



Crimen y política pública criminal

elementos para la configuración del Observatorio de Política Criminal



**CRIMEN Y POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL:
ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL
OBSERVATORIO DE POLÍTICA CRIMINAL**

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria

Autoras

Adriana Romero Sánchez
Nadia Lizarazo Vargas
Lina María Camacho Pinzón

Colaboradores

Adolfo Franco Caicedo
Mónica Romero Pineda
Juliana Burgos
Sergio Ayala Ruiz

**Observatorio de Política Criminal
Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Ministerio de Justicia y del Derecho**

Bogotá, D.C., abril de 2017

Crimen y política pública criminal: elementos para la
configuración del observatorio de política criminal
– Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017.

ISBN: 978-958-58605-9-9

Crimen y política
pública criminal:

ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN
DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICA
CRIMINAL

Crimen y política criminal:

PARA LA CONFIGURACIÓN DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICA CRIMINAL

Siglas y abreviaturas	7	1	Presentación	8	2	Justificación	12
-----------------------	---	----------	--------------	---	----------	---------------	----

3	Antecedentes.....	18
	3.1. Antecedentes internos del Ministerio de Justicia y del Derecho	20
	3.1.1. Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) de la Dirección de Políticas contra las Drogas y Actividades Relacionadas	21
	3.1.2. Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT) de la Dirección de Justicia Transicional.....	22
	3.1.3. Construcción del Sistema de Estadísticas en Justicia de la Oficina de Información en Justicia	25
	3.2. Antecedentes nacionales.....	26
	3.2.1. SINEJ (Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales).....	26
	3.2.2. Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación de la Fiscalía General de la Nación.....	28
	3.2.3. Observatorio del Delito de la Policía Nacional	30
	3.2.4. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	30
	3.3. Antecedentes en los entes territoriales.....	31
	3.3.1. La razón de ser de los observatorios y sus objetivos	32
	3.3.2. Temáticas y áreas de trabajo	32
	3.3.3. Algunas experiencias destacadas.....	32
	3.4. Antecedentes internacionales	34
4	La política criminal como política pública.....	44
	4.1. ¿Qué es la política criminal y qué implica que sea una política pública?	48
	4.2. Algunas características problemáticas de la política pública criminal.....	50
	4.3. Los problemas de información: hacia la construcción de un diagnóstico.....	53
	4.3.1. Las soluciones: gestión de información y evidencia en la política criminal.....	54
	4.3.1.1. Fortalecimiento de la gestión de información.....	54
	4.3.1.2. El uso de política basada en evidencia.....	57
	4.3.1.3. La importancia de las unidades institucionales de análisis	63
	4.3.1.4. La gestión de la información como herramienta para la política criminal.....	64

¿En qué consiste la gestión de la información?	65
La gestión de la información como herramienta para la gestión de políticas públicas	66
Diagnóstico de necesidades de información para la formulación, seguimiento y evaluación de la política criminal	69
a) Identificación y diagnóstico del problema público de la política criminal.....	69
b) Identificación y elección de estrategias de política criminal.....	70
c) Gestión de la política criminal	73
d) Seguimiento y evaluación de la política criminal	75
4.3.1.5. Diagnóstico de gestión de la información en la política criminal	
en el país	78
a) Necesidad de estudios relativos a la política criminal.....	79
b) Seguimiento a la política criminal y sistemas de información	81
c) Coordinación institucional	83
d) Participación ciudadana.....	85

5 Participación como elemento sustancial de la política pública.....	88
5.1. Perspectivas institucionales de la política criminal	89
5.2. El observatorio para una política criminal basada en evidencia.....	92
5.2.1. Participación para la consecución de evidencia	93
5.2.2. Participación para el diseño del observatorio	93
5.2.3. El Observatorio de Política Criminal y el ciclo de política.....	95

6 La evaluación en las políticas públicas.....	98
6.1. Concepciones y prácticas evaluativas.....	99
6.2. Elementos relevantes.....	105
6.3. Algunas reflexiones en torno a la evaluación de la política criminal.....	107

7 El enfoque de derechos como perspectiva esencial para la aproximación a la política criminal	110
7.1. Elementos constitutivos y alcances del enfoque de derechos	112
7.2. Política criminal como una política pública en materia de justicia del Estado social de derecho.....	115

8

Marco metodológico.....	120
8.1. ¿Cómo observar la política criminal?	124
8.2. Investigación-acción participativa	128
8.3. Análisis y evaluación de política pública.....	132
8.3.1. Estudios de impacto legislativo	133
8.3.2. Análisis de costos y beneficios	134
8.4. Otras metodologías de análisis	136

9

Líneas de trabajo y áreas temáticas.....	146
9.1. Las fases de la criminalización.....	147
9.1.1. Prevención – Fase cero.....	147
9.1.2. Criminalización primaria	148
9.1.3. Criminalización secundaria.....	148
a) Sistema Penal Acusatorio.....	149
b) Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.....	149
9.1.4. Criminalización terciaria.....	149
a) Sistema Penitenciario y Carcelario	150
9.2. Los fenómenos de criminalidad.....	151
9.2.1. Crimen organizado	153
9.2.2. Corrupción.....	154
9.2.3. Violencia y delincuencia común	154
9.2.4. Posacuerdo.....	155
9.3. Enfoques diferenciales: géneros, comunidades con pertenencia étnica, personas en condición de discapacidad y otros grupos.....	156
9.4. Medios de comunicación y política criminal.....	157

10

Objetivos del Observatorio de Política Criminal.....	158
--	-----

11

Misión y visión	159
-----------------------	-----

12

Condiciones estructurales y organizacionales para el cumplimiento de la misión y la visión.....	160
Ubicación institucional.....	160
Estructura administrativa.....	165

13

Diseño de procesos y procedimientos del Observatorio de Política Criminal.....	174
Procesos del Observatorio de Política Criminal.....	174
Procedimientos del Observatorio de Política Criminal.....	181

Referencias	188
-------------------	-----

siglas y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPC	Comisión Asesora para el diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano
CEACSC	Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana
Cepoc	Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos
CSPC	Consejo Superior de Política Criminal
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNE	Departamento Nacional de Estupefacientes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPCP	Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
IACA	International Association of Crime Analysts
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
OIG	Organización Internacional de Gobierno
OIJ	Oficina de Información en Justicia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no Gubernamental
OPC	Observatorio de Política Criminal
SIJT	Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional
SIJYP	Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz
SINEJ	Sistema de Información Nacional de Estadísticas Judiciales
SPA	Sistema Penal Acusatorio
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agencia de Cooperación de Estados Unidos (United States AID)

Presentación

Este documento tiene como propósito presentar la fundamentación técnica del Observatorio de Política Criminal, que buscará servir como carta de navegación de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, como Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, para el análisis de los fenómenos de la criminalidad, la formulación de propuestas y alternativas de política que los prevenga, mitigue y dé tratamiento, así como el seguimiento y evaluación de la política pública criminal y de los impactos de las políticas sobre los mismos. Así las cosas, el presente documento recoge las principales conclusiones derivadas del proceso de diseño del Observatorio para presentar una perspectiva teórica, una propuesta metodológica y unas áreas de trabajo del Observatorio de Política Criminal.

Desde esta perspectiva, y como consideración preliminar, es necesario señalar que el Observatorio de Política Criminal es una herramienta de política pública orientada a la generación de insumos para la toma informada de decisiones¹, para caracterizar las situaciones socialmente problemáticas que sean de su competencia, así como para establecer marcos conceptuales y metodológicos que la definan; para identificar y construir alternativas de prevención e intervención del crimen y la violencia; para definir los objetivos y las metas de la política, así como los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para su implementación y, finalmente, para poner en marcha mecanismos de seguimiento y evaluación que valoren los efectos e impactos de la política criminal en sus diferentes fases, y lograr que sea retroalimentada y ajustada por el Consejo Superior de Política Criminal y demás instancias institucionales que reorienten y ajusten las acciones en la materia.

▶ En este sentido, si bien es claro que se requiere información para la generación de estos insumos, la concepción del Observatorio no se equipara a la de sistema de información. El panóptico ha sido una de las figuras utilizadas para explicar el alcance de un observatorio: se constituye en la posibilidad de observar permanentemente un objeto específico para controlar lo que sucede y generar respuestas en función del comportamiento de los fenómenos.

Es labor del Observatorio, entonces, la generación y socialización de insumos que alimenten el proceso de la política en sus principios, objetivos, lineamientos, acciones e impactos a través de la producción y uso de las diversas fuentes de evidencia de naturaleza plural: los sistemas de información, la construcción y análisis de indicadores, la realización de investigaciones y estudios de naturaleza mixta, la promoción del intercambio de experiencias y la cooperación entre los actores involucrados.

Por lo anterior, este observatorio resulta necesario para cualificar las labores que se adelantan en el marco del Consejo Superior de Política Criminal, como el estudio de las propuestas normativas en trámite en el Congreso de la República y el desarrollo de recomendaciones a las entidades competentes sobre las medidas que deben adoptarse en materia de política criminal.

El proceso de diseño del Observatorio de Política Criminal partió de la elaboración de un diagnóstico de la disponibilidad de información y las necesidades que se presentan para la construcción, evaluación y seguimiento de la política criminal. Para esto, desde la perspectiva de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria se estudió qué información estaba disponible, cuál era necesaria para desarrollar dichas funciones, con qué recursos se contaba y cómo dichas necesidades pueden tener respuesta a través del observatorio o de otras herramientas.

Adicionalmente, este ejercicio fue complementado con la identificación de los principales antecedentes internos del Ministerio de Justicia, de las demás entidades nacionales y los entes territoriales, así como de las experiencias internacionales en el desarrollo de herramientas de política pública, como las que aquí se proponen. Esto último implicó la revisión bibliográfica, normativa e institucional para comprender la dinámica y puesta en marcha de este tipo de herramientas a través del reconocimiento de sus antecedentes, objetivos, áreas de trabajo, metodologías empleadas, el uso de sistemas de información, así como de actividades, productos y formas de difusión, junto al desarrollo de entrevistas, reuniones y talleres para la identificación de los puntos esenciales.

El diagnóstico y la construcción de antecedentes se acompañaron del desarrollo de un amplio mapeo institucional de la política penal y de los actores institucionales competentes en materia de prevención, así como de fenómenos relevantes para la criminalidad, complementándose con el rastreo y sistematización de la información que generan o recopilan, en función de su actuación institucional.

La segunda fase del proceso estuvo orientada a la construcción del marco teórico y metodológico, así como al análisis del ejercicio de diagnóstico de las necesidades y recursos en materia de información, para la definición de las líneas temáticas del Observatorio de Política Criminal. Para esto se recurrió fundamentalmente a la revisión de bibliografía de cada uno de los ejes que podían dar luces sobre las discusiones alrededor del enfoque que se podría adoptar para la observación del delito, la violencia y la política criminal; de la perspectiva de la política pública, su construcción, seguimiento y evaluación, y de algunos aspectos complementarios a estos, como el enfoque de derechos y las discusiones sobre participación en el ciclo de las políticas públicas.

Finalmente, se definió el marco metodológico, a partir de la revisión de las propuestas del marco teórico y de las obligaciones normativas sobre análisis, seguimiento y evaluación de política criminal y de dinámicas de la criminalidad, estableciendo las estrategias, los resultados y la periodicidad en que dichos resultados debían generarse de acuerdo con cada área de trabajo.

Este documento, entonces, fija la definición estructural del Observatorio de Política Criminal, que incluye la estructura organizacional requerida para desempeñar sus labores, incorporando la caracterización de los procesos y procedimientos organizacionales, la identificación de necesidades relacionadas con el personal requerido para el adecuado funcionamiento del Observatorio, sus calidades, así como de los distintos recursos humanos en función de las demandas y requerimientos externos que pueden ser necesarios para la consolidación y su fortalecimiento. Adicionalmente,

se deberán definir prioridades e indicadores que orienten a corto y mediano plazo la consolidación del Observatorio de Política Criminal.

En el presente documento, primer lugar, se reconstruyen los principales antecedentes que deben ser tenidos en cuenta para este proceso. En segundo lugar, se desarrolla un breve estado del arte sobre las principales discusiones alrededor del problema de observación del control penal, la prevención y el delito. Luego, se da paso a la revisión de la propuesta teórica para el seguimiento y evaluación de la política criminal y el análisis de los fenómenos de la criminalidad. A partir de estas propuestas teóricas, se sugieren algunas estrategias metodológicas generales que permitirían, en abstracto, plantear opciones de abordaje de las distintas temáticas y problemas de interés del Observatorio de Política Criminal. Más adelante, a partir de la identificación de necesidades de información, de obligaciones normativas y del

enfoque procesual del análisis de la política, se da paso a una breve exposición de las líneas de trabajo y áreas temáticas priorizadas para la labor del Observatorio. Finalmente, se define su estructura organizacional, sus procesos y procedimientos estructura organizacional del observatorio, sus procesos y procedimientos.

Es necesario resaltar que la posibilidad de consolidar un Observatorio de Política Criminal depende de factores económicos, políticos y de una adecuada articulación institucional. La posibilidad de construir insumos que resulten relevantes para la toma de decisiones en materia de política criminal requiere de un acceso efectivo a las fuentes de información y de la disposición de herramientas técnicas y tecnológicas que permitan procesarlas. El éxito de esta herramienta estará sujeta a su apropiación institucional por el Ministerio de Justicia y del Derecho y del Consejo Superior de Política Criminal.



Justificación

La política criminal en Colombia, tal como lo planteó la Comisión Asesora para la Política Criminal, se ha adoptado a partir de decisiones esencialmente reactivas y sin fundamentos empíricos sólidos (Comisión Asesora, 2012, p. 27). En la gran mayoría de las ocasiones, dichas medidas han sido tomadas sin tener una evaluación de impacto previo y posterior, un seguimiento de las consecuencias sobre los fenómenos de la criminalidad y la violencia, el sistema normativo y los operadores del sistema penal, penitenciario y carcelario (Comisión Asesora, 2012, p. 28-29). La falta de elementos suficientes para la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública criminal se constituye en uno de los problemas estructurales identificados por la Comisión.

En concordancia con lo anterior una de las razones por las cuales se presentan los problemas anteriormente enunciados se relaciona con la ausencia “de sistemas de información sólidos, permanentes, confiables y fundados en derechos humanos, que permitan evaluar la evolución de los resultados de esas medidas”, su eficacia o pertinencia para enfrentar las dinámicas variables de la criminalidad (Comisión Asesora, 2012, p. 30, 33). Así mismo, la ausencia de sistemas de información integrados que permitan comprender de manera holística el comportamiento de los distintos actores que intervienen en el marco de los sistemas penales (Sistema Penal, Sistema Penitenciario y Carcelario, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, entre otros subsistemas que componen la política penal), así como de los distintos institutos que estructuran su funcionamiento, resulta en una de las limitaciones para la superación de dicha circunstancia.

En este sentido, la Comisión Asesora para la Política Criminal planteó como recomendaciones fundamentales, orientadas a dotar la política criminal de racionalidad, coherencia y eficacia, en primer lugar, la creación de un sistema de información criminal sólido y transparente² que permita la construcción de una política criminal fundamentada (2012, p. 76-77). En segundo lugar, establece la necesidad de evaluar y reevaluar la política criminal según las dinámicas y las condiciones que incidan sobre esta, lo cual implica realizar diagnósticos sobre las problemáticas e instituciones que la intervienen³, así como del impacto de las reformas que se plantean (2012, p. 77). En tercer lugar, es importante resaltar que la investigación empírica se destaca como un elemento sustancial en el marco de la formulación, ejecución y evaluación de la política criminal⁴, el cual debe favorecer la toma de decisiones técnicas en la materia, para lo cual se requiere de información y evidencia disponible (2012, p. 77). De esta manera, para recapitular, los fundamentos empíricos de la política criminal involucran los siguientes elementos:

“Fundamentos empíricos: i) investigaciones criminológicas y sociológicas relacionadas con las causas y factores que inciden en

la criminalidad; ii) recopilación, análisis y procesamiento de estadísticas policiales, judiciales, penitenciarias, etcétera; iii) documentos e investigaciones históricas; iv) análisis de la legislación y evaluación de ella; v) investigaciones sobre el funcionamiento y efectos del sistema penal, y vi) revisión, análisis y actualización de la política trazada, de conformidad con indicadores desarrollados específicamente para estos fines” (Comisión Asesora, 2012, p. 78).

Por su parte, la Comisión plantea que estas tareas pueden recaer en el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC), que debe ser la instancia responsable de la planeación estratégica y dirección de la política criminal, así como del monitoreo y evaluación del funcionamiento de la justicia penal sobre la prevención del crimen y las acciones de cooperación internacional en la lucha contra la criminalidad; igualmente, debe desarrollar funciones relativas al diseño de estrategias para el correcto funcionamiento de la justicia penal y la implementación de la política penitenciaria y la

² Al respecto, plantea la Comisión Asesora que el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) debe velar por que este sistema de información reporte cifras sobre el delito y la reincidencia, y “contenga las características de su comisión (edad, profesión, nivel de escolaridad, antecedentes, relación víctima/victimario, etcétera) y los antecedentes como las medidas de protección solicitadas por las víctimas, si hubo denuncias previas, si hubo una respuesta adecuada por las autoridades, etcétera. Esta información debe ser recogida de la Policía, las Fuerzas de Seguridad, la Fiscalía y el sector jurisdiccional, el Inpec, la Defensoría, la Procuraduría, etcétera. Deberá ser función del CSPC recolectar, sistematizar y difundir la información mediante una publicación anual sobre las estadísticas del sistema de justicia penal que dé cuenta del todo el proceso —desde la denuncia hasta el cumplimiento de los fines de la pena—. **La administración del sistema de información, el análisis y realización del documento podrían ser realizados por la Secretaría Técnica** (Comisión Asesora, 2012, p. 81) (negrita por fuera del texto).

³ Esto implica “revisar periódicamente las estrategias y medidas adoptadas; la legislación expedida; la eficacia de los mecanismos de prevención y represión; las consecuencias que las medidas aplicadas puedan tener en el respeto y goce de los derechos y libertades públicas; los costos económicos para el Estado y las variaciones que se presenten en el seno de la sociedad frente a las conductas objeto de las medidas”. (Comisión Asesora, 2012, p. 78).

⁴ En concreto, se sugiere que a través del Consejo Superior de Política Criminal se adopte un modelo de toma de decisión informada basado en la evidencia empírica, lo cual requiere inversión en investigación para acercar la construcción de conocimiento a la política pública, a la sociedad civil y, en particular, a los interesados, para construir una política criminal más democrática (Comisión Asesora, 2012, p. 80).

pospenitenciaria, y procurar la articulación entre la política criminal y la política de seguridad, mediante los distintos mecanismos que utiliza cada una de estas (2012, p. 79).

Asimismo, se plantea como reto del CSPC la generación de información primaria, para desarrollar las tareas que se le encomiendan con respecto a la evaluación de la gestión de la política pública, su efectividad y el fenómeno sobre el cual busca impactar. Esto, unido a lo anterior, debe lograr el “abordaje sistémico e integrado de la información que reúna la información sobre actos delictivos y violentos (delincuencia, victimización e inseguridad y penitenciaria) y los factores institucionales (indicadores de gestión, indicadores sectoriales, indicadores judiciales)” (Comisión Asesora, 2012, p. 81).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, dentro del capítulo V de Consolidación de la paz y como parte del eje transversal de la política de seguridad ciudadana, se plantea la necesidad de fortalecer el uso de información para la implementación de políticas efectivas contra “el delito, la criminalidad y la violencia, las acciones de sanción y control policial y los procesos judiciales”, a través del uso de las fuentes primarias oficiales, de observatorios del delito y el desarrollo de encuestas de victimización y autorreporte (DNP, 2011, p. 515).

Así mismo, en el marco de la construcción de una política coherente y eficaz contra el crimen, se establece la necesidad de generar espacios de articulación y estructura institucional eficiente, entendiendo que estos involucran desde la prevención del delito hasta la asistencia pospenitenciaria, y de “fortalecer los espacios que permitan la construcción de esta política de Estado, así como consolidar mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación”, para lo cual se propone el fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal con un equipo técnico de apoyo para la toma eficiente de decisiones (DNP, 2011, p. 524).

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 también establecen como uno de sus objetivos la articulación del Estado en un marco de política

criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo. Dentro de las acciones previstas se establece:

“Creación de un observatorio de política criminal, de manera coordinada con la implementación de la Plataforma de Análisis para la Investigación Penal (Paip) de la Fiscalía General de la Nación. Estas herramientas fortalecerán la capacidad investigativa en la lucha contra la criminalidad y contribuirán al diseño de la política pública y a la toma eficaz de decisiones en la materia” (DNP, 2015, p. 460).

Adicionalmente, en este contexto se prevé el fortalecimiento de los instrumentos de gestión interinstitucional del Consejo Superior de Política Criminal (DNP, 2015, p. 464).

Actualmente, el Consejo Superior de Política Criminal se encuentra regulado por la Ley 1709 de 2014, y ha sido definido como un “organismo colegiado asesor del gobierno nacional en la implementación de la política criminal del Estado” (artículo 167, Ley 65 de 1993). Esta misma norma crea la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, la cual tiene como función, entre otras, servir de “asesora del Consejo Superior de Política Criminal y de las autoridades penitenciarias en materia de política penitenciaria y carcelaria” (artículo 170, Ley 65 de 1993).

El Decreto 2055 de 2014 reglamenta el funcionamiento del Consejo Superior de Política Criminal, y establece como función de este recopilar y evaluar estadísticas, revisar el estado del Sistema Penitenciario y Carcelario y las condiciones para la resocialización de los condenados, y desarrollar procesos de intercambio información, diagnósticos y análisis con entidades públicas, privadas, nacionales e internacionales dedicadas al análisis y estudio de la política criminal y penitenciaria (artículo 3, numerales 3, 5 y 10).

Por su parte, el Decreto 1606 de 2015, que reglamenta el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, establece en su artículo 21 que el Observatorio de Política Criminal será uno de los recursos con los cuales contará la Comisión para su funcionamiento. Esta es la responsable de rendir informes al CSPC sobre las condiciones de reclusión de manera periódica y recomendaciones para superar las distintas problemáticas que se evidencien en su ejercicio.

Finalmente, el Decreto 1885 de 2015 establece en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho la presidencia del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Entre sus funciones se encuentra “coordinar con los actores pertinentes la formulación del sistema único de información del SRPA” y “suministrar al Consejo Superior de Política Criminal la información y recomendaciones sobre el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes” (artículo 5, numerales 4 y 8).

En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, como cabeza del sector Justicia y de la política criminal del Estado colombiano, es el responsable de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos (artículo 1, Decreto 2897 de 2011).

En materia de política criminal, es responsabilidad del Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 16, “dirigir, orientar y coordinar el desarrollo de investigaciones y estudios para la formulación de la política criminal y de asuntos penales, penitenciarios, lucha contra las drogas y la justicia transicional”.

Por su parte, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho,

como dependencia técnica y responsable de la política criminal en Colombia, tiene asignadas dentro de sus funciones, tal como lo dispone el artículo 18 del Decreto 2897 de 2011, “elaborar los estudios y presentar las propuestas sustantivas y de procedimiento en materia de política criminal, carcelaria y penitenciaria y del tratamiento normativo de la libertad individual” y “realizar estudios sobre los factores que inciden en la comisión de conductas punibles, analizando y compilando las estadísticas de los diferentes organismos estatales que registran los índices de criminalidad, los cuales servirán de insumo para la formulación de la política en esta materia”.

Así mismo, es competencia de esta dependencia hacer seguimiento y evaluación de los sistemas penales, de responsabilidad penal para adolescentes y del sistema penitenciario; hacer evaluación del impacto de las normas y directrices que regulan la operación y funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario y los relativos a las medidas privativas de la libertad para los adolescentes, atendiendo la finalidad del mismo, y hacer análisis normativo y jurisprudencial en materia de política criminal.

Sin embargo, y a pesar del papel preponderante y estructural con el que deberían sustentarse las labores del Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa, su papel había sido residual dentro de la estructura del Ministerio de Justicia y del Derecho; su respuesta a los asuntos cotidianos se concentraba en asuntos de trámite relacionados con temas penitenciarios y carcelarios, sin contar con un equipo técnico sólido que apoyara la complejidad que representan los fenómenos de la criminalidad y el funcionamiento de los sistemas penales.

Cualquier ejercicio que se adelante debe tener en cuenta las distintas funciones relacionadas en las dependencias del Viceministerio y del Ministerio de Justicia en general. Por ejemplo, la Dirección de Justicia Transicional, de acuerdo con el numeral 10 del artículo 17, debe “promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones necesarias para generar conocimiento y el fortalecimiento de las políticas en

materia de justicia transicional con las entidades que tengan responsabilidad en el tema”.

En materia de drogas, la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes tiene como función “dirigir los estudios que sirvan de base para la adopción de políticas por el Consejo Nacional de Estupefacientes” (artículo 20, numeral 6), y la Subdirección Estratégica y de Análisis debe desarrollar estudios sobre el problema mundial de drogas ilícitas, proponer estrategias de seguimiento e investigar la dinámica del uso de sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas (artículo 21, numerales 6 y 8).

Dentro de la estructura administrativa del MJD, es responsabilidad de la Oficina de Información en Justicia, de acuerdo con el artículo 8 del Decreto 2897 de 2011, desarrollar y garantizar la aplicación de estándares, buenas prácticas y principios para la información estatal; desarrollar los planes en materia de información; realizar los mapas de información sectorial; desarrollar estrategias de generación y promoción del flujo eficiente de información sectorial e intersectorial; lograr acuerdos con las entidades del sector para compartir información y mejorar y organizar los distintos procesos relacionados con información; identificar necesidades de información del sector; y apoyar todos los procesos relativos a la generación de lineamientos en materia de información del sector en conjunto con el Dane y el DNP.

En lo que respecta a una perspectiva de justicia, es competencia de la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional “contribuir al análisis e información en los temas de justicia con base en la realidad sociojurídica del país” (artículo 14, numeral 7).

Desde esta perspectiva, y en vista de las recomendaciones planteadas por la Comisión Asesora para la Política Criminal, desde la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, y como Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, se ha considerado trascendental diseñar y consolidar el Observatorio de Política Criminal para que sirva de

sustento técnico para el desarrollo de dichas funciones, pero que además logre fortalecer institucionalmente la labor de Ministerio de Justicia y del Derecho, en el quehacer de una política pública criminal integral que permita orientar a las instituciones que intervienen en esta, hacer seguimiento y evaluar la política con el fin de hacer propuestas que permitan racionalizar el funcionamiento de la política criminal.

En este orden de ideas, este equipo técnico debe realizar las siguientes actividades, las cuales deberán articularse con las que actualmente vienen desarrollando otras dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho, y otras entidades del orden nacional y territorial:

- Recopilación, sistematización y análisis de la información.
- Elaboración de estudios.
- Análisis normativo y jurisprudencial en asuntos de relevancia para la política criminal y penitenciaria.
- Seguimiento a los Sistemas Penales, Sistema Penitenciario y Carcelario y Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- Mapeo, seguimiento y evaluación de los programas nacionales y territoriales de prevención.
- Formulación de recomendaciones de política de prevención primaria, secundaria, terciaria y la relacionada con la política penal ante el CSPC.
- Sistematización y consolidación de la información de los entes territoriales sobre las actividades delictuales, modalidad de delitos y factores que influyen en el aumento o disminución de la criminalidad.
- Levantamiento de información primaria y, en particular, de datos derivados de encuestas relacionadas con los factores de riesgo de violencia, registros de reincidencia, de victimización y de eficacia institucional.

Una vez visto lo anterior, tal y como lo expuso en su informe final la Comisión Asesora de Política Criminal, resulta claro que existe de manera manifiesta una necesidad de disponer de insumos para la construcción, el seguimiento, la evaluación y el análisis de la política pública criminal. Dicha necesidad es evidente frente al diagnóstico de la política criminal en Colombia, dadas las abundantes propuestas y medidas de política criminal carentes de argumentos con fundamento empírico o con tinte de populismo punitivo y la complejidad institucional del funcionamiento de los sistemas penales y penitenciario, entre otros aspectos. En este sentido, la propuesta de la Dirección busca atender este problema identificado en el diagnóstico.

Como se podrá evidenciar en el mapeo institucional, existe una pluralidad de iniciativas internas en el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como de otras entidades. Se parte del reconocimiento de una importante cantidad de esfuerzos institucionales aislados o puntuales, que no deberían ser replicados,

sino más bien aprovechados como insumos o experiencias relevantes para el desarrollo de estas labores (Sruar, 2014).

Sin embargo, ellas corresponden a competencias diferentes de las propias y específicas del Ministerio de Justicia y del Derecho y, en particular, de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria y su función de apoyo al Consejo Superior de Política Criminal. En consecuencia, el OPC debe tener una aproximación no solo empírica con respecto al funcionamiento y la gestión de los sistemas en su conjunto, sino a los efectos que las respuestas institucionales tienen sobre los fenómenos de la criminalidad y las distintas realidades sociales. Esta perspectiva deja una claridad acerca de cuál es el sentido que se le da a la política criminal y el papel que deben cumplir el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en el marco de la arquitectura institucional del Estado colombiano.

Antecedentes

Por distintos fenómenos y características sociales, culturales y políticas, es habitual encontrar en la administración pública que algunos procesos y antecedentes valiosos no son tenidos en cuenta a la hora de emprender una iniciativa orientada a resolver un problema de política. Por esta razón, el punto de partida del proceso de construcción del Observatorio de Política Criminal fue identificar los distintos procesos, experiencias y proyectos en materia de construcción de sistemas de información, observatorios y centros de pensamiento tanto en el Ministerio de Justicia como en otras entidades nacionales, del orden territorial e internacionales. Este capítulo se ocupa de desarrollar los distintos elementos identificados.

Se consideró que este ejercicio, además de reconocer que no es único y primigenio en su especie, podría permitir una articulación entre las distintas estrategias existentes, evitar una réplica de esfuerzos institucionales y aprovechar los recursos y el conocimiento institucional acumulado.

Como conclusión de este apartado se pueden proponer los siguientes elementos:

- Las transformaciones institucionales del Estado colombiano han incidido en que la política criminal, como una de las políticas públicas de justicia, tenga un papel subsidiario en la concepción de las políticas de prevención y reacción frente al delito. Solo hasta 2008 se volvió a establecer la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, como dependencia responsable de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia criminal.

- En relación con la experiencia del Observatorio de Drogas (ODC), es importante resaltar la relevancia de contar con un órgano de política receptor de los distintos insumos que se generen, tanto para la adopción de estrategias como para su evaluación. Contar con este tipo de órganos no solo significa un canal de diálogo con los tomadores de decisiones, en abstracto, sino que implica que la información fluya a las demás instituciones que intervienen en la política.
- De la estrategia desarrollada para la construcción del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIIJT) se resalta la importancia de contar con aliados estratégicos en materia financiera y técnica que garanticen que los proyectos no estén tan condicionados a procesos políticos de las entidades y que se disponga de recursos humanos constantes para garantizar la continuidad de los procesos (fundamentalmente, para que la financiación no se vea afectada por la anualidad del presupuesto).
- Adicionalmente, es importante reconocer la necesidad de establecer diálogos entre las distintas disciplinas y formas de construir conocimientos. No solo resulta indispensable contar con abogados que conozcan la naturaleza del fenómeno y precisiones indispensables para la comprensión de la política criminal, y con científicos sociales y humanistas que aporten al proceso de comprensión de los fenómenos sociales y criminales, sino con el apoyo técnico y tecnológico que permita generar estrategias comunicativas, aportar a los procesos de construcción de indicadores y a la generación de estrategias de monitoreo y análisis rigurosas y sistemáticas.
- El diálogo entre las distintas dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho es indispensable para un adecuado desarrollo de los procesos de generación de insumos para la toma de decisiones. No solo el Observatorio de Política Criminal tendrá que dialogar con las experiencias que han recorrido un largo camino, sino con las distintas oficinas que prestan labores de apoyo. Desde esta perspectiva, la articulación con las dependencias de apoyo es indispensable para adelantar procesos organizados, estructurados y eficientes en términos administrativos.
- Los procesos de generación de información en materia de justicia han sido un gran reto para el Estado. Desde la creación del Sistema de Información Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ) en 1996, se planteaba la necesidad de contar con datos estadísticos sobre las actuaciones en el sistema de justicia. Sin embargo, dicho proceso no ha generado resultados visibles. En contraposición, se han desarrollado ejercicios aislados de las instituciones, que en sus casos específicos han logrado generar insumos para la toma de decisiones desde las distintas instituciones, pero no se ha consolidado un ejercicio de Estado que permita dar cuenta del estado de cosas del sistema de justicia y, en particular, de la política criminal.
- Finalmente, debe resaltarse que los esfuerzos de estados, organizaciones sociales, civiles, académicas e internacionales, en distintas latitudes han sido bastante prolíferos en la construcción de sistemas estadísticos, de gestión de información y generación de herramientas de análisis y de generación de insumos. Sin embargo, se evidencian dos corrientes en estos ejercicios: una se orienta en la generación de respuestas de política a través del análisis estadístico de los registros administrativos con los que cuenta el Estado, y la segunda se preocupa por el análisis de fenómenos de la criminalidad específicos. Esta escisión entre el fenómeno y la política, si bien se explica por la complejidad de la política criminal, su relación difusa con otras políticas (como la de seguridad ciudadana) y las distintas competencias de las instituciones que desarrollan estas herramientas de información y, en general, de política, limita la comprensión integral de la política criminal.

3.1

Antecedentes internos del Ministerio de Justicia y del Derecho

Para estudiar los antecedentes del Ministerio de Justicia y del Derecho, es necesario destacar que este, en los últimos 15 años, ha sufrido ajustes institucionales importantes que han incidido en el desarrollo de sus funciones. Desde esta perspectiva, debe resaltarse que entre 2003 y 2011, el sector justicia se encontraba comprendido administrativamente en el entonces Ministerio del Interior y de Justicia⁵.

Desde el año 2002, en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública, fueron fusionados los ministerios de Interior y de Justicia, con argumentos principalmente de reducción del Estado y austeridad en el gasto público (Rodríguez, Rey y Fonseca, 2012, p. 35). A pesar de este propósito, gradualmente el Ministerio de Interior y de Justicia fue creciendo en su planta, dándoles prioridad a los asuntos propios del sector interior (es decir, participación y articulación con comunidades étnicas, derechos humanos y gestión del riesgo).

En este contexto, mediante el Decreto 4530 de 2008 se reestructuró administrativamente el Ministerio del Interior y de Justicia, y se creó nuevamente la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, para el desarrollo de las funciones misionales relativas a la formulación de política criminal y penitenciaria, de prevención del delito, acciones contra la criminalidad organizada y tratamiento penitenciario de acuerdo con los fines de la pena. Desde entonces, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, como una dependencia misional, fue concebida como una oficina técnica principalmente dedicada al análisis normativo, a la recopilación de información estadística y cualitativa, y al desarrollo de estudios interdisciplinarios, encaminados a la formulación de lineamientos en las materias destacadas anteriormente (artículo 24, Decreto 4530 de 2008).

También, desde entonces, el despacho del viceministro de política criminal cuenta con tres direcciones: justicia transicional, drogas y política criminal. A pesar de que la Dirección se ocupa de una pluralidad de asuntos de suma trascendencia, las labores cotidianas que venía desempeñando se concentraban en dar respuestas a peticiones, quejas, reclamos, tutelas, entre otros, relacionados principalmente con los asuntos relativos al Sistema Penitenciario y Carcelario.

⁵ Puede consultarse una breve reseña histórica en la página del Ministerio de Justicia: <http://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/NuestraEntidad/Historia.aspx>.

Desde esta perspectiva, si bien se han desarrollado ejercicios incipientes dentro de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria para hacer un seguimiento de los sistemas penales, y algunos estudios para la generación de lineamientos de política criminal a través de proyectos de inversión⁶, es necesario reconocer que estos ejercicios fueron aislados y su articulación con procesos sistemáticos de monitoreo, evaluación y de la política criminal no ha tenido un desarrollo sostenido.

A continuación se destacan algunos procesos dentro del Ministerio, que pueden ser relevantes para el diseño del Observatorio. Esta descripción no busca la identificación exhaustiva de las experiencias que se han desarrollado en la entidad, ni la valoración de su pertinencia.

3.1.1. Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) de la Dirección de Políticas contra las Drogas y Actividades Relacionadas⁷

El Observatorio de Drogas de Colombia es la herramienta de conocimiento del Estado colombiano cuya fortaleza ha estado orientada en la construcción del sistema nacional de información sobre drogas y la generación de las fuentes oficiales en esta materia en el país⁸. “Nace como respuesta a la necesidad de integrar la información procedente de todos los

sectores responsables de llevar a cabo acciones relacionadas con el problema de las drogas, para facilitar la formulación y ajuste de políticas, planes y estrategias de intervención”⁹. Fue constituido formalmente por la Resolución 0006 de 2005 del Consejo Nacional de Estupefacientes, aun cuando sus funciones venían desempeñándose previamente por la Subdirección Estratégica y de Investigación de la DNE, que tenía como misión adelantar estudios sobre el problema mundial de las drogas ilícitas.

Como parte de la justificación de su creación, se incluyen compromisos internacionales, la evaluación de las políticas y estrategias implementadas, la necesidad de contar con información suficiente para la adopción de políticas en materia de drogas y directrices del Plan Nacional de Desarrollo vigente, dentro del cual estaba establecida la revisión y el fortalecimiento de los sistemas de información del Estado colombiano. A través de esta resolución se definen competencias, arquitectura institucional y visión.

De dicha definición, deben destacarse algunos aspectos:

- ▶ Se consagra normativamente la obligación de compartir información por las distintas entidades y sectores que conforman el Consejo Nacional de Estupefacientes.

▶ ⁶ Recientemente, deben destacarse el estudio sobre los diez delitos de más alto impacto (2012), que no fue publicado; el insumo técnico sobre prevención de la delincuencia de jóvenes y adolescentes (Ministerio de Justicia, 2013); los lineamientos para el fortalecimiento de la política penitenciaria en Colombia (Ministerio de Justicia, 2014), que han servido para orientar decisiones en materia de política pública criminal.

⁷ Agradecemos a Marye Sáenz, coordinadora del ODC, y a Óscar Santana, gestor de información de este, por toda la información proporcionada para la construcción de este apartado.

⁸ En este sentido, su objetivo se define en los siguientes términos:

“Proporcionar a la comunidad nacional e internacional información objetiva, confiable, actualizada y comparable sobre la temática de las drogas y los delitos relacionados, de manera que permita una mejor comprensión del problema, que contribuya a la formulación y ajuste de políticas, toma de decisiones, diseño y evaluación de programas y proyectos”.

Página web del Observatorio de Drogas de Colombia, sección Quiénes somos. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/INICIO/Qui%C3%A9nes-somos> (consultado el 29 de diciembre de 2015).

⁹ Ídem.

- 2 Se establece la información producida por el Observatorio de Drogas de Colombia como fuente oficial del Estado colombiano en la materia.
- 3 Se articula la labor del Observatorio con las actividades que debe desarrollar el Consejo Nacional de Estupeficientes.

Con la liquidación de la Dirección Nacional de Estupeficientes, el Observatorio pasó a ser administrado por la Subdirección Estratégica y de Análisis en el Ministerio de Justicia y del Derecho. Una vez asumido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se adelantó un proceso de fortalecimiento en tres etapas: en primer lugar, un diagnóstico para identificar las necesidades de información, los recursos y demás requisitos técnicos para el desarrollo del Observatorio. Luego, el diseño de gestión de información con el respectivo modelo de datos. A partir de esto, se desarrollaron el *software*, las interfaces y se fue recopilando la información. En la implementación surgió la pregunta de cómo ingresar la información. Se hizo un piloto del sistema en línea para sincronizar la fuente primaria con el sistema propio de información y posteriormente la gestión de la información.

Aun cuando la fortaleza del Observatorio de Drogas de Colombia es la gestión de información estadística¹⁰ y geográfica en materia de drogas, discriminada por municipios, así como la posibilidad del Sistema de Información de Drogas de Colombia de generar reportes abiertos, se hace énfasis en que el alcance del Observatorio va más allá de un sistema de información. Desde esta perspectiva, en el fortalecimiento interno que ha desarrollado en los últimos años el Observatorio, se ha generado se han generado ejercicios de seguimiento de prensa, así como estudios que lidera la Dirección de Política

contra las Drogas y Actividades Relacionadas, y un repositorio de investigaciones.

El equipo base de trabajo del Observatorio se encuentra compuesto por cinco personas: una coordinación, un *webmaster*, una persona dedicada a la gestión de información que sirve como articulador interinstitucional, otra dedicada al desarrollo de la información geográfica y un ingeniero de sistemas. Como se puede evidenciar, este equipo base se concentra en la generación de capacidades tecnológicas y la gestión de información, y sus capacidades investigativas y de análisis se suplen con los recursos de la Dirección de Drogas y la Subdirección de Estratégica y de Análisis, que a través de los grupos temáticos fortalecen los procesos de generación de conocimiento del Observatorio de Drogas.

Por otra parte, debe resaltarse que la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas ha apoyado el fortalecimiento del Observatorio de Drogas, y su papel ha estado fundamentalmente orientado a la intermediación en la información, como operador. En especial, debe resaltarse el papel de este organismo en el monitoreo de cultivos ilícitos.

3.1.2. Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT) de la Dirección de Justicia Transicional¹¹

Desde diciembre de 2006, como una iniciativa novedosa del Estado colombiano, se constituyó el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP), con el objetivo de consolidar un sistema de información sobre el proceso especial

¹⁰ Información disponible en materia de oferta, demanda y delitos asociados. Estos son los ejes temáticos de la producción de información que trabaja el Observatorio de Drogas, como elementos estructuradores del problema de política.

¹¹ Inicialmente denominado Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP). En este punto, agradecemos especialmente a Ricardo Munévar y José Rafael Quijano, quienes nos proporcionaron la información necesaria para la construcción de este apartado.

de Justicia y Paz que recién había comenzado a funcionar. Entonces, la Ley 975 de 2005 estableció un procedimiento especial, y su implementación presentaba importantes vacíos y retos. Estas situaciones se convirtieron en una oportunidad. De esta manera, desde sus inicios, el SIJYP comenzó a consolidar estadísticas de Justicia y Paz, tanto sobre postulados, como sobre víctimas, aunque inicialmente se concentró en los aspectos centrales del proceso. La labor inició con la discusión con cada una de las entidades que desempeñan alguna función en la implementación de la Ley de Justicia y Paz: cómo era su rol en el proceso y cómo estaban gestionando su información, para así identificar las necesidades y características que debía incorporar la herramienta.

Es necesario resaltar que las primeras dos fases del proyecto no lograron los resultados esperados, y para diciembre de 2009 se pensaba que no era viable tal como estaba constituido, principalmente porque era visto únicamente desde la perspectiva del desarrollo de *software*. Desde 2010 se comenzaron a integrar nuevas entidades al Sistema, lo cual se materializó a través del Decreto 299 de dicho año. Así mismo, se estableció como obligación de las entidades el sostenimiento del sistema (artículo 16) y de alimentarlo en las temáticas definidas¹² para que se dispusiera de información actualizada (artículo 17).

Unido a lo anterior, es un aspecto central para el éxito del sistema la voluntad política de compartir e intercambiar información. Si bien el decreto previamente mencionado consagra la obligación de unas entidades de reportar información, la posibilidad de contar con datos para consulta, de agilizar procesos, entre otros aspectos, incentivó la integración de nuevas entidades. Así las cosas, para 2013 más de diez entidades integraron las mesas técnicas del SIJYP.

Inicialmente, la concepción del sistema estuvo orientada al proceso de Justicia y Paz. Sin embargo, se planteó la necesidad de ampliarlo para incluir información relacionada con los mecanismos de justicia transicional (reparación de víctimas, restitución de tierras, etcétera). Finalmente, en diciembre 2013, a través del Decreto 3011 de 2013, se adoptó esta decisión, con la perspectiva de integrar eventualmente cualquier otro tipo de información relacionada con el proceso de paz con las Farc y otros grupos armados al margen de la ley.

Con más usuarios, se requirió la ampliación del sistema. Esto implicó el desarrollo de nuevos módulos y de capacidades tecnológicas. Dado que la base normativa del proceso de Justicia y Paz no estaba asentada, se requería contar con un sistema que fuera lo más parametrizable, para adaptarse a los retos y a las modificaciones que surgían e impactaban en la gestión de la información.

Un punto importante que se resalta en este proceso es que los avances institucionales en materia de sistemas y gestión de información eran muy dispares (algunas entidades ya habían avanzado con mucha sistematización y otras no). La respuesta del SIJYP fue empezar desde el punto en el que estaban las entidades que iban a entrar al sistema. El proceso debía ser laxo para vincularlas a todas y que requiriera el menor esfuerzo técnico. Esta vinculación no solo implicaba el desarrollo de *software*, sino el apoyo en la gestión de información, a través de web services, equipos, capacitación, digitadores y demás aspectos que la entidad necesitara.

Los componentes o elementos que han permitido contar con una herramienta sólida en el SIJT son los siguientes:

¹² De acuerdo con el artículo 15, las áreas de datos mínimas del sistema deben ser los registros sobre las personas, los grupos armados, la gestión de postulaciones, los bienes, los hechos, la administración de bienes, el estado socioeconómico, las exhumaciones, la gestión procesal, la atención integral a víctimas, la protección a víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz, los beneficios jurídicos de la Ley 782 de 2002 y demás normas que la prorroguen, modifiquen o adicionen, y las extradiciones.

- Desarrollo de *software*.
- Gestión de información.
- Voluntad política, en particular relacionada con la generación de procesos para compartir la información.
- Uso y apropiación del sistema y del uso de la información en el ámbito nacional.

Se resalta el papel central que jugó la alianza con Agencia de Cooperación de Estados Unidos (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que desde su inicio aportó recursos y otorgó una autonomía importante en su implementación, en la medida en que no se dependía de la anualidad de la ejecución presupuestal pública. Por lo tanto, se dispuso del capital humano y tecnológico necesarios para garantizar la continuidad del proceso. Por otra parte, se resalta la importancia mantener un equipo permanente dedicado al sistema. En el caso del SIJT, cinco personas han estado dedicadas al mismo. Este grupo de base ha tenido, además, los recursos de la fábrica de *software* y los digitadores, como apoyo complementario al proceso. El equipo permanente se ha buscado replicar en las demás entidades. En este mismo sentido, un aspecto que se considera favorable en este proceso es la tercerización del desarrollo del *software*.

Si bien actualmente se considera un error haber pensado el SIJYP como una herramienta tecnológica, en la medida en que se ha visto su papel trascendental como instrumento de gestión de información y de proceso, los logros y avances con su diseño e implementación

han constituido un importante precedente en gestión de información sobre casos y procesos.

Actualmente, el SIJT está en un proceso de visibilización y democratización de la información a través del mapa de justicia transicional, matrices que genera el sistema y boletines estadísticos. Se ha buscado desde 2015 permitir acceso libre a la información, y que no tenga restricción por razones de seguridad y privacidad. Por otra parte, en este momento se está adelantando el proyecto piloto de una versión del Sistema desarrollado para la Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas, desde julio de 2015.

La incidencia del sistema en el proceso de Justicia y Paz ha sido relevante como herramienta para agilizar los procesos dentro de las entidades. Así mismo, ha generado y fortalecido la confianza de las entidades en las oficinas públicas, y ha permitido visibilizar interinstitucionalmente las acciones que realizan cada una de las instituciones. Esto ha favorecido que las entidades no se abroguen competencias que no les corresponden, y que no se revictimice a quienes han sido víctimas del conflicto armado¹³. Finalmente, una fortaleza es la unificación estadística, que ha beneficiado al Comité Interinstitucional de Justicia y Paz.

El SIJT también ha fortalecido los procesos misionales de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho: en este sistema se encuentran articulados los procesos de indultos y postulación de desmovilizados a Ley de Justicia y Paz, lo que significa que es posible realizar estadísticas eficientes y reales de postulaciones e indultos.

¹³ Hoy, el SIJT ha logrado la unificación de procesos de la Ruta Única de Atención de Víctimas (RUAV) de la Defensoría del Pueblo, en dirección de la delegada de víctimas del conflicto armado, implementando el SIJT como su sistema misional, lo que ha dado como resultado, entre otros, las estadísticas en tiempo real de cuántas personas son atendidas por las regionales por casos de justicia transicional. En otras palabras, hoy es posible visualizar y estimar la estadística de atención y asesoría de víctimas de las 37 regionales nacionales de la Defensoría y, sobre todo, una eficiente atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Así mismo, es posible estimar las acciones realizadas en la actualidad por los defensores públicos de víctimas en procesos adelantados para casos de Justicia y Paz.

Por último, vale resaltar que hoy por hoy el Centro Nacional de Memoria Histórica, el Fondo para la Reparación de las Víctimas, el Inpec, el Ministerio de Defensa Nacional con el Grupo Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD), la Red Nacional de Información y la Fiscalía General de la Nación se han convertido en aliados estratégicos como usuarios y promotores de lo que hoy conocemos como SIJIT.

3.1.3 Construcción del Sistema de Estadísticas en Justicia de la Oficina de Información en Justicia¹⁴

“El contar con información confiable y de calidad sobre las diversas temáticas que abarca el funcionamiento del sistema judicial es fundamental para el diseño de políticas públicas, para dimensionar las necesidades del sistema, para evaluar sus resultados...”¹⁵. De acuerdo con lo anterior, y reconociendo los distintos esfuerzos existentes dispersos y desintegrados¹⁶, la Oficina de Información en Justicia inició en 2014 el proceso de construcción de una batería de indicadores con el objetivo de realizar el seguimiento y el diseño de políticas públicas en materia de justicia. Esta iniciativa se encuentra consignada en los 26 proyectos de *Justicia para la reconciliación* del anterior ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado.

De esta manera, este proyecto tiene como objetivo integrar, hacer compatibles y consolidar la información disponible en justicia y garantizar el acceso de la ciudadanía a información clara y transparente sobre

los datos relacionados con el sector justicia. La primera fase desarrolla distintas temáticas relacionadas con el sistema penal, drogas y justicia transicional.

Dentro de los ejes de estructuración de la batería se incluyó el de política criminal, que contiene las estadísticas sobre el sistema penitenciario, fenómenos criminales y algunas actuaciones de la Fiscalía General de la Nación. Dichos indicadores y estadísticas en materia de justicia se encuentran disponibles desde 2015 en una herramienta web que permite su consulta y divulgación.

Han surgido algunos obstáculos para el adecuado desarrollo del proyecto. Por una parte, la tecnología usada no es totalmente compatible con todos los navegadores, por lo cual se continúa trabajando en la superación de estas restricciones. Por otra parte, los sistemas de información de las distintas entidades en muchas ocasiones no son comparables y, más allá de las diferencias misionales, generan datos que no permiten análisis sistemáticos sobre la política. Adicionalmente, algunas veces el diálogo técnico y tecnológico con las distintas áreas no ha sido sencillo; lo deseable para la generación de insumos no siempre es lo posible en términos de la información disponible y de los aspectos técnicos.

Debe señalarse como aspecto altamente positivo que este proceso busca centralizar y sistematizar la gestión de información del Ministerio de Justicia y del Derecho. Esto permitirá disponer de esta con mayor agilidad, contar con un repositorio de datos depurados útil para las distintas dependencias que responda a las directrices sobre datos estadísticos, y generar un mejor

¹⁴ Sistema de Estadísticas en Justicia, de consulta pública y disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ministerio/Sistema-indicadores/Sistema-indicadores/index.html> (consultado el 30 de diciembre de 2015). Agradecemos a la Oficina de Información en Justicia por compartirnos documentos que permitieron construir este apartado.

¹⁵ Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia. Alcance. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ministerio/Sistema-indicadores/Sistema-indicadores/alcance-oij.html> (consultado el 30 de diciembre de 2015).

¹⁶ En este sentido, se señala en el sitio web del Sistema: “Así pues, pese a los diferentes esfuerzos, la información relacionada con el funcionamiento del sistema judicial del país es incompleta, contradictoria y de difícil acceso, tanto para el Estado como para los ciudadanos”. *Ibíd.*

diálogo con las entidades productoras, con las cuales están en proceso de formalización acuerdos únicos de intercambio de información. Adicionalmente, es fundamental esta estrategia para generar información disponible para consulta de la ciudadanía.

Se espera que a través de este proyecto se robustezca un sistema de información confiable y de calidad sobre las diversas temáticas que abarca el funcionamiento de la Justicia y realizar el seguimiento y el diseño de políticas públicas en este sector.

3.2

Antecedentes nacionales

¹⁷ Se podría destacar en este punto la Comisión Intersectorial para el Seguimiento del Sistema Penal Acusatorio (Cispa); en materia de drogas, el Consejo Nacional de Estupefacientes (en el apartado anterior se desarrolló lo relativo al Observatorio de Drogas de Colombia, como herramienta técnica); en materia de lavado de activos, la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA), el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal, entre otros.

¹⁸ Aquí se pueden mencionar el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas y el Centro Integrado de Inteligencia contra las Bandas Criminales.

¹⁹ Entre otros, se pueden destacar los procesos adelantados por la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia, hoy Ministerio del Posconflicto, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos; la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres; la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes por Grupos Organizados al Margen de la Ley, y la Red Nacional de Observatorios del Delito del Observatorio del Delito.

²⁰ Finalmente, se puede mencionar la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual, entre otros.

En el contexto nacional se han desarrollado múltiples estrategias orientadas a la articulación interinstitucional¹⁷, a la generación de información para la toma de decisiones de política¹⁸ y al diseño de estrategias orientadas a la prevención, persecución y sanción del delito¹⁹, así como al seguimiento y evaluación de la política²⁰. En este punto se destacan algunas experiencias relevantes para el Observatorio de Política Criminal, que pueden ser un referente para la consolidación de este, pero también, en especial en el caso de la Policía y la Fiscalía, aliados estratégicos para su funcionamiento.

3.2.1. SINEJ (Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales)

La búsqueda por conformar una instancia nacional que ejerza el liderazgo en la gestión de la información y su uso en la toma de decisiones, vinculada al sector justicia en general y específicamente a la política criminal, se expresó desde el año 1996 con la expedición de la Ley 270, Estatutaria de Administración de Justicia, en la cual se expresa que el Consejo Superior de la Judicatura estaba obligado a “diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados sistemas de información que, incluyan, entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales” (artículo 106), el cual se alimentaría por los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y quienes administran justicia.

Respondiendo a este mandato, el artículo 107 de la citada ley, creó el Sistema Nacional de Estadística Judiciales (SINEJ), como instancia de articulación interinstitucional

que tiene a su cargo el proceso de gestión de la información relacionada con el funcionamiento de la Rama y aquella vinculada con la formulación de la política judicial y criminal del país. La coordinación del SINEJ quedó a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, instancia que debería recolectar, procesar y producir la información requerida para la toma de decisiones por las entidades competentes para la adopción de políticas relacionadas con el sector.

En este sentido, las siguientes son las funciones adicionales que se le asignaron al Consejo Superior de la Judicatura vinculadas con el SINEJ (Ley 270 de 1996, artículo 109):

1. Elaborar el Plan Estadístico Judicial, el cual será consolidado con el Plan Estadístico Nacional.
2. Coordinar el trabajo estadístico de las entidades productoras y de las entidades usuarias del sector.
3. Conformar grupos de trabajo con el fin de que se adelanten investigaciones de carácter específico.
4. Organizar y administrar el centro de documentación sociojurídica y el Banco de Datos Estadísticos, como fuente de consulta permanente.
5. Elaborar un Anuario Estadístico con el objeto de registrar el comportamiento histórico de las variables representativas de los programas del sector y de la justicia en general.

6. Desarrollar estudios analíticos sobre la base de la información estadística recopilada.
7. Fomentar el intercambio informativo y bibliográfico con entidades nacionales e internacionales, con el objeto de mantener actualizado el centro de documentación.
8. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.

Así mismo, con colaboración del Comité Técnico Interinstitucional, en el cual participan los directores de cada una de las entidades que conforman el SINEJ²¹, coordinará “los intercambios electrónicos entre todos los organismos que forman parte del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales”, a través de la interoperabilidad de los sistemas de información (artículo 110).

En el desarrollo del SINEJ, en el marco del cumplimiento de estas disposiciones, a lo largo de 20 años se conocen los siguientes resultados (CEJ, 2014, p. 25):

- **1996:** establecimiento de acuerdos interinstitucionales para el reporte periódico de información, y desarrollo de formatos para la estandarización de la información diseñados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE).
- **1997:** puesta en funcionamiento de la herramienta informática para el cargue automático, consolidación y consulta de información relacionada con el movimiento

²¹ Las instancias estatales que integran el SINEJ, según la Ley 270 de 1996, son los órganos que integran la Rama Judicial; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Salud Pública; el Departamento Nacional de Planeación; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística; el Departamento Administrativo de Seguridad (hoy la Dirección Nacional de Inteligencia); el director de la Policía Nacional, y el director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

de procesos de los despachos judiciales, a través del Sistema de Registro de Información Estadística de la Rama Judicial (Sierju).

- **2005/2006:** directorio actualizado de servicios estadísticos con las principales variables usadas por las entidades del SINEJ.
- **2007:** definición del plan de información básica sectorial y del modelo de sostenibilidad.
- **2009/2010:** línea base de indicadores realizada por el Dane.
- **2013:** nuevo plan estadístico.

Como se observa, a la luz de los hitos que se mencionan, no es claro el logro de los objetivos que se había planteado para el SINEJ como instancia coordinadora de la gestión de la información del sector justicia en general, y en específico, de la política criminal, empezando por la carencia de datos para los análisis que se propuso y, en especial, para la toma de decisiones; más aún, al considerar que la información se relaciona principalmente con la gestión de los procesos del sector; mas no con el de las políticas. Tampoco la interoperabilidad de los sistemas de información ha empezado a funcionar; ni siquiera en sus fases de acuerdos y protocolos para tal fin.

Hay que señalar que a partir del año 2014 en adelante el SINEJ ha trabajado en una batería de indicadores para la política criminal y la política judicial, toda vez que la batería realizada entre 2009 y 2010 por el Dane, a través de un convenio interadministrativo con el cual se le encargó el diseño e implementación

de una línea base²², no cumplió con las expectativas y no da una respuesta integral a los requerimientos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, ya que no incorpora la totalidad de las entidades que hoy prestan servicios judiciales; el Dane no hizo una propuesta de indicadores para política judicial y solo elaboró un ejercicio referente a la política criminal; su diseño carece de marco conceptual y aparentemente desconoce los criterios que para la política criminal debieron ser tenidos en cuenta (CEJ, 2014, p.5).

Esta propuesta constaba inicialmente de 61 indicadores para la política criminal, según el documento realizado por la consultoría de la CEJ, basado en una cadena de valor diseñada para la política criminal, en la que hay indicadores de insumo vinculados a los recursos humanos y físicos de los despachos; indicadores de desempeño relacionados con el proceso penal acusatorio; indicadores de producto, que se refieren a las sentencias y penas impuestas, e indicadores de resultados, ligados a la reincidencia, a la resocialización de los penados y a los fallos ejecutados. Así se percibe un fuerte componente eficientista en la propuesta, que, como lo señala la propia CEJ, sigue análisis económicos de la criminalidad (2014, p.88), sin responder claramente a los objetivos e impactos de la política²³.

3.2.2. Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación de la Fiscalía General de la Nación

Por medio del Decreto 016 de 2014, por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, se creó —entre

²² Señala la Corporación Excelencia a la Justicia que los resultados del Convenio fueron la formulación del Plan Estadístico Sectorial; el establecimiento de la batería de 67 indicadores base para formulación de Política Criminal concertados con las entidades, con información de la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Inpec; diseño de aplicativo línea base de indicadores SINEJ (2014, p. 26)

²³ La cadena de valor propuesta, como la denomina la CEJ, consta de las siguientes fases y del número respectivo de indicadores: tipificación de delitos y penas: siete indicadores; oferta: siete indicadores; denuncias: cuatro indicadores; capturas: cuatro indicadores; detención preventiva: cinco indicadores; salidas tempranas: siete indicadores; imputación: cuatro indicadores; sentencia condenatoria: 11 indicadores; eficacia: seis indicadores; tiempo efectivo de la condena: un indicador; pospenados: un indicador; reincidencia: cuatro indicadores (CEJ, 2014).

otras— esta dirección como dependencia adscrita al despacho del Fiscal General. Según el artículo 6 del decreto en cita, esta Dirección tiene como funciones asesorar al Fiscal General en materia de política criminal, en la formulación de estrategias para aplicar filtros a las denuncias y órdenes de trabajo a la Policía Judicial, liderar investigaciones y estudios sobre la materia, proponer directrices interpretativas u orientativas dirigidas a la eficiencia y coherencia en el ejercicio de la acción penal, evaluar los resultados de la implementación de políticas públicas dirigidas a asegurar el cumplimiento misional de la institución, dirigir la elaboración e implementación del plan estratégico de la Fiscalía, dirigir el proceso de seguimiento a la inversión presupuestal, entre otras.

Estas funciones se descentralizan en dos subdirecciones: Políticas Públicas y Planeación. Para los propósitos de este documento técnico resulta más interesante profundizar en la Subdirección de Políticas Públicas que, según el artículo 7 del decreto 016 de 2014, tiene —entre otras— la función de “analizar la información sobre el comportamiento delictivo del país y adelantar estudios e investigaciones que apoyen al Fiscal General de la Nación en su participación en la formulación de la política del Estado en materia criminal y en la elaboración de proyectos de ley que se presenten al Congreso de la República”. E incluso puede “realizar diagnósticos de la normativa vigente que incidan en el diseño y cumplimiento de las políticas instauradas al interior de la Fiscalía y proponer nuevas iniciativas legislativas o modificaciones a las mismas cuando a ello haya lugar”²⁴.

Para acompañar esta labor, la Dirección Nacional cuenta con la Sección de Administración y Análisis de los Sistemas de Información —Saasi, en el marco de la implementación del proyecto de Plataforma de Análisis para la Investigación Penal (PAIP)²⁵—. Según el artículo 3 de la Resolución 01708 de 2015 de la Fiscalía General de la Nación, la Sección tiene como función —entre otras— “diseñar, formular, adoptar y promover políticas, planes y proyectos relacionados con los sistemas de información misional y el uso de herramientas tecnológicas de apoyo al interior de la Fiscalía General de la Nación”.

Es importante destacar que dentro de los logros más importantes de esta Dirección Nacional estuvo haber determinado las dinámicas delictivas que impulsaron a que la Fiscalía adoptara el Plan Nacional de Priorización Interdependencias 2016 (Resolución 0237 de 2016). Según se lee en los antecedentes de lo que allí se ordena, “producto de este análisis, se identificaron varias regiones, departamentos y municipios en los que se presentan fenómenos delictuales concentrados de un impacto superior al del resto del territorio nacional y en las cuales la acción articulada e inmediata de toda la Fiscalía se hace más relevante para enfrentarlos de manera efectiva. Dichas regiones, departamentos y municipios son la zona pacífica, particularmente los municipios de Buenaventura, Tumaco y Barbacoas; el Bajo Cauca Antioqueño y el Urabá; La Guajira; el Catatumbo, y los Llanos, concretamente el departamento del Meta y algunos municipios de Vichada y Guaviare”.

²⁴ Sobre las funciones de la Subdirección de Planeación, se puede consultar el artículo 8 siguiente del mismo Decreto 016 de 2014.

²⁵ Es un proyecto previo al decreto de reestructuración de la entidad (016 de 2014) que se formalizó con la Resolución 03131 de la Fiscalía General de la Nación. Según el diagnóstico realizado en 2012, que dio lugar a la Directiva 001 de ese mismo año mediante la que se consagra la priorización de casos y la investigación en contexto, la Fiscalía necesitaba de una plataforma de análisis para optimizar recursos y ser más eficiente en términos investigativos (principalmente para macrocriminalidad). En consecuencia, se formuló el proyecto Paip, que tuvo que ser intervenido luego de la reestructuración y, mediante la Resolución 01259 de 2014 de la Fiscalía General de la Nación, tomó un nuevo impulso dejando a cargo del proyecto a la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación. Debido a las proyecciones del Paip, se consideró conveniente institucionalizarlo de tal modo que se incorporara al organigrama institucional como una Sección con personal y destinación presupuestal. Así nació el Saasi.

3.2.3. Observatorio del Delito de la Policía Nacional

El Observatorio del Delito de la Policía Nacional es una de las experiencias más destacadas en generación de información orientada a la toma de decisiones estratégicas que se ha construido en el Estado colombiano. Es el encargado de producir “análisis e investigación criminológica sobre la manifestación y evolución del delito, estableciendo causas, efectos e impactos que permitan formular recomendaciones y asesorar la construcción de estrategias de prevención e intervención del delito, en aras de orientar la toma de decisiones del mando institucional, entidades gubernamentales y no gubernamentales, que impacten en la política pública”²⁶.

Dicha función, que coincide con una de las que han sido señaladas en materia de política criminal tanto para la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria como para el Consejo Superior de Política Criminal, tal como se expresa en sus objetivos, se orienta a establecer lineamientos e incidir en las decisiones de políticas de seguridad ciudadana²⁷.

Las labores de recopilación estadística anual y sistematizada se vienen adelantando por la Policía desde 1958, cuando se comenzó a producir la publicación Estudio criminológico, que actualmente corresponde con la publicación seriada Revista Criminalidad, categorizada y reconocida por Colciencias. Adicionalmente, son productos del Observatorio los análisis criminológicos semanal,

temático y prospectivo, la apreciación de situación criminológica, el desarrollo de investigaciones y estudios criminológicos²⁸.

3.2.4. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

En 1999 se creó el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el fin de hacer seguimiento, desde el Estado, a la compleja situación de derechos humanos, violencia y conflicto armado que vivía el país en esos momentos. Este observatorio tiene como finalidad consolidar y analizar insumos para la formulación o adecuación de políticas públicas con base en información “real y verificable”. En esa medida, las principales bases de datos e información que utiliza provienen de entidades estatales. Sin embargo, en ciertos temas específicos, acude a las bases de datos de organizaciones sociales con especial reconocimiento en el sector. Los datos que consolida están relacionados con violaciones a los derechos a la vida, la integridad y la libertad, así como desmovilizaciones individuales y ataques contra la infraestructura petrolera. Según el portal del Observatorio, en él reposan alrededor de 4,5 millones de datos (cifras y registros). Algunos de ellos, incluso, desde el año 1990, como la información sobre homicidios individuales y víctimas de minas antipersonas.

²⁶ Observatorio del Delito. http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/red_observatorios (consultado el 14 de marzo de 2016).

²⁷ Desde esta perspectiva, el objetivo declarado por el Observatorio del Delito es “producir lineamientos conceptuales, teóricos y prospectivos para incidir en la construcción de la política criminal a nivel nacional, regional y local, a través de la acertada asesoría en la toma de decisiones, encaminada a consolidar la seguridad ciudadana, desde la óptica de la corresponsabilidad y el trabajo inter e intrainstitucional”. Información disponible en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/red_observatorios (consultado el 14 de marzo de 2016).

²⁸ Ídem

3.3

Antecedentes en los entes territoriales

Este apartado presenta un breve reporte sobre los observatorios de distintas temáticas que se han constituido a nivel territorial para aproximarse a fenómenos de violencia, a delitos específicos y a seguridad ciudadana. Este barrido ha tenido como objetivo identificar la información que producen, sus objetivos y las posibilidades de articulación con los mismos.

Se identificaron 29 observatorios relacionados con el delito, la violencia y la seguridad²⁹. Solo dos de ellos (el Observatorio del Delito y la Convivencia Ciudadana del Municipio de Neiva y el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia —SISC— de la Gobernación de Antioquia) mencionan la línea de política criminal específicamente.

Al detenerse en el nivel territorial al que corresponden, se encuentra que dos son de carácter regional, entendiendo por esto que su área de interés está compuesta por dos o más departamentos o regiones del país; de orden departamental son seis, mientras que municipales o distritales son 21.

Una forma adicional de caracterizarlos es por la naturaleza de la institución de quien dependen los observatorios. De los 29 observatorios, 11 son públicos, estando bajo la responsabilidad de las instancias departamentales o municipales encargadas de las políticas públicas de seguridad, convivencia y respeto y promoción de los derechos humanos: las secretarías de Gobierno o del Interior; también se incluye la Secretaría de la Mujer de Bogotá, como orientadora de la política pública para las mujeres, incluyendo entre sus líneas la prevención, tratamiento y lucha contra la violencia de género. Por su parte, son 13 los liderados por el sector privado, de las cuales 12 son iniciativas de la Cámara de Comercio y la Red de Ciudades Cómo Vamos, y uno es fundación, correspondiente a la ciudad de Palmira. Finalmente, se identifica que uno es de carácter mixto, al agrupar a entidades del sector público y del privado, mientras que cuatro observatorios están vinculados a entidades académicas del orden territorial.

²⁹ Adicionalmente aparecen otros observatorios, los cuales no registran mayor información en las páginas web, sus vínculos no están habilitados o están en proceso de diseño y consolidación. Esos últimos son los casos de Barrancabermeja, Meta y Floridablanca; los demás corresponden a Facatativá, Fusagasugá, Yopal, Nariño y Tolima.

3.3.1. La razón de ser de los observatorios y sus objetivos

En los casos en que se estableció de forma clara la misión de los observatorios (24), se concluye que la mayoría se conciben como la instancia técnica que caracteriza los fenómenos violentos y de delincuencia, identificando y analizando la información para tal fin, algunos con análisis profundos a manera de diagnóstico e investigaciones, mientras que otros con base en información cuantitativa. Solo uno de ellos (el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana —CEACSC) expone como misión la formulación de políticas públicas en materia de derechos humanos, convivencia, seguridad, acceso a la justicia, construcción de ciudadanía, gobernabilidad democrática y fortalecimiento. Otros 13 señalan que su misión es brindar insumos para el proceso de políticas públicas, en todas sus etapas, así como a la toma de decisiones por las autoridades. Los restantes están dirigidos a la generación de información, dos específicamente son sistemas de información como tal, es decir, proveedores de información en relación con las dinámicas de los fenómenos señalados.

Respecto a los objetivos que se plantean los observatorios, 21 señalan alguno o hasta cinco, sobresaliendo nuevamente brindar insumos para la toma de decisiones y las orientaciones de la política pública de seguridad y convivencia (14), estrechamente relacionadas con la generación de información (se entiende desde la recolección pasando por la validación, sistematización y análisis), que se resaltó en 17 observatorios, así como con la articulación y promoción de espacios de discusión en diferentes niveles y con los diversos actores institucionales para el intercambio de información, reflexiones, experiencias y buenas prácticas (11). Cuatro observatorios contemplan, además, entre sus objetivos realizar investigaciones de tipo interdisciplinar, tipo interdisciplinar y la vinculación de perspectivas subjetivas que permitan encontrar causalidades de mayor profundidad. Finalmente, tres observatorios concretamente señalan como objetivo difundir y socializar la información y estudios producidos de forma abierta y generalizada a través de diferentes medios.

3.3.2. Temáticas y áreas de trabajo

En solo seis casos no se logra identificar mayor especificidad en las líneas temáticas de los observatorios, más allá de que abordan temas relacionados con la delincuencia, la seguridad y la convivencia. En los restantes, es posible identificar las temáticas gruesas de trabajo o la lista de los eventos violentos y delictivos que son el objeto de sus fines.

Las actividades de los observatorios (procesamiento y análisis de información, georreferenciación, desarrollo de estudios e investigaciones) se orientan principalmente a aquellos fenómenos que atentan contra la vida, siendo el homicidio el que más sobresale, junto a las muertes violentas en general y las lesiones personales; le siguen los delitos contra el patrimonio junto a los hechos relacionados con la accidentalidad vial. En menor número aparecen aquellas problemáticas ligadas a la convivencia, señalándose así los conflictos comunitarios, las conflictividades, las contravenciones y los factores relacionados con el espacio público. Los delitos sexuales también surgen, aunque en menor frecuencia, junto a la violencia intrafamiliar y el microtráfico. Por su parte, los ejercicios de la red de Ciudades Cómo Vamos y de las Cámaras de Comercio como valor agregado contemplan la información que se desprende de las encuestas de victimización y de percepción.

Lo anterior se refleja al indagar por los sistemas de información con los que cuentan los observatorios; 22 de ellos lo tienen, aclarando que en el caso de las ciudades de la red Cómo Vamos o de Cámara de Comercio cuentan con la sistematización de las encuestas de percepción y victimización, algunas veces en el marco de las encuestas de calidad de vida que realizan.

3.3.3. Algunas experiencias destacadas

En materia de seguridad ciudadana, el primer observatorio de América Latina y el Caribe nació en Cali en 1993 y se proponía el estudio de la violencia

desde la epidemiología³⁰. Este trabajo se orientaba a generar respuestas a “la grave crisis de seguridad que el país afrontaba desde la segunda mitad de los años ochenta” (Srur, 2014, p.15).

Así, de acuerdo con el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue en 1991, conocido como el año más violento para el país, cuando el gobierno local sintió la necesidad de canalizar grandes esfuerzos para comprender de forma más efectiva la violencia del país, a través de la captura de mayor y mejor información, y así enfrentar de manera más efectiva los delitos. Además del uso de las herramientas como el CompStat, el gobierno diseñó otras orientadas a la política nacional de seguridad, a partir de la gestión y análisis de información del Centro de Información Estratégica Policial (CIEP), el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Fiscalía, el Instituto Nacional de Medicina Legal y otras entidades sectoriales que, desde el nivel local reportaban contingencias específicas según sectores determinados (salud, transporte) (Srur, 2014, p. 15).

Aunado a lo anterior, se creó también el Sistema de Vigilancia de Lesiones Fatales en Cali, con el fin de “orientar, seguir y evaluar su gestión, y superar divergencias en los datos sobre muertes violentas en la ciudad registradas por la policía y medicina forense” (Srur, 2014, p.15). Lo novedoso de este

sistema fue la implementación estratégica de la triangulación de la información, pero implementada de forma empírica, es decir, por medio de un proceso que integraba datos de diferentes instituciones en un mapa de información común, el cual era confrontado en reuniones semanales en un comité en el que se analizaban, evaluaban y evacuaban eventuales divergencias (Srur, 2014, p.18).

Adicionalmente, en 1995, el alcalde Antanas Mockus creó el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD) como parte del Observatorio Urbano, previamente constituido³¹. Este sistema analizaba las dinámicas del conflicto desde una perspectiva diferente, llamada cultura ciudadana, la cual pretendía estudiar la cultura urbana o de la ciudad como medio de identificar alertas tempranas. En esa medida, las estrategias del alcalde retoman parcialmente la experiencia de Cali, a través del desarrollo de reuniones periódicas interinstitucionales en materia de seguridad, la suscripción de acuerdos para compartir información y la creación de un repositorio orientado a la satisfacción de las necesidades del Consejo Distrital de Seguridad. Gracias a estas prácticas, se lograron identificar zonas críticas en las que se priorizaba la intervención o entre las cuales se podía comparar la gestión realizada y, así, generar demandas específicas en términos de posteriores capacitaciones (Srur, 2014, p.19).

³⁰ Dos de los principales enfoques que han sido hegemónicos en el estudio de la criminalidad: el epidemiológico, el cual intenta comprender el fenómeno desde una visión médica de causas y contexto; y el de cultura ciudadana (Srur, 2014, p.17).

³¹ Actualmente, el CEACSC (Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana).

3.4

Antecedentes internacionales

Este último apartado de los antecedentes tiene como propósito rastrear en experiencias internacionales elementos valiosos que sirvan como reflexiones en el proceso de construcción del Observatorio de Política Criminal. En esta sección se escogieron algunos ejemplos que, por su orientación, perspectiva teórica o resultados, pueden ser destacados en este ejercicio.

Un observatorio es un “lugar o posición que sirve para hacer observaciones” (Observatorio del Voluntariado, 2010, p.17). Así, resulta comprensible la apropiación del término por militares, astrónomos, meteorólogos y cuerpos de inteligencia, para hacer referencia a un lugar, generalmente elevado, que permite visibilizar el territorio o parte de él desde una perspectiva panorámica e integral, facilitando la contemplación “privilegiada” del entorno y la formulación de intervenciones estratégicas en el mismo (Observatorio del Voluntariado, 2010, p.7).

Sin embargo, este concepto —al parecer técnico y físico— fue ganando terreno como método de investigación de los científicos sociales de los años sesenta, hasta consolidarse con mayor fuerza en los noventa y primeros años del siglo XXI, gracias a las llamadas “nuevas tecnologías y modernos métodos de investigación e información global” (Observatorio del Voluntariado, 2010, p. 11; Srur, 2014, p. 4), pues era asociado a un lugar (organización, entidad, estructura) que permitía estudiar y abordar diversas problemáticas sociales, desde una mirada especializada o, si se quiere, más científica, a través de un riguroso ejercicio de observación, monitoreo y seguimiento del fenómeno en cuestión.

En este sentido, por ejemplo, el incremento de derechos sociales y económicos reconocidos por el Estado conllevó, en algunos países occidentales, de forma paralela, a un incremento en la generación de información sobre los sectores en los que estos derechos eran promulgados y protegidos, con el fin de verificar su impacto y efectividad en materia de goce efectivo de garantías, programas y alcances prácticos para implementar la política pública. Por lo anterior, el Estado necesitó diseñar “medios más perfeccionados y sofisticados, capaces de gestionar y comprender un volumen de datos que de otro modo no sería posible

tratar” (Observatorio del Voluntariado, 2010, p. 15). Es decir, se hizo necesario diseñar sistemas de información que captaran la realidad del territorio nacional en el que iba a incidir el gobierno y permitieran, a su vez, hacer seguimiento a los efectos que, *a posteriori*, generaba la implementación de una política pública determinada.

En consecuencia, surgieron los primeros observatorios públicos o de iniciativas gubernamentales, como nuevos métodos de conocimiento sobre necesidades y problemas sociales, por el sector público, los cuales asociaban variables de contexto, capaces de superar “la estricta mirada estadística” (Observatorio del Voluntariado, 2010, p.15) intentando abordar, en su integralidad, las complejidades de los fenómenos sociales sobre los que se pretendía incidir. Adicionalmente, se creyó que estos métodos y herramientas basadas en la observación y monitoreo permitirían aprehender mejor las demandas de cada sector y, con ello, adoptar respuestas de política más efectivas.

Unas de las primeras experiencias conocidas, hoy vigentes, sobre generación de datos estadísticos en materia de criminalidad y justicia se puede rastrear en Estadísticas de Canadá, agencia del gobierno federal de Canadá, creada en 1971 y encargada de la producción de estadísticas, en distintas áreas, en especial, crimen y justicia³². La oficina ha sido considerada un referente en producción de estadísticas y generación de modelos de calidad (Dane, 2012, p.30).

Otro ejemplo destacado de sistematización de datos estadísticos y análisis para la generación de estrategias frente al delito y el funcionamiento de los sistemas de justicia es la Oficina de Estadísticas de Justicia de Estados Unidos. El 27 de diciembre de 1979, en cumplimiento de la Ley de Mejoras para el Sistema de Justicia de 1979 (Justice Systems Improvement Act of 1979), se ordenó la creación de la Oficina de

Estadísticas de Justicia, como componente de la Oficina del Programa de Justicia del Departamento de Justicia de Estados Unidos, para recolectar, analizar, publicar y clasificar información sobre crimen, criminales, víctimas del crimen y la forma en que opera el sistema de justicia, en todos los niveles del gobierno. Estos datos eran considerados cruciales para los estados federales y los diseñadores de la política a la hora de combatir el crimen de forma eficiente³³.

Respecto de la generación de insumos para el desarrollo de estrategias de prevención del delito, se destaca el CompStat —Computer Statistics—, de Nueva York, creado en 1994 como uno de los primeros ejemplos, reconocido como un ejercicio exitoso de reducción del crimen, a través de análisis prospectivos y estratégicos del delito (inteligencia criminal) con herramientas tecnológicas de información geográfica. Debe destacarse que el alcance de este ejercicio se orienta sobre todo a estrategias de seguridad ciudadana (Sruur, 2014, p.23).

Por su parte, fueron apareciendo nuevos observatorios, tanto en la región como en Europa, cuyos alcances territoriales, según los objetivos misionales respectivos, excedían el ámbito puramente nacional. En este sentido, entre los principales observatorios estatales que surgieron al inicio de los años noventa se recuerdan los siguientes (OEA, 2008, p.36):

- Se creó en Lisboa en 1993 el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), en virtud de la necesidad regional de armonizar las políticas de los países vecinos en esta materia. Así, el OEDT, aún vigente, ha pretendido consolidar mejores niveles de recolección de información, generar intercambios ágiles en materia de políticas de prevención y de salud sobre el tema y homologar las diversas legislaciones internas.

³² Statistics Canada. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html> (consultado el 14 de noviembre de 2015).

³³ Bureau of Justice Statics. About Us. Disponible en: <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=abu> (consultado el 14 de noviembre de 2015).

Recientemente, el Observatorio trabajaba articulado con Europol, Eurojust y la Estrategia Europea en Materia de Lucha contra la Droga 2005-2012 para ser implementados conjuntamente a través de dos planes de acción dirigidos al intercambio de información y experiencias, así como de actuación policial conjunta (Parlamento Europeo, 2012, p.10).

- En 1994, por iniciativa de los gobiernos de Canadá, Francia y Quebec, inspirados en el trabajo del alcalde francés Gilbert Bonnemaïson, se creó el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)³⁴, como una de las acciones estratégicas de estos gobiernos, vinculadas a la prevención del delito. Desde su creación, el CIPC ha trabajado en mejorar su base de datos con el fin de garantizar mayor calidad, acceso y publicidad de la información relevante que tiene sobre prevención estratégica y seguridad, desde una perspectiva comunitaria. Hoy es la única organización no gubernamental mundial enfocada exclusivamente en la prevención de la criminalidad desde un modelo integral de seguridad comunitaria³⁵.
- En 1998, se creó el Observatorio Europeo de Violencia Escolar, financiado por la Comisión Europea del Consejo Regional de Aquitania y la Universidad de Bordeaux, Francia. Sus fines principales se orientan a evaluar el clima escolar, realizar encuestas y acuerdos de cooperación con otros países no europeos para cotejar e intercambiar información pertinente, y desarrollar talleres y seminarios para capacitar al personal educativo en temas de seguridad y justicia, relacionados con la violencia escolar. Así mismo, realizar evaluaciones de impacto de los programas de intervención e identificar buenas prácticas. Para ello, el Observatorio se estructuró sobre dos redes de trabajo específicas y complementarias, las cuales debían buscar y consolidar insumos relevantes para que el Observatorio se convirtiera en un robusto centro de documentación e información regional sobre el tema: i) red de investigadores (sociólogos, psicólogos, criminólogos) encargados de dar contenido y alcance multidisciplinar a la información que se recopila; ii) red práctica, encargada de gestionar intercambios entre los diferentes componentes del sistema educativo y las instituciones responsables del cuidado de niños y jóvenes. Este observatorio aún se encuentra vigente y realiza trabajos científicos, considerados valiosos y con alto grado de influencia en la región³⁶.
- En 1999, en Argentina, como parte del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, se creó el Sistema Nacional de Información Criminal.
- En Chile, en 1999, la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior creó el Sistema Nacional de Información Delictual.

³⁴ Portal del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Disponible en: <http://www.crime-prevention-intl.org/es/welcome.html> (consultado el 14 de noviembre de 2015).

³⁵ En 2012, por ejemplo, el CIPC, de forma conjunta con el Centro de Estudios y de Cooperación Internacional (CECI), apoyó técnicamente la creación del Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del Sistema de Integración Centroamericano (Obsica), el cual implementó un sistema de evaluación, seguimiento y análisis de la información oficial de seguridad democrática. Esta información recogida y analizada debe servir para ser utilizada en el desarrollo de políticas públicas o de estrategias para mejorar la seguridad y facilitar la convivencia de la población centroamericana. Hoy, este observatorio es administrado por la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (Sica).

³⁶ Portal del Observatorio en línea: <http://www.oijj.org/es/organizations/general/observatorio-europeo-de-la-violencia-escolar> (consultado el 17 de octubre de 2015).

Desde finales de los años noventa, la OEA promovió una mayor coordinación de las políticas de lucha contra la droga en sus estados miembros. En consecuencia, además de gestionar y financiar proyectos de cooperación nacional en este ámbito —entre los que se encuentra, por ejemplo, el Observatorio Salvadoreño Antidrogas—, creó, en el año 2000, el Observatorio Interamericano sobre Drogas y su Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) (OEDT y CICAD-OEA, 2010).

En los años siguientes, la constitución de nuevos observatorios continuó aumentando, con tendencias a focalizar el ejercicio de monitoreo, bien desde una perspectiva local determinada o concentrando el estudio en temas y componentes específicos de la política criminal general, según los sectores que los gobiernos de turno eligieran para fortalecer, pero sin que concurrieran diferentes temas o elementos, de forma integral o multidimensional, en un mismo observatorio. Se puede citar como ejemplo de este tipo de procesos, el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (Cenadoj), creado a través del Acuerdo 037 de la Presidencia del Organismo Judicial de Guatemala, el 17 de junio de 2002, con el propósito apoyar la actividad jurisdiccional con la selección, ordenamiento, análisis, tratamiento, edición, publicación y difusión de información y datos estadísticos jurídico-legislativos y jurisprudenciales³⁷.

Asimismo, se pueden resaltar el Sistema Nacional de Estadística, Seguridad Pública y Justicia Criminal

de Brasil, creado en 2004 como parte del Ministerio de Justicia; el Sistema de Investigación Criminal, de la Procuraduría General de República Dominicana (2005); el Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad, del Ministerio del Interior en Uruguay (2005), y el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, constituido en el año 2006 en Ecuador, como parte de la Unidad Técnica Ejecutora del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, adscrita al Ministerio de Gobierno Ecuatoriano³⁸.

Por otra parte, se evidencia que el estudio de fenómenos criminales ha tenido la tendencia de generar integraciones a nivel regional e incluso internacional, para abordarlos de forma conjunta. Así, nació el Observatorio Centroamericano de la Violencia (Ocavi), cuyos campos de estudio comprenden la justicia, la violencia y la seguridad, desde una perspectiva más amplia que el simple abordaje de la seguridad ciudadana y algunos delitos³⁹. La novedad de estos observatorios, en términos de estrategia, era compartir con mayor fluidez la información existente entre los diferentes países. En el caso del Observatorio Centroamericano, por ejemplo, la información se enlaza entre México, Estados Unidos, Canadá y otros países de América Latina y del mundo.

En el mismo sentido, surgió el Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe, creado en el marco del Consenso de Quito y adoptado en la Conferencia Regional de la Cepal de 2007. Con este observatorio se pretendió consolidar

³⁷ Página oficial del Centro de Análisis Cenadoj, disponible en: <http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cenadoj.html> (consultado el 14 de octubre de 2015).

³⁸ Este observatorio contó con el apoyo de la OEA para su financiación y centró sus esfuerzos en estandarizar y mejorar la información sobre criminalidad nacional existente. A la fecha, trabaja exclusivamente con datos de la Policía Nacional, pero adelanta esfuerzos para unir los datos que produce la Fiscalía.

³⁹ Las dimensiones de análisis son i) midiendo desigualdades, (ii) economía del cuidado, (iii) género y gobernanza, (iv) cambio climático, (v) ciencia y tecnología, (vi) movimientos sociales, (vii) agenda post-2015, (viii) soberanía alimentaria. Este observatorio está ubicado en El Salvador; pero tiene información de países centroamericanos como Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Adicionalmente, dado el carácter transnacional de algunas problemáticas el Ocavi, incluye información de México, Estados Unidos, Canadá y otros países de América Latina y del mundo. Información disponible en la página oficial del observatorio: <http://www.amuprev.org/noticias/?id=20> (consultado el 14 de octubre de 2015).

una herramienta útil a los Estados miembros “para el seguimiento del cumplimiento de la agenda regional, con base en un conjunto acotado pero significativo de indicadores estratégicos, a partir de la información procedente de las fuentes oficiales de estadística de los países” (Observatorio de Igualdad, 2011). A su vez, la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA promovió la creación del Observatorio Hemisférico de la Seguridad, que ha funcionado desde enero de 2010, con apoyo de cooperación española y canadiense⁴⁰.

Por otro lado, las razones que motivaron la creación de observatorios privados o de sectores no estatales no obedeció a la necesidad de distribuir de forma descentralizada las competencias para implementar la política, sino a la desconfianza que generaba la gestión de lo público por la administración. En esta medida, tanto los grupos de oposición como los sectores asociados al gobierno sintieron la necesidad de intervenir en la gestión de información relevante a la hora de tomar decisiones, pues esta era considerada pública, y la adecuada toma de decisiones dependía de la calidad de recolección y análisis. Es decir, esa información debía dar cuenta de las verdaderas necesidades y recursos locales existentes, desde el territorio. En cierta medida, los estudios sobre el tema sugieren que, para el sector privado, la administración disponía de escasas medidas para analizar lo social, pues el estudio o conocimiento a profundidad de ciertos fenómenos, la publicación detallada de tales estudios y su disposición para todos los interesados no eran una prioridad de la administración (Observatorio del Voluntariado, 2010, p.22).

En consecuencia, las organizaciones sociales manifestaron un interés en ser “promotoras y partícipes en primera persona de la producción de información

y conocimiento sobre su propia realidad, secundadas por la eventual desconfianza sobre el enfoque y tratamiento que de estas cuestiones pudieran hacer los observatorios oficiales” (Observatorio del Voluntariado, 2010, p.22). De estos ejercicios, se recuerdan las siguientes iniciativas regionales, cuyo impacto en materia de seguimiento y diagnóstico de seguridad y violencia ha sido muy importante:

- En México, en 1997, un grupo de ciudadanos inconformes por las situaciones de orden público e inseguridad del país encabezados por Josefina Ricaño de Nava se reunió y creó, en 1998, la institución México Unido Contra la Delincuencia. Esta organización, en el año 2009, convocó la creación del Observatorio Nacional Ciudadano de la Seguridad en México, el cual, anualmente, evalúa las condiciones de seguridad del país, según los parámetros establecidos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad la Justicia y la Legalidad⁴¹.
- En Argentina, en 1999, la Asociación Civil creó el Observatorio Social de Argentina, con el propósito de apoyar al sector público a mejorar la administración de sus programas sociales y asesorar a las empresas y organizaciones de la sociedad civil para resolver problemáticas vinculadas con lo social. Desde entonces, el observatorio ha trabajado en varios países latinoamericanos y en provincias y municipios argentinos, asesorando para identificar demandas, definir prioridades, desarrollar planes sociales y evaluar impactos; capacitando a funcionarios y equipos técnicos; diseñando novedosos programas para abordar problemas sociales específicos. El fundamento del accionar de Observatorio Social radica en la capacidad de gestión para intervenir en problemáticas sociales complejas, lo que permite

⁴⁰ Portal en línea del Observatorio, disponible en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp (consultado el 14 de octubre de 2015).

⁴¹ Portal en línea de la organización disponible en: <http://www.mucd.org.mx/index.php> (consultado el 14 de octubre de 2015).

pasar de “observar” a “intervenir”, tratando de proveer ideas, capacidades y funciones para colaborar con el sector público y la sociedad civil, tanto en Argentina como en el exterior⁴².

- En Bizkaia, España, en 2003, se creó el Observatorio de la Violencia de Género, un órgano colegiado de carácter consultivo adscrito al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, creado por decreto en 2003, con el fin de consolidar un sistema de información con capacidad para vigilar y hacer seguimiento de las situaciones de violencia contra las mujeres que tienen lugar en el Territorio Histórico de Bizkaia, así como las consecuencias de las políticas institucionales puestas en marcha, con el fin de adecuar los recursos disponibles a las necesidades reales⁴³. En esta organización confluyen entidades de la autonomía, así como organizaciones sociales.
- En México se puede destacar también el Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos (Cepoc)⁴⁴, organización conformada en abril de 2004 por criminólogos, sociólogos y abogados, que ejercían la docencia y la investigación en áreas relacionadas con el control social y las políticas criminales de Zamora, México, y sentían la necesidad de estudiar, analizar, criticar, formular y proponer políticas públicas relacionadas con la criminalidad, la conflictividad social y la violencia estatal. Sus objetivos son promover y capacitar para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales, y difundir y fomentar el debate interdisciplinario sobre la problemática de la criminalidad y la defensa y ejercicio de los derechos humanos.
- También en México, gracias a la iniciativa anterior, en 2005 se creó también el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (Icesi)⁴⁵ y, posteriormente, desde la Universidad de Las Américas, en Puebla (institución privada), el Índice global de Impunidad.
- Por otra parte, el Laboratorio de Ciencias Sociales (Lacso) de Venezuela creó en 2005 el Observatorio Venezolano de Violencia⁴⁶. El objetivo de esta iniciativa era “contribuir al estudio y comprensión de la realidad social venezolana y al desarrollo de las ciencias sociales”⁴⁷. Así, el observatorio busca “obtener información precisa sobre el fenómeno de la victimización y la percepción de inseguridad en Venezuela, dadas las restricciones que para el momento había para periodistas y académicos en el acceso a la estadística oficial de ‘casos

⁴² Portal del observatorio en línea, disponible en: <http://www.observatoriosocial.com.ar/> (consultado el 18 de septiembre de 2015).

⁴³ Información disponible en el portal en línea del observatorio: http://www.bizkaia.eus/Gizartekintza/Genero_Indarkeria/ca_definicion.html (consultado el 18 de septiembre de 2015).

⁴⁴ Información del Centro disponible en: <http://cepoc-cepoc.blogspot.com/p/quienes-somos-para-que.html> (consultado el 18 de septiembre de 2015).

⁴⁵ Portal en línea del Icesi disponible en: [http://alec.com.mx/uploads/links/96/U7._249_ICESI_-_Instituto_Ciudadano_de_Estudios_Sobre_la_Inseguridad,_A.C._\(2012-04-06_20-00-37\).htm](http://alec.com.mx/uploads/links/96/U7._249_ICESI_-_Instituto_Ciudadano_de_Estudios_Sobre_la_Inseguridad,_A.C._(2012-04-06_20-00-37).htm) (consultado el 18 de septiembre de 2015).

⁴⁶ El Laboratorio de Ciencias Sociales (Lacso) de Venezuela, es una asociación civil sin ánimo de lucro nacida en 1979 como una iniciativa de los estudiantes de sociología (pregrado) de la universidad Central de Venezuela. Hoy en día funciona como un centro de investigación independiente, apoyado por la misma Universidad.

⁴⁷ Portal en línea del Observatorio Venezolano de Violencia disponible en: <http://observatoriodeviolencia.org.ve/ws/historia/> (consultado el 18 de octubre de 2015).

- conocidos' de violencia registrados por la policía"⁴⁸. Actualmente, el Observatorio se ha mantenido como un espacio de consulta y referencia para la recolección y sistematización de información sobre inseguridad y violencia en el país, escenario que se ha caracterizado, según las mismas investigaciones adelantadas por este, por la ausencia de una política de Estado dirigida al control y prevención de la delincuencia; una visión reactiva y desarticulada de los planes y programas en materia de seguridad ciudadana; descoordinación entre los entes involucrados, y desmejoramiento de las policías regionales y municipales en materia de seguridad ciudadana.
- En lo que respecta a la violencia de género, Venezuela también fue pionero en la conformación de un observatorio para el monitoreo de los hechos de violencia contra las mujeres del país, en 2006, producto de la iniciativa de 17 organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de las mujeres. Este esfuerzo promovió, a su vez, una proliferación generalizada de observatorios de género en la región, especialmente en El Salvador y México, cuyas prácticas más recurrentes para recolectar información eran el monitoreo de prensa y la movilización de la opinión pública a través de la difusión estratégica de datos e informes. Esto, principalmente, con el fin de sensibilizar a la población sobre prácticas especiales de violencia y hacer presión ciudadana a los gobiernos locales, para que expidieran leyes más garantistas en relación con los derechos de las mujeres⁴⁹.
 - En el mismo sentido, en el año 2002 se creó el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Oijj)⁵⁰, fundación belga con sede en Bruselas, que trabaja por los derechos de los niños, niñas y jóvenes en riesgo de exclusión social, especialmente aquellos en conflicto con la ley o inmersos en ciclos de violencia y delincuencia juvenil. Así, el Oijj se autodefine como un espacio de desarrollo, prestación de servicios y creación de conocimiento compartido que promueve e impulsa la mejora de los sistemas y políticas de justicia juvenil, la implementación de los estándares internacionales, el fortalecimiento de las competencias de los profesionales del ámbito y el intercambio de buenas prácticas innovadoras.
 - Finalmente, en la misma línea de estas iniciativas, se creó el Observatorio Andaluz contra la Delincuencia, iniciativa del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología en su sección de Málaga, con el fin de consolidar un centro para el estudio de la evolución de la delincuencia en la Comunidad Autónoma Andaluza. Sus objetivos principales se orientan a ser una fuente de información a partir de datos oficiales e institucionales sobre la criminalidad, llevar a cabo estudios empíricos sobre diversos aspectos del fenómeno delictivo y consolidarse como centro de documentación especializado⁵¹.

Por otra parte, desde 2001, pero con mayor fuerza desde 2011, han surgido iniciativas novedosas que abordan la violencia y el crimen como un fenómeno transnacional. Un primer ejemplo de esta

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Entre las iniciativas más importantes se encuentran las que están listadas en este enlace: <http://www.observatorioatlanticomujer.gov.co/index.php/2015-08-25-17-16-34/observatorios-internacionales.html> (consultado el 18 de octubre de 2015).

⁵⁰ Portal en línea del observatorio, disponible en: <http://www.oijj.org/> (consultado el 18 de octubre de 2015).

⁵¹ Información disponible en el portal del observatorio en línea: <http://www.oda.uma.es/index.php> (consultado el 18 de octubre de 2015).

nueva perspectiva es el Observatorio de Crimen Organizado (OCO, por su sigla en inglés), creado en 2001, en Suiza, como una asociación (ONG) que pretende comprender las dinámicas y conductas de ciertas organizaciones criminales estructuradas, develando sus patrones de actuación a escala global. En esa medida, el observatorio pretende consolidar estadísticas con datos internacionales, cuyo flujo y acceso sea fácil y confiable, pues perciben el crimen y el delito como un fenómeno internacional que concierne a la seguridad del mundo en general y, por ello, las novedades frente al tema deben darse a conocer al público promoviendo capacitaciones a expertos en el tema, con esta perspectiva, alrededor del mundo⁵².

En 2005 se creó el Observatorio Mundial de Lucha contra la Piratería de la Unesco, como una plataforma web que pone a disposición información comprensible y actualizada sobre las políticas y las medidas en contra de la piratería implementadas por los Estados Miembros de la Unesco. Esta iniciativa nació en respuesta a la recomendación que los miembros del Comité Intergubernamental de la Convención Universal sobre los derechos de autor de la Unesco dieron a los Estados miembros en el mismo año, pues vieron la necesidad de constituir una plataforma pública que facilitara el intercambio de información y permitiera la sensibilización sobre el tema⁵³.

En el mismo año, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Convención contra la Corrupción (Unac, por su sigla en inglés). De la articulación interestatal y el apoyo en red de otras organizaciones internacionales para su efectiva implementación, especialmente exmiembros del grupo internacional de expertos anticorrupción, la república de Austria, la Oficina de la ONU para la Droga y el Delito y la Oficina Europea Antifraude (Olaf, por su sigla en inglés), nació la iniciativa de crear una academia internacional anticorrupción⁵⁴, cuya consolidación tuvo lugar el 2 de septiembre de 2010, en el marco de la conferencia inaugural denominada “From Vision to Reality”, que tuvo lugar en Viena, Austria, con más de 1.000 participantes delegados de todos los países miembros de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil.

Durante 2009 y 2010, varias organizaciones internacionales promovieron alianzas estratégicas para generar redes internacionales de intercambio de información y flujo de conocimiento en materia de prevención y persecución del crimen organizado, como forma estratégica de promover mayor seguridad global. El Instituto Regional de las Naciones Unidas para la investigación del Crimen y la Justicia (Unicri, por su sigla en inglés) creó el Observatorio Global del Crimen Organizado y las Amenazas Convergentes, en ju-

⁵² Inicialmente, el proyecto surgió como iniciativa de la UE para estudiar la inclusión de los antiguos países de la URSS en la UE y evaluar en qué países persiste el crimen organizado, la corrupción y el lavado de activos. Sin embargo, hoy participan instituciones europeas, socios internacionales, universidades y centros de investigación de Estados Unidos, con más de 250 especialistas. El OCO considera que el crimen estructurado es un peligro para la seguridad de la democracia, la privacidad y la libertad en todo el mundo y debe abordarse como un problema global, mediante conexiones e intercambios mundiales. Portal del observatorio en línea disponible en: <http://www.o-c-o.net/oco-worldwide/#sthash.XuijmYmD.dpuf> (consultado el 18 de octubre de 2015).

⁵³ Los objetivos principales del observatorio fueron consolidar una colección nacional de la legislación sobre los derechos de autor contra la piratería; presentar noticias y eventos relacionados con las actividades contra la piratería en el mundo; disponer de información sobre las mejores prácticas en el campo de la lucha contra la piratería, y desarrollar iniciativas de sensibilización e instrumentos de creación de capacidad para uso directo y descarga gratuita. Esta información está disponible en el portal del observatorio en línea: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/creativity/creative-industries/world-anti-piracy-observatory/> (consultado el 18 de octubre de 2015).

⁵⁴ Academia Internacional Anticorrupción, sitio web disponible en: <https://www.iaca.int/> (consultado el 18 de octubre de 2015).

lio de 2009, como respuesta a los requerimientos hechos por el ministro italiano para Asuntos Extranjeros, en la conferencia del G8, la cual tuvo lugar en Roma. En dicha conferencia, el ministro sostuvo que los países deberían beneficiarse de todas las experiencias e información posible que generan los diversos organismos internacionales especializados en el tema⁵⁵.

En la misma línea, pero más recientemente, se han establecido instituciones orientadas al análisis del crimen organizado. Dos ejemplos de estas: el Observatorio de Crimen Organizado para América Latina y el Caribe, coordinado por el Programa de Cooperación de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert y financiado por la Open Society Institute (Zug)⁵⁶, con sede en México, y el Observatorio de la Criminalidad Organizada Transnacional⁵⁷, con sede en España. Estos proyectos tienen en común que se encuentran financiados parcialmente por la cooperación internacional como por universidades, Estados interesados o comunidades regionales de Estados (como la Unión Europea), o, en sus fases de implementación, técnica y financieramente, por diversos sectores que comparten necesidades y objetivos comunes en materia de política criminal.

En esta medida, como expresamente lo sostiene el portal *on line* del Observatorio de la Criminalidad Organizada Transnacional, estas integraciones perciben el crimen organizado o la criminalidad, en general, como un fenómeno transnacional que supera los límites locales y nacionales, lo que genera una “amenaza a la seguridad de los Estados democráticos”⁵⁸, por igual. Por ello, para estos observatorios se hace necesario estructurar redes de trabajo interdisciplinar, que cuenten con miembros ubicados en todos los sectores sociales que intervienen y estudian la política criminal (profesores, académicos, expertos del gobierno, activistas), de diversas partes del mundo, capaces de recolectar y compartir información de forma ágil o inteligente (sistemas especializados de información y *software*), y de analizarla o estudiarla desde un enfoque transversal, “pero no por ello menos científico”, que abarque integralmente todas las “causas, efectos, propuestas y programas” del fenómeno criminal con la misma complejidad y magnitud que se comporta, es decir, a gran escala⁵⁹.

De lo anterior, pese a la posición de algunos analistas sobre la ausencia de evidencia empírica que sustente el impacto y utilidad real de los observatorios como he-

⁵⁵ En consecuencia, los objetivos de este observatorio fueron examinar las amenazas generadas por el terrorismo transnacional, el crimen organizado, la corrupción, la piratería marítima, la proliferación de herramientas de destrucción masiva, entre otras; interconectar vínculos ilícitos donde el Estado no provee la seguridad debida. Información disponible en el portal en línea del observatorio: http://www.unicri.it/news/article/0907-2_toc_scope (consultado el 18 de octubre de 2015).

⁵⁶ Los objetivos del Observatorio del Crimen Organizado para América Latina y el Caribe son actualizar, ampliar y sistematizar datos cuantitativos y cualitativos del crimen organizado nacional y transnacional en América Latina y entre América Latina y Estados Unidos, y analizar de forma comparativa prácticas para combatir el crimen organizado en América Latina. Información disponible en: http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6417:i-reunion-del-observatorio-del-crimen-organizado-para-america-latina-y-el-caribe&catid=10:actividades&Itemid=3 (consultado el 18 de octubre de 2015).

⁵⁷ Este observatorio está constituido por miembros de la Universidad de Salamanca, la Universidad de Palermo y la Fundación italiana Rocco Chinnici. Disponible en: <http://crimtrans.usal.es/> (consultado el 18 de octubre de 2015).

⁵⁸ Portal Observatorio de la Criminalidad Organizada Transnacional, disponible en: <http://crimtrans.usal.es/> (consultado el 18 de octubre de 2015).

⁵⁹ Ídem.

herramientas de política criminal, desde la investigación social, “cuando un gobierno, un organismo internacional, un grupo de interés, una asociación o una organización comunitaria desean actuar en prevención del delito y en seguridad, la fase de observación de los fenómenos delictivos, de sus evoluciones y de los recursos movilizados para responder al problema resulta siempre esencial” (Prince, Ferland y Bruneau, 2009, p. 5). La forma en que se estructura y organiza esa observación es absolutamente discrecional y amplia, pues depende de los recursos y necesidades que los gobiernos o grupos interesados en el ejercicio presenten, lo cual determinará, además, la complejidad misma del ejercicio, en términos de soporte técnico, logístico, financiero y tecnológico.

Por ello, si al hacer referencia a observatorios nombramos estructuras especializadas en la recopilación eficiente de información, el diagnóstico de situaciones determinadas, la previsión de su evolución y la elaboración de información que fundamente la toma de decisiones a la hora de intervenir en esa situación en concreto (Observatorio del Voluntariado, 2010, p.15), debe sostenerse entonces que han sido, y son, herramientas estratégicas para la evaluación de una política pública determinada. La complejidad que comporta su uso en la política criminal descansa en que comprende fenómenos que abarcan múltiples dimensiones y sectores, aunque sean solo un componente más de la política general, por ejemplo, los diversos delitos. Cada uno, en sí mismo

considerado, abre un espectro de análisis que puede desbordar el alcance del observador. Y son solo un componente más de la política criminal. Esta es tal vez la razón por la cual, internacionalmente, la tendencia ha sido estudiar cada fenómeno criminal de forma sectorizada o particular.

Sin embargo, la misma realidad ha demostrado que cada componente de la política se relaciona con otro en escalas mayores, pero más sutiles y, por ello, al incidir en la realidad social desde la política pública, muchos temas, programas, entidades y países se entrecruzan e involucran, lo que obliga al observador a estudiar sus relaciones como redes interconectadas y no como cadenas aisladas unas de otras. Es decir, la comprensión y el estudio de los elementos de la política criminal de un país, finalmente, demandan un acercamiento integral e interdisciplinar que permita describir desde una perspectiva panorámica su interconexión, sin que por ello se suspendan los estudios específicos y determinados, pero mirándolos siempre desde el contexto general, es decir, en la política criminal de Estado. En consecuencia, si el objeto del observatorio es la política criminal del Estado colombiano, esta deberá ser entendida como un fenómeno de alto espectro que integra múltiples factores y sectores de la política pública nacional, en diferentes campos sociales que se traducen, finalmente, en la afectación y garantía de los derechos de un ciudadano, y por eso su abordaje solo representa un reto mayor.

La política criminal como política pública

La Comisión Asesora de Política Criminal se ocupó previamente de la discusión conceptual sobre la política criminal, y acogió la definición que la Corte Constitucional definió en la Sentencia C-646 de 2001 de la siguiente manera:

“Es esta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerles frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito (cita suprimida). También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente, puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente, pueden ser administrativas, como cuando se aumentan

las medidas de seguridad carcelaria. Incluso pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica”.

Desde esta perspectiva, la política criminal se ocupa de comportamientos socialmente reprochables, a través de un amplio catálogo de medidas sociales, jurídicas, culturales, entre otros medios. Sin embargo, en la práctica, como lo ha resaltado la literatura, la noción de política criminal se asocia fundamentalmente al funcionamiento del sistema penal, por lo cual existe una coincidencia con la política penal, en sus tres niveles: criminalización primaria, esto es, construcción y definición de las normas y estrategias penales; criminalización secundaria, es decir, los procesos de investigación y judicialización, y criminalización terciaria, que se concentra fundamentalmente en la ejecución de las sanciones penales, ya sea en centros penitenciarios, o las distintas medidas contempladas en el marco de la Ley 1098 de 2006.

Sin embargo, a pesar de que se incluye en muchas de estas definiciones la prevención como una de las respuestas posibles que se incorporan en la política criminal, no es claro conceptualmente cómo se articulan aquellas respuestas preventivas de aquellas que les corresponden a otros sectores administrativos, como el de la salud, la educación, la cultura, entre otros. De esta manera, se podría proponer que un criterio para diferenciar una política social de una política criminal se evidenciaría en los conceptos ideológicos establecidos para su definición. En este mismo debate, se podría formular la pregunta de si la política criminal es una herramienta para garantizar derechos.

En cualquier caso, resulta claro que la dimensión penal de la política criminal es aquella establecida por el legislador a algunos de los conflictos sociales que considera de mayor relevancia, los cuales son diversos y plurales entre sí. En este sentido, el legislador, de manera positiva o negativa, en el proceso de

criminalización de conductas escoge el catálogo de medios para enfrentarlos (u omite su elección).

Por otra parte, si bien es claro que la política criminal es una especie de la política pública, se presenta una dificultad para definirla como tal por la estructura del Estado y los sistemas jurídicos y políticos. Es necesario resaltar que las tradiciones más apegadas al ámbito penal de la política criminal se han desarrollado en el campo de la dogmática penal, propios de un sistema jurídico continental de derecho escrito. Por su parte, la política pública proviene de una tradición anglosajona, desde la cual las respuestas a los problemas sociales se dan a través de decisiones políticas con otras visiones jurídicas y de estructura institucional. Sin embargo, el esfuerzo consiste en tratar de acercar esas tradiciones y comprender que el objeto de la política criminal se definiría desde una perspectiva institucional en la criminalización primaria, pero que también estaría en continua construcción a partir de cómo los distintos actores u operadores ponen en acción esa política.

A partir de esta aproximación, es posible anticipar que la definición de política criminal estaría atravesada por tres categorías:

- El objeto de intervención al cual se dirige la norma, la política, la estrategia o la medida.
- Los medios que se escogen para la intervención.
- Los fines que se persiguen con el catálogo de medidas en el marco de la política criminal.

En primer lugar, el objeto de intervención está determinado por aquello que se encuentra definido como criminal o contravencional. Si bien se entiende que la prevención debe ser un elemento esencial de la política criminal, desde una perspectiva institucional es necesario establecer límites con otras políticas orientadas en concreto a la satisfacción de derechos. No es deseable que, en el marco de un Estado social de derecho, la garantía, satisfacción y restablecimiento de derechos esté en el ámbito de la política criminal. Así las cosas, la adopción de estrategias penales, penitenciarias, pospenitenciarias y el establecimiento

de sinergias con otro tipo de políticas que tengan efectos de prevención secundaria o terciaria, frente a fenómenos criminales, ocuparía la atención de la política criminal.

En segundo lugar, los medios, tal como lo plantean la Corte Constitucional y la Comisión Asesora para la Política Criminal, pueden involucrar respuestas de la más variada índole. Dentro de estas está contemplada la sanción penal, pero también procesos de justicia restaurativa, medidas alternativas y los programas de prevención, a modo de ejemplo.

Finalmente, los fines que se persiguen se encuentran determinados, al igual que los medios, por criterios políticos y axiológicos que determinan el resultado que se busca lograr con la intervención. Dentro de los fines se pueden encontrar también muchas alternativas, que no necesariamente se excluyen entre sí. Entre otros, son fines la retribución, la inclusión social, la prevención, la resolución del conflicto, la reconstrucción del tejido social, la reintegración social del condenado, la administración del crimen y de la venganza, etcétera.

Desde la perspectiva analítica y operativa que debe desempeñar el Observatorio de Política Criminal, se ha llegado al consenso de que la definición de los problemas debe darse en función del elemento criminal (Observatorio de Política Criminal, 2015b). Esto quiere decir que, en el proceso de criminalización primaria, el Estado propone la adopción de una u otra estrategia para atender los conflictos sociales, y en este proceso se define el campo de la política criminal. Desde esta perspectiva, existirían tres subconjuntos de la política que podrían resultar relevantes para la aproximación: 1) la política penal, 2) la política de administración de justicia penal y 3) las políticas penitenciarias o de ejecución de las sanciones.

De esta manera, el ámbito de análisis, seguimiento y evaluación de la política criminal comprendería:

- a Los comportamientos que han sido criminalizados, no como un dato natural, sino como un fenómeno en constante transformación definido desde el Estado.
- b La política criminal también debe ocuparse de estudiar aquellos hechos que no se encuentran criminalizados, pero que tienen relevancia en el contexto criminal o deberían ser integrados a este.
- c Por último, la política criminal debe tener especial interés en desarrollar un análisis de la política para comprender cómo el funcionamiento de esta tiene incidencias sobre los fenómenos y sobre el contexto social.

Desde esta perspectiva, no se podría dejar de lado que el análisis, el seguimiento y la evaluación estarían atravesados por dos procesos: los niveles de criminalización (primaria, secundaria y terciaria) que mencionamos previamente y el ciclo de política (diagnóstico, definición del problema, búsqueda de la respuesta adecuada, implementación, seguimiento y evaluación), los cuales coinciden entre sí. La aproximación a estos procesos permitirá que el concepto de política criminal se entienda en constante movimiento.

El presente apartado busca desarrollar las discusiones principales que se presentan en el abordaje de la política criminal como política pública, y los problemas identificados en esta: el punitivismo, la desarticulación entre las instancias, los problemas de información y la toma de decisiones de acuerdo con la evidencia empírica, entre otros muchos. Este capítulo se concentrará en los dos últimos puntos enunciados.

Como conclusión de este apartado se pueden proponer los siguientes elementos:

- Puede definirse como concepto de política criminal una especie de las políticas públicas que tiene como objeto aquellos comportamientos criminalizados (delitos y contravenciones), frente a los cuales puede proponer un amplio catálogo de medidas y de fines que corresponden a consideraciones éticas (sobre la justicia y el reproche) y políticas (sobre la conveniencia, pertinencia y legitimidad). Esta política criminal deberá ser entendida como una política de

carácter prescriptivo, cuyo objeto podrá variar de acuerdo con distintas consideraciones sociales.

- Adoptar la perspectiva de la política pública para aproximarse a la política criminal implica la adopción de un marco de análisis específico, el reconocimiento del papel de los actores en el ciclo de la política, la preocupación por la información y por la adopción de decisiones fundamentadas para prevenir o reaccionar frente al delito.
- Con respecto a la tendencia punitivista, una de las respuestas que se resaltan es generar evidencia empírica que sustente las decisiones de política que se adoptan, y el monitoreo y la evaluación de dichas decisiones. Adicionalmente, las decisiones deben estar adecuadas al marco constitucional, ser racionales y propender por que sean eficaces en los efectos que quieren generar.
- La generación de evidencia empírica, además, permite dos aspectos fundamentales en un cambio del enfoque de la política. Por una parte, adoptar decisiones de la más variada índole, y no solo relacionadas con aquellas de carácter penal, de acuerdo con la gravedad y relevancia social de los comportamientos y los daños generados por estos. Esto respeta los principios de *ultima ratio* y proporcionalidad, y está en sintonía con lo propuesto por la Comisión Asesora de Política Criminal: el Estado debe tomarse en serio la prevención (2012, p.63-64). Por otra parte, permite articular a la sociedad civil en la toma de decisiones a través de los procesos de participación.
- Con respecto a la información, existe cierto acuerdo en que uno de los problemas principales de la política criminal se relaciona con la disponibilidad de información —cualitativa y cuantitativa—, su oportunidad y calidad. Frente a esto se hace énfasis en la baja calidad de los datos, la falta de armonización y de criterios de unificación de las diferentes fuentes de información, la ausencia de datos de victimización, entre otros. Las características de los fenómenos de la criminalidad, así como la complejidad de la política criminal en acción, hacen que en muchos casos los datos se restrinjan a los registros administrativos derivados de los procesos institucionales de gestión.
- Finalmente, como alternativas, se propone el fortalecimiento de los procesos de gestión de información; como se mencionó anteriormente, la generación de evidencia empírica para la formulación de la política pública criminal, y la generación de unidades institucionales de análisis que permitan hacer más sólida la etapa de diagnóstico y formulación del problema de la política criminal, su monitoreo, análisis y evaluación, así como el estudio de los fenómenos de la criminalidad.

4.1

¿Qué es la política criminal y qué implica que sea una política pública?

Una premisa constituye el eje para la construcción del presente estado del arte: la política criminal debe abordarse como una de las diferentes políticas públicas que emprende el Estado, en este caso, para prevenir, mitigar y darle tratamiento a la criminalidad. Son múltiples las referencias que en la literatura se encuentran acerca de esta postura⁶⁰.

Para Letner (2006), la política criminal tiene tal complejidad que convergen los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, toda vez que le corresponde el diseño y el direccionamiento de la política; el Judicial, al ser el principal responsable en la aplicación de la política, y el Legislativo, toda vez que es el encargado de la criminalización primaria al definir, por ley, las conductas que se han de considerar delitos.

Para Binder, la política criminal como instrumento del Estado implica "reconocer la mera existencia del poder penal" (2010, p. 213); la política criminal es la administración de la violencia estatal organizada, a través de la criminalización de ciertas conductas sociales. Esta concepción de la política criminal la comparte Díez Ripollés, al sostener que esta es producto "de decisiones políticas previas sobre cómo debe ejercerse, y solo más tarde ese modelo se acomodará, limitadamente, a las necesidades reales de la lucha contra la delincuencia" (2012, p.38).

De esta manera, la política criminal, al estar relacionada con la seguridad y ser una herramienta de la justicia, comprende un dominio crítico de la intervención estatal, dadas las áreas de intervención en las cuales convergen diferentes instituciones, niveles de gobierno y actores de diversa naturaleza. Es lo mismo que plantea la OCDE en el estudio elaborado para el caso mexicano, aunque centrándose en ámbitos más específicos de la seguridad y la justicia como áreas puntuales de las políticas públicas del Estado (OCDE, 2012).

Partiendo de lo expuesto anteriormente, se reconoce que la política criminal tiene el carácter de fenómeno social y político, de naturaleza histórica y, por tanto, influenciada por los intereses de los diferentes actores en disputa y por el contexto inmediato, donde el poder penal adquiere sentido (Binder, 2010, p. 213),

⁶⁰ Tal es el caso, por mencionar algunos ejemplos, de Alberto Binder (2010), Gustavo Adolfo Letner (2006), José Luis Díez Ripollés (2012), Ian Loader y Richard Sparks (2010).

lo cual permite identificar las particularidades en su formulación e implementación; tanto así que la constatación del carácter organizado del ejercicio del poder a través de la política criminal implica que:

“a) El ejercicio de la violencia estatal nunca es ni ha sido un hecho aislado o circunstancial; b) siempre ha respondido a una intencionalidad más o menos explícita, es decir, se ha fundado en alguna ‘necesidad’; c) se ha ejecutado con distintos niveles de participación (reyes, príncipes, jefes, alcaldes, jueces, verdugos, soldados, policías, etcétera); d) ha procurado algún ‘efecto’ que va más allá del ejercicio de la violencia misma; e) siempre ha tenido algún nivel de ‘ritualización’ y f), por lo tanto, siempre ha tenido algún nivel —aunque tosco— de ‘justificación’. De esta forma, el primer *factum* del cual nos ocupamos es la política criminal, simplemente entendida como violencia estatal organizada” (Binder, 2010, p. 210).

Adicionalmente, su carácter histórico implica reconocer que la política criminal se constituye por elementos y estructuras que le dan continuidad a través de tiempo y a su vez comprende momentos de rupturas que la configuran en el presente y le brindan perspectiva hacia el futuro. Se requiere tomar en cuenta, además, el contexto, el sistema de referencia, los motivos, las formas de razonar, las inquietudes e intereses de quienes la disputan y definen, así como a quienes afecta su desarrollo, todo lo cual supera su carácter estrictamente legal, dándole así orientación y sentido político (Binder, 2010, p. 223).

Antes de continuar, es importante la preocupación que manifiesta Binder respecto a la carencia de un marco de análisis propio para la política criminal al sostener que “no deja de llamar la atención que una política pública con tal nivel de movilización de recursos y con tanta presencia en la vida cotidiana de los ciudadanos, carezca de un

marco analítico específico que permita democratizar su contenido y evaluar sus resultados” (2010, p. 217).

Como política pública exitosa puede traerse como referencia el caso de República Dominicana en el documento elaborado por la Procuraduría General de dicho país “Lineamientos de la política criminal dentro de los parámetros del Plan Nacional de Seguridad Democrática para la República Dominicana: acciones de aplicación inmediata”, en el cual se discute la política criminal como parte integral del andamiaje institucional del Estado, advirtiendo que esta debe comprender entonces “el conjunto de decisiones relativas a los instrumentos, reglas, estrategias y objetivos tendientes a regular la reacción del Estado frente al delito, tanto en el ámbito de la prevención como en el de persecución” (2005, p. 41).

En este mismo sentido, Díez Ripollés sostiene que deben fijarse, en consecuencia, los objetivos y medios para su consecución, insertándose en programas políticos coherentes (2012, p.41), lo que implica incluir la discusión de la política criminal en términos del ciclo de política y en coordinación con otras políticas sectoriales. Siguiendo a la OCDE, supone “entender el diseño de políticas de un país, su aplicación y entrega [...] Como tal, su diseño y puesta en práctica depende de lo bien que la información se comparte entre todos los actores y una visión común de los resultados y los cambios necesarios” (2012, p. 64).

En síntesis, la política criminal se materializa a través de decisiones oportunas respecto a las mejores estrategias por implementar que integran las metas, los objetivos y las acciones por realizar, así como la asignación de recursos; requiere de la identificación, consenso y compromiso de los actores responsables en los diferentes niveles de intervención (Procuraduría, 2005, p.21). Finalmente, para Letner, la política criminal debe en la actualidad “maximizar el acceso a la justicia y la tutela judicial, resultando imprescindible remover las condiciones objetivas que dificultan procesos de trabajo rápido y eficiente” (2012, p. 56).

La literatura respecto a la política criminal colombiana no ha profundizado desde la perspectiva de política

pública. Son escasos los estudios que se especializan en su comprensión desde esta lógica; al contrario, política criminal se referencia en estudios más extensos vinculados al sector justicia “en general”, destacando los aspectos que dificultan el acceso, la demora en los tiempos, la falta de coordinación entre los actores —como es el caso entre los policías y fiscales que llevan a cabo las investigaciones—, la asignación de recursos, la corrupción, así como el hacinamiento para el caso del sistema penitenciario.

Un referente obligatorio es, sin duda, el informe de la Comisión Asesora de Política Criminal, en el cual se deja claro que la política criminal es pública y, por tanto, “dinámica y variable, en tanto responde a necesidades sociales y políticas del país en un

momento determinado, y depende de quien tiene la facultad de formularla” (2012, p. 13). Sin embargo, otras visiones restringen la política criminal a la política penal, así como a instrumentos específicos de esta. Entre otros ejemplos, puede resaltarse la posición de la Corporación Excelencia a la Justicia, para la cual “el Código de Procedimiento Penal es la columna vertebral de una política criminal coherente y funcional” (2010, p. 7). Para tal fin, se requeriría la reforma al Código de Procedimiento Penal y, por tanto, de los elementos que la constituyen, como el juicio oral, la revisión a las medidas de aseguramiento y control de legalidad, los procesos abreviados, el robustecimiento de la defensa pública e incorporación de los derechos de las víctimas, y la generación de indicadores que soporten el sistema (2010, p. 8).

4.2

Algunas características de la política pública criminal

Al abordar la política pública criminal saltan a la vista algunos problemas. Díez Ripolles (2012), para el caso español, señala que debe atenderse al fenómeno generalizado de los últimos años que incrementa la duración de las penas en prisión y el endurecimiento del régimen penitenciario, y con este, el aumento del hacinamiento, al tener preferencia por la pena privativa de la libertad en centro cerrado sobre otros medios y modelos como la libertad vigilada. A esto se le suman problemas relacionados con la gestión de la política criminal, como la falta de estrategias disuasorias más allá de las penas, el acceso a la carrera judicial y fiscal, el sistema de promoción de jueces y magistrados, los índices de congestión, la pérdida de autonomía de la rama judicial frente al poder ejecutivo y, en general, los problemas de acceso a la justicia y la impunidad.

Por su parte, Loader y Sparks (2010) mencionan que ha sido problemático —y emblemático— el poco peso de la evidencia en el desarrollo de políticas de control del crimen, y la relevancia que estas decisiones han adquirido en instancia políticas, en las cuales un cálculo electoral demagógico ha contribuido a aprobar medidas penales cada vez más excluyentes, invasivas y represivas (2010, p. 1).

En este mismo sentido, la Comisión Asesora de Política Criminal plantea que Colombia padece de una política criminal reactiva, sin fundamentación empírica, incoherente y carente de la perspectiva clara de derechos humanos (2012, p. 27). Es clara para la Comisión la tendencia al endurecimiento punitivo como expresión del populismo punitivo, que ha degenerado el crecimiento sostenido del número de personas privadas de la libertad.

Semejante a lo anunciado por la Comisión Asesora, Josep Tamarit destaca, para el caso español, que la política criminal adolece de una “creciente dinámica punitivista”, fruto, entre otras, de los grupos de presión que abogan por una mayor intervención punitiva, al tiempo que carece de la cultura de la evaluación junto a la baja consideración de los responsables políticos hacia la dogmática, prescindiendo del conocimiento de la realidad que brinda la investigación empírica. Así, “en los procesos de elaboración de los documentos prelegislativos no se ha efectuado un estudio previo de detección de problemas y planteamiento de estrategias ni se han sometido los textos a un procedimiento transparente y público de consulta a la comunidad científica y a los sectores profesionales relacionados con el sistema penal” (2007, p. 3).

A esta posición se suma la de Díez Ripolles, también para el caso español, que aduce que los análisis sobre los cuales se toman decisiones respecto a la realidad social que se busca incidir son extremadamente superficiales, “estando realmente condicionadas por el eco que ellas puedan tener entre los que se arrojan la representatividad de la opinión pública. En consecuencia, tienen un cariz inequívocamente populista a su objetivo, implícito pero predominante, la obtención de apoyos inmediatos a su desempeño político o de réditos electorales” (2012, p. 36). En este mismo sentido se expresa Letner, al analizar el caso argentino, advirtiendo que el incremento de las leyes y el aumento punitivo no han hecho decaer la comisión de delitos y, por el contrario, ha estado sujeta a las reacciones emocionales o espasmódicas de la dirigencia política con base en los reclamos de la opinión pública (2006, p. 28).

En respuesta a lo anterior, Gustavo Valbuena sostiene que debe propenderse por una política criminal clara que responda a los principios constitucionales, en los que la privación de la libertad es la excepción (2005, p. 99); por tanto, la discusión no debe limitarse solamente a si se aumentan o disminuyen las penas; por el contrario, debe ampliarse a la pertinencia de los estudios criminológicos, a la comprensión del fenómeno de la criminalidad propiamente dicho —los altos niveles de delincuencia y violencia—, y a los procedimientos de investigación, juzgamiento y condena.

Por su parte, Hartmann (2011) sostiene que, igualmente, deben priorizarse los delitos que se investigan, de acuerdo con el impacto, gravedad —altos niveles de vulneración de derechos a las víctimas o altos costos sociales y económicos (La Rota y Bernal, 2014, p. 19)— y dificultad para conseguir evidencia, así como aquellos que la sociedad percibe como los delitos que más los afectan, en el marco de un contexto caracterizado, según Tamarit (2007, p. 13), por:

“a) La generalización de nuevos riesgos derivados de la innovación tecnológica y de la participación de la sociedad de masas en actividades portadoras de riesgos; b) la visibilidad de los riesgos a través de los poderosos, y c) como resultado de todo ello, la creciente demanda social de seguridad, catalizada también por los medios de comunicación”.

Para Díez Ripollés, esto último genera distorsión entre la realidad de la delincuencia y el funcionamiento de las instituciones encargadas de control penal, “con repercusiones directas en la posterior adopción de decisiones político-criminales” (2012, p. 34). Como no se trata de desconocer el sentir de la ciudadanía, el mismo autor ha propuesto que debe buscarse conocer, con fundamentos empíricos, las actitudes y motivaciones sociales que ubican a la delincuencia en un asunto de agenda política, ideando medidas para su contrapeso, porque, argumenta el autor español, son

los agentes políticos quienes realmente conforman la agenda político-criminal basada en problemas reales o aparentes, optando por soluciones poco técnicas, aunque al mismo tiempo requiriendo el apoyo popular; todo lo cual termina sobrecargando el sistema penal y penitenciario. Para darle solución a esta gravísima situación, Tamarit aboga por:

“La consolidación de la cultura de la evaluación y la mejor divulgación de los estudios empíricos y político-criminales [que] puede facilitar la canalización de las actuaciones de los diversos actores de la política criminal hacia una mayor racionalidad, en aspectos como un uso más moderado del encarcelamiento o la extensión de la justicia reparadora” (2007, p. 15-16).

Otro de los elementos que se hacen problemáticos es el área de la prevención del delito, toda vez que se requiere conocer qué funciona y qué no en la materia para impulsar intervenciones en este mismo sentido. Así, se hace relevante registrar y analizar información sobre la prevención del delito, que, en palabras de Sherman (1998), no debe hacerse sobre las intenciones sino sobre las consecuencias de los programas y prácticas que buscan anticiparse a la comisión de delitos, entendiendo por los primeros “un esfuerzo enfocado a cambiar, restringir o crear una práctica rutinaria en un entorno de prevención del delito, mientras que las prácticas son actividades rutinarias en curso que están bien establecidas en dicho entorno” (Akolidje, Bowles y Tigere, 2002, p. 8).

En esta misma dirección, al diseñar los lineamientos de política criminal de República Dominicana, la Procuraduría General, en relación con la prevención en el marco de la política criminal, sostuvo que “la política criminal tradicionalmente se ha concentrado fundamentalmente en la represión y es muy poca la atención que se le ha brindado a la cuestión de la prevención, con lo cual no se han encarado adecuadamente los factores desencadenantes de

muchas actividades delictivas que con políticas efectivas de prevención bien pudieran desactivarse” (2005, p. 6).

Por tanto, la información y la evidencia deberían conducir a la respuesta de cuáles son los efectos independientes de cada programa o práctica, cuál es el costo-beneficio de cada intervención, y qué condiciones son necesarias para que un programa o práctica sean eficaces (Sherman, 1998).

Tamarit coincide al evidenciar la poca evaluación sobre las medidas que se toman tanto en materia de prevención como en materia de tratamiento penitenciario y los diferentes tipos de regímenes que se imponen, así como en sus consecuencias, por ejemplo, la reincidencia. También considera limitado el análisis de costo-beneficio respecto a las medidas y sanciones que se aplican a unos individuos respecto a otros. Aunque hablando del sector justicia, en general, puede traerse a la discusión sobre la política criminal, lo planteado por Valbuena cuando propone que las iniciativas de este tipo deben someterse a:

“Las condiciones inherentes [de] toda política pública, incluyendo, obviamente, estudios empíricos sobre la realidad social y económica que pretende afectarse, el análisis de costo-beneficio de las medidas por implementar y la adopción de mecanismos para el control social del desarrollo de las reformas [así como] la coordinación institucional que permita manejar una metodología en cuanto a diagnóstico, definición de objetivos, generación de estrategias, financiación, puesta en práctica, control de ejecución, eventualmente reformulación o ajuste y divulgación” (2005, p. 19-20).

Lo anterior lo complementan Akolidje, Bowles y Tigere, al darle alta relevancia a la necesidad de evaluar la articulación de las opciones de política y sus objetivos de la misma; la articulación de los insumos, productos

y resultados asociados con las intervenciones, y la articulación de los costos y beneficios asociados a estas intervenciones. Estos tres aspectos permiten la evaluación crítica sobre política criminal que conllevan a su vez a la identificación de las lagunas y carencias en

el conocimiento en la materia (2002, p. 55), a través de estudios rigurosos e instrumentos como las encuestas de victimización, observaciones sistemáticas, entrevistas de campo con los delincuentes y la detección de casos para ensayos controlados aleatorios (Sherman, 1998).

4.3

Los problemas de información: hacia la construcción de un diagnóstico

Uno de los problemas propios de la política criminal tiene que ver con la disponibilidad de información —cualitativa y cuantitativa—, y mucho más si se examina su oportunidad y calidad. La literatura consultada profundiza en este aspecto, que se hace determinante para el éxito de la política criminal, destacando la baja calidad de los datos, la falta de armonización y de criterios de unificación de las diferentes fuentes de información, la ausencia de datos de victimización, entre otros.

A propósito de esto último, la carencia de encuestas sistemáticas y periódicas de victimización impide evaluar la percepción de la ciudadanía en la gestión de la política, así como sus demandas concretas, el acceso al conocimiento de delitos que no son denunciados, incluyendo sus características, y las formas de darles solución o trámite a los conflictos y hechos delictivos de los que han sido víctimas.

Esta situación conduce al desconocimiento del objeto principal de la política: la criminalidad. Como lo señala la Procuraduría General para el caso dominicano (2005), esto supone que no se conozcan las magnitudes de la cifra negra ni las dinámicas específicas y distintivas de los diferentes fenómenos delictivos; también es evidente la falta de capacidad tecnológica y de personal para el procesamiento de la información y su respectivo análisis, al tiempo que la carencia de información se vincula no solo con los fenómenos criminales, sino con las propias instituciones implicadas en el proceso de la política —entes investigativos y acusatorios, jueces, entre otros—, lo que redundará en los bajos niveles de confianza en las instituciones públicas. Así mismo, se evidencia la inexistencia o poca investigación a

profundidad que dé cuenta de las características y dinámicas delictivas en relación con las condiciones socioeconómicas, institucionales y culturales, dado que, como lo menciona Akolidje, Bowles y Tigere (2002, p. 45), las costumbres, las tradiciones, el folklore y las creencias juegan un papel importante en las medidas de prevención, ya que suponen a su vez controles sociales. Estos elementos, al mismo tiempo, imposibilitan la comparación entre áreas geográficas subnacionales así como comparar el propio Estado en relación con la comunidad internacional.

Por otra parte, cuando existe información estadística, se presentan lagunas en los datos, tal como lo expresa el estudio citado de la OCDE (2012, p. 11-13), relacionadas en concreto con el mal tratamiento de la información que procede de diversas fuentes, dificultades en los datos administrativos básicos que den cuenta de las capacidades para la gestión o que permitan dilucidar el proceso de coordinación interinstitucional, así como de la gobernanza en los diferentes niveles de gobierno y justicia. Es muy importante la referencia a las lagunas de política, que no permiten evaluarla en relación con su proceso, alcances e impactos, si hay duplicidad o fragmentación de funciones y acciones, dispersión de recursos, desajustes en la delimitación de responsabilidades, análisis de las inversiones o de costos-beneficios. Como lo plantean Akolidje, Bowles y Tigere (200, p. 26):

“Esta falta de investigación de los delitos y las respuestas sociales a la delincuencia en el mundo en desarrollo significa que la política criminal ha sido dictada por el material que se encuentra en el dominio de los organismos de justicia penal [aun cuando] muchos de los datos tienen que ser abordados con precaución debido a la posibilidad de lagunas, incoherencias y errores”.

4.3.1. Las soluciones: gestión de información y evidencia en la política criminal

Para darle solución a lo señalado en los párrafos precedentes, la literatura demuestra la importancia de conducir los esfuerzos en materia de política criminal hacia la consolidación del proceso de la política con fundamentos empíricos, basada en la evidencia y en los resultados del seguimiento y la evaluación que, como indica Salazar, requiere de “información y datos que sustenten el proceso de toma de decisiones, diseño, implementación y evaluación” (2009, p. 3), toda vez que “las decisiones de política pública no pueden ser las demandas instaladas por los medios de comunicación o por la ciudadanía conmocionada” (2009, p. 3).

4.3.1.1. Fortalecimiento de la gestión de información

Por gestión de información se entiende a grandes rasgos el conjunto de actividades de captura, almacenamiento, sistematización y procesamiento de información dentro de un ámbito organizacional. Este proceso se requiere, dado que la información es necesaria para la prevención y persecución del delito, ya que permite conocer —como lo señala el estudio de los lineamientos de política criminal dominicana— “el fenómeno criminal: su multicausalidad, modalidades, grupos vulnerables en relación con cada modalidad” (Procuraduría, 2005, p. 16). Salazar igualmente aborda la relevancia de los sistemas de información en relación con la criminalidad, aunque enfatizando en el uso que se les da en la política de seguridad ciudadana, siendo útil para su comprensión las “diferentes perspectivas e instrumentos analíticos que permitan indagar, con la mayor proximidad posible, la situación existente y sus consecuencias” (2009, p. 1), todo lo cual permite realizar los diagnósticos, anticiparse a los cambios de la actividad criminal y fundamentar la toma de decisiones (Salazar, 2009, p. 2). También posibilita la adopción de estrategias y asignación de recursos, y la evaluación del impacto de la política tal como lo menciona la OCDE (2012, p. 16). Para este desarrollo se requiere de información cualitativa y cuantitativa

para la toma de decisiones; por tanto, debe ser regular, sistemática y fiable.

En relación con la evaluación, Akolidje, Bowles y Tigere (2012), en clave de análisis del ciclo de política, plantean que es importante no solo conocer si la intervención es eficaz —si cumple sus objetivos— sino también eficiente, es decir, la relación costos-beneficios. Ambos elementos tendrán entonces que ser considerados. En forma sintética sostiene Pastor Santos, para el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Ceja) (2005b, p. 7), que las estadísticas judiciales, incluyendo las de la órbita penal, “[...] son una herramienta central para la identificación de los aspectos fuertes y débiles de los sistemas; diseñar reformas y adoptar medidas, supervisar el funcionamiento, gestionar mejor y, con carácter general, y tomar decisiones por todos aquellos que de una u otra forma están involucrados en el mundo de la justicia —entre los que se encuentran, y no como meros observadores, los ciudadanos”.

La información, como se mencionó previamente, cumple la tarea de rendición de cuentas, lo que indica que debe ser pública y socializada a través de diferentes canales de difusión. Como plantea nuevamente Santos (2005b), esta logra el diálogo transparente entre el Estado y la ciudadanía, a quien se le permite entonces evaluar “la productividad” de la política, el cumplimiento de metas, los objetivos, la satisfacción de los ciudadanos o el desempeño de los funcionarios en los diferentes niveles de intervención, todo con el fin de dar mayor legitimidad y confiabilidad al proceso de la política.

En síntesis, plantea Salazar, es “una herramienta de monitoreo para la sociedad civil sobre la situación de la criminalidad o la gestión de los políticos, favoreciendo espacios para la participación de la ciudadanía de

manera informada y para exigir rendición de cuentas” (2009, p. 3). También implica la rendición de cuentas ante el legislativo en su función de control político y representativo de la ciudadanía, además, en virtud de su facultad de aprobar los recursos destinados a los diferentes sectores. Otros receptores son los jueces y funcionarios de la rama, toda vez que, sostiene Binder (2011), es importante que estos conozcan el funcionamiento de sus áreas cercanas, de los presupuestos y lineamientos de la política, de las acciones de gobierno para su puesta en marcha y su resultado, en especial, el impacto social que, en parte, depende de sus decisiones.

Nuevamente, Binder (2011, p. 14) aclara que debe superarse la lógica de presentar informes que nadie lee o que, a manera de anuarios estadísticos, se hacen inteligibles y pierden el sentido de la exposición de cifras. Al respecto, Lillo plantea como buena práctica el uso de nuevas tecnologías en el poder judicial —y en extenso podría considerarse para la política criminal— toda vez que trae beneficios para:

“El funcionamiento de la administración de justicia: los profesionales de la justicia pueden ahorrar tiempo y trabajo; el gobierno y la administración de justicia pueden obtener mayor información y transparencia sobre el funcionamiento de la justicia y ofrecerla de manera más eficaz y eficiente; los justiciables pueden relacionarse directamente con la justicia, lo que les puede facilitar el acceso a esta; los usuarios de la justicia pueden suponer una mayor eficiencia en el tratamiento de los casos, un ahorro de tiempo, una disminución de los costes y un acceso a la justicia de mayor calidad. En general, la e-justicia puede facilitar que los ciudadanos la tengan más cerca y que se pueda acercar también a determinados colectivos (inmigrantes, personas con bajo nivel cultural, discapacitados, etcétera)” (2010, p. 4).

Otras formas de producción y presentación de la información, dice Santos (2005, p. 21), tienen que ver con informes de gestión, informes de coyuntura, comparación de sistemas y jurisdicciones, etcétera.

Los sistemas de información se nutren, plantea Salazar (2009), de información derivada de los indicadores institucionales que cada entidad posee para hacerles seguimiento a sus planes —aunque es información en gran parte de la gestión institucional—, en su mayoría provenientes de registros administrativos que se definen como la “serie de datos sobre una acción sujeta a regulación o control obtenida por una entidad pública o privada como parte de su función y que resulta de necesidades fiscales, tributarias u otras, creada con la finalidad de viabilizar la administración de los programas de gobierno o para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones legales de la sociedad” (Dane, 2010, p. 16).

Otra fuente de información es la proveniente de las encuestas de victimización que posibilitan acercarse a la brecha entre la cifra negra y la criminalidad real, junto a la caracterización de la victimización, la percepción de inseguridad, entre otras (Salazar, 2009, p. 2). Así mismo, la OCDE le da importancia a esta forma de recolección toda vez que no solo presenta información subjetiva —el miedo a la delincuencia—, sino información objetiva, debido a que “las víctimas de manera anónima indican haber experimentado directamente o a través de alguno de los miembros de su hogar, aunque no necesariamente hayan informado o reclamado ante las autoridades correspondientes” (2012, p. 28), lo cual brinda orientaciones de política pública, al dejar en evidencia debilidades institucionales y restricciones en el acceso a la justicia.

Otro de los aspectos que se tienen en cuenta en la literatura es el sentido de la información. Por tal motivo, Santos plantea que se requiere de un sistema integral de recolección y procesamiento de datos para la generación de estadísticas e indicadores y, por tanto, debe cuestionarse, a la hora de construir dicho sistema, su orientación. Así, preguntas como las siguientes son útiles para guiar la construcción, consolidación y uso del sistema de información en relación con la política crimi-

nal: ¿Quiénes necesitan información y qué información necesitan? ¿Para quién se genera información? ¿Qué se desea hacer con esa información? ¿En qué formato se produce? ¿Qué fuentes de información utilizar?, etcétera (2005b, p. 12-19).

Las características generales de la información, para que sea útil, oportuna y permita caracterizar los fenómenos criminales y las respuestas del Estado a estas, desde la perspectiva de la política criminal, deben dar cuenta del nivel general de la política, de las jurisdicciones e instancias involucradas, la periodicidad, los campos adicionales en materia penal y penitenciaria, los grupos diferenciales, indicadores de tipo financiero, (Santos, 2005b, p. 22). Igualmente, se hace necesario capturar la información a nivel territorial que, en el caso del crimen, adquiere gran relevancia en su definición y medición, siendo el lugar un elemento explicativo de la distribución espacial de la delincuencia, que, por ejemplo, “permite explorar cómo el entorno construido, la presencia de ciertos tipos de empresas o actividades o las características del impacto de la distribución residencial afectan los crímenes” (2010, p. 468). Los autores también mencionan que debe vitarse el “fetichismo espacial” en el que la prioridad es asignar patrones de criminalidad en un espacio dado sin explicar las causas y efectos del comportamiento y reduciendo a las personas a los espacios que ocupan, olvidando las relaciones en las que están inmersos y los contextos en que se manifiestan los fenómenos (Tita y Radil, 2010, p. 468).

Siguiendo este planteamiento, no solo se trata de contar con información independiente, imparcial, competente, asequible, eficiente, oportuna, eficaz, de calidad, responsable (Santos, 2005b, p. 13), que conduzca a indicadores específicos, medibles, realizables, relevantes, económicos y adecuados, todo lo cual constituye un paso de gran relevancia, sino que de esta se puedan analizar y extraer conclusiones sobre la criminalidad, los sistemas de judicialización y resocialización, que sea de interés e influya a las autoridades políticas en sus decisiones. Salazar (2009, p. 2) al respecto plantea que se le da alcance a la información toda vez que a través de las diversas metodologías, herramientas y fuentes de

información disponibles se promueve “la combinación del análisis de diversas fuentes de información empírica que pueda tener como sustrato técnicas de producción cuantificada o no cuantificada de datos sobre ‘la cuestión criminal’, que permita aproximarse a la criminalidad real”.

Finalmente, para dar cuenta de las distintas áreas de la política criminal, es necesario contar con información acerca de su misión, objetivos e incidencia en la prevención y tratamiento de la criminalidad, para lo cual Binder (2011, p.6) sugiere que se puede comenzar desde lo más simple hasta completar el análisis más completo del proceso de la política criminal —diseño escalonado de indicadores—. De allí que deban desarrollarse instrumentos de información más precisos, confiables y oportunos, para que esta conduzca a análisis complejos y, como menciona el mismo autor, “introducirla en los circuitos de toma de decisión” (2011, p. 7), situación que aún en la región latinoamericana está lejos de alcanzarse, toda vez que ni se cuenta con información sistematizada ni con la práctica del análisis —comunidades de análisis— y menos aún en los procesos de planificación, acción y evaluación. Igualmente, Santos propone —y así se han construido los ejercicios en la región— comenzar con “unos cuantos elementos de información e indicadores e ir construyendo desde lo menos hasta lo más elaborado” (2005b, p. 43). Un ejercicio al respecto, que sirve como ejemplo, es el realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) respecto a la medición del homicidio, “en la que se incluye una selección de datos que van del nivel global al subnacional, y que ofrece un panorama completo del homicidio intencional en el mundo” (2014).

4.3.1.2. El uso de política basada en evidencia

Siendo la política criminal una política pública central del Estado, la literatura hace un llamado a que su ciclo tenga como fundamento la evidencia, para que no esté sujeto a las emociones de los ciudadanos y políticos. Así, la OCDE (2012) considera que una

vez consolidada la información sobre las dinámicas del fenómeno de la criminalidad, del proceso y los sistemas penales y penitenciarios, no solo se requiere construir indicadores sino transformarlos en insumos para la toma de decisiones antes, durante y posterior a la formulación de la política criminal. En este mismo sentido, se ha planteado que:

“Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin el soporte de un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales” (Aguilar, 2000, p. 20-21).

Claramente, esto depende de información clara y oportuna, como se mencionó en un apartado anterior; y del impulso de la capacidad estadística y analítica en los diferentes niveles y responsables; además exige que la evidencia sea “absorbida” por los tomadores de decisiones clave (OCDE, 2012, p. 11). Para esto, Akolidje, Bowles y Tigere (2002) sugieren que es necesario identificar prioridades para la investigación —los objetos de la construcción de la evidencia— para que coincidan con las áreas sensibles y de interés política, a través no solo de la información sino de la generación de pruebas, también confiables, oportunas y fáciles de entender para los actores involucrados.

Para la Comisión Asesora de Política Criminal, es un imperativo construir fundamentos empíricos sobre los cuales se tomen decisiones de política criminal, basados en un “análisis racional de la evidencia que muestre qué sirve y qué no” (2012, p. 80), para lo

cual se requiere hacer revisiones en la investigación, replantear el proceso de toma de decisiones y cerrar la brecha entre política pública e investigación⁶¹.

La OCDE define la construcción de evidencia en esta área como la generación y recopilación de datos básicos fiables, esenciales para construir una evidencia sólida para la formulación de políticas (2012, p. 24). Con esto se puede dar respuesta a los responsables de política y a los ciudadanos en general, contestación a preguntas como si la política es eficaz, cuál ha sido su impacto, cuáles fueron sus efectos reales, cuál es la relación entre costos y beneficios, quién corre con los gastos, cuál es la percepción y satisfacción de los ciudadanos, qué requiere de correcciones, entre otras.

Los primeros esfuerzos en la materia fueron realizados por el equipo de la Universidad de Maryland, liderado por Lawrence Sherman hace dos décadas, una vez el Congreso de Estados Unidos solicitó evaluar el impacto de los programas locales de prevención de la delincuencia financiados con recursos federales. Este estudio significó un nuevo paradigma en palabras de su coordinador (Sherman, 1998b, p.2) para la mejora de las políticas dirigidas a la prevención del delito (prevención del delito basada en la evidencia) consistente en el uso de la mejor investigación disponible para medir sus causas y sus resultados, y la introducción de una mejora continua en la política, por lo que no se trata solo de hacer pruebas o experimentos controlados sino de incluir en la implementación los resultados de las evaluaciones. Esta obra es una cita obligada, toda vez que no realiza una nueva investigación, sino que evalúa el nivel de conocimiento generado por múltiples estudios de naturaleza diversa en sus alcances y metodología en materia de eficacia de los programas de prevención de la delincuencia en diferentes niveles institucionales, dejando en claro que no es una auditoría acerca de cómo se gastan los fondos.

Por otra parte, si bien los resultados de las pruebas científicas ayudan a evaluar los impactos de la política, esta debe distinguirse del análisis de la política, toda vez que los resultados de las primeras no pueden seleccionar automáticamente la mejor política para ser replicada e implementada, debido a que estas decisiones dependen de la generalización de los resultados, de los contextos particulares en que se efectúan, de los intereses y visiones de mundo en disputa, entre otras; en síntesis, de las dinámicas propiamente políticas en que se inserta la política de prevención de la criminalidad.

Los expertos en el informe en mención aplicaron una metodología de análisis sobre la evidencia para las fuentes primarias y secundarias revisadas sobre la prevención del delito en diferentes ámbitos de intervención según categorías predefinidas. Un primer paso consiste en evaluar su contenido según criterios como el nivel de detalle que ofrecen, la integridad y exactitud de la discusión; también se considera si la decisión que reviste el programa se basa en datos estadísticos expuestos en el informe sobre delincuencia o sobre los factores de riesgo y protección y, en este sentido, si se aplicaron modelos experimentales o cuasi experimentales. Ambos aspectos le dan la fuerza a la evidencia científica (Sherman, 1998). En la figura de la siguiente página se resume el proceso.

Esta misma línea es aplicada por la Colaboración Campbell⁶², red internacional de investigación que produce revisiones sistemáticas de las intervenciones y efectos sociales que tienen los programas en materia de crimen y justicia, entre otras, con base en la síntesis de diversos estudios siguiendo una estructura determinada: 1) la formulación del problema objeto de estudio; 2) la definición criterios de inclusión o exclusión de los estudios; 3) los criterios de búsqueda

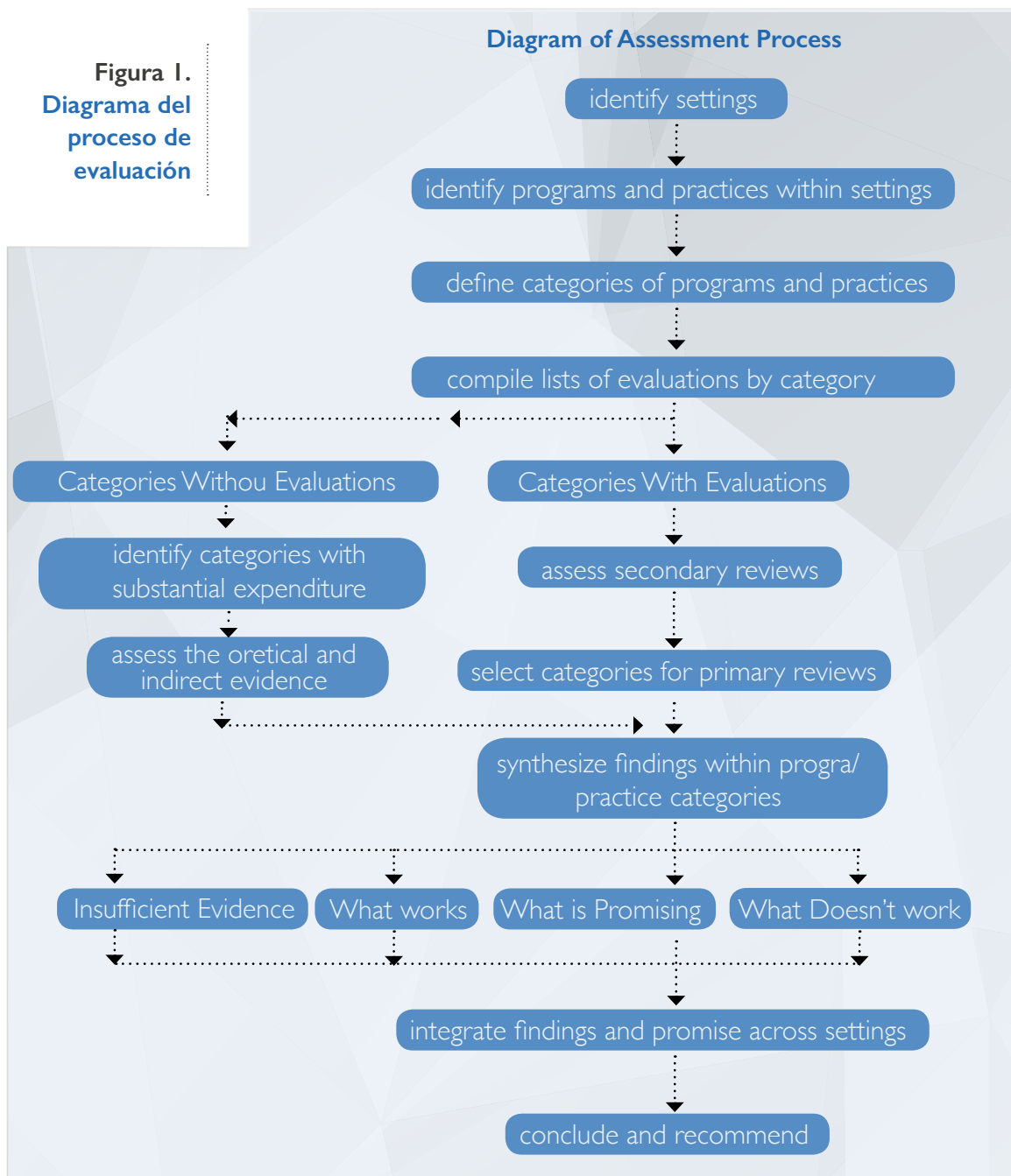
⁶¹ Para consultar los fundamentos empíricos resaltados por la Comisión Asesora de Política Criminal (2012, p. 78), ir al segundo capítulo.

⁶² The Campbell Collaboration, página web disponible en: <http://www.campbellcollaboration.org/> (consultado el 12 de septiembre de 2015).

y localización de los estudios; 4) la selección de los estudios que cumplen con los criterios; 5) la valoración de la calidad metodológica de los estudios seleccionados y aplicación de metanálisis; 6) la obtención de un índice homogéneo de los

resultados de los estudios; 7) el análisis estadístico e interpretación de los resultados de los estudios; 8) el sometimiento a pares internacionales, y 9) la publicación de la revisión sistemática (Meca, Boruch, Petrosino y Alcázar, 2002, p. 46).

Figura I.
Diagrama del
proceso de
evaluación



Fuente: Sherman (1998, Apéndice)

Por su parte, Loader y Sparks (2010) plantean que el modelo puede ser criticado toda vez que representa un “fundamentalismo metodológico obsesionado con el experimento clásico y los metanálisis; su visión ingenua del mundo de la política, y sus esfuerzos por sustituir el proceso político por cálculos ‘racionales’, institucionalizados en consejos nacionales de prevención, que solamente son neutrales en apariencia” (en este sentido, Medina, 2011, p. 4-5), porque, además, el modelo sugiere que quienes toman las últimas decisiones no son los políticos designados para tal fin y que representan los intereses de los votantes, sino comités de expertos ajenos a las discusiones políticas que no necesariamente representarían los intereses de la ciudadanía o que estarían descontextualizados de los procesos políticos. Por tanto, sugieren que, sin desconocer la importancia de la evidencia para la toma de decisiones, se debe reconocer la política como proceso y, en consecuencia, enriquecer los debates políticos en torno a la prevención y el tratamiento de la delincuencia que se fundamente en un diálogo democrático e informado.

Además de lo expuesto en materia de política basada en la evidencia en torno a la política criminal, Bullock y Tilley manifiestan que se requiere de la exploración, aplicación y creación de elementos que faciliten encontrar respuestas eficaces a los problemas de la comunidad frente al delito, usando el modelo de búsqueda, análisis, respuesta y evaluación (Sara por su sigla en inglés). La primera implica la búsqueda de aquellos problemas que más afectan a la comunidad y las soluciones que se implementaron; la segunda consiste en identificar las condiciones necesarias que determinan el problema, junto al análisis crítico de las respuestas que le precedieron para establecer qué funcionó, qué no y por qué, para dar paso así al diseño de las nuevas respuestas que dirigen los esfuerzos enfocados a las intervenciones para la reducción

del problema. La evaluación implica, por su parte, la observancia de los resultados y la eficacia de las estrategias puestas en marcha, las lecciones aprendidas y los ajustes que se requieren. Un aspecto importante de este enfoque, a pesar de los límites epistemológicos de la comprensión de la criminalidad, es que, dicen los autores, se trata de una investigación-acción (2009, p. 2).

Los autores en mención se preguntan además por qué no se ha logrado implementar este enfoque, el de la política basada en la evidencia. Sostienen que se trata de varios factores (Bullock y Tilley, 2009, p. 4-5): los relativos a la naturaleza de la evidencia, es decir, no hay claridad sobre qué es evidencia, y abarca desde estudios cualitativos de pequeña escala hasta diseños experimentales o ensayos controlados aleatorios, raros en las áreas penales; los relacionados con la disponibilidad de las pruebas, que no son ampliamente promocionadas, en algunos casos sujetas a la voluntad política o siendo escogida de forma arbitraria; los concernientes a las limitaciones de las organizaciones que no cuentan con las capacidades y la cultura para su realización, y los relativos a la naturaleza de las cuestiones que se abordan por su complejidad, subregistro, invisibilidad, etcétera.

Esta metodología es la que aplica el Observatorio de Delito de la Policía Nacional de Colombia, que, según Norza y Torres, permite orientarse a las “causas de los problemas, y no a los síntomas; donde finalmente se vincula a todas las instituciones para enfrentar la génesis de la criminalidad, en especial, la policía con su apuesta estratégica operativa” (2012, p. 11).

Para Baratta, este puede ser definido como el *modelo integracionista de ciencia penal positivista*, pero que por la influencia de la teoría del etiquetamiento llevó a que el Sistema Penal que iba a tomar la criminología desde entonces entrara en crisis, dado el *enfoque externo*⁶³ (2004, p. 168). En consecuencia, surge un

⁶³ “Adoptar un punto de vista externo al sistema penal significa, entre otras cosas, que las definiciones del comportamiento criminal producto de la instancia del sistema (legislación, dogmática, jurisprudencia, policía y sentido común) no sean

nuevo modelo integrado e interdisciplinar dirigido a los controles *interno* o formal y *externo* o material a la justicia penal (2004, p. 170). No obstante, el modelo integracionista positivista sigue vigente⁶⁴, como se pudo evidenciar en el modelo de investigación de la Policía Nacional.

A estos modelos de construcción de evidencia, Akolidje, Bowles y Tigere (2002, p. 7), además de caracterizarlos por aplicar los principios de una investigación rigurosa a partir del diseño de pruebas que ilustran las consecuencias de la adopción de una iniciativa específica, agregan que deben incluirse las estimaciones de los costos monetarios de las mismas para realizar el análisis costo-beneficio. También debe agregarse que estos autores señalan cuatro tipos de análisis de políticas para la generación de evidencia, que si son secuenciados les brindan un carácter más riguroso.

Estos son, en primer lugar, la investigación teórica y empírica, que es la que usualmente se realiza y que sigue los modelos de investigación académica para abordar la criminalidad, con una amplia gama de técnicas cualitativas y cuantitativas, y que se consideran importantes, toda vez que la generación de conjeturas e ideas políticas, sostienen los autores, contribuye a la definición conceptual de las intervenciones, aunque estos estudios no se detienen ni profundizan en los detalles del proceso político. Así se da paso a una segunda investigación y análisis de política que consiste en la traducción de esas ideas al formato de la intervención concreta, como es el análisis del costo-beneficio, por ejemplo. La tercera etapa es el diseño de experimentos —experimentales o cuasi experimentales— sobre el impacto. La última etapa es una evaluación específicamente económica del proceso (Akolidje, Bowles y Tigere, 2002, p. 10-12)

Por su parte, la metodología expuesta por la OCDE se basa principalmente en el uso de información sistematizada tanto cualitativa como cuantitativa y de la construcción de indicadores, comparables entre unidades y en el tiempo, de diversas fuentes y de diversa naturaleza. Los datos deben convertirse en evidencia, dado que en sí mismos no son suficientes; por el contrario, se requiere de análisis que revelen hallazgos útiles como las causas y los efectos de la delincuencia, las capacidades y las debilidades institucionales, las áreas que requieren mejorar su eficiencia, sobre la eficacia y costos de la política, entre otras. Con este material se deben construir los canales para que se haga uso de la evidencia con carácter confiable, oportuna y fácil en relación con la lucha contra la delincuencia y la garantía del debido proceso en la administración de justicia para los ciudadanos (OCDE, 2012, p. 7). Un aspecto relevante es la difusión de la evidencia, ahora no con quienes toman las decisiones de política directamente, sino con la sociedad, para que esta también se movilice contra el crimen, se confronten los intereses de los diversos actores y se construyan consensos para tal cometido (OCDE, 2012, p. 7). En síntesis, los cuatro pasos son los siguientes: 1) generación y recopilación de datos básicos (cualitativos y cuantitativos); 2) la transformación de datos en evidencia procesable; 3) uso de pruebas en los procesos clave de toma de decisiones, y 4) la difusión de la evidencia y la participación de las partes interesadas para sostener implementación.

Se hace relevante la aplicación de estos enfoques o modelos, sobresaliente en la literatura de origen anglosajón y que viene aplicándose en los últimos años en los países en desarrollo. Es el texto de la OCDE referenciado en el presente estado del

consideradas más un punto de partida, sino un problema y objeto de estudio, a partir del cual vienen utilizados los instrumentos puestos a disposición de la historia y del análisis de la estructura social (Baratta, 2004, p. 169)".

⁶⁴ Esto se explica en parte porque la criminología acumula discursos durante siglos, manteniendo vigentes todos al tiempo, como una suerte de zoológico de especies contradictorias vivas o un bosque donde hay árboles de distintos tamaños, que se cruzan, se oponen, pero perviven (Zaffaroni, 2005, p. 8-9).

arte, los estudios del Observatorio del Delito de Colombia u otras instituciones como la Flacso, que han emprendido esfuerzos por aplicar evaluaciones y con estas sistematizar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, aunque mayoritariamente desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.

Tal es el caso del documento *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana* del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, que busca recoger experiencias basadas en evidencia sobre cómo invertir recursos públicos en la prevención o reducción del delito (2011, p. 9). Tocornal advierte, como en su momento lo hicieron Loader y Sparks, que:

“No hay necesariamente una relación directa entre los modelos de intervención que pueden recomendar los expertos a partir de sus estudios científicos y las intervenciones que, de hecho, se implementan a nivel de políticas públicas, ya que habría una multiplicidad de factores por tener en cuenta para decidir cuál es la mejor alternativa viable y costo-efectiva para un determinado contexto” (2011, p. 9).

A lo anterior se suma que estas metodologías no abordan el proceso de implementación de la política, los actores intervinientes en diferentes niveles operativos ni los intereses en disputa; por lo tanto, se trata de brindar de insumos a las autoridades sobre “aquello que funciona”, que lo definen como “una buena práctica debido a sus resultados positivos en comparación con otras alternativas similares” (Tocornal, 2011, p. 9), la cual debe identificar el modelo de intervención, quién lo implementa, las dificultades encontradas, las formas de superarlas, etcétera, en el marco del contexto de intervención.

Sin embargo, a pesar de las aclaraciones precedentes y sin desconocer la rigurosidad presente en metodologías cualitativas, Tocornal (2011) brinda un mayor protagonismo a la evidencia proveniente de las metodologías cuantitativas que aplican metodologías experimentales o cuasi experimentales, con las cuales se hacen comparaciones entre grupos control y aquellos a los que se aplica la intervención —sometidos a experimentación según la autora— para encontrar las diferencias entre unos con otros. Plantea que para hacer universales los resultados, se complementa con las revisiones sistemáticas mencionadas anteriormente —que implican ejercicios comparativos entre prácticas—, para determinar así causas y efectos comunes, lo cual permite una mayor generalización de las conclusiones. Los criterios de comparabilidad que se utilizan en las experiencias descritas en el documento son la eficacia, la eficiencia, la innovación⁶⁵ y la asociación⁶⁶.

⁶⁵ Se entiende por innovación en prevención de la delincuencia «la experimentación de formas diversas de enfrentar el problema, donde los actores principales no son las policías, ni los representantes del poder judicial, sino que se le da a la comunidad algún nivel de protagonismo y decisión tanto en el diseño como en la ejecución de las actividades» (TOCORNAL, 2011, p. 11).

⁶⁶ Hace referencia al nivel de asociatividad que se entiende como «el grado de inserción de la unidad ejecutora en una red más amplia de instituciones públicas y privadas. Se considera también, su capacidad para movilizar recursos en pro de solucionar situaciones previstas y no previstas en el curso de la implementación» (TOCORNAL, 2011, p. 11).

Al final del texto, se busca complementar las metodologías y los enfoques cualicuantitativos para dar cuenta de la complejidad de las áreas abordadas para cada una de las fases del ciclo de los proyectos de intervención específica. Así, en la etapa de diseño puede preguntarse qué se puede hacer y dónde se puede inspirar, con lo cual es posible recurrir a estudios basados en evidencia para conocer las prácticas ya implementadas respecto a un problema dado; durante la etapa de planificación se investiga sobre los mejores métodos de seguimiento y evaluación para tener claros los procedimientos por utilizar; en la implementación se trata de reconocer cómo construir la propuesta en una buena práctica para finalmente evaluar su impacto⁶⁷ (Tocornal, 2011, p. 12-13). Para Blanco y Varela, es importante esta última, porque “saber si los programas funcionan implica analizar las prácticas de intervención, ya no solo desde una buena idea conceptual, sino desde los modelos de evaluación, sean estos de impacto, resultados, procesos o recursos” (2011, p. 16).

4.3.1.3. La importancia de las unidades institucionales de análisis

Una última pregunta surge en relación con el abordaje de la política criminal: a quién le corresponde liderar el proceso de gestión de información, así como construir la evidencia para

la toma de decisiones. Una posible respuesta la brindan tanto la OCDE como Norza y Torres. El primero sostiene que son los actores institucionales a quienes se les designe el liderazgo de los esfuerzos para mejorar e incentivar las pruebas y su aplicación en las políticas (OCDE, 2012, p. 45), tarea que puede designarse a una unidad permanente, altamente capacitada y experta para tal fin. Los segundos sostienen que es a través de la figura de *think tank* criminológico, que adelanta las investigaciones que permiten la comprensión holística de la criminalidad para que “surjan las líneas de acción que deben ser tenidas en cuenta, como el sustento científico de la política criminal de un país” (Norza y Torres, 2013, p. 3).

Norza y Torres parten del supuesto de que los tomadores de decisiones gubernamentales requieren de un importante volumen de información y datos para que sustenten sus juicios, información que en parte o no está disponible de manera oportuna o está en manos de la academia u otros sectores independientes (2013, p. 3). Para la consecución de esta última información, contar con un puente entre la academia y el Estado y con un canal interinstitucional, un *think tank* es el llamado a adelantar estas tareas, ya que “provee de ideas, lo asesora en propuestas, lo conecta con las corrientes de pensamiento internacional o lo apoya con datos e información en el debate político” (Norza y Torres, 2013, p. 3), a través de investigaciones, estudios, una bodega de datos, etcétera, en este caso, para la orientación y generación de políticas enfocadas al crimen —la política criminal.

⁶⁷ Para orientar el proceso de evaluación, que se abordará con detalle en el capítulo del marco teórico, pueden hacerse las siguientes preguntas sugeridas por Tocornal: ¿qué se desea evaluar?, ¿para qué?, ¿durante cuánto tiempo?, ¿en qué momento se evaluará?, ¿qué instrumentos se requieren?, ¿quiénes son los responsables de la evaluación? y ¿para quién? (Blanco y Varela, 2011, p. 16).

De lo expuesto en el texto, con base en la literatura explorada, puede concluirse que se requieren de fuentes de información confiables y oportunas, de la construcción de indicadores en los términos ya señalados, así como de su análisis, junto con el desarrollo de estudios e investigaciones mixtas lo suficientemente rigurosas, claras e innovadoras, para que sean insumos técnicos en la toma de decisiones en cuanto a política criminal, liderados por unidades de trabajo específicas dentro de la institucionalidad estatal, responsable y líder directa de la puesta en marcha de la política criminal, que al tiempo se encargue de su difusión a la ciudadanía y otros sectores, en compañía de aliados público-privados.

Las áreas de interés para el abordaje de estudios e investigaciones han estado relacionadas con la privación de la libertad en centros penitenciarios, las opciones alternativas a la prisión, las intervenciones para la delincuencia juvenil y, por supuesto, los programas de prevención (Aos y Drake, 2013, p. 3). Específicamente, Lyton (1998) plantea que en materia de la política pueden encontrarse seis categorías de interés: 1) la prisión, que incapacita al delincuente para cometer crímenes; 2) el castigo y el temor, y sus efectos disuasorios en la comisión de un delito futuro —prevención general y negativa de la pena; 3) la rehabilitación o el tratamiento dirigidos a cambiar el delincuente para evitar que en el futuro tenga un comportamiento criminal; 4) las restricciones de la vigilancia y la supervisión en entornos comunitarios con el fin de reducir su capacidad y oportunidad para la comisión de actividades delictivas; 5) programas que utilizan las experiencias físicas o mentales estresantes para cambiar a los delincuentes a través de la disciplina, y 6) la combinación de programas de rehabilitación y vigilancia con el fin de asegurar que los delincuentes cambien su comportamiento criminal hacia futuro.

A su vez, llaman la atención sobre la importancia de realizar seguimiento y evaluación a las intervenciones tempranas o de tratamiento para contar con información útil sobre los programas y sus resultados, mejor sí tienen carácter comparativo, como lo define Sherman, en diferentes áreas o

instituciones: la comunidad, la familia, la escuela, los mercados laborales, los lugares en que se transita cotidianamente, la policía y la justicia penal, para determinar lo que funciona, lo que no, lo que es prometedor y lo que es desconocido.

4.3.1.4. La gestión de la información como herramienta para la política criminal

Contemporáneamente, las disciplinas involucradas en la reflexión relativa a la conducción de las organizaciones, tanto públicas como privadas, han puesto en el centro de la discusión la preocupación por la información como el principal activo con el que cuentan gerentes y encargados al momento de tomar decisiones. Así mismo, la información y su adecuada gestión resultan no solo de importancia al momento de tomar decisiones internas de la organización, sino al momento de relacionarse con el exterior, de generar esquemas de colaboración, interacción adecuada y eficacia y eficiencia, y al momento de lograr las metas de gestión y de comunicación con los clientes, usuarios o beneficiarios.

Aunque inicialmente el tema de la gestión de la información ha tenido su nicho en el sector privado, la importancia que tiene para la gestión pública es innegable, y ha sido una preocupación constante de los analistas y expertos. Históricamente, uno de los principales riesgos de la gestión pública tiene que ver con el constante peligro de la improvisación, que, cabe decirlo, se da en la gestión pública, como se ha probado en innumerables estudios, cuando el agente responsable de tomar las decisiones no cuenta con la información necesaria de manera oportuna.

El volumen de información disponible, las múltiples técnicas de recolección y la constante variabilidad de cifras conforman un océano profundo difícil de navegar en el que las decisiones se aplazan por necesidad de estar seguros del último dato, de la última cifra, del último estudio. Es necesario, en esa línea, contar con una instancia de gestión de la información, de toma de decisiones sobre

sus prioridades y necesidades reales. Con ello se busca, por sobre todo, la conversión de un mar de datos en un canal de decisiones o, en otras palabras, en una instancia de análisis de los datos y de conversión de estos en insumos reales para la toma de decisiones. Esto implica convertir los datos en información significativa.

¿En qué consiste la gestión de la información?

La gestión de la información nace como una preocupación en las disciplinas administrativas que han advertido el papel predominante de la información en el sistema económico, político y social de la actualidad. Puesta la información en el centro del debate como el activo más valioso de las compañías y el recurso más importante a la hora de tomar decisiones a nivel público y privado, las disciplinas administrativas han desarrollado esquemas de gestión de la información para prevenir las consecuencias nefastas que trae ignorar el papel contemporáneo de la información y para impulsar procesos de toma de decisiones que incorporen la preocupación por la información y su tratamiento para aumentar la eficacia misma de dichas decisiones.

La gestión de la información es, en consecuencia, la preocupación administrativa por poner a la información en el lugar central de la gestión. Ahora bien, es necesario aclarar lo que debe ser entendido por “información”. El G8, en su decisión sobre el gobierno de la información, ha hecho esta aclaración en los siguientes términos:

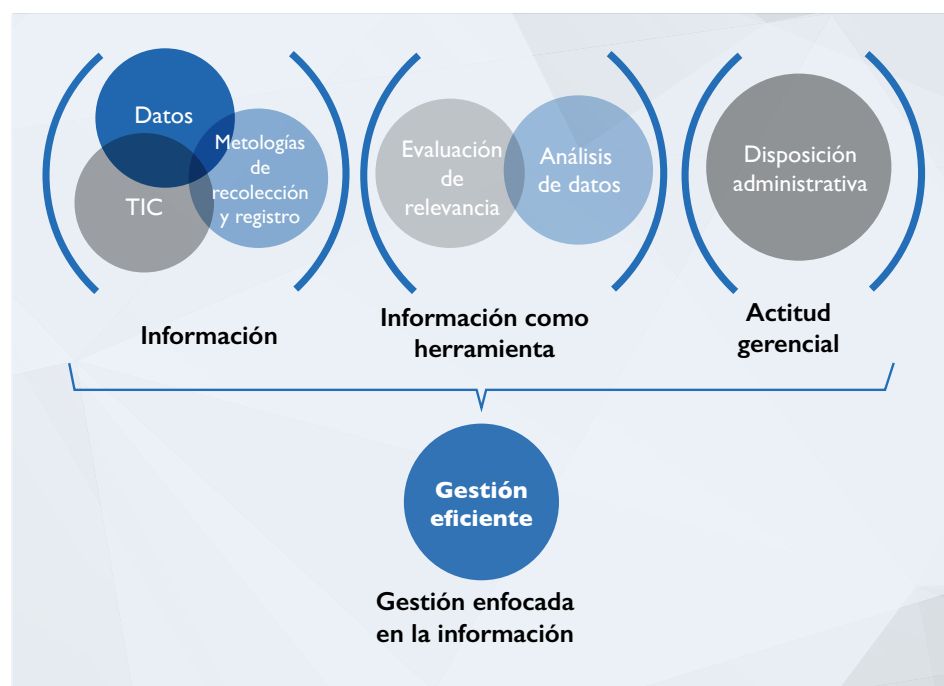
“La información no se reduce solo a los contenidos de comunicación o a la tecnología, sino que es un sistema matriz que afecta a todos los demás sistemas, y de ello dependen el éxito o fracaso de las políticas y los proyectos” (Sarasqueta, 2014, p.157).

La información de la que se ocupa la gestión de la información debe ser entendida como un sistema abierto de datos, metodologías, sistemas de información, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), criterios de análisis, etcétera; además, la corriente de la gestión de la información no busca solo contar con la información, tenerla, almacenarla, sino que la información esté el centro de las disposiciones administrativas: que las decisiones sean tomadas teniendo en cuenta la información disponible (información actualizada, completa, clara y útil) y que sea la herramienta con la que se fabriquen las decisiones.

Esta última exigencia, que es, quizá, clave en la gestión de la información, no es otra cosa que la materialización de una demanda más amplia de racionalidad en la toma de decisiones: si la racionalidad debe ser entendida como la adecuación de medios a fines, una acción resulta racional si es capaz de lograr su objetivo generando el menor costo posible (Elster, 1996). Ahora bien, la evaluación de la existencia posible de medios, de la capacidad de los medios para lograr los fines y de los costos relativos de cada estrategia posible requiere contar con la información necesaria para hacer los cálculos pertinentes. Por tal motivo, la información supone, necesariamente, un elemento fundamental para la evaluación en términos de racionalidad de las decisiones y acciones humanas.

En conclusión, la gestión de la información debe ser entendida como una disposición de los administradores (públicos y privados) de ponerla en el centro de la discusión y usarla como herramienta fundamental para la toma de decisiones. Debido a este papel protagónico que se le impone a la información, esta debe contar con una serie de condiciones de calidad para que pueda cumplir cabalmente con el gran encargo que se le ha dado: debe ser completa, estar organizada de la mejor manera, ser clara, relevante y útil. La Figura 2 resume las condiciones generales que impone el enfoque administrativo de la gestión de la información.

Figura 2.
Gestión de la información



La gestión de la información como herramienta para la gestión de políticas públicas

Como se mencionó antes, aunque la gestión de la información nace como una preocupación típica de la empresa privada para hacerse más competitiva y sobrevivir a la situación del mercado contemporáneo, muchas de sus enseñanzas y principios son ampliamente aplicables a la gestión pública. En este apartado se hará una breve reflexión relativa al valor de los principios de la gestión de la información a la hora de gestionar políticas públicas.

Una política pública puede ser definida como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002, p. 27). A partir de la definición anterior, vale la pena destacar las siguientes características de las políticas públicas:

- Las políticas públicas son públicas: esto es, responden a problemas reconocidos como tal por la sociedad, que, adicionalmente, pueden tener sus raíces e incluso sus causas en la sociedad también, y que, en consecuencia, es necesaria la participación activa y el compromiso social con las estrategias que se escojan.
- Las políticas públicas están lideradas por el Estado: aunque suponen intervención de la sociedad en su conjunto, la cabeza y el ejecutor directo de estas es el Estado. Su función es, en consecuencia, canalizar las preocupaciones públicas, evaluar alternativas y gestionar la o las estrategias seleccionadas.
- Las políticas públicas buscan la solución a un problema público: parten de la identificación de un estado de cosas indeseable y la caracterización del estado de cosas deseable. A partir de estos dos escenarios, se construyen estrategias para llegar al segundo a partir del primero.

Con la caracterización anterior, puede esquematizarse lo que la literatura relacionada ha llamado el

ciclo de la política pública de la manera que lo expone la Figura 3. En esta se evidencian cinco etapas: la identificación del problema público, el diagnóstico,

la identificación y elección de estrategias, la gestión de la política pública (o su puesta en marcha) y su seguimiento y evaluación.

Figura 3.
Ciclo de las políticas públicas



Cada paso dentro de este ciclo supone la toma de decisiones por el agente o agentes estatales encargados de dirigir la política pública, y cada decisión involucrada requiere, para resultar eficaz, y en ese sentido, racional, contar con la información necesaria para

garantizar que la decisión tomada efectivamente responda a las necesidades de cada etapa. La tabla que se presenta a continuación relaciona brevemente las necesidades de información que se dan en cada etapa de la política pública así entendida.

Etapa del ciclo de la política pública	Necesidad de información
Identificación del problema público	Requiere contar con información verídica sobre lo que, para la sociedad, para el pueblo, es considerado un problema.
Diagnóstico del problema público	Debido a que lo que se busca es describir efectivamente el problema e identificar los factores que lo han posibilitado o fomentado y el impacto que tiene o puede alcanzar, todo lo que se hace o se esperaría que se hiciera es la recolección, ordenación y análisis de la información relacionada con el problema.

Etapa del ciclo de la política pública	Necesidad de información
<p>Identificación y elección de estrategias</p>	<p>Requiere dos insumos fundamentales en términos de información: los recursos disponibles (entendiendo recursos en un sentido muy amplio que incluyen capital humano, disposiciones, etcétera), y la descripción general de la situación (correlación de fuerzas, capacidad institucional, condiciones y características culturales, etcétera) para evaluar la viabilidad real de las estrategias y, consecuentemente, establecer jerarquías de elegibilidad o preferencia entre ellas.</p>
<p>Gestión de la política pública</p>	<p>La gestión, como implementación de la estrategia elegida, requiere constante flujo de información en doble dirección: desde la cabeza de la política hacia sus ejecutores directos y desde estos últimos hacia los decisores. La información que es necesario que fluya se relaciona con directrices, estrategias, responsabilidades, herramientas, programas, dificultades, resultados parciales, etcétera.</p>
<p>Seguimiento y evaluación de la política pública</p>	<p>El proceso de seguimiento y evaluación requiere información en dos sentidos: de la efectiva implementación de la estrategia (indicadores operativos o de gestión) y del impacto real que las estrategias han tenido en el tratamiento del problema que motivó la política pública (indicadores misionales o de eficacia).</p>

Ya evidenciadas las necesidades de información que se tienen a la hora de pensar, ejecutar y evaluar las políticas públicas, el Observatorio de Política Criminal propone el enfoque de gestión de la información como eje central del presente proceso de diagnóstico. La gestión de la información, como disposición administrativa a tener a la información (de calidad) como principal herramienta a la hora de tomar decisiones, no solo mantiene integrado el proceso político de la gestión pública con las realidades, sino que le brinda herramientas de racionalidad a los procesos y previene el desgaste de recursos públicos y de acciones, y buenas intenciones. Tener a la información en el centro del tablero de discusión racionaliza los procesos y puede evitar que la administración pública caiga en los dos defectos clásicos de las políticas públicas: la improvisación y la suplantación de la realidad por las creencias o intuiciones de los agentes decisores.

En términos del acuerdo firmado por el G8 con respecto al gobierno de la información, la necesidad de información para la gestión pública “no se trata solo del ingente volumen de datos de las administraciones a todas las escalas (nacional, regional, local e internacional), sino de optimizar al máximo su calidad y sus aplicaciones para que puedan ser utilizadas como herramientas de gestión y análisis” (Sarasqueta, 2014, p. 156).

En síntesis, la gestión de la política pública en clave de gestión de la información permite reconocer las necesidades de información que se dan en cada etapa del ciclo de la política pública tanto en términos de datos (de información descriptiva y sistemática sobre hechos) como de métodos y esquemas de manejo de dicha información para que se constituya en un insumo central a la hora de tomar decisiones.

Diagnóstico de necesidades de información para la formulación, seguimiento y evaluación de la política criminal

En el entendido de que la política criminal puede ser un caso de política pública, todo lo dicho anteriormente es aplicable a ella. Este apartado, en consecuencia, busca mostrar las particularidades, en términos de necesidades de información, de la política criminal como especie del género *política pública*. La aproximación que se hará acá no espera ser, en ningún caso, una recopilación exhaustiva de las necesidades de información que supone la definición, ejecución y evaluación de la política criminal, sino, más bien, una propuesta metodológica para identificar y organizar los tipos de información requeridos en cada etapa del ciclo de la política criminal.

a) Identificación y diagnóstico del problema público de la política criminal

El problema público que está en la base de toda discusión sobre política criminal es la criminalidad y la respuesta que el Estado debe darle. En otras palabras, el estado de cosas que es considerado por el público como indeseable, y en ese sentido como objeto que requiere la atención estatal y social en materia de política criminal, es precisamente el fenómeno de la criminalidad, es decir, aquellas conductas definidas por la ley penal como las lesiones o puestas en peligro de mayor relevancia, frente a unos bienes jurídicos tutelados.

Esta descripción tan general del problema público es aún enormemente insuficiente, pues aunque la descripción más amplia del problema de política criminal sea efectivamente la criminalidad y la respuesta estatal, el fenómeno designado con esta expresión es tan amplio que requiere una caracterización mucho más detallada. No siempre (ni en el tiempo ni en el espacio) es el mismo aspecto de la criminalidad o de la respuesta estatal a la criminalidad el que es efectivamente considerado por el público como problemático, al punto de convertirse en un asunto de política pública. Por ejemplo, puede que lo que se considere problemático en un momento dado y en

una comunidad específica se relacione con la prevención insuficiente de ciertas conductas o de factores materiales que lo posibilitan, con su inadecuada descripción penal, con deficiencias en el tema sancionatorio o con la deficiencia de esquemas de resocialización, etcétera. Así, la identificación puntual del problema público de la política criminal requiere un análisis más detallado que puntualice, dentro de la criminalidad y su respuesta estatal, el asunto que es considerado especialmente problemático por la comunidad.

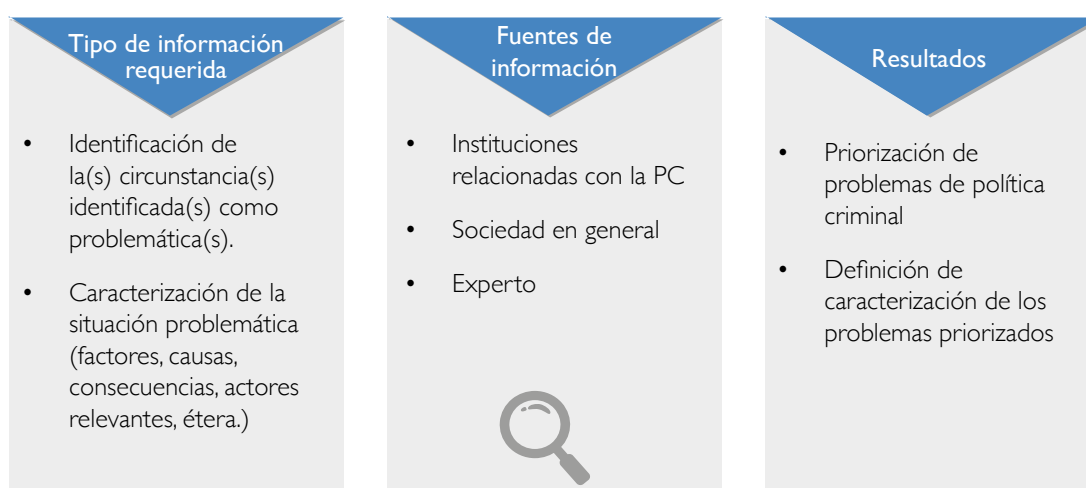
Como ya se mencionó, debido a que el problema de política pública es un asunto de carácter público, es necesario que la información que se tenga en cuenta para su caracterización provenga de todos los actores involucrados: sociedad, instituciones relacionadas con la política criminal en sus fases, y expertos.

Por último, y debido al amplio espectro de problemas y temas que integran la idea general de política criminal, el resultado de la primera fase de la política criminal debe ser entendido, precisamente, como el proceso de identificación y elección del problema o de los problemas que serán abordados por medio de decisiones puntuales de política criminal. En otras palabras, debido a la multiplicidad de asuntos problemáticos alrededor de la criminalidad y su tratamiento en una sociedad, la primera decisión que debe tomar el agente decisor de política criminal en un Estado consiste en la jerarquización y priorización de los problemas existentes. Esta decisión debe ser tomada en el enfoque de gestión de la información que se viene defendiendo, apelando a la información disponible como principal herramienta de decisión. Es decir, el enfoque de gestión de la información previene al decisor de la política pública de sustituir o suplantar un estudio sobre el mundo y las percepciones de la sociedad, por únicamente su propio criterio u opinión y le exige dar una respuesta razonada (basada en razones) de por qué hizo la priorización que hizo. En el caso particular de la política criminal, la enorme gama de posibles problemáticas hacen que este momento de priorización revista especial importancia, y no siempre se puede aplicar un mismo criterio a la hora de priorizar; por ejemplo, en algunos casos el criterio de urgencia (fenómenos de hacinamiento,

desastres naturales, irrupción y proliferación de ciertas modalidades delictivas, etcétera) puede ser el que guíe la priorización, pero en otros casos, el criterio aplicable puede ser el de conveniencia política, el de impacto inmediato, etcétera. En todo caso, el enfoque

de gestión de la información constriñe al funcionario que promueve la priorización a dar cuenta de su propuesta en función de la información disponible y explicitando su criterio, lo que reduce los márgenes de arbitrariedad en el proceso⁶⁸.

Figura 4. Requisitos de información para la identificación del problema de política pública criminal



b) Identificación y elección de estrategias de política criminal

Una vez identificada la situación problemática susceptible de ser abordada mediante la implementación de una política pública y caracterizada al punto de advertir sus causas, sus factores relacionados, los actores involucrados en ella y sus consecuencias, las decisiones de política criminal se encaminan a identificar y elegir una estrategia de política pública para enfrentar las problemáticas identificadas en el punto anterior. La información requerida para esta etapa de la política criminal

puede ser dividida en dos: por un lado, es necesario contar con la información referente a los recursos con los que efectivamente se cuenta para enfrentar el problema en cuestión; por otro, es necesario contar con información de carácter técnico que evalúe la eficacia de las estrategias diseñadas, esto es, la idoneidad o eficacia de las estrategias propuestas con respecto a la superación o mitigación del problema público que las originó.

Con respecto a la identificación de los recursos disponibles, es necesario hacer una aclaración inicial. Cuando se hace referencia a los recursos con los que

⁶⁸ En todo caso, es necesario advertir nuevamente que cuando nos referimos acá a "proceso", no estamos hablando de un proceso lineal objetivo, sino que involucra diferentes intereses, valores, posiciones éticas, teóricas, políticas, entre otras.

se cuenta para llevar a cabo una política pública, no se está limitando el término a los recursos financieros o a la capacidad presupuestal. Por el contrario, se entiende incorporado en la palabra “recursos” todo aquello con lo que cuenta una sociedad para implementar una política pública: capacidad institucional, intención política, recurso humano, experiencia o conocimiento institucional, etcétera. La identificación de los recursos disponibles es, quizá, el principal reto en materia de información que supone el proceso de formulación de la política o de escogencia de la estrategia que se implementará, pues no se trata simplemente de un listado de activos, sino de una definición de la realidad de la situación institucional y de las disposiciones reales por actuar, y comprometer recursos y esfuerzos. Estas dificultades particulares de la identificación de los recursos exigen que este proceso se haga en comunidad, se construya de manera participativa con las instituciones y agentes involucrados para que el proceso coincida con el compromiso institucional relativo a destinar efectivamente estos recursos a la implementación de la política criminal. Así mismo, la participación activa de la comunidad como agente facilita la incorporación de las propuestas a las prácticas sociales y el compromiso social con su éxito.

Una vez se advierten los recursos con los que se cuenta para la toma de decisiones, pueden identificarse estrategias, evaluarse y jerarquizarse, con el fin de escoger aquellas que serán efectivamente implementadas por haber resultado preferibles con respecto a las demás, o más adecuadas, o más urgentes. Este proceso es eminentemente creativo, en el cual la participación de los diferentes agentes involucrados en la política criminal es muy valiosa.

Una vez se tienen las distintas líneas de acción que pueden llevar el estado de cosas actual descrito como

problemático hacia un estado de cosas deseado, el agente decisor⁶⁹ de la política criminal debe realizar un ejercicio técnico de evaluación de la viabilidad y la idoneidad de las estrategias identificadas para así señalar la combinación que resulta preferible. Es necesario tener siempre en cuenta que en la gestión de la política criminal, así como en cualquier proceso organizacional, debido a la existencia de recursos escasos (no solo monetarios: tiempo limitado, capacidades institucionales limitadas, etcétera), no todos los problemas pueden ser atendidos al mismo tiempo (de ahí la necesidad e importancia del proceso de evaluación y priorización de problemas), ni todas las soluciones pueden ser adoptadas, pues podría generarse duplicidad injustificada de esfuerzos, y muchas veces los recursos disponibles exigen una sola senda.

Adicionalmente, debido a la naturaleza política de los problemas de política criminal, es necesario advertir que el cálculo costo-beneficio al que tradicionalmente se apela para la evaluación de estrategias debe incluir criterios éticos y políticos al momento de evaluar el beneficio perseguido y los medios o vías para llegar a este. Así, una estrategia de política criminal debería ser evaluada como deseable si, además de obtener el beneficio o el objetivo establecido, es decir, la superación o disminución del problema público priorizado, es viable en términos económicos, institucionales y políticos (en un sentido de “político” que incluye criterios éticos y una imagen de sociedad que se considera deseable o preferible), y afecta en menor medida otros bienes protegidos. Lo anterior hace de la evaluación de las posibles estrategias un proceso complejo de análisis técnico, discusión ideológica y negociación política.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la fase de identificación y elección de estrategias de política criminal pueden evidenciarse dos flujos diferentes de información: el primero hace referencia a la

⁶⁹ Se habla acá de “agente” en singular, pero debe entenderse como quien toma las decisiones de política criminal, independiente de que se trate de un individuo, una entidad, una instancia, etcétera.

necesidad del agente coordinador del proceso de formulación de la política criminal de conocer los recursos disponibles para viabilizar desde su origen las estrategias que puedan ser planteadas. El segundo se relaciona con la necesidad de flujo de información para que las propuestas de gestión pública diseñadas, ya sea en sede del coordinador de la política o de alguno de los agentes involucrados, puedan llegar al resto de ellos para que la elección que se haga involucre y comprometa a todos los agentes de la política criminal. Es necesario que, si una estrategia involucra, por ejemplo, a los fiscales como agentes encargados de la persecución de los delitos, ellos hayan tenido la posibilidad (por medio de una gestión inteligente de la información) no solo de estar informados sobre dicha estrategia, sino de haber participado en su diseño. Este segundo flujo de la información es requisito indispensable tanto para la evaluación técnica de viabilidad de las estrategias como para lograr el compromiso real de los agentes involucrados en su puesta en marcha una vez sean adoptadas.

Por último, la fase de identificación y elección de estrategias de política criminal requiere un proceso de diseño del plan de materialización de la estrategia. Una estrategia puede ser definida como el conjunto de actos y decisiones conformado por la identificación de una situación ideal (objetivo) y de unos medios para llegar a ella (estrategia propiamente dicha). Por lo general, se entiende que la estrategia constituye un nivel gerencial superior en el que se plantean los lineamientos generales o las vías por las que se atacará un problema⁷⁰. En la medida en que dicha estrategia tiende a generar acciones puntuales, el nivel gerencial va volviéndose menos general. Así, una estrategia debe conducir a la elección de aspectos técnicos y tácticos que conduzcan, a su vez, a acciones puntuales.

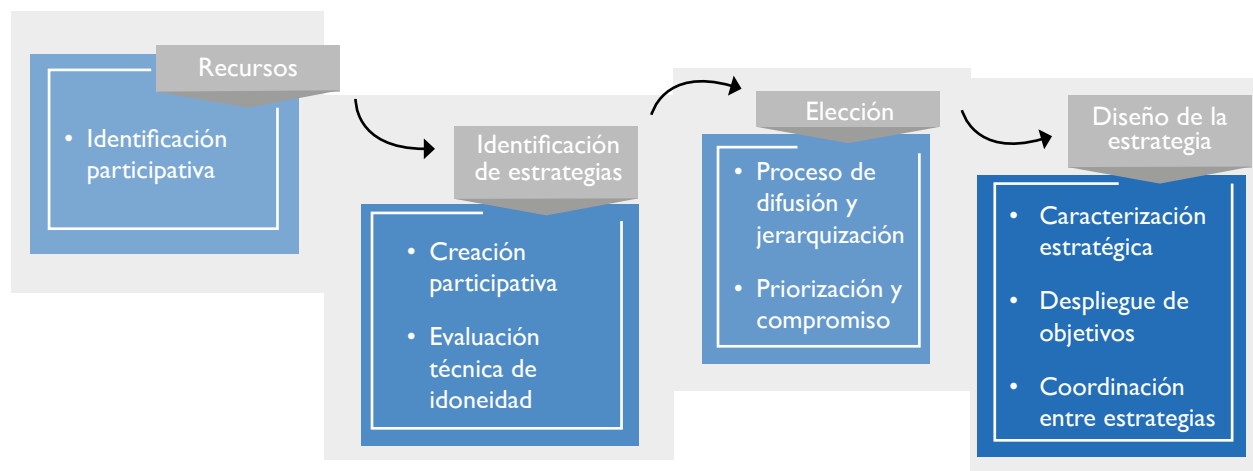
Este ejercicio de descomponer la estrategia hasta llegar a acciones puntuales, con plazos determinados y responsables definidos, es lo que se conoce como el despliegue de objetivos de una estrategia.

El despliegue de objetivos hace parte de la fase de elección de la estrategia de política criminal, y de esto dependerá, en buena medida, de la fase de gestión de la política. El despliegue de objetivos es la hoja de ruta de los agentes involucrados en la ejecución de la estrategia y, por lo mismo, requiere la participación activa de todos los que suponga, no solo colaboración en su diseño, sino compromiso en su ejecución.

Hasta este momento, se ha hablado acá de “un problema” de política criminal y de “una estrategia” para abordar ese problema, pero la complejidad y la variedad de los temas que aborda la política criminal no permiten que todos ellos sean subsumidos, absorbidos o abordados de una única manera. No existe un problema, normalmente hay una pluralidad de problemas de política criminal que es necesario abordar. Y no existe una sola estrategia de política criminal, sino que normalmente coexisten en ejecución diferentes estrategias que, aunque inicialmente pueden tratar asuntos diferentes, están relacionadas. Así, además del despliegue de objetivos de una estrategia particular que responda a un problema específico dentro del enorme panorama que abarca la política criminal, es necesario que los agentes decisores de la política criminal adviertan las relaciones que puedan tener las acciones desplegadas con otras acciones y otras estrategias, y generen mecanismos de coordinación que eviten la duplicidad de funciones o esfuerzos, las contradicciones entre estrategias o cualquier otro desajuste derivado de la pluralidad de acciones relativas a temas similares.

⁷⁰ En la mayoría de los casos, especialmente cuando se trata de problemas complejos, un problema puede ser abordado a partir de diferentes propuestas: el problema del hacinamiento carcelario, por ejemplo, puede tratarse ampliando el cupo en establecimientos carcelarios, creando penas alternativas, previniendo la comisión de delitos, eliminando tipos penales, etcétera.

Figura 5. Requisitos de información para la identificación y elección de estrategias de política criminal



c) Gestión de la política criminal

La gestión de las políticas públicas es quizá la fase más descuidada por los académicos del sector: En buena parte de la literatura sobre políticas públicas, se hace un difícil salto entre formulación de la política pública y su evaluación, omitiendo o solo tratando de manera tangencial, el momento en el que la estrategia diseñada debe ponerse en práctica. Esa omisión no es un asunto menor; pues puede advertirse que es en esta fase, precisamente, en la que muchas de las buenas intenciones políticas y programas diseñados presentan sus principales carencias. De nada sirve un juicioso ejercicio de diagnóstico y de diseño de programas si dichos programas no son llevados a cabo de manera ordenada, eficiente, acorde al diseño y con el compromiso institucional y personal que requiere. Esta omisión puede ser causada por la creencia común de que la gestión es un asunto que está dado, que se da como consecuencia natural del diseño y de la toma de decisiones previa a la ejecución. El momento de puesta en marcha de unas decisiones es un proceso complejo que requiere no solo análisis, sino atención especial.

Habiendo resaltado el papel de la gestión de las políticas públicas como un punto central y un factor clave que determina su éxito o su fracaso, es necesario resaltar los flujos de información que se ven involucrados en dicho proceso. Inicialmente, cabe destacar que dichos flujos, para garantizar el éxito de la gestión, deben adquirir un carácter bidireccional, esto es, deben permitir información dada desde la coordinación de la política hacia los agentes involucrados en su ejecución (emisión de lineamientos, de directrices, coordinación interinstitucional, etcétera), y desde los agentes hacia la coordinación (cumplimiento de metas, dificultades en la ejecución, información requerida por otros agentes, etcétera).

La información relevante en el proceso de gestión de la política criminal es de dos tipos: por un lado, lineamientos y directrices propios del despliegue de objetivos que hacen parte de la estrategia escogida en la fase anterior; por otro lado, resultados, inconvenientes, obstáculos, necesidades de coordinación y, en general, los detalles de las actividades puntuales en manos de los entes encargados, que le permitan al agente coordinador

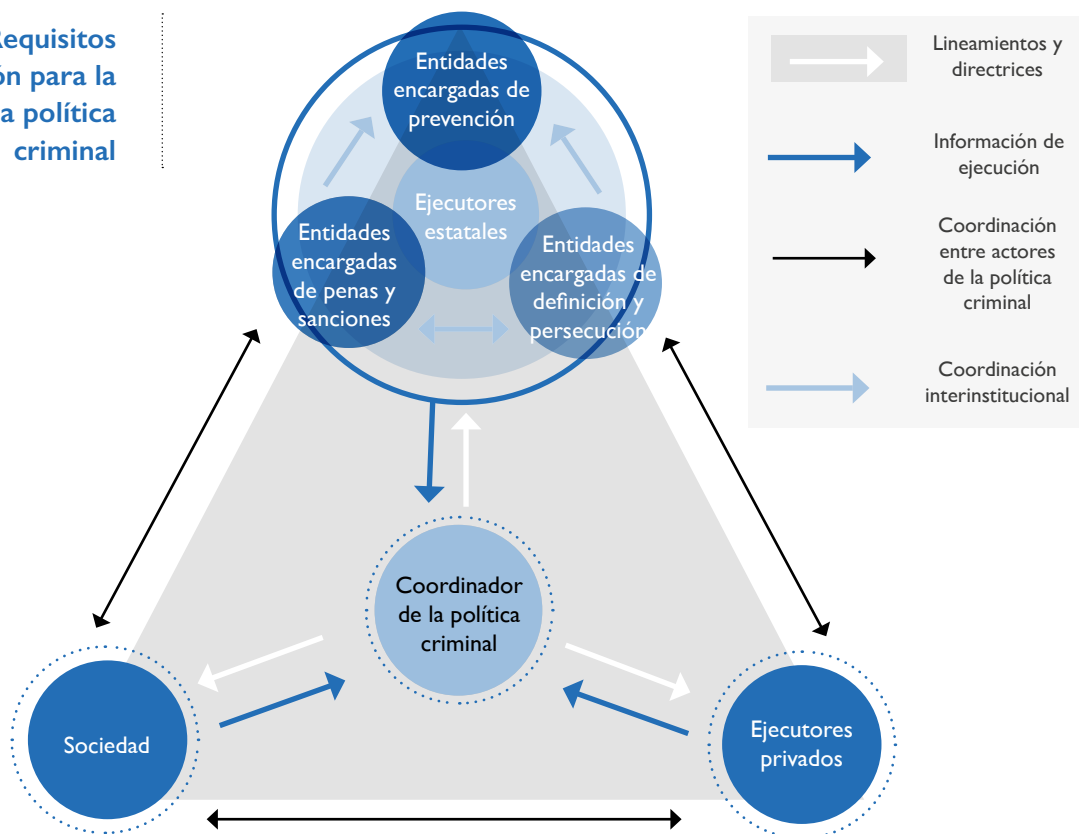
tomar las medidas emergentes necesarias, reajustar lo que sea pertinente, posibilitar los ejercicios de coordinación que se requieran y, en general, estar al tanto del proceso de ejecución y de sus resultados.

Debido a que la política criminal involucra numerosos agentes tanto dentro como fuera del aparato estatal, es necesario e imprescindible que se cuente con canales de comunicación permanentes entre el coordinador de la política, los ejecutores y los beneficiarios o afectados. De nuevo, una correcta identificación de los actores de la política criminal es condición de posibilidad para pensar en una política criminal con enfoque en gestión de la información. Luego de identificados los actores involucrados y de creados los canales de información, es necesario que estos canales trabajen en doble vía, desde y hacia la coordinación, pero que, al mismo tiempo, posibiliten o creen canales adicionales entre las instituciones involucradas que permitan y posibiliten el trabajo coordinado cuando sea necesario.

Ahora bien, es necesario recordar que la sociedad civil, como principal beneficiaria de la política criminal debe ser considerada agente de la política criminal, y en ese sentido, también debe ser considerada agente de los flujos de información que requiere una gestión de la política criminal que pretenda efectivamente atacar un problema público.

La gráfica a continuación resume los flujos de información requeridos para una gestión eficiente de la política criminal. No sobra advertir que, debido al enfoque teórico y metodológico que acá se adoptó, se hace énfasis en el tema de la información como herramienta fundamental a la hora de tomar decisiones, pero esto no quiere decir, en ningún caso, que se esté afirmando que es el único recurso o el único aspecto que es necesario tener en cuenta que el recurso humano, la capacidad gerencial de las cabezas de los procesos, la capacidad institucional y la voluntad política, entre otros, son factores adicionales de los cuales depende también, el éxito de la gestión de la política criminal.

Figura 6. Requisitos de información para la gestión de la política criminal



d) Seguimiento y evaluación de la política criminal

Dentro de la fase de seguimiento y evaluación de la política criminal pueden advertirse dos momentos que no son en esencia diferentes, sino que responden a niveles de ejecución distintos: el seguimiento hace referencia al control de la ejecución de la estrategia de política criminal seleccionada durante su proceso de ejecución. En otras palabras, es la evaluación de que se desarrollen efectivamente las acciones planeadas y que, adicionalmente y sin ser lo mismo, las acciones hayan logrado los objetivos mediatos asociados a ellas. La evaluación, por su parte, es el control de la consecución del objetivo general de la estrategia; es la comprobación de que el estado actual, luego de implementada la política criminal, corresponde con el estado ideal identificado en el momento de caracterización del problema público. La evaluación hace referencia, en este sentido, al último momento de seguimiento. El seguimiento obedece, a su vez, a las evaluaciones periódicas de la política criminal.

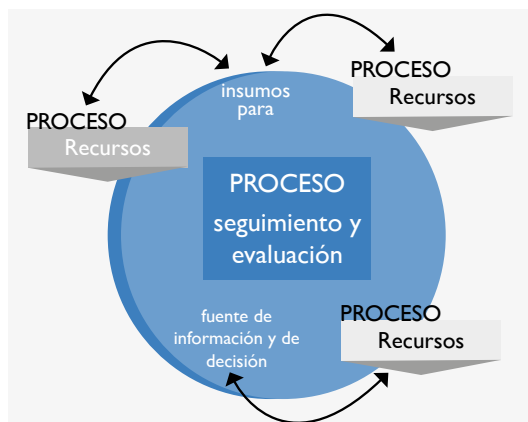
La fase de seguimiento y evaluación de la política pública es, como se ha discutido largamente en la literatura especializada, la que menos tiene el carácter de “fase”, en el sentido de etapa aislada de la demás y preclusiva, esto es, como momento que inicia al culminar su anterior y su fin da paso a una nueva instancia. Es esta la razón por la que la imagen de ciclo (como conjunto de etapas que se suceden) ha sido criticada como inadecuada y se han preferido imágenes como la de sistema o red. La fase de seguimiento y evaluación no puede, en ningún caso, ser analizada de manera independiente con respecto a las demás fases o etapas del ciclo, mucho menos si se adopta un enfoque de gestión de la información, pues ella se constituye en insumo fundamental para la toma de decisiones en las demás etapas y es determinada también por las demás etapas en su diseño, metodología y elección de prioridades. Esta relación no lineal se complejiza aún más si se tienen en cuenta las distintas fases de la política criminal y la presencia estatal constante en cada una de ellas. En este sentido, no resulta sencillo advertir un punto inicial y uno final, sino que se trata de un continuo no lineal que podría ser mejor entendido en términos de teoría de sistemas.

La evaluación de la política criminal provee o debe proveer a la fase de diagnóstico información valiosa sobre el estado de los problemas públicos relativos a la política criminal y sobre el estado y funcionamiento de las instituciones sociales relacionadas (no solo estatales). Así mismo, una buena evaluación y un buen seguimiento hecho a iniciativas anteriores en materia de política criminal pueden iluminar el proceso de identificación, evaluación y elección de nuevas estrategias de políticas, pues permiten advertir qué ha funcionado bien, qué ha funcionado parcialmente, qué no ha funcionado y por qué no ha funcionado. Por último, la fase de gestión de la política criminal depende enormemente de un proceso de seguimiento adecuado, pues las decisiones de gestión, tanto iniciales (planificación) como emergentes (cambios en el plan requeridos por situaciones inicialmente no advertidas), deben ser siempre el fruto de la evaluación del estado de cosas actual en el que se pretende insertar cambios que logren las metas establecidas.

En este sentido, la fase de seguimiento y evaluación de la política criminal resulta claramente transversal a las otras tres fases, y, dado el enfoque de gestión de la información que hemos escogido para el presente diagnóstico, parecería poder ser ubicada en el centro de la preocupación por una gestión de la política criminal eficiente basada en la información (ver Figura 7).

Los procesos de levantamiento y gestión de información oportuna y adecuada son fundamentales para un seguimiento y evaluación de la política criminal, y al mismo tiempo suponen uno de sus retos más grandes, dada la complejidad de los procesos, la multiplicidad de agentes y las dificultades propias del tipo de información requerida. Inicialmente, se puede advertir que el tipo de información necesaria es de dos clases: primera, información sobre el desempeño de las instituciones y agentes involucrados activamente en la ejecución de las estrategias de política criminal establecidas y el estado de las acciones que de ella se desprenden; segunda, información sobre el impacto real que han tenido las acciones emprendidas en la consecución efectiva de los objetivos mediatos y del objetivo principal que se ha definido en el diseño de la estrategia.

Figura 7.
Transversalidad
del proceso de
seguimiento y
evaluación



Sobre el primer tipo de información necesaria, esto es, sobre la información relativa al desempeño efectivo de los agentes involucrados en la ejecución de la estrategia de política pública, es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar, hay que tener en cuenta que cuando hablamos de información sobre desempeño de agentes, nos encontramos enfrentados a lo que la gestión tradicionalmente ha llamado "el problema de la agencia", esto es, que los funcionarios, como sujetos económicos y políticos, tienen intereses personales que pueden entrar en contravía de los intereses institucionales. Así, en el informe de desempeño que cada funcionario envía a su jefe, la información consignada, por lo general y atendiendo a sus intereses particulares, es presentada de tal manera que le sea favorable al funcionario. Otro tanto ocurre entre las instituciones; como en el caso de la política criminal, las estrategias dependen, por lo general, de esfuerzos colectivos que involucran diferentes instituciones dentro del Estado e incluso agentes sociales no estatales. Es probable que cada entidad pretenda salir bien librada de los ejercicios de evaluación y seguimiento y no esté interesada, por el contrario, en evidenciar sus carencias o debilidades.

La circunstancia anterior, aunque imposible de eliminar por el carácter mismo del problema, es susceptible de ser atendida, disminuida o enfrentada, pero, ante todo, es necesario advertirla y que el agente decisor de la política y el encargado de su seguimiento y control la tenga en mente en todo el proceso. Una de las medidas existentes para enfrentar "el problema de la agencia" y tener acceso a una información veraz del estado de los procesos

y las acciones es el diseño conjunto de indicadores de gestión parciales. La existencia de indicadores de ejecución objetivos, medibles y adecuados para lo que quiere medirse permite la estandarización de la información que se recibirá de los agentes involucrados, lo que a su vez da objetividad a la información recibida. Además, el hecho de que los indicadores sean acordados con el o los encargados de las tareas que evalúan supone una herramienta de gestión que envía un incentivo puntual con respecto a la ejecución de las actividades en función del cumplimiento de las metas establecidas por el indicador.

El diseño de indicadores de gestión requiere que el despliegue de objetivos de la estrategia incluya claramente el responsable de cada actividad y la forma en la que se relacionan y condicionan las actividades. Es necesario que la información existente relativa al seguimiento de la política criminal no solo incluya el porcentaje de ejecución real de las actividades planeadas, sino un aspecto reflexivo sobre las dificultades, las ventajas y las posibilidades de mejora de las actividades. En otras palabras, los indicadores de ejecución de las actividades, para que sirvan realmente de herramienta de gestión, deben tener un componente analítico que explique su éxito total, parcial o su fracaso.

Los indicadores de los que se viene hablando corresponden a la ejecución efectiva de acciones diseñadas en el plan estratégico de la política criminal, pero el hecho de haber cumplido con todas las actividades planeadas no implica, necesariamente, la consecución de los objetivos de la política. En este sentido, es necesario no confundir el eficientísimo formal

con la eficacia real de las acciones emprendidas. Esta confusión es común en la gestión pública en la que suele pasar que el cumplimiento formal de las obligaciones desplaza la persecución real de los objetivos que son, en últimas, el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Para evitar esta confusión, es necesario contar con indicadores de naturaleza diferente al control del cumplimiento efectivo de las acciones diseñadas en el despliegue estratégico, y con indicadores que no evalúen si los agentes hicieron o no lo que tenían que hacer, sino si sus acciones implicaron la consecución efectiva del objetivo (mediato o final) que se proponían. Así, es posible que el funcionario haya cumplido rigurosamente con todas las actividades que se le habían confiado, aun si el objetivo no se cumple, ya sea porque las actividades no se llevaron a cabo de la forma prevista o porque se cometió un error en la planeación.

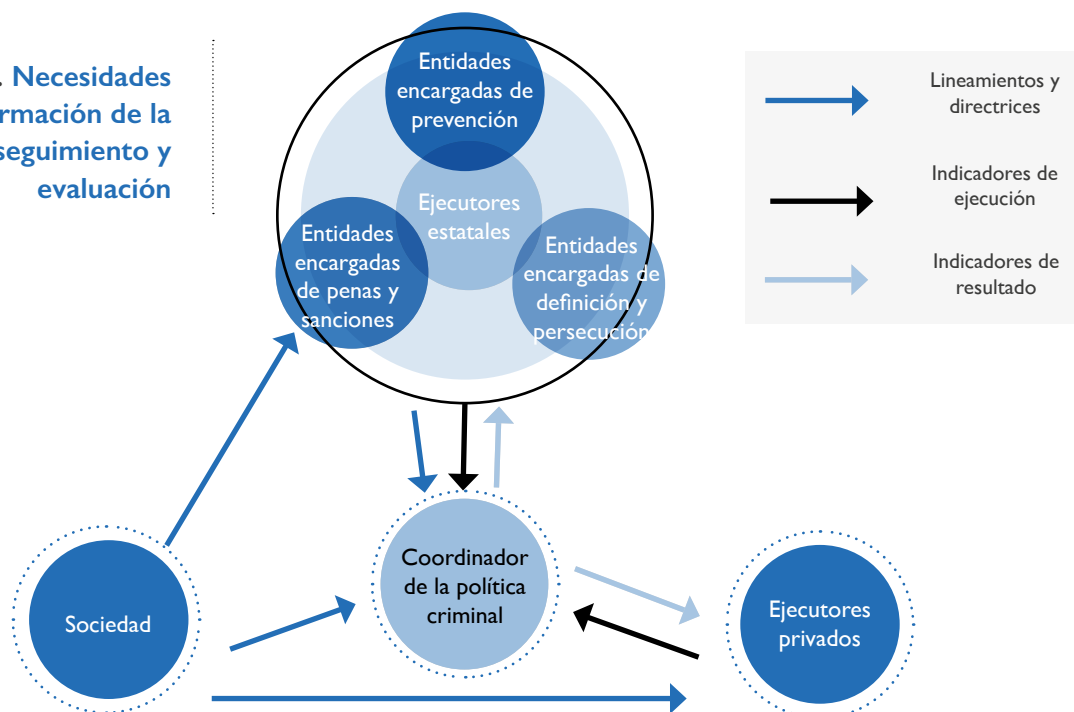
Los indicadores de resultado (para diferenciarlos de los de ejecución o de gestión) deben mostrar, en el mundo real, cómo las acciones emprendidas han atendido o no el problema de política criminal identificado como objeto de la estrategia diseñada, es decir, cómo han acercado o no el estado actual de cosas al estado ideal caracterizado. Adicionalmente y de manera análoga a los indicadores de gestión, los indicadores de resultado requieren también un

proceso reflexivo que analice las cifras o los datos que ellos arrojan, y que expliquen o describan la situación que dio lugar a dicho resultado.

En síntesis, hasta ahora se ha establecido que el proceso de seguimiento y evaluación requiere como materia prima la existencia de indicadores y de criterios cualitativos de evaluación (de gestión y de resultado) adecuados, útiles para la gestión y colectivamente acordados. Pero dicha existencia no se reduce la importancia de la información en el proceso de seguimiento y evaluación; es necesario que los indicadores y criterios: 1. estén relacionados entre ellos para permitir una visión global de la situación; 2. sean tenidos en cuenta como criterios de la toma de decisión para la gestión emergente de la política criminal, y 3. permitan generar insumos valiosos para nuevos procesos de tomas de decisiones en términos de planeación de la política criminal.

El proceso de seguimiento y evaluación de la política criminal requiere un canal de comunicación entre las entidades y los agentes involucrados que permita, además de la recolección de la información, la retroalimentación de la información obtenida y la toma de decisiones emergentes a la luz del estado de la gestión de la política criminal.

Figura 8. Necesidades de información de la fase de seguimiento y evaluación



4.3.1.5. Diagnóstico de gestión de la información en la política criminal en el país

El diagnóstico que acá se presenta consiste en una recopilación y sistematización de varios ejercicios de diagnóstico hechos previamente a partir de los cuales se estructuran algunas conclusiones sobre el estado de la información para la política criminal desde el enfoque de gestión de la información que se ha propuesto.

Los resultados acá sistematizados vienen principalmente de las siguientes fuentes, estudios y diagnósticos:

- Diagnóstico de gestión de la información de la DPCP: documento resultado del trabajo del Observatorio de Política Criminal en el que se analiza, desde una perspectiva institucional, el estado de la gestión de la información de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, a partir de la evaluación del tratamiento que se le da la información en cada uno de los procesos y procedimientos de la Dirección.
- Diagnóstico de necesidades de información y recursos disponibles para la construcción, seguimiento y evaluación de la política criminal en Colombia: documento de diagnóstico de las necesidades de información para la política criminal y de los recursos y fuentes existentes, desarrollado por el Observatorio de Política Criminal en la primera etapa de su creación, durante 2015.
- Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano: informe final de la Comisión Asesora de Política Criminal elaborado en 2012, que en su primera parte hace un diagnóstico detallado de la política criminal en el país.
- Lineamientos para el fortalecimiento de la Política Penitenciaria en Colombia: Documento

técnico desarrollado por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, elaborado en el marco del Proyecto de fortalecimiento y seguimiento a la política penitenciaria en Colombia.

A partir de los documentos anteriores, se identificaron cuatro categorías de análisis con el fin de agrupar y sistematizar las debilidades, retos o ausencias advertidas respecto a la gestión de la información en la política criminal vista como política pública: necesidad de estudios sobre política criminal; seguimiento a la política criminal y sistemas de información; cooperación interinstitucional para la información y la toma de decisiones, y participación ciudadana.

A partir de estas categorías, cuya caracterización se presenta a continuación, se decidió agrupar las principales conclusiones de los documentos anteriormente enlistados, de tal manera que permitan sistematizar las necesidades y desafíos de la política criminal en materia de información. El juicio de relevancia de las observaciones que acá se recogen es el resultado de la aplicación de dos criterios fundamentales: el peso general del asunto o su importancia por su afectación directa en la toma de decisiones de política criminal, entendida como asunto interinstitucional, y el enfoque de gestión de la información en clave de política criminal desarrollado en la primera parte de este documento.

La Comisión Asesora de Política Criminal identificó, en su informe final, las principales características que debe tener la política criminal, en términos de información, “para que sea eficaz y coherente: i) debe estar fundamentada empíricamente, de suerte que toda reforma penal, para ser aprobada, debería contar con una clara justificación de su necesidad; ii) igualmente debe evaluarse previamente el potencial impacto de las medidas penales tanto sobre el sistema normativo como sobre los operadores de justicia y el sistema carcelario; iii) se debe hacer un seguimiento a las reformas penales para evaluar su impacto; iv) todo lo anterior implica, obviamente, la existencia de un sistema de información criminal sólido y transparente” (Comisión Ase-

sora de Política Criminal, 2012, p. 77). Este listado coincide casi completamente con las categorías que hemos escogido para clasificar las necesidades en términos de información de la política criminal del país. Queda por fuera el tema de la participación ciudadana, pero como se mostrará en el acápite correspondiente, este asunto es también destacado por la Comisión como de suma relevancia para la construcción de una verdadera política criminal con enfoque de política pública.

a) Necesidad de estudios relativos a la política criminal

“La investigación empírica y la decisión informada son elementos indispensables para el diseño, ejecución y evaluación de la política criminal. Esta visión implica dar un paso en el diseño de políticas ideológicas hacia un proceso de política basado en evidencia, preferiblemente de la investigación científica, frente a lo que se ha probado ha sido efectivo para abordar los problemas sociales y alcanzar los objetivos esperados. Se debe garantizar la disponibilidad a la mejor información y evidencia empírica para hacer una política criminal bien pensada y adecuada” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 77).

Una crítica recurrente a la forma en la que se vienen tomando las decisiones en materia de política criminal tiene que ver con su carácter reactivo e improvisado que hacen, incluso, que algunos autores afirmen que no pueda, si quiera, hablarse de que exista en sentido estricto una política criminal en el país. En este sentido, la Comisión Asesora afirmó que “un examen de las medidas de política criminal en Colombia en

las últimas décadas muestra que carecemos de una política criminal consistente y de largo plazo, fundada empíricamente y enmarcada constitucionalmente” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 27).

Existe un lugar común en el ámbito público consistente en la creencia de que los problemas públicos están “sobrediagnosticados”, que con frecuencia se plantea sobre los asuntos de política criminal. Sin embargo, una revisión de los documentos de evaluación de la gestión de la política criminal, así como de las sentencias de la Corte Constitucional que han declarado el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, permite advertir que en el caso de la política criminal este “lugar común” no deja de ser un imaginario equivocado sobre la información que efectivamente existe y lo que resulta necesario para la toma informada de decisiones.

La pluralidad de estudios, o de denuncias sobre problemas sistemáticos relativos a temas de política criminal, no implica que se cuente con información de calidad y oportuna que responda a los requerimientos de los agentes de la política criminal. En este sentido, es recurrente la afirmación relativa a que “las decisiones de política criminal, al no estar claramente fundadas empíricamente, no han sido capaces tampoco de tomar en cuenta la diversidad y complejidad de los fenómenos criminales en Colombia” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 35).

En este sentido, el Observatorio de Política Criminal se enfrenta a un enorme reto en materia de producción de estudios e investigaciones, pues no se trata de desarrollar estudios de carácter académico persiguiendo el mero interés de aportar al estado del conocimiento actual —asunto nada despreciable, en todo caso—, sino que deben perseguir la funcionalidad de servir de insumos útiles para la toma de decisiones en materia de política criminal dentro de la institucionalidad creada para tal fin.

La vastedad de los temas que involucra la política criminal, requiere un equipo interdisciplinario, de muy alta calidad académica y amplia experiencia, que capte

la complejidad no solo de los problemas propios de la política criminal, sino de su relación con la institucionalidad, las creencias populares, las luchas electorales, los miedos sociales y la cultura política y ética de los colombianos. Frecuentemente, se limita la reflexión sobre los problemas de política criminal a temas del derecho penal o el asunto penitenciario, pero esta limitación es una de las causas que, precisamente, hace que los expertos vean en Colombia una política criminal (si es que puede llamarse efectivamente así) desconectada de los fenómenos reales que busca atender:

La generación de evidencia empírica requerida supone, de manera previa, concurrente y posterior; reflexiones de carácter teórico y conceptual que soporten las metodologías de investigación, la interpretación de los datos obtenidos y el análisis de las implicaciones que puede tener la información recogida para el proceso de toma de decisiones y para el estado actual de la política criminal. El componente teórico de los estudios no puede ser despreciado y dejado en un segundo plano, privilegiando los datos en bruto, o las cifras y estadísticas sin interpretación. Es necesario rescatar el valor de los estudios teóricos, de los criterios de significatividad para el análisis de los datos como complemento necesario de las investigaciones tendientes a recoger información descriptiva sobre la realidad. Una mayor preocupación por la investigación de carácter teórica podría fomentar la construcción de una política criminal más coherente y sólida.

Las particularidades del estado de la política criminal colombiana y de la manera en la que los fenómenos de criminalidad se presentan en el país presentan dos retos específicos que es necesario incorporar en cualquier ejercicio de planeación de construcción de un centro de estudios e investigaciones sobre el tema: por un lado, la complejidad y particularidad propias de los fenómenos criminales más significativos en el país exige abrir líneas de investigación específicas sobre algunos temas de especial relevancia para la política criminal. En este sentido, es necesario que se cree una línea clara de trabajo concentrada en los

principales macrofenómenos de la criminalidad: el crimen organizado, la corrupción, el lavado de activos, la trata de personas y el tráfico de migrantes, y otra centrada en otros fenómenos de la criminalidad que revistan interés particular para la toma de decisiones que se vengán discutiendo en el CSPC.

Por otro lado, las particularidades regionales del país exigen construir un plan de trabajo investigativo con enfoque territorial; en este sentido, la Comisión Asesora afirmó que “no es usual que la formulación de la política criminal tome en consideración esa enorme diversidad regional y social de la presencia institucional del Estado colombiano, pues en cierta medida la ficción jurídica de la homogeneidad del territorio tiende a predominar en la elaboración de las políticas criminales y judiciales” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 35).

Lo dicho hasta acá muestra dos retos fundamentales que debería afrontar el Observatorio de Política Criminal para servir efectivamente como productor de insumos de política criminal: a. desarrollar y promover estudios relativos a diferentes asuntos y aspectos de la política criminal (teóricos, empíricos, experiencias comparadas, etcétera) que logren efectivamente servir de herramientas útiles para la toma de decisiones a las autoridades colombianas, y b. articular los estudios en todas sus etapas, desde la escogencia de su objeto hasta la socialización de sus resultados y la construcción de lineamientos y recomendaciones a partir de los hallazgos, con los procesos institucionales de toma de decisiones que existen o se conformen.

Una gestión eficiente de la información en materia de política criminal no solo exige buenos estudios e investigaciones y que estos estén articulados con las instituciones competentes de la toma de decisiones, sino que las personas en estas instituciones formen y desarrollen una actitud y una disposición acordes con la que el enfoque de gestión de la información

reclama; esto es, la conciencia efectiva e incorporada de que la información es el bien más valioso de los procesos y el insumo más importante para la toma de decisiones. En este sentido, al Observatorio de Política Criminal le queda la ardua tarea de servir también de comunicador y formador de funcionarios y ciudadanos en los principales temas de la política criminal para asegurar que cuenten con la información necesaria para la toma de decisiones, además de entrenar a los tomadores de decisiones en las competencias que requerirán para actuar coherentemente con el enfoque de gestión de la información que promueve.

b) Seguimiento a la política criminal y sistemas de información

“En materia de respuestas frente a las conductas reprochables y que causan grave daño social, es necesario revisar periódicamente las estrategias y medidas adoptadas; la legislación expedida; la eficacia de los mecanismos de prevención y represión; las consecuencias que las medidas aplicadas puedan tener en el respeto y goce de los derechos y libertades públicas; los costos económicos para el Estado y las variaciones que se presenten en el seno de la sociedad frente a las conductas objeto de las medidas” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 79).

Como se aclaró en el acápite anterior, es metodológicamente conveniente separar el desarrollo o promoción de estudios relativos en política criminal considerando la vastedad y multiplicidad de sus temas, del seguimiento y evaluación de las medidas y estrategias de política criminal adoptadas. Ampliando esta distinción —que es, como ya se dijo, fruto de una decisión de conveniencia metodológica—, la categoría de seguimiento de política criminal debe

ser entendida, en algún sentido, como un subgénero de la categoría de estudios e investigaciones, creado por la especialización que supone estudiar el estado e impacto de los programas y estrategias de política del Estado para enfrentar la criminalidad desde diferentes perspectivas, pero que, en tanto estudio e investigación, requiere contar con el mismo rigor teórico y metodológico que cualquier otro. En ese sentido, lo dicho en el acápite anterior le es aplicable con algunas especificidades.

La Comisión Asesora de Política Criminal en su informe de 2012 afirmó que “la calidad y el acceso a la información acerca del desempeño del sistema penal todavía dejan mucho que desear” (p. 43). En este sentido, lo que se evidencia de los estudios relativos al estado de la información necesaria para hacer seguimiento a la política criminal es que, por un lado, los sistemas de información existentes tienen muchas debilidades y, por el otro, no se realizan suficientemente (o no se realizan en absoluto) ejercicios efectivos de seguimiento y evaluación a las iniciativas y programas que se adoptan en materia de política criminal.

Con respecto a las debilidades de los sistemas de información, se ha afirmado que “un (...) rasgo de la política criminal colombiana es que ha carecido de sistemas de información sólidos, permanentes, confiables y fundados en derechos humanos, que permitan evaluar la evolución de los resultados de esas medidas” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 30). Frente a esto se hace énfasis en la baja calidad de los datos, la falta de armonización y de criterios de unificación de las diferentes fuentes de información, la ausencia de datos de victimización, entre otros.

En respuesta a estas debilidades, la Comisión Asesora de Política Criminal recomendó: “A nivel institucional, es fundamental mejorar los sistemas de registros de información estadística y cualitativa, desagregando siempre con un enfoque diferencial de género y estableciendo mecanismos de coordinación entre las diferentes fuentes de registro existente” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 72).

Estas debilidades en materia de sistemas de información relativos a temas de política criminal, así como la ausencia de criterios claros de análisis, de marcos teóricos y metodológicos apropiados y de ciertos rasgos de la cultura de la gestión de la información en algunas entidades del Estado no solo dificultan la toma de decisiones para el futuro, sino que impiden la evaluación de la eficacia y conveniencia de la toma de decisiones del pasado, lo que impide el aprendizaje institucional, la evaluación de la política pública y la adopción de medidas correctivas o de réplica de modelos exitosos. En el país no “ha existido una evaluación del impacto del uso de las distintas herramientas de política criminal, y en especial del recurso a los incrementos punitivos sobre las dinámicas criminales” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 29), lo que, entre otras cosas, ha hecho que se siga prefiriendo esta estrategia de política criminal sin sustento alguno.

Así, hacer seguimiento a la política criminal supone principalmente dos cosas: conocer el estado actual de los programas estatales que conforman la política criminal o inciden directamente en los temas que caen en su resorte, y evaluar la eficacia y eficiencia de los programas y estrategias estatales. La política criminal del país encuentra en la carencia de esquemas efectivos de seguimiento que logren dar cuenta de estos dos aspectos del seguimiento una debilidad muy importante, reiteradamente reseñada por los expertos.

En ese sentido, la Comisión Asesora afirmó que “en la actualidad no se les mide el impacto a las propuestas ni a las normas. Es necesario, en concordancia con el modelo de toma de decisiones mejor informadas, montar un esquema de evaluación e impacto de las reformas” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 78) o, en otras palabras, “en la mayor parte de los casos, ni el gobierno ni el Congreso, al adoptar las decisiones de política criminal, han evaluado previamente o han hecho un seguimiento ulterior sobre los impactos de las medidas tomadas” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 28).

El seguimiento que requiere la gestión de la política criminal con enfoque de gestión de la información supone tres esferas diferentes en las que el

Observatorio de Política Criminal deberá intervenir para consolidarse como centro de estudio e investigación para la toma de decisiones: la evaluación de la calidad de la información disponible en las distintas instituciones, la coordinación interinstitucional que permita el acceso y la comparabilidad de la información disponible y el ejercicio analítico de evaluación de impacto de las medidas a partir de los objetivos que perseguían y de su impacto real.

Es evidente que no resultaría útil ni conveniente, ni siquiera posible, que sea el Observatorio de Política Criminal el encargado de recoger todos los datos de todos los programas y todos los asuntos de la política criminal. Esta función debe estar en cabeza de los dueños de los procesos. Así, el Observatorio de Política Criminal, en su misión de convertirse en el centro de pensamiento para la consolidación y construcción de insumos efectivos para la toma de decisiones racionales en temas de política criminal, debe servir de apoyo y agente coordinador entre los “dueños” de los procesos para permitir la comunicación efectiva de la información, que atienda a las necesidades de los agentes de la política y a las necesidades propias del Observatorio como constructor de insumos para el CSPC.

La coordinación a la que acá se hace referencia tiene un doble carácter: por un lado, de asesoría en temas de calidad de la recolección de la información, esto es, apoyo en la definición de las categorías y metodologías de recolección de la información que maneja cada operador o entidad y que puede ser de gran utilidad para el resto de las instituciones que hacen parte de la política criminal, pues en la actualidad “los sistemas de información de la justicia penal se encuentran desarticulados, por lo que es imposible realizar un análisis de flujos en el sistema” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 81), y esta desarticulación se da, entre otras razones, por dificultades de comprensión y definición de categorías de recolección de información entre los diferentes sistemas de información existentes.

Por otro lado, le correspondería al Observatorio de Política Criminal asumir el rol de proveedor de las necesidades de información de la política criminal, es

decir, de organismo identificador y centralizador de las necesidades de información en materia de política criminal y de los programas que la conforman. Ambos roles deben ser asumidos por el Observatorio de Política Criminal en coordinación con las entidades que ya vienen asumiendo ciertas obligaciones y funciones en materia de construcción, diseño, estandarización e integración de los sistemas de información relativos a temas de política criminal, en cumplimiento de la orden de la Corte Constitucional en su Sentencia T-762 de 2015 sobre la necesidad de construir un sistema de información sobre la política criminal⁷¹.

Además de obtener los datos relevantes sobre el estado de la política criminal y de sus programas de manera oportuna y con la calidad adecuada para que sean útiles para la toma de decisiones, asunto en el que el Observatorio deberá asumir un rol de coordinador, asesor y órgano de apoyo técnico y conceptual, el seguimiento y la evaluación de la política criminal requieren de expertos que analicen los datos y saquen conclusiones sobre el funcionamiento de los programas, su eficacia, eficiencia, sus debilidades, y proponga estrategias de mejoramiento. La sola recopilación de información, aunque fundamental para el seguimiento, es insuficiente.

c) Coordinación institucional

Una de las principales complejidades de la política criminal entendida como política pública, advertida en la primera parte de este escrito, tiene que ver con que “existe una multiplicidad de actores que constitucionalmente participan en el diseño de la política criminal” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 41), y esta se complejiza aún más si se tiene en cuenta a los agentes no institucionales que se ven involucrados, directa o indirectamente: las personas privadas de la libertad, las víctimas de actos delictivos, la sociedad en genera.

Debido a esta característica particular de la política criminal, su definición debe ser el resultado de un proceso colectivo participativo, o mejor, y en los términos en los que se ha venido entendiendo acá la política criminal, una política pública.

“A pesar de ser clara esta necesidad (de coordinación entre las diferentes entidades del sistema penal), en la práctica se ha dado un paralelismo institucional que dificulta la coherencia de la política criminal” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 42), lo que ha hecho que de manera recurrente se tomen decisiones o se impulsen iniciativas que van en direcciones opuestas o se superpongan, lo que genera solapes y desgastes institucionales innecesarios.

En materia de gestión de la información, la coordinación institucional juega un papel fundamental en dos frentes: acordar y dirigir los esfuerzos en una misma dirección en materia de generación y análisis de la información, y asegurar que los estudios, investigaciones y datos que se recojan efectivamente estén integrados a la institucionalidad de tal manera que impacten la toma de decisiones sirviendo de herramientas útiles para los agentes.

“Los sistemas de información de la justicia penal se encuentran desarticulados, por lo que es imposible realizar un análisis de flujos en el sistema” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 30). La multiplicidad y ausencia de comunicabilidad entre sistemas generan mucho más ruido que información, pues el hecho de que las cifras que aparentemente miden un mismo fenómeno no coincidan genera desconfianza generalizada en la información disponible. Al respecto del rol que el Observatorio de Política Criminal estaría llamado a asumir con respecto a la estructuración del sistema de información de política criminal, cualquier intervención al respecto debe

⁷¹ En este sentido, la Oficina de Información en Justicia y la Subdirección de Sistemas del Ministerio de Justicia, así como MinTic y el Dane, tendrán que ser aliados estratégicos del Observatorio de Política Criminal en el desarrollo de sus labores misionales, y al mismo tiempo, el Observatorio, en su condición de órgano técnico de la política criminal, deberá asesorar a estas entidades en términos conceptuales y metodológicos.

hacerse en clave de coordinación interinstitucional y, por lo mismo, el Observatorio debe contar con el respaldo institucional y político suficiente para consolidarse como interlocutor reconocido de las diferentes entidades, lo que será necesario coordinar en el proceso de creación y cruce de la información disponible y de generación de criterios de recolección y categorización.

En este sentido, debido a la naturaleza interinstitucional de los temas propios de la política criminal, es necesario que existan canales estables y fortalecidos de colaboración para la consecución, recolección y análisis de la información requerida para la toma de decisiones en los diferentes momentos de la política criminal, pues la información que está en cabeza de cierta entidad puede ser vital para la toma de decisiones de otra. “No solo se debe llegar a un acuerdo sobre cómo evaluar la política y la gestión del sistema, sino que se deberán generar los compromisos para poder hacerlo con la periodicidad necesaria” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 82).

Además de la coordinación que se requiere para efectos de generar un esquema de recolección, sistematización y socialización de la información necesaria para la toma de decisiones conjunta que requiere una visión integral de la política criminal —que es precisamente lo que el Observatorio de Política Criminal podrá aportar a los ejercicios de coordinación que se desarrollen—, la construcción de una política criminal coherente, fundamentada empíricamente con enfoque de gestión de la información requiere construir y consolidar esquemas de coordinación interadministrativa que permitan que la información llegue efectivamente a los tomadores de decisiones y estos vean en ella una herramienta útil que es necesario tener en cuenta para la construcción de la política criminal del país.

Quizá, el desafío más importante que deberá enfrentar el Observatorio de Política Criminal es precisamente conseguir que el objeto de su trabajo sea efectivamente insumo y herramienta para la toma de decisiones. Para que esto ocurra

y para que no se pierdan archivados los estudios y esfuerzos que se emprendan para comprender, analizar y evaluar los fenómenos criminales, las medidas de política criminal aplicables y el impacto de las estrategias escogidas en el país, es necesario articular institucionalmente al Observatorio con los principales agentes de la política criminal. También es necesario que no exista como una rueda suelta de la institucionalidad de la política criminal, sino que se constituya como órgano asesor efectivamente escuchado vinculado institucionalmente con los esquemas de toma de decisiones que ya existen, particularmente, con el Consejo Superior de Política Criminal y con su Comité Técnico, organismos que agrupan las principales instituciones con poder de decisión en materia de política criminal.

Por último, es importante hacer una mención especial sobre la necesidad de coordinación institucional para la gestión de la información en materia de política criminal, en relación con la territorialización de la información, para integrar de manera más efectiva a las instituciones del orden regional, no solo en el proceso de toma de decisiones informadas, es decir, como receptores de la información conseguida o centralizada por el Observatorio de Política Criminal, sino como fuente valiosa de información y aliado necesario y estratégico en la recolección de datos de suma relevancia, y en la generación y propuesta de criterios de análisis conceptuales, teóricos y metodológicos.

Volver la vista a los entes territoriales e incorporar los en los planes y estrategias de coordinación institucional para la gestión de la información supone reconocer la recomendación de la Comisión Asesora de Política Criminal hecha en los siguientes términos: “Es necesario establecer la relación que juegan los territorios con el sistema de política criminal. Se debe conservar y perfeccionar la función que obliga a cada representante legal de los entes territoriales, en coordinación con las autoridades militares y de policía de su jurisdicción, a presentar un informe semestral al CSPC sobre las actividades delictivas, modalidad de delitos y factores que influyen en el aumento o disminución de la criminalidad” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 80).

d) Participación ciudadana

Aunque en la sección 5 se dedica de manera más amplia un desarrollo al tema de la participación ciudadana en la formulación técnica del Observatorio, para efectos de la construcción de este diagnóstico, caben acá algunas consideraciones preliminares. El enfoque de política pública en el que se viene analizando la política criminal exige incorporar al “público”, es decir, a los particulares, a la sociedad civil, a las personas afectadas directa o indirectamente por las decisiones de política criminal en todo el ciclo de la política. Como ya se expuso en la primera parte de este documento, el carácter público de la política exige que ya no se entienda más a la ciudadanía como receptor pasivo de las decisiones del Estado, sino como agente activo que es necesario tener en cuenta en la definición y caracterización de los problemas públicos, al igual que en la identificación y escogencia de estrategias para enfrentarlos, en la gestión y puesta en marcha de dichas estrategias, y en su seguimiento, evaluación y ajuste. La incorporación del “público” en la política criminal, como en toda política pública, promueve un mayor nivel de objetividad (construido por el diálogo intersubjetivo de la pluralidad de agentes involucrados⁷²) y un compromiso conjunto en sacar adelante las iniciativas que se escojan, apoyo ciudadano en las decisiones de política criminal y, en consecuencia, mayor legitimidad. Es importante rescatar que una política pública muchas veces incluye o requiere cambios en las disposiciones y creencias populares o imaginarios reproducidos en la sociedad, y esto no puede darse si las decisiones son advertidas como horizontales y ajenas.

El enfoque de gestión de la información que se viene abordando exige comunicación y flujo de información constante, efectiva y eficaz en doble vía con la comunidad. Esta exigencia requiere, a su vez,

la existencia de mecanismos reales y permanentes que aseguren el flujo bidireccional de información, así como esquemas de capacitación que permitan crear sostenidamente una cultura de participación y de incorporación de la participación en la toma de decisiones. La comunicación hacia el exterior de la organización (entendiendo en un sentido muy genérico al Estado como organización) es tan importante para el cumplimiento efectivo de las funciones de esta como su comunicación interna efectiva, pues su razón de ser (del Estado) son sus asociados, sus administrados, quienes deben ser los beneficiarios de su acción.

En este sentido, “para establecer cabalmente las estrategias y medidas de política criminal, pero también para alcanzar los logros que con ella se persiguen y evaluar su desempeño, es necesario que en la formulación y evaluación de la política criminal se abran espacios de participación de la sociedad a través de sus organizaciones” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 79).

La participación ciudadana en la política criminal no puede reducirse a la elaboración de informes y a su publicación en alguna página web; “debe superarse la lógica de presentar informes que nadie lee o que, a manera de anuarios estadísticos, se hacen ininteligibles perdiendo el sentido de la exposición de cifras” (Observatorio de Política Criminal, 2016, p. 64). Los mecanismos de participación ciudadana deben ser efectivos en ambos sentidos, asegurar una comunicación certera con la sociedad, que realmente informe a los ciudadanos sobre las problemáticas identificadas, las soluciones en las que se trabaja y su grado de éxito o fracaso, y que al mismo tiempo permitan advertir la información en manos de la ciudadanía, sus opiniones y preocupaciones para ser realmente incorporadas en los procesos de toma de decisiones.

⁷² En palabras de la Comisión Asesora de Política Criminal: “En una democracia, esas preocupaciones ciudadanas y de las víctimas deberían ser sopesadas y tomadas en consideración por quienes tienen la responsabilidad de formular la política criminal. El problema ocurre cuando esas legítimas preocupaciones ciudadanas y de las víctimas frente al crimen no son atendidas con políticas criminales apropiadas” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 34).

“Los espacios de participación que garanticen una deliberación en democracia deben tener lugar en los diferentes momentos del ciclo de una política pública, esto es, en el diseño, en su implementación y en su evaluación. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) “que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan”, o (ii) “que sí brinde espacios, pero estos sean inocuos y solo prevean una participación intrascendente” (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013)⁷³.

A manera de síntesis y reconociendo el paralelo que puede advertirse entre el presente diagnóstico y el hecho a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, como órgano coordinador de la política criminal, a continuación se reproducen las conclusiones a las que se llegó en ese caso con respecto a los desafíos a los que debe responder el Observatorio y que pueden ser generalizados a la política criminal:

1. El Observatorio de Política Criminal, dado su enfoque teórico y metodológico que integra en una sola instancia las distintas facetas y dimensiones de la política criminal, debe centralizar y coordinar los estudios e investigaciones de la política criminal en general. Esto no supone y no puede suponer que sea el único órgano capaz o competente para desarrollar estudios o ejercicios de análisis sobre los temas de la política criminal, sino que debe integrar las diferentes iniciativas y las enmarque en el contexto general de la política criminal. Esto implica que debe asumir un rol de generador de estudios e investigaciones propias, pero al mismo tiempo, de centralizador, recopilador, gestor y promotor de la información y los estudios que se desarrollen en temas relativos a la política criminal, de tal manera que puedan efectivamente impactar las decisiones de política criminal, articulándolos de

manera ordenada y sistemática con las instancias de coordinación de la política criminal, especialmente con el Consejo Superior de Política Criminal, como principal asesor del gobierno en estos asuntos.

2. En materia de cultura organizacional relativa a la gestión de la información, en su sentido más amplio, se recomienda que el Observatorio de Política Criminal asuma un papel activo de formador o de coordinador de formación para funcionarios y particulares, no solo en temas de gestión de la información en abstracto, sino en temas teóricos y técnicos centrales en materia de política criminal. Es importante recordar que la información no se limita a datos y que, en todos los procesos y las decisiones, es necesario que los funcionarios y los particulares cuenten con la información requerida que les permita tomar decisiones y emitir juicios razonablemente, basados en razones y no en prejuicios o imaginarios.

3. En materia de coordinación interinstitucional, el Observatorio de Política Criminal deberá asumir dos retos muy importantes para el funcionamiento efectivo en materia de gestión de la información: por un lado, es recomendable que centralice la articulación con otras entidades para la consecución de información relevante para la toma de decisiones por los distintos órganos que componen la política criminal, apoyando, entre otros, los procesos de mejoramiento de los sistemas de información, especialmente en el componente analítico que supone la definición de categorías y esquemas de recolección y clasificación de la información.

Por otro lado, y debido a que las necesidades en términos de coordinación interinstitucional no se limitan a tener acceso a la información

⁷³ En esta sentencia se reitera lo propuesto en las “Sentencias T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las Sentencias T-291 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), T-553 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-312 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-497 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto, SPV Luis Ernesto Vargas Silva)”.

existente, sino que incluyen la necesidad de generar esquemas y canales de información que permitan que la información existente tenga impacto sobre la definición, caracterización y priorización de la información que recogen las entidades, sobre la categorización que se hace de esta información, la manera en la que se presenta y, sobre todo, en la toma de decisiones basada en la información existente, es necesario que el Observatorio esté articulado con las diferentes instancias de toma de decisiones. Para atender a este segundo reto, un tanto más complejo en términos de necesidades de coordinación y de trabajo conjunto, el Observatorio debe también apoyarse en las distintas entidades coordinadoras o asesoras de la política criminal, en especial, en el Consejo Superior de Política Criminal.

4. Por último, es deseable que el Observatorio de Política Criminal, como órgano encargado

de generar insumos para la toma de decisiones y de gestionar la información relevante para la política criminal, asuma un rol activo en la implementación de estrategias de participación ciudadana, transversales a los distintos momentos del ciclo de la política criminal. El carácter transversal de la participación que, en aplicación de un enfoque de política pública, debe adoptar la política criminal en el país requiere que exista una preocupación constante y permanente por la creación de estrategias de participación ciudadana y de inclusión del criterio participativo en los diferentes procesos y procedimientos. Se recomienda que el Observatorio se constituya en la cabeza visible de los procesos participativos y el principal impulsor de la incorporación de la perspectiva participativa en todas las fases de la política criminal, lo que incluiría —pero no podría limitarse a eso— la administración de la página web creada para este efecto.

Participación como elemento sustancial de la política pública

Se ha definido como participación el “conjunto de interacciones formado por organizaciones, individuos, comunidades, instituciones, normas, representaciones, aptitudes, actitudes, valores e ideas que constituyen un campo para ejercer la ciudadanía desde distintos referentes e, igualmente, para movilizar estrategias, capitales y poderes encaminados a modificar o mantener un determinado orden” (Vanegas, 2013, p. 195).

La política criminal, como política pública, debe responder a los problemas que socialmente han sido definidos como prioritarios, y que requieren del aporte de todos aquellos vinculados a dichas respuestas y, en particular, de la ciudadanía, como actor en tanto beneficiario u objeto de estas políticas. En este sentido, desde la perspectiva del Observatorio de Política Criminal se ha considerado indispensable incorporar la participación desde dos perspectivas: por una parte, servir como facilitador de los procesos de participación para la toma de decisiones en materia de política criminal, en la medida en que resulta deseable y necesario contar con legitimidad en dichas decisiones y generar deliberación alrededor de las discusiones sobre política pública criminal que se establezcan como espacios informados y democráticos. Esto, bajo el supuesto de que la participación social debe ser un principio fundamental en la entrega de respuestas a las comunidades sobre los problemas abordados por las políticas públicas, y fortalecer procesos de gestión y pública (Otálvaro, 2007, p. 173). En este punto, es fundamental resaltar la relevancia de establecerse como herramienta técnica del Consejo Superior de Política Criminal, en la medida en que este es el escenario de articulación interinstitucional de los actores que intervienen en distintos momentos de la política.

Por otra parte, servir de canal de información con la sociedad civil, la academia y, en general, la ciudadanía, que pueden aportar información y otros elementos a la comprensión de los fenómenos y las dinámicas

de la criminalidad, así como a la identificación de debilidades y fortalezas de los mecanismos de control social por el Estado.

Para esto se requiere contar con medios abiertos y eficaces de participación, diálogo e intercambio de experiencias en el proceso de diseño y consolidación del Observatorio de Política Criminal; garantizar la participación pluralista y diversa en relación con los temas tratados, y contrastar los problemas de la política criminal, sus definiciones y abordajes con aquellos que se desarrollen por actores sociales relevantes, tanto institucionales como de la sociedad civil.

De esta manera, este capítulo se ocupa de desarrollar algunos de los elementos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de concebir la participación, e incluirla como uno de los pilares de acción del Observatorio, como generador de insumos para la toma de decisiones de política pública criminal.

Como conclusión de este apartado se pueden proponer los siguientes elementos:

- Los ejercicios participativos deben conducir a la construcción de un espacio común de

intercambio de experiencias; la promoción de la cooperación entre los actores competentes e involucrados en materia de política criminal, y al fortalecimiento del proceso de toma de decisiones basadas en evidencias.

- La necesidad de generar espacios distintos a los institucionalmente establecidos, como el Congreso, para la participación de los distintos actores, parte de que las respuestas de política pública en materia criminal no se agotan en la ley penal, y esta es uno de los instrumentos a través de los cuales pueden concretarse dichas decisiones. En este sentido, la participación no solo debe verse representada en la construcción de la norma penal, sino en el ejercicio de diagnóstico y definición de los problemas públicos que deben ser enfrentados, en la decisión sobre la mejor respuesta que debe ser adoptada, así como en la evaluación y seguimiento de dichas decisiones. Este enfoque, adicionalmente, permite contemplar estrategias que garanticen la aplicación del principio de *ultima ratio* del derecho penal y que propongan alternativas para la superación de las tendencias de populismo punitivo, a partir de un diálogo abierto con la ciudadanía.

5.1

Perspectivas institucionales de la política criminal

La política criminal, como se ha tratado en apartados anteriores, ha estado asociada tradicionalmente a la política penal, pero no se agota en esta. Desde esta perspectiva, las respuestas de política criminal no se agotan a aquellas plasmadas en la ley penal, sino que pueden abarcar otro tipo de instrumentos de la más variada índole, aun cuando el recurso penal sigue siendo el distintivo, frente a otras políticas sociales o de seguridad (Comisión Asesora, 2012, p. 12).

La Corte Constitucional, al analizar la reforma penal del año 2000, reiteraba su posición con respecto a que la representación popular en el marco de la política criminal se vea materializada en el debate legislativo, mediante una amplia discusión democrática. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana debe

ser garantizada por el Congreso de la República en la adopción de la política estatal en material criminal (Corte Constitucional, C-646 de 2001).

En este sentido, independiente de la procedencia de la iniciativa legislativa, el debate legislativo, en la medida en que integra a estas las instituciones, representa a la ciudadanía y genera los debates establecidos para dichos fines, materializa la participación requerida para la adopción de la política estatal. En materia de política criminal, la Constitución define las siguientes competencias:

- En el numeral 4 del artículo 251, se otorga al fiscal general de la nación competencias en el diseño de la política del Estado en materia criminal. Señala dicho numeral que son funciones especiales del fiscal “participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”.
- En segundo lugar, puede destacarse el papel del gobierno nacional en la presentación de proyectos de ley, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 200. En este caso, la competencia le correspondería principalmente al Ministerio de Justicia y del Derecho, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2897 de 2011.
- Por su parte, “la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el procurador general de la nación y el contralor general de la república tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 156 de la Constitución Política de Colombia, en consonancia con los artículos 257, numeral 4, y 278, numeral 3.
- Así mismo, el defensor del Pueblo tiene iniciativa legislativa en materia de derechos fundamentales, lo cual será altamente relevante en la reglamentación de asuntos relativos a la libertad, la protección de los derechos fundamentales como

el debido proceso y el *habeas corpus*, y respecto a la organización y dirección de la defensoría pública (artículo 282, numerales 1, 3, 4 y 6).

- El Congreso de la República, debido a su competencia para expedir códigos y leyes en distintas materias, cuenta con un papel central en la adopción de la política penal a través de los códigos (artículo 150, numeral 2), así como en la adopción de otro tipo de estrategias de prevención que requieran de reglamentación a nivel legislativo.
- Finalmente, debe destacarse el papel de los ciudadanos, quienes tienen la facultad de presentar proyectos de ley en ejercicio de la iniciativa legislativa popular (artículos 40, numeral 5 y 103).

En consecuencia, la definición de los elementos de política criminal, su orientación e instrumentos deben ser el resultado de un proceso colectivo participativo, como quiera que se trata de una política estatal.

El enfoque aquí planteado cuenta con algunas limitaciones. En primer lugar, debe reiterarse que la política criminal no se circunscribe a la penal, por lo cual no puede entenderse agotado el debate de la ley penal en el Congreso como el mecanismo para la inclusión de la participación en el ciclo de política, puesto que existen y deben implementarse, en virtud del principio de *ultima ratio*, estrategias distintas a las penales, como las administrativas, fiscales o disciplinarias y otras políticas de prevención. En segundo lugar, y como se planteará a continuación, la participación es un recurso valioso que debe ser integrado a todo el ciclo de política, desde la definición del problema público hasta la evaluación de las estrategias.

Recientemente, la Corte Constitucional ha propuesto un nuevo enfoque para la comprensión de la participación en el marco de la política criminal. Desde esta perspectiva, se remonta la discusión al artículo 2 de la Constitución, a partir del cual se entiende que:

Colombia es una democracia participativa, lo cual supone, entre otras cosas, que se considera que las personas, además de poder elegir a quiénes las representarán políticamente, tienen la capacidad para actuar directamente en la deliberación de las decisiones públicas. Expresamente, el segundo artículo de la Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la participación como uno de los fines esenciales del Estado, al indicar que este deberá *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional”* (CP, artículo 2). La participación no está restringida o limitada a un momento o una etapa de las actuaciones estatales. Los espacios de participación que garanticen una deliberación en democracia, deben tener lugar en los diferentes momentos del ciclo de una política pública, esto es, en el diseño, en su implementación y en su evaluación. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) *‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’*, o (ii) *‘que sí brinde espacios, pero estos sean inocuos y solo prevean una participación intrascendente’*. (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013)⁷⁴.

En este mismo fallo se establece que “la transparencia en la información con la que debe contar toda política criminal empíricamente fundada depende en buena medida los derechos de participación y deliberación en democracia de todas las personas” (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013). Desde esta perspectiva, la disponibilidad de información y los espacios de participación deben entenderse integrados en distintos momentos del ciclo de la política. Al declarar nuevamente el estado de cosas contrarias al orden constitucional en el sistema penitenciario y carcelario, y plantearse que algunas de las medidas deben ser de política criminal, se incorpora como una de las órdenes que “tanto la población carcelaria como sus familiares, allegados y las organizaciones sociales y ciudadanas cuyo objeto sea trabajar con la población carcelaria, o políticas criminales, públicas o privadas, deben poder contar con espacios de participación”. Así las cosas, no se entiende este agotado con la deliberación que tienen las normas penales en el Congreso de la República.

Para concluir, debe desatacarse en este debate que “la participación social en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas no es un escenario pacífico. Se inserta en un terreno de controversias políticas e ideológicas sobre los fines de la participación, el tipo de democracia que la sustenta, el papel de la acción colectiva, la reproducción de los órdenes dominantes, los límites y los alcances de cara a la ampliación de la democracia, la superación de los más acuciantes problemas socioeconómicos como condición para una participación transformadora, la distribución asimétrica de capital social en los escenarios de participación, etcétera” (Vanegas, 2013, p. 195).

⁷⁴ En esta sentencia, se reitera lo propuesto en las sentencias “T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-291 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), T-553 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-312 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-497 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto, SPV Luis Ernesto Vargas Silva)”.

5.2

El Observatorio para una política criminal basada en evidencia

Como lo menciona el documento de la Comisión Asesora de Política Criminal (2012), el diseño de una política al respecto debe fundamentarse tanto en los principios normativos como en un diagnóstico que dé cuenta de los principios, objetivos, lineamientos, acciones e impactos que soportan, integran y constituyen la política criminal.

El proceso de la política criminal debe basarse, entonces, en los mejores conocimientos e incorporar estudios que estén a la vanguardia en relación con los fenómenos de violencia y delincuencia, al proceso penal y al sistema penitenciario, para lo cual se necesita, entre otros, desarrollar, hacer accesible y actualizar de forma sistemática las investigaciones e información sobre la política. El Observatorio de Política Criminal será el encargado de realizar estas sistematizaciones para la promoción de decisiones basadas en evidencia, para que estas no estén fundadas en supuestos, opiniones e intuiciones de los actores involucrados, sino “en un enfoque más riguroso y racional que incluye, evalúa críticamente y utiliza evidencia proveniente de investigaciones de calidad para informar la formulación de las políticas” (Sutcliffe y Court, 2006, p. 2).

Si bien la definición plantea investigaciones, debe entenderse que el enfoque no reconoce solo los insumos provenientes de la academia, expertos y tecnocracias, sino de los aportes que los ciudadanos puedan brindar en espacios abiertos de participación, así como aquellos que surgen de evaluaciones independientes, de los propios funcionarios y profesionales encargados de la implementación y seguimiento de la política y de la interacción entre sistemas de información. Se trata, en consecuencia, de fuentes de evidencia plurales, diversas y horizontales.

El Observatorio de Política Criminal, de esta manera, tiene la oportunidad de desarrollar estos fundamentos empíricos con la tarea adicional de lograr que el CSPC sea el dueño de esta evidencia y de su compromiso en el uso de los hallazgos (Sutcliffe y Court, 2006, p. 8), al contar con la suficiente información de calidad para la revisión periódica del cumplimiento de los objetivos de la política.

Para un adecuado proceso de toma de decisiones basadas en evidencia, que no es más que el continuo flujo de información, conocimiento y aprendizaje, se requieren algunos elementos que se señalan a continuación (Sánchez, Boruch, Petrosino y Alcázar, 2002, p. 46; Sutcliffe y Court, 2006, p. 3):

- Precisión, que garantice que la evidencia describa y dé cuenta del “objeto” de política sobre el cual se discute.
- Colaboración, promoviendo una buena comunicación tanto externa como interna, la toma de decisiones abiertas y de trabajo en equipo.
- Promoción de la colaboración mediante la difusión de los productos y la conformación de alianzas estratégicas con diferentes actores.
- Evitar la duplicación innecesaria de esfuerzos, mediante una buena gestión y coordinación entre actores e instancias.
- Minimizar los sesgos en los resultados, utilizando estrategias como la participación de profesionales de diferentes disciplinas del conocimiento y de actores de la política.
- Actualización permanente de la información y fuentes de información.
- Continuidad del proceso, así como su credibilidad, para lo cual se requiere el monitoreo, evaluación y valoración del impacto alcanzado con base en la evidencia.

5.2.1. Participación para la consecución de evidencia

Como se mencionó anteriormente, se requiere de una instancia que facilite y posibilite la circulación de evidencia o fundamentos empíricos para la toma de decisiones en materia de política criminal. El Observatorio se encuentra en esta instancia, que además debe promover la participación de diferentes

actores e instancias institucionales y de la sociedad civil para fortalecer las evidencias y garantizar así su mayor pluralidad. En este sentido, la participación se concibe como “un proceso autónomo en el que cada uno de los participantes opera sobre la base de decisiones propias fundadas en su lectura de la realidad y en sus propios intereses y posibilidades” (Velásquez y González, 2003, p. 59), proceso en el cual, además, “las asimetrías que operan [...] son de carácter horizontal”, toda vez que no todos los participantes están dotados de los mismos recursos (materiales, de información o de poder, por ejemplo), pero supone que ningún sector por definición tenga algún privilegio en el proceso (Velásquez y González, 2003, p. 59).

Se trata de que el Observatorio pueda alcanzar un doble objetivo: por un lado, ser la herramienta técnica del CSPC para la toma de decisiones en materia de política criminal y, por otro, que sus aportes, fundamentos empíricos y evidencias incluyan la percepción y los argumentos de la ciudadanía, instancias organizadas de la sociedad civil y diferentes actores institucionales. Esta debe, por tanto, incluirse en las diferentes fases de la política, desde la identificación de lo que se domina una situación socialmente problemática que requiera de la política para su resolución, pasando por la formulación, la implementación y la evaluación, además del propio diseño del Observatorio.

A continuación, se señalan, entonces, algunos elementos constitutivos de esta participación para la construcción de los fundamentos que guíen la política criminal en Colombia por el Observatorio de Política Criminal.

5.2.2. Participación para el diseño del Observatorio

Comprendiendo el objetivo principal del Observatorio, que es ser una herramienta técnica para que el Consejo de Política Criminal tome decisiones efectivas, pertinentes, útiles y de impacto sobre la materia, el elemento de participación ciudadana invita a reflexionar sobre dos situaciones: 1) la importancia de hacer de la elaboración, el diseño, la consolidación

y la implementación del observatorio un proceso participativo; 2) los mecanismos para consolidarlo.

Así, en términos generales, la participación es importante y necesaria porque:

- Provee de legitimidad a los ejercicios que realice el observatorio como tal, en la medida en que permite incorporar en las decisiones problemas definidos por la academia, por la sociedad civil y la ciudadanía en general.
 - Amplía y enriquece los ejercicios de definición del objeto de estudio que realizará el observatorio, en una eventual investigación, monitoreo o en la concreción de ciertas problemáticas particulares, que solo se reconocen con información de primera mano. Es decir, puede facilitar el ejercicio de establecer prioridades, mejorar el uso eficiente de los recursos o introducir cambios de forma oportuna.
 - Corroboración la información y los datos recolectados con otras bases que no hayan sido identificadas o con otras fuentes que, a nivel local, se encuentren legitimadas.
 - Hace seguimiento y evaluación a la labor del observatorio en sí misma, desde diferentes perspectivas.
- Lo anterior, en términos específicos, conlleva, entre otras cosas, las siguientes posibilidades:
- Abre el radio de información que el cuerpo técnico que soporta el observatorio tiene sobre las necesidades investigativas y diarias de la ciudadanía en materia de política criminal. Es decir, informa, comparte datos, presenta sus propias percepciones y puede ser una fuente adicional para consolidar investigaciones relevantes o problemáticas focalizadas, que no se tenían en cuenta previamente. En general, los ciudadanos tienen mucha información informal sobre seguridad y violencia. En esa medida, la vinculación de la ciudadanía al proceso puede, por un lado, informar al cuerpo técnico que soporta al observatorio sobre qué mirar y cómo hacerlo si, eventualmente, puede depurar las líneas de investigación y direccionamiento temático.
 - En el tema penitenciario, por ejemplo, permite la construcción de un escenario interesante para conocer de primera mano, las opiniones y necesidades de la población reclusa, su percepción frente al acceso a los servicios, programas específicos, articulación con los defensores de oficio, etcétera, y así servir de campo de investigación o escenario de insumo para obtener información directa sobre la garantía efectiva de sus derechos⁷⁵.
 - Puede incidir en la articulación interinstitucional a la hora de formular políticas, en la medida en que el Observatorio podría convocar a entidades que compartan fines misionales o competencias para que, en lugar de presentarse proyectos aislados, difusos y múltiples, se construyan documentos unificados, previamente concertados, con un trabajo técnico y de calidad superior; anterior a la presentación misma de la iniciativa legal. Incluso, en el caso de que existan disposiciones genéricas que vinculen indiscriminadamente a varias entidades o direcciones de las entidades a presentar estas iniciativas, el Observatorio, como cuerpo técnico, puede tomar la coordinación de estas entidades afines y promover su incidencia en la producción de lineamientos, normas o reformas, en materia de política criminal.

⁷⁵ Un ejercicio incipiente al respecto puede encontrarse en la página web única sobre la Política Criminal del Estado colombiano: www.politicacriminal.gov.co, en donde se alojará la información relativa al Consejo Superior de Política Criminal, el Observatorio de Política Criminal, los procesos de participación, documentos relevantes, entre otros elementos que se consideren pertinentes.

- Promueve escenarios de discusión desde perspectivas de género u otros enfoques diferenciales, lo cual, si se realiza de forma adecuada y estructurada, puede validar la información que gestiona el observatorio, desde una perspectiva que realmente transversalice los enfoques.
- Genera escenarios de evaluación sin previa agenda política sobre las recomendaciones o necesidades que se quieren recoger. En algunas ocasiones resulta bastante productivo abrir ventanas (puede ser por mecanismos web) un poco informales para recolectar la percepción, el conocimiento, la utilidad, las necesidades, las respuestas oportunas y efectivas que reciben del sistema, incluso en coordinación con alertas tempranas.
- Permite la generación de espacios de prevención secundaria del crimen y el establecimiento de puentes institucionales o cooperativos con otras políticas para aunar esfuerzos y recibir los servicios necesarios para permanecer en el sistema.

Para la construcción del Observatorio, en un primer momento, debe abordarse la discusión en torno a los objetivos, la misión y orientación que guíe el trabajo del Observatorio de Política Criminal, así como los fundamentos conceptuales, las líneas de trabajo y las temáticas de investigación sobre las cuales se obtengan productos para la toma de decisiones. Así, en el diseño y puesta en marcha de esta instancia, la participación de actores involucrados en el seguimiento y desarrollo investigativo de la política criminal son los llamados a exponer las buenas prácticas, sus experiencias, los desafíos y retos que encuentran para el Observatorio.

Se trata de lograr que esta instancia institucional alcance la racionalidad, profesionalidad, naturalidad y especialización suficientes para fundamentar la política criminal y que, además, logre acoger las

interpelaciones de los actores vinculados al tema, discutiendo y escogiendo las mejores alternativas (Velásquez y González, 2003, p. 76). Se requiere, por tanto, de una mayor, abierta y continua comunicación e interacción entre los investigadores, académicos, expertos y hacedores de política, para fortalecer la integración de diversas miradas que orienten el Observatorio de Política Criminal.

5.2.3. El Observatorio de Política Criminal y el ciclo de política

Una vez constituido el Observatorio de Política Criminal, este se orientará a la elaboración de insumos para la toma de decisiones en materia de política criminal en cada una de las fases del ciclo de política, para lo cual, como se ha señalado insistentemente, debe garantizarse la participación en la gestión pública, ampliando los canales de comunicación para la incidencia ciudadana.

A grandes rasgos, pueden identificarse cuatro momentos en el ciclo de la política —que sirve como modelo para el análisis e identificación de momentos de la política—: la identificación del problema, la formulación, la implementación y la evaluación⁷⁶. En cada uno de estos, es posible ampliar las instancias de participación para la toma de decisiones.

Un primer momento, exige la identificación de la situación socialmente problemática en la cual es necesario determinar en un diagnóstico los siguientes elementos (Roth, 2002, p. 60):

- La naturaleza: ¿en qué consiste el problema?
- Las causas: ¿en qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas? Así mismo, en este punto debe reflexionarse sobre la

⁷⁶ Vale la pena señalar que esta segmentación por fases se ha propuesto desde el campo del análisis de políticas públicas para facilitar su aprehensión como objeto de estudio, pero muy difícilmente sucede así, pues en la realidad social estas fases se trasponen de forma dialéctica.

normatividad existente, su pertinencia en la solución del problema.

- La duración: ¿el problema es duradero o pasajero? [es de largo aliento o coyuntural, cuánto tiempo “lleva” su desarrollo]
- La dinámica: ¿es posible observar una evolución del problema (ciclos, regularidades, agravación)?
- Los afectados: ¿quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están (directa e indirectamente)?

Las consecuencias: si no se interviene, ¿qué sucedería a los afectados y a los demás?

En la fase de formulación, una vez identificados los problemas y las prioridades para la intervención, también se identifican las posibles soluciones y las apuestas de futuro. En esta etapa, las diferentes estrategias de negociación y persuasión de los actores (con intereses y valores propios) se ponen en escena, para lo cual se requiere de argumentos para defender las posiciones y para llegar a consensos básicos, escogiendo las opciones más pertinentes para definir así las metas en materia de política, así como de los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios (Gallego, 2008, p. 56), para que a su vez se disponga de instituciones competentes de los recursos para la implementación. Mientras más participativo y plural sea el proceso, las soluciones por implementar tendrán mayor sostenibilidad, colaboración de los actores y menores resistencias. Como lo advierte Roth (2008, p. 108), “con estos mecanismos [los participativos] se pretende limitar o atenuar los siempre presentes sesgos e intereses introducidos por las élites, las instancias gobernantes y las personas ‘expertas’, y aumentar la importancia

y el impacto de la expresión de otras voces, ideas e intereses (...) De este modo se fortalecen tanto la legitimidad de la decisión como el carácter democrático del proceso de formulación y decisión organizado por las instituciones públicas”.

La siguiente fase, la de implementación, es aquella en la cual se adelantan las acciones y se obtienen los efectos de la política, a partir del despliegue de recursos — humanos, financieros, técnicos y tecnológicos—. Si bien es una etapa altamente técnica y de acción institucional, la apertura de mecanismos de participación que involucre a los funcionarios de niveles bajos y medios de ejecución se hace importante, dado que son quienes permiten comprender la acción institucional, la capacidad para afectar el comportamiento de la política, los recursos necesarios para alcanzar los objetivos, las formas de negociación entre actores, los riesgos y los factores que afectan la implementación (Revuelta, 2007, p. 146).

Finalmente, la evaluación, que implica un monitoreo y seguimiento permanente en todas las fases del ciclo, es una etapa reflexiva acerca de las acciones implementadas, para lo cual se requiere de recolección, análisis e interpretación de información, para compararla con el “antes” de la intervención, durante esta y sus efectos, resultados e impactos, sobre lo cual, se retroalimenta la política para realizar los ajustes necesarios (proceso de aprendizaje). Como en las dos primeras fases, la participación de la ciudadanía se hace más visible; allí, es necesario el involucramiento de los beneficiarios finales junto a los otros actores intervinientes, para que juzguen los efectos de la política.

A grandes rasgos puede resumirse la participación en el ciclo de la política tomando en consideración los siguientes elementos:

Participación en el ciclo de la política pública

Fase	Qué	Para qué	Quiénes	Cómo
Identificación del problema	Evaluaciones y Diagnóstico de situación	Identificar problemas, su magnitud y su importancia	<ul style="list-style-type: none"> Ciudadanos Sociedad civil organizada Actores institucionales Instancias territoriales (observatorios locales del delito y la seguridad, por ejemplo.) 	<p>contexto nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> Encuestas de percepción encuestas de victimización Grupos de discusión ciudadana, local territorial Foros mesas sectoriales - ciudadanas, locales territoriales
Formulación	Identificar opciones Toma de decisiones Selección de medios y recursos necesarios	Los decisores "deben asegurarse idealmente que su comprensión de una situación específica y las diferentes opciones sean tan detalladas como sea posible; solo así se pueden tomar decisiones informadas acerca de qué política adoptar e implementar" (Sucliffe y Curt, 2006.p.3).	<ul style="list-style-type: none"> Actores institucionales Sociedad civil organizada Ciudadanos 	<p>contexto internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> Consejos locales y territoriales Comisiones Instancias de presupuesto participativo
Implementación	Planes, programas y proyectos Identificación conflictiva de implementación	Evidencia operativa para mejorar la efectividad de las iniciativas Aprendizaje sistematizado sobre las capacidades técnicas y la experiencia práctica	Funcionarios de bajo y medio nivel	<p>investigaciones científicas</p> <ul style="list-style-type: none"> Red de implementación Actores involucrados
Evaluación	Diagnostico de situación	Determinar los efectos de la política implementada Proporcionar la base para las futuras tomas de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> Beneficios finales Afectados indirectos Actores institucionales 	<p>ciudadania</p> <ul style="list-style-type: none"> Encuestas consejos locales y territoriales

La evaluación en las políticas públicas

Una de las exigencias para alcanzar una política criminal que cumpla con sus derroteros —la prevención y reacción ante la criminalidad, ser el conjunto de conocimientos respecto a las medidas, estrategias y acciones implementadas para tal fin, junto a otros como lograr la racionalización del sistema penal o la incorporación de medidas que reduzcan la impunidad (Comisión Asesora, 2012, p. 76)— es la elaboración de ejercicios permanentes de evaluación de la política para la comprensión de sus alcances, el logro o incumplimiento de sus objetivos y la retroalimentación permanente para realizar los ajustes necesarios de manera oportuna.

Debe advertirse, siguiendo a Bueno y Osuna, que la evidencia resultante de las evaluaciones es indicativa mas no imperativa. Esto significa que es un insumo adicional, pero no el único, para que los tomadores de decisiones en materia criminal orienten sus acciones; por el contrario, dada la complejidad del proceso político, los elementos que definen el diseño y la formulación de la política, así como la implementación, deben ser considerados, lo cual no excluye que la evaluación deberá orientar “las respuestas estratégicas a ejecutar por los decisores públicos [...] con planteamientos posibilistas, reconociendo que su utilidad estriba en servir de referencia a los gestores” (2013, p. 110-111).

De esta manera, a continuación se proponen algunos elementos básicos que deben ser tenidos en cuenta para la evaluación de la política criminal. Como conclusión de este apartado se propone:

- La evaluación adquiere una definición a partir del enfoque epistemológico o la perspectiva analítica desde la cual se concibe el estudio de las políticas públicas. Como se verá, existen, sin embargo, algunos elementos sobre los cuales coinciden y en los que hay un relativo consenso.

- Algunos de los autores concuerdan en que la discusión de la evaluación de las políticas públicas ha transcurrido entre los enfoques positivistas, con preferencia en los criterios cuantitativos y con alta influencia de las ciencias naturales, hasta la incorporación de perspectivas y herramientas más cualitativas de orden pluralista, propias de los enfoques críticos, que no solo se centran en los resultados que la evaluación arroje, sino en el diseño mismo del proceso evaluativo.
- En general, se destaca que la evaluación de las políticas públicas se fundamenta en el trabajo transdisciplinar de las ciencias sociales, que deriva en una diversidad de enfoques para abordar la evaluación, lo cual demanda coherencia entre el paradigma, el enfoque y la técnica que se empleen para la evaluación de la política objeto, como lo es la propia política criminal, que exige, además, tener presente el propio marco teórico que la define.
- Es necesario que en cualquiera de los niveles de evaluación se determinen sus propósitos; quién la llevará a cabo; el marco teórico y metodológico; la elaboración de un diagnóstico de la política y programa por evaluar; la identificación de las necesidades en materia de información; el establecimiento de temas claros por evaluar, sus dimensiones y criterios; la recopilación y análisis sistemático de información y datos de diversa naturaleza, y el juicio riguroso sobre los resultados del proceso de intervención para dar paso a las recomendaciones y ajustes de la política.

Finalmente, es importante reconocer los aspectos positivos de las evaluaciones que se han implementado, así como las restricciones y las graves implicaciones políticas de algunas de estas (por ejemplo, las fundamentadas en un modelo actuarial que únicamente busca gestionar los problemas sociales). Frente a esto, es necesario desarrollar metodologías democráticas y respetuosas de derechos de los ciudadanos.

6.1

Concepciones y prácticas evaluativas

En este escenario, para André Noël Roth —siguiendo a Guba y a Lincoln—, han sobresalido cuatro generaciones de concepciones y prácticas evaluativas, con dos mementos significativos: una primera línea que puede denominarse tradicional y una segunda que privilegia los enfoques pospositivistas.

En la primera se circunscriben las tres primeras generaciones de evaluación, a saber: la medición, con énfasis en hacerles seguimiento a los individuos; la descriptiva, que opta por la descripción de fortalezas y debilidades en relación con el logro de ciertos objetivos, y una tercera, que pretende hacer un juicio sobre el logro de los objetivos según criterios propios de la política y el programa evaluado. Estos tres enfoques han privilegiado la lógica causa-efecto, con

el uso de herramientas econométricas, sociométricas y psicométricas, bajo la influencia de las ciencias naturales y un contexto que propició la aplicación de criterios de eficiencia y efectividad (Roth, 2009, p. 2). En este marco, el experto evaluador debe crear y aplicar técnicas e instrumentos de medición, con una clara tendencia al managerialismo (Roth, 2009, p. 3), que a su vez constituyen cuerpos de especialistas en “vender” evaluaciones, que son, como lo señala Kushner, “expertos universitarios o consultores privados que compiten para conseguir contratos de evaluación” (2010, p. 77), quienes en algunos casos privilegian los intereses políticos y personales sobre los valores pluralistas⁷⁷.

Con los ajustes propios del desarrollo teórico, en especial a partir de la década los sesenta del siglo pasado, y posteriormente en el marco de la *nueva gestión pública* de las últimas dos décadas de fin de siglo⁷⁸, estos enfoques se han hecho hegemónicos bajo la premisa de asegurar la eficacia y la eficiencia de la acción pública a través de los programas públicos, el mantenimiento de las finanzas equilibradas y la vinculación de elementos de la gerencia privada en la acción pública y la rendición de cuentas (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 24). De este modo, la propia evaluación se centra en la eficiencia y en la revisión económica en relación con la gestión de recursos,

junto al “acento en los resultados o cambios que los programas públicos obtenían, intentando medir la generación de beneficio o utilidad social” (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 26)⁷⁹.

Es importante mencionar, de manera general, que algunas de las nuevas orientaciones de los últimos años, especialmente ligadas al tema de la gobernanza, han buscado incluir en la discusión el papel de la sociedad civil, al vincular la acción gubernamental con las relaciones que se establecen con diferentes actores privados, por lo cual sus objetivos, valores, recursos y preferencias deben ser considerados (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 32), así como “el modo de gobernar; las dinámicas de poderes políticos, la relación entre gobernantes y gobernados” (Launay-Gama y Ungar, 2011, p. 1); en este mismo sentido, han sobresalido desafíos para el ejercicio de la evaluación, que en el caso latinoamericano se resumen en:

- a) Una evaluación pluralista, que incluya la diversidad de actores involucrados en el proceso de la política.
- b) Una evaluación independiente y continua, que garantice su independencia, continuidad y calidad.
- c) Una evaluación con impacto real en los poderes públicos, esto es, que sus resultados se transformen en propuestas reales de cambio en el diseño e implementación de las políticas y los programas, y

⁷⁷ A propósito de esta crítica, Cerón y Camacho explican que dicho enfoque conlleva “una preponderancia de las prácticas de gerencia a través de firmas consultoras de carácter privado, grupos de interés y organizaciones sin ánimo de lucro, en vez de favorecer prácticas gubernamentales democráticas” (2010, p. 259).

⁷⁸ Con la NGP se consolidó mayoritariamente la visión de gobernar como una orientación de la acción pública hacia el ciudadano-cliente y en la cual “las organizaciones públicas tienen que justificar su necesidad por ser insustituibles o por ser más eficaces y eficientes que las empresas u otras instituciones, siempre que no desempeñen funciones de soberanía” (Bañón, 2003, p. XXII).

⁷⁹ Dos supuestos conlleva la evaluación bajo este enfoque según Aguilar y Bustelo (2010, p. 27-28): a) (...) el diseño de una política o programa contiene una apropiada o correcta relación entre acción-resultado, causa-efecto, medios-fines; la evaluación concentra lógicamente su atención y medición en la actividad, el desempeño, el producto, el resultado, que puede ser inapropiado, deficiente o fallido por errores, defectos e incumplimientos de operación, pero no debido a errores o fallas en el diseño causal de la política; y b) al concentrar su atención en el desempeño gubernamental-administrativo (políticas, programas y servicios), la evaluación puede suponer también tácita o explícitamente que la acción gubernamental posee control suficiente sobre el mundo social y que es la causa social única o determinante [...] no se reconoce la complejidad de los escenarios pluralistas en los que se desarrolla la acción gubernamental. Frente a los ajustes de estos supuestos, ver Aguilar y Bustelo, 2010.

d) una evaluación adaptada al contexto político y cultural en que se aplique, para que así responda a las dinámicas e intereses propios de los entornos y actores, y supere la mirada limitada de los técnicos (Launay-Gama y Ungar, 2011, p. 4)⁸⁰.

Portanto, como plantea Saldomando (2011) —desde una óptica institucional—, es necesario superar las visiones limitadas que definen la evaluación exclusivamente desde el punto de vista gerencial, eficiente y con excesiva pretensión de cientificidad, debido a que ignoran algunas dimensiones de las instituciones que inevitablemente afectan el proceso de implementación de la política pública, así como de los programas.

La segunda perspectiva teórica de la evaluación de política, que incluye la cuarta generación de evaluación definidas por Guba y Lincoln, es abiertamente crítica a la estrategia de las ciencias sociales de aplicar el paradigma científico positivista (Roth, 2009, p. 1), dado el afán por demostrar validez en sus hallazgos, una verdad absoluta y objetiva, y la neutralidad del evaluador; a través, por ejemplo, del uso de modelos econométricos. Este enfoque es la evaluación pluralista o *responsive constructivist evaluation*, según lo expuesto por los autores en mención (Roth, 2009, p. 4). Con base en las metodologías interpretativa y hermenéutica, esta perspectiva se fundamenta no en la búsqueda de una única verdad explicativa de un problema público que debe ser tratado, sino en la inclusión de diversos valores de los actores involucrados —ejecutores, expertos, beneficiarios y afectados no directos—, toda vez que su visión individualmente puede ser sesgada y, por el contrario, “al ponerlas en relación, es posible suponer que de esta manera se obtiene una mejor representación de la realidad que se busca comprender” (Salazar, 2009, p. 29). Aquí, lo propuesto por Giandomenico Majone adquiere protagonismo, toda vez que se advierte que

la evaluación, al no pretender ser una medición objetiva de las políticas, contribuye a facilitar el diálogo político a partir de procesos participativos y deliberativos (Carrillo, 2009, p. 6).

Guba y Lincoln son claros en definir que la evaluación pluralista, al ser de carácter constructivista, se basa en tres supuestos fundamentales que se ubican en los planos ontológico, epistemológico y el metodológico —que se abordarán en la parte de la metodología del presente documento— (2001, p. 1). La suposición ontológica fundamental es el relativismo, es decir, los esfuerzos del ser humano por hacer aparentemente comprensible y explicable la realidad. Se trata de un acto de conceptualización y es independiente de cualquier realidad fundacional, por tanto, bajo el relativismo no puede haber verdad “objetiva”, más aún si se considera que el sujeto y el objeto de investigación están vinculados permanentemente. El supuesto epistemológico básico del constructivismo es el subjetivismo transaccional, es decir, que las afirmaciones sobre la “realidad” y la “verdad” dependen únicamente de los conjuntos de significado (información) y el grado de sofisticación a disposición de los individuos y las audiencias que participan en la formación de esas afirmaciones. El supuesto metodológico es el hermenéutico-dialéctico, es decir, un proceso por el cual los individuos y grupos involucrados, primero, descubren el significado; luego, lo cuestionan, comparan y contrastan en situaciones de encuentro, para llegar a un consenso.

Siguiendo el principio de pluralismo metodológico, el proceso evaluativo permite producir conocimiento y valores en sí mismos, que incluyen diferentes fuentes y perspectivas, la confrontación de experiencias, al igual que “la combinación de aproximaciones cualitativas y cuantitativas, la disposición de información diversa, obtenida de técnicas y fuentes diversas, [que] deben

⁸⁰ Precisamente Leeuw (2005) menciona que una de las amenazas a la credibilidad de la información resultado de las evaluaciones es la mala calidad de su práctica, toda vez que “a diferencia de las profesiones tales como el derecho, la medicina y la arquitectura, ni la medición del desempeño de los datos para los informes sobre el rendimiento ni la evaluación tiene un sistema de acreditación. Cualquiera puede llamarse un evaluador y ofertar para contratos de evaluación” (p. 238).

ser entendidos, en los procesos de evaluación, como una buena estrategia para alcanzar conclusiones sólidas y contrastadas” (Bueno y Osuna, 2013, p. 101)⁸¹.

En esta línea argumentativa, Majone expresa que si bien los resultados de los estudios de tipo cuantitativo también constituyen evidencia para la elaboración de políticas y la toma de decisiones, las inconsistencias del decisionismo tecnocrático (Roth, 2010, p. 29), no cuentan con evidencias científicas inequívocas que reflejen tal cual la realidad, a lo que se suma la incapacidad de comprender “la complejidad de las acciones y sus efectos como los aspectos argumentativos y persuasivos inscritos en los procesos de formulación y toma de decisiones” (Roth, 201, p. 29), lo que le otorga la importancia a la argumentación en el curso de la política, la participación y deliberación ciudadana, que además posibilitan:

a) la generación de información más plural; b) la posibilidad de detectar los conflictos de interés, así como las relaciones de cooperación o dependencia entre actores implicados en la intervención; c) impulsar procesos de retroalimentación de información de gran utilidad, no solo para la evaluación, sino para el saber hacer de los propios actores implicados; d) generar dinámicas de transparencia y democratización; e) servir como medio de legitimación, tanto del proceso como de los resultados que del mismo se obtienen (Bueno y Osuna, 2013, p. 105).

Por otra parte, Besse, en su texto sobre evaluación cualitativa, hace énfasis en la importancia del contexto histórico y político del programa o política evaluadas,

en el que, además, el evaluador se sitúa no como un tercero independiente sino como un mediador que resalta las voces de múltiples actores intervinientes, beneficiarios y afectados, lo que lo obliga a “interactuar y construir vínculos no solo con quienes formularon el pedido de evaluación, sino también con personas que pueden proveer información para construir datos, es decir, los agentes vinculados a la implementación de la política en cuestión y principalmente los destinatarios de ella” (2000, p. 17). Esto deriva en la exigencia de reflexionar sobre las relaciones de poder que operan en el proceso de la política.

En resumen, estas perspectivas hacen de la evaluación un ejercicio pluralista con base en metodologías cualitativas y participativas —que no excluyen *per se* aquellas de orden cuantitativo—, siendo la instancia de evaluación, en palabras de Roth, la que tiene el fin principal de “facilitar la negociación entre las distintas perspectivas para ayudar a una toma de decisión en vista de la resolución de los problemas de la acción pública” (2002, p. 164). El mismo autor, siguiendo a Monnier, expone que este equipo debe velar por (Roth, 2002, p. 164):

- La construcción de un sistema integral de recolección y tratamiento de información (económica, social y operativa), gracias a la colaboración activa de los actores de la acción.
- La revelación de las coacciones (o de las dificultades encontradas) de orden técnico, económico, cultural o político, relacionadas al entorno en el cual se implementa el programa.
- La concepción de nuevos medios (o de ajustes) reconocidos por los diferentes actores como susceptibles de aportar una solución al problema social en cuestión.

⁸¹ A su vez, Cerón y Camacho, exponiendo el enfoque argumentativo y deliberativo de Frank Fischer, a partir de la propuesta metodológica de evaluación, research evaluation, explican cómo se emplean los resultados empíricos-cuantitativos para apoyar las interpretaciones deseadas y, por tanto, las acciones públicas específicas, por lo cual es necesario también incluir “la interpretación de fenómenos sociales y de significaciones basadas en el discurso [...] por lo cual la nueva visión debe tomar en cuenta los valores sociales, los argumentos y la narrativa que acompañan el desarrollo de una política” (Cerón y Camacho, 2010, p. 261).

- La aclaración sobre la naturaleza del problema social que motivó la reacción inicial.
- El surgimiento de conflictos en la interpretación de los hechos y la definición de los objetivos de la acción.
- El aprendizaje de un lenguaje y de conceptos compartidos por aculturación recíproca de los diferentes protagonistas; es decir, la constitución y la generalización de lo que se puede llamar un referente compartido.
- El estímulo al cambio social, a partir de la confrontación constructiva de los valores y de los anhelos que existen en los diversos sectores de la sociedad, y a partir del descubrimiento y encuentro de capacidades creativas.

Se puede resumir que la evaluación se define y se compone de elementos específicos según el enfoque que se siga para tal ejercicio. Para empezar, Matos la define, siguiendo a William Dunn, como “todas las formas de valoración de la acción colectiva pública que puedan darse en un sistema político” (2005, p. 363), y en este sentido el propósito de la evaluación es emitir primariamente un juicio sobre la política pública con el fin de que los *hacedores de política* (*policy-makers*, en la acepción inglesa) puedan, a partir de sus hallazgos, tomar decisiones en relación con los ajustes o cambios que deban incorporarse. En términos de insumo para la toma de decisiones, la evaluación “trata de descubrir debilidades o los espacios problemáticos que todo programa tiene a la hora de ser aplicado, de tal manera que puedan ser remediados en los ajustes que se efectúen, o evitados en las acciones futuras” (Bañón, Caballero y Sánchez, 2003, p. 222).

Igualmente, Salazar sostiene que la evaluación implica decidir sobre la validez de un proceso público, al ser un “proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política pública, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos,

resultados e impactos” (2009, p. 24). En este proceso se identifican problemas, los grupos afectados por las medidas, así como sus demandas; se construye un juicio y con ello se toman decisiones para incluir los ajustes correspondientes, racionalizar los procesos de adopción de decisiones y obtener su legitimidad (Bañón, Caballero y Sánchez, 2003, p. 223). Tres características distinguen la evaluación (Salazar, 2009, p. 26):

1. Es una actividad específica, con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión, el control o análisis presupuestario, pero con los cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad.
2. Se concibe como una actividad institucional, enmarcada en un proyecto político de gobernabilidad, gobernanza, modernización e innovación administrativa. De ahí que incorpora un juicio valorativo basado en evidencias y criterios referenciales, que no cabría sustituir por una mera descripción o medición. Para ello, utiliza herramientas de las ciencias sociales (cuantitativas y cualitativas) y técnicas de la gerencia pública.
3. Puede referirse tanto al diseño como a la aplicación, desarrollo y finalización de una intervención pública cualquiera, tratando de obtener aprendizaje y conocimiento integral de aquello que se evalúa.

Por su parte, en la lógica de la *nueva gestión pública*, Carillo (2009) considera que evaluar es un acto político que la define como un acto de comunicación, confrontación de valores y perspectivas, así como de negociación y consenso, sobre los cuales se realizan los objetivos de la rendición de cuentas —se iguala evaluación con *accountability*—, es decir, se da a conocer a la ciudadanía y a los actores intervinientes el destino y empleo de los recursos públicos, y se ofrecen soluciones a los problemas considerados de relevancia pública y social, para elevar a su vez el nivel de desempeño del gobierno y establecer relaciones armónicas entre los actores involucrados.

Lo anterior se complementa con lo expuesto por Saldomando, al sostener que el buen gobierno requiere de evaluaciones institucionales que den cuenta de la eficiencia y eficacia de su acción, para que la ciudadanía verifique el cumplimiento e impacto de la acción institucional. Así, “la evaluación es, por ende, la elaboración de un balance entre el valor esperado de la acción y la evidencia existente acerca del valor real alcanzado” (Saldomando, 2011, p. 15).

Por su parte, Aguilar, en clave de gobernanza, define la evaluación a partir de los elementos mencionados en las definiciones previas —la elaboración de insumos para la toma de decisiones futuras, basada en el aprendizaje o mejora y la rendición de cuentas—, agregando una tercera que Bustelo explica como la elaboración de un acervo científico no solo para el programa o política que se evalúa, sino para el abordaje general de los problemas públicos a lo largo de los años (2003, p. 15)⁸². En síntesis, para Aguilar la evaluación es (2010, p. 36-37):

La recopilación y análisis sistemático de información, a través de criterios previamente establecidos, con la intención de emitir juicios también probados y sistemáticos sobre el valor o mérito de lo que se está evaluando [...] tiene un claro carácter práctico y aplicado y su sentido último se encuentra en la utilidad potencial que dicha actividad tiene para las decisiones directivas, gerenciales u operativas de varios tipos y alcance [...] Los métodos y resultados del ejercicio evaluativo son especialmente útiles para: a) obtener información acerca de todos y cada uno de los diferentes actores involucrados, b) palpar sus necesidades y demandas, c) tener una panorámica global del

mapa de actores y de sus relaciones de interdependencia, d) conocer los resultados que han tenido diseños y decisiones de política similares a las que están por tomar asociadamente gobierno y sociedad, y e) retroalimentar el funcionamiento en red y la relación de los actores gubernamentales, privados y sociales.

Por otra parte, desde los enfoques menos positivistas y más críticos, se mantiene el carácter valorativo que define la evaluación, en relación con el impacto de la acción pública y el desempeño institucional, así como para brindar insumos a los tomadores de decisión, quienes, además, deben informar a la ciudadanía sobre esta; así, Majone la define como la disciplina “que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos” (1997, p. 214, citado en Roth, 2002, p. 137), a lo que se suma el carácter deliberativo basado en su naturaleza democrática, que permite a Kushner definir la evaluación como la herramienta para “estimular la crítica y el debate social; hacer que los programas de intervención sean transparentes; facilitar el intercambio de información; dar voz a la ciudadanía; proporcionar datos públicos como base para el diálogo entre la sociedad y la administración” (2010, p. 74).

Se destaca, además, la importancia de detenerse e incluir el contexto político y social en que se inserta el proceso evaluativo, las relaciones de poder implícitas y el reconocimiento de que la evaluación tiene su doble dimensionalidad —política y técnica—, lo que implica que esta tenga utilidad social, que ya no depende del rigor técnico en el uso de metodologías y herramientas para la obtención y análisis de la información requerida para la evaluación, sino de la legitimidad del enfoque empleado para captar las perspectivas de los actores involucrados (evaluados y evaluadores) (Roth, 2002, p. 141-142).

⁸² Salazar plantea que es necesario que las políticas públicas sean una herramienta estratégica y prospectiva, es decir, que permita visualizar prácticas y acciones hacia futuro (2009, p. 26).

6.2

Elementos relevantes

En síntesis, la evaluación, independiente del enfoque con el cual sea abordada, se entiende como una investigación aplicada y, por tanto, con presupuestos prácticos, en la cual deben incluirse no solo las herramientas de recolección de información y datos, sino la forma de valorarla sistemáticamente y las recomendaciones a las cuales se llega. Al respecto, Leeuw menciona que considerar estos elementos se hace indispensable para garantizar su credibilidad y transferir sus resultados a las diferentes audiencias en los tiempos adecuados y oportunos (2005, p. 239). Estas consideraciones, además, suponen, según Besse, cinco pasos en la elaboración de una propuesta evaluativa (2000, p. 16):

1) Encuadre filosófico; 2) encuadre ideológico en relación con los valores clave que promueve; 3) los públicos a los que los programas de evaluación están dirigidos; 4) los métodos y técnicas de preferencia, como herramientas de evaluación; y 5) las típicas preguntas que orientan el proceso evaluativo.

Como ya se destacó, independiente del enfoque, la evaluación se caracteriza por desarrollarse en un contexto específico y con actores particulares. Busca dar un juicio valorativo sobre la acción e intervención pública para brindar recomendaciones de ajuste, que son “sugerencias sobre posibles líneas de acción a seguir respecto al programa o la política evaluada, cambios propuestos en el programa, cosas por mantener en el mismo o consejos para la mejora dirigidos a los patrocinadores, responsables o profesionales del programa” (Bustelo, 2003, p. 21).

Desde una visión más operativa del proceso de evaluación se distinguen tipos, según los tiempos el objeto y quién la realiza. Respecto a esta última, la evaluación se define como externa, mixta o interna (Roth, 2002, p. 159).

Respecto a los tiempos, se identifica la evaluación *ex post*, la más generalizada y que sigue la lógica analítica del ciclo de política que la ubica al final del proceso, una vez formulada e implementada la política —y

los programas— con la cual se busca identificar los momentos en que se desarrolló, los determinantes para el alcance de sus objetivos y su efectividad, lo que conduce a la obtención de conocimiento para futuras intervenciones, al tiempo que permite la rendición de cuentas (Cardozo, 2013, p. 126). En este caso, Salazar identifica cinco elementos propios de dicha evaluación (2009, p. 25): 1) efectividad en el logro del valor final, 2) eficiencia para alcanzar ese logro, 3) adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, 4) equidad en la distribución de los beneficios y 5) los costos y la satisfacción real de los beneficiarios.

Por su parte, la evaluación *ex ante* permite, en palabras de Aguilar y Bustelo, conocer “en qué grado el contenido del diseño, la intencionalidad y la causalidad de la propuesta de gobernanza (atender un problema social, realizar un futuro de interés social) posee propiamente naturaleza pública [y] conocer en qué grado su causalidad es técnica y administrativamente confiable, y posee la capacidad de producir los objetivos preferidos y transformar la intencionalidad en un hecho social” (2010, p. 40-41). Se trata de conocer las posibilidades de implementación, analizar el contexto de favorabilidad, así como los instrumentos de política escogidos, los actores políticos y burocráticos que pueden brindar su apoyo, la legitimidad para la intervención, más los posibles riesgos que afecten su desarrollo, contemplar los diferentes efectos e impactos futuros de la intervención y ponderar las diferentes opciones (Roth, 2002, p. 142-148). En este tipo de evaluación también se usan los estudios de impacto legislativo que, como se verá en el próximo capítulo de metodología, es de gran utilidad para la política criminal en su fase de criminalización.

En un nivel intermedio se encuentra la evaluación concomitante o continua, que busca hacer control

permanente a los procedimientos previstos, detectar problemas en el proceso de implementación para el ajuste a tiempo, haciendo “seguimiento o monitoreo a las actividades de implementación de un programa —insumos, cronograma, realizaciones, resultados, etcétera—” (Roth, 2002, p. 149), y de esta manera ajustar continuamente los objetivos, medios y procesos de la política y sus programas, distinguiéndose de la simple auditoría que se enfoca más en la contabilidad y gestión de recursos dentro de una institución.

Lo anterior significa darle seguimiento a la acción pública a partir de la recopilación y análisis permanente de información y datos sobre la política y programas en su fase más temprana de diseño, en su implementación y en los resultados de corto y mediano plazo que esta va alcanzando para dar paso a las recomendaciones de ajuste en el proceso de la política. Como lo menciona Bustelo, para lograr el aprendizaje continuo y los cambios deseados, asumir la evaluación como un proceso continuo permite aprehender el proceso de la política “que va desde que surge el imperativo de la acción pública ante una situación socialmente problematizada hasta la formulación de las soluciones por todos los involucrados y su ejecución con el concurso tanto del gobierno como de los sectores beneficiados” (2003, p. 81).

Por otra parte, desde la óptica de la implementación, aunque desde el enfoque constructivista, se considera que se ha de “reconstruir la lógica de la intervención clarificando los objetivos que se pretende alcanzar y traduciendo estos objetivos en efectos esperados sobre la resolución de los problemas del contexto [...] para ello, [se requiere] estudiar las acciones que conforman el contenido estratégico de las políticas para crear un mapa de relaciones fines-medios entre instrumentos, medidas y objetivos propuestos” (Bueno y Osuna, 2013, p. 107)⁸³. Siguiendo el mismo enfoque,

⁸³ A diferencia de esta perspectiva teórica, autores como Matos plantean que la evaluación de la implementación de los programas consiste en “la valoración sistemática y periódica de la cobertura del programa, es decir, hasta qué punto el programa está alcanzando la población o el área a los que se dirige y la forma en que el programa se administra, tanto desde el punto de vista de la utilización de los recursos de que dispone como de los servicios finalmente distribuidos” (Matos, 2005, p. 367).

la evaluación basada en el programa trata de conocer las “condiciones y razones bajo las que ‘funciona’ o no una política pública, más allá de los efectos que pueda generar” (Bueno y Osuna, 2013, p. 107), por lo cual interesa encontrar las razones que explican el logro o no de los objetivos planteados inicialmente, sus efectos, la interacción entre acciones, resultados y cambios del contexto (Bueno y Osuna, 2013, p. 107).

Por otra parte, al considerar el objeto de la evaluación se identifica que esta puede realizarse con base en los medios, resultados, eficiencia, impacto y satisfacción; con los primeros se confrontan los objetivos de la política con los medios para su realización; sin embargo, no dice nada sobre las consecuencias de la acción ni sobre el proceso de implementación (Roth, 2002, p. 156). En la segunda se comparan los objetivos con los resultados obtenidos⁸⁴. Respecto a la eficiencia, se contrastan los objetivos en relación con los resultados y el costo de estos. En cuanto a la evaluación de impacto, esta busca conocer si realmente hubo un cambio en el contexto intervenido contrastando la situación inicial con la final, enfatizando en los

cambios culturales, normativos y comportamentales, así como en la demostración que permita concluir que los cambios obedecen a la intervención y no a otros procesos (Matos, 2005, p. 368). Roth señala que su debilidad es que no se toman en cuenta las dificultades que ocurren durante la implementación (2002, p. 157). Finalmente, la satisfacción, por su parte, busca conocer la percepción de los beneficiarios y afectados indirectos.

Recapitulando, constituye una exigencia, en cualquiera de estos niveles de evaluación, determinar los propósitos de la evaluación, definir quién la llevará a cabo, definir el marco teórico y metodológico, la elaboración de un diagnóstico de la política y programa a evaluar; la identificación de las necesidades en materia de información; el establecimiento de temas claros por evaluar, sus dimensiones y criterios; la recopilación y análisis sistemático de información y datos de diversa naturaleza, y el juicio riguroso sobre los resultados del proceso de intervención para dar paso a las recomendaciones y ajustes (Aguilar, 2010, p. 48-49; Bustelo, 2003, p. 81).

6.3

Algunas reflexiones en torno a la evaluación de la política criminal

Como se mencionó en el estado del arte, entre las dificultades que la literatura menciona para fundamentar la política criminal, está la falta de evaluación al proceso de diseño y formulación, así como de implementación para dar respuestas a las conductas que se consideran reprochables y causen daño social. En este sentido, la Comisión Asesora es clara al respecto y define el lineamiento para una evaluación continua con la cual se revisen “periódicamente las estrategias y medidas adoptadas; la legislación expedida; la eficacia de los mecanismos

⁸⁴ Bustelo menciona los siguientes elementos para tener en cuenta a la hora de realizar una evaluación de resultados (2003, p. 79-80): la distinción entre productos e impactos; ofrecer una valoración de los cambios organizacionales, sobre todo, los que operaron en las estructuras administrativas, modos de trabajar y concepciones de quienes aplicaron la política; incluir un análisis de los costos de las acciones emprendidas y los resultados utilizados en relación con los resultados obtenidos (eficiencia y efectividad); evaluar las estrategias de los actores desplegadas que permitan explicar los logros y los resultados obtenidos, en especial la integralidad, la sinergia, la participación, las articulaciones logradas y la sustentabilidad de las acciones y los procesos desencadenados, e identificar las variables de contexto que en su momento pudieran haber obstaculizado o facilitado la gestión y los resultados obtenidos.

de prevención y represión; las consecuencias que las medidas aplicadas puedan tener en el respeto y goce de los derechos y libertades públicas; los costos económicos para el Estado y las variaciones que se presenten en el seno de la sociedad frente a las conductas objeto de las medidas” (2012, p. 76). A ello debe sumarse la evaluación en términos de reincidencia, para determinar el funcionamiento, alcance y logros del sistema penitenciario.

Adicionalmente, es necesario en el marco de la política criminal realizar evaluaciones ex ante en materia de criminalización primaria, especialmente aplicando metodologías para el análisis legislativo que permita “conocer mejor las consecuencias y los efectos previsibles que provocaría una nueva legislación [...] y mejorar el proceso de elección entre alternativas legales e instrumentos jurídicos” (Roth, 2002, p. 142). Esta información debe brindar los argumentos que, como lo menciona Czabanski, resuelvan dos puntos cruciales para la política criminal en esta fase: ¿por qué se considera un comportamiento que deba ser penalizado por la ley y, en segundo lugar, qué comportamientos deberían considerarse delitos en el futuro? (2008, p. 5-6), lo cual a su vez conduce tener fundamentos para explicar por qué algunos actos perjudiciales son considerados delitos por el derecho penal, mientras que otros no lo son e incluso pueden ser permitidos por la ley.

También es necesario considerar los propios procedimientos del desarrollo y discusión legislativa, la negociación política y el consenso que alrededor de la criminalización se presenten, así como una evaluación de los posibles costos en función de las diferentes medidas por considerar —multas, sanciones, encarcelamiento, libertad vigilada o condicional, etcétera— para castigar las conductas no deseadas en la sociedad.

Hacer un proyecto de evaluación para la política criminal puede partir de cinco preguntas básicas —siguiendo a Roth (2002, p. 150-151)— en función de lo expuesto en el anterior párrafo: 1) ¿cuáles son los estudios ya realizados, en curso o proyectados sobre el tema?; 2) ¿cuáles son las modificaciones normativas ya realizadas, en curso o proyectadas?; 3) ¿cuál es el problema por analizar?; 4) ¿cuáles son los otros problemas que se descartan?; 5) ¿cuáles pueden ser las consecuencias prácticas y financieras de la evaluación?

Nuevamente se referencia el estado del arte, en donde se concluye que la literatura imperante sobre los fundamentos empíricos de la política criminal hacen referencia principalmente al enfoque anglosajón, marcado profundamente por los enfoques positivistas para determinar qué intervenciones, programas y políticas funcionan para la reducción y prevención del crimen, sea a través de ejercicios de metaanálisis y revisiones sistemáticas, que además contiene la aplicación de diseños experimentales, o por medio de la aplicación directa de estos. Sin embargo, Lum y Koper (2014) advierten que lo que puede denominarse como evidencia, insumos o elementos de argumentación fruto de estos ejercicios no son el único factor para la toma de decisiones, por lo que deben considerarse en el análisis las normas y valores de los actores y los conocimientos adquiridos en sus propias experiencias⁸⁵.

Es más, Nagin y Weisburd sostienen que hay insumos de fuentes alternativas a los provenientes de la investigación experimental y que están acordes con los tiempos de la política y la acción pública. Un ejemplo es la comparación a través de diversas herramientas de los efectos de una política general en diferentes ámbitos con el fin de comprender el grado y las fuentes de heterogeneidad (2013, p. 674). Otro ejemplo lo exponen Greenwood y Welsh (2012),

⁸⁵ Leeuw (2005) cuestiona de los estudios experimentales su poca claridad respecto a las explicaciones del por qué los programas o intervenciones tienen éxito (o no), al no detenerse sobre los mecanismos (sociales y de comportamiento) que, dado un determinado contexto, afectan la operación de un programa o intervención, como lo es la oposición, negociación y acción de los actores involucrados, al ignorar esto, así como la teoría (las bases conceptuales y metodológicas del programa y la política).

al considerar que en el proceso de diseño de la política criminal deben considerarse las características, fortalezas y necesidades de la población beneficiaria y afectada por esta, tanto a través de datos estadísticos como de información cualitativa; evaluar, como se ha mencionado, los posibles efectos e impactos que tendrá, contrastando además con los posibles costos por incurrir. Un ejercicio adicional para el ámbito de la implementación es la inclusión de pruebas piloto para, posteriormente, con los ajustes requeridos, aplicar a mayor escala las iniciativas que demuestran tener resultados favorables (Leeuw, 2005, p. 242).

Sin duda, una de las formas más recurrentes de evaluación ha sido la de los costos tanto del crimen como de la intervención y sus resultados. Czabanski manifiesta que observando los costos se consigue comprender la magnitud de los delitos en comparación de otros problemas sociales, así como clasificar los delitos de acuerdo con su gravedad relativa, al tiempo que se obtiene el costo-beneficio de la aplicación de la justicia penal (2008, p. 55), al suponer que la elección de las mejores alternativas de intervención llevarán a mejores resultados (la prevención de la delincuencia, principalmente).

El enfoque de derechos como perspectiva esencial para la aproximación a la política criminal

Cuando se habla hoy de Estado social de derecho, se hace referencia al término empleado por los constitucionalistas para describir una forma de implementar el poder estatal, de acuerdo con la ley (en sentido material) y respetando, en todo caso, los derechos fundamentales irrenunciables que tiene todo ser humano, por el simple hecho de serlo. En consecuencia, cualquier intervención o regulación del Estado deberá estar, necesariamente, en concordancia con los límites normativos, de rango constitucional e internacional, que protegen al individuo y a su integridad física y moral, del ejercicio abusivo del poder público (Hikal-Carreón, 2011).

Desde esta perspectiva, la política criminal con enfoque de derechos implica que las herramientas de intervención del Estado para la prevención y la reacción frente a la criminalidad observan y están acordes con los derechos fundamentales, y los fines y principios contenidos en los principales instrumentos normativos internacionales y locales que los desarrollan.

En palabras de la Corte Constitucional, “cuando una política pública es formulada en un instrumento jurídico, se debe respetar el ordenamiento superior. En materia penal este imperativo resulta todavía más claro que en otros ámbitos de las políticas públicas, toda vez que se trata de una esfera del orden normativo en el que los derechos fundamentales se encuentran particularmente implicados, ya sea desde el punto de vista del imputado o de la víctima y el interés de la sociedad, que se encuentra igualmente comprometido. El margen del órgano que adopta la política pública es más amplio o reducido según sean mayores y más detallados los condicionamientos fijados en la Constitución al respecto” (Corte Constitucional, Sentencia C-936 de 2010)⁸⁶.

⁸⁶En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia Colombiana, en la sentencia de Radicado 37671 de marzo de 2015, con ponencia del magistrado José Leónides Bustos, recuerda que “el poder punitivo del Estado no es absoluto, sino que se encuentra limitado por un catálogo de pautas rectoras contenidas en la Constitución y la ley, cuyo desconocimiento genera la deslegitimación (...) Pues la adhesión de nuestro Estado social de derecho a la teoría del garantismo impone la comprensión del derecho penal y el entendimiento de la pena, a la luz de los principios y derechos fundamentales incorporados en el ordenamiento jurídico, en particular, en la Constitución (...) los cuales solo justifican a intervención en la medida en que pueda reducir la cantidad y calidad de la violencia de la reacción social frente a los delitos y se convierta en un instrumento de defensa de todos”. A tales conclusiones llega esta corporación, citando, a su vez, apartes de las sentencias C-334 de junio de 2013 y C-406 de 1992 de la Corte Constitucional.

En este mismo sentido, la Comisión Asesora de Política Criminal planteó, por su parte, que “[l]as penas implican la carga de soportar una privación o disminución de bienes jurídicos. Por ello, deben ser previstas e impuestas con las limitaciones que señalan la Constitución, la dignidad de la persona humana y el respeto a los derechos humanos, considerando la configuración del bloque de constitucionalidad. A su vez, el establecimiento de penas se ve limitado por los principios de legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, finalidad de la pena y de razonabilidad” (2012, p. 17).

Así, el enfoque de derechos, comprende o constituye las siguientes dimensiones:

- Límites a la intervención y regulación del Estado, en asuntos que restringen otros derechos y libertades por razones de política criminal. También define aquellos bienes jurídicos que pueden ser tutelados por el derecho penal (Sánchez y González, 2002, p. 526).
- Garantías mínimas para los sujetos que soportan la política y las cuales el Estado no puede ignorar de forma arbitraria, injustificada o abusiva, pero que debe proteger, respetar y cumplir (Pnud, 2012, p. 6).
- Metodologías y herramientas para que el desarrollo de la política de cuenta y proteja los derechos, y la medición de su impacto o eficacia pueda determinarse en términos de goce efectivo de los mismos (Pnud, 2012, p. 5).

En este sentido, el enfoque de derechos se traduce en líneas de acción estratégicas y programas que, en conjunto, consolidan la política. Por ejemplo, la inclusión de la perspectiva diferencial de manera transversal, como desarrollo del principio de igualdad material; la mirada en contexto de las situaciones políticas, históricas y culturales que sostienen y agravan la vulneración de los mismos, o la capacitación y sensibilización a los funcionarios para que sus prácticas, efectivamente, garanticen los derechos al implementar la política en todas las fases del proceso de criminalización. Todos estos son aspectos que debe considerar el Observatorio de Política Criminal.

Los elementos fundamentales, alcances y límites de esta perspectiva están contenidos en las siguientes fuentes:

- Tratados y convenios internacionales que consagran garantías individuales y colectivas imprescriptibles, intransferibles, irrenunciables e inalienables porque le pertenecen al ser humano por el simple hecho de serlo. Estos tratados consagran, el deber positivo del Estado de velar, respetar, garantizar y proteger estos derechos, y el negativo de abstenerse de intervenir o actuar, de forma tal que los vulnere o desconozca arbitrariamente⁸⁷

⁸⁷ Además de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, otros instrumentos internacionales clave que deben ser resaltados son los siguientes:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Cierd)
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDM)
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)
- La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW)
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)
- La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (ICCPED)

- Tratados y Convenios Internacionales que imponen a los Estados la obligación de criminalizar, perseguir e investigar ciertas conductas, como medida internacional de prevención.
 - La Constitución Política Colombiana y los principios de democracia participativa, mínima intervención, debido proceso, racionalidad, necesidad, proporcionalidad y fin resocializador de la pena, así como el principio de igualdad material ante la ley y el respeto a la diversidad personal que se traduce en una prohibición general de discriminar, por razones de sexo, género, raza, étnica, creencias religiosas o políticas, entre otras.
 - Leyes nacionales que regulan asuntos penales, penitenciarios, procedimentales, entre otros.
- De esta manera, a continuación, se desarrollan los principales elementos que, desde un enfoque de derechos, tienen que ser tenidos en cuenta para la concepción, evaluación y análisis de una política criminal respetuosa de los derechos humanos en el marco de un Estado social de derecho.

7.1

Elementos constitutivos y alcances del enfoque de derechos

Visto lo anterior, la política criminal, como política pública, desde un enfoque de derechos humanos comprende las siguientes dimensiones y principios:

- Como ejes transversales de la política o principios para guiar especialmente los procesos de diseño e implementación de las políticas y programas, son los siguientes (PNUD, 2012, p. 5):
 - a) **Igualdad y no discriminación:** si los instrumentos internacionales consagran que todos los seres humanos gozan de los mismos derechos humanos, las políticas públicas deben apuntar a que todas y cada una de las personas de un país se beneficien de ellas y sus programas, “no solo aquellas con mayor influencia o privilegios”. Para esto, será necesario recopilar y analizar “los datos desglosados y una atención prioritaria a los sectores menos beneficiados” (PNUD, 2012, p. 5).
 - b) **Participación e inclusión:** cada uno de los ciudadanos deberá contar con la posibilidad de hacer parte de los procesos de diseño, implementación y monitoreo de la política o de ciertos programas y ejes estratégicos de

forma activa, libre y significativa, según los espacios e instrumentos que el Estado ha habilitado para ello. Esto significa, en términos del Entendimiento Común de la ONU sobre el Enfoque basado en los Derechos Humanos (ONU, 2003), que el Estado debe “trascender las consultas ocasionales y requiere medidas concretas para garantizar que todas las personas puedan expresar sus expectativas y opiniones a través de procesos de toma de decisiones que los involucran, por ejemplo, permitiendo la libre asociación y garantizando el acceso a la información”.

Siguiendo el mismo lineamiento, en la práctica esto podrá implicar el desarrollo de “capacidades de los participantes de la sociedad civil para que se involucren en procesos de políticos o para que la información pública esté disponible en formatos accesibles y en los idiomas de las minorías” (PNUD, 2012, p. 5).

- c) **Rendición de cuentas y estado de derecho:** como una política pública, la política criminal con enfoque de derechos requiere una planificación eficiente que involucre a todos los actores responsables e interesados, en la consecución del resultado. En esta medida, la obligación de sujeción normativa el Estado es una obligación política (en tanto los estados han suscrito sus propios convenios y expedido sus leyes), pero también y, sobre todo, jurídica, es decir, exigible, verificable, sobre la que pueden demandarse acciones y deben determinarse responsables. Incluso, los afectados pueden exigir indemnizaciones en caso de agravio por acción u omisión. En la práctica, para su diseño, implementación y seguimiento deberán identificarse de titulares de derechos, responsables de obligaciones, objeto y sujetos de intervención, e identificación de capacidades y recursos requeridos para cumplir cabalmente los deberes y garantizar efectivamente el goce de los derechos (PNUD, 2012, p. 5; Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013).

- d) Como desarrollo de los derechos fundamentales consagrados en los diversos instrumentos señalados previamente, la política criminal con enfoque de derechos debe apuntar a garantizar estos mismos y a proteger a los individuos de regímenes autoritarios. En esa medida, los resultados deben permitir verificar que, como política pública, las herramientas y programas que la constituyen protegen la dignidad humana, la vida, la libertad e integridad de los sindicados, condenados y las víctimas; garantizan el derecho a la igualdad, a la intimidad y, especialmente, respetan todas las garantías judiciales propias de un sistema penal de ultima ratio, como la legalidad, la favorabilidad, la defensa técnica, la presunción de inocencia, la celeridad en las actuaciones, razonabilidad y necesidad de la pena, proporcionalidad, juicio público, etcétera (Daza, 2014).

En consecuencia, el enfoque de derechos se traduciría, necesariamente, en una política criminal que en su diseño, implementación y evaluación:

- **Protege bienes jurídicos.** Este principio también es conocido como principio de lesividad y, como ya se había dicho, surge de la necesidad de limitar el abuso del poder arbitrario de los soberanos. El uso del derecho penal debe responder a la tutela de un bien jurídico afectado, pues ello evitaría la criminalización por motivos morales o religiosos, o por la mera desobediencia.
- **De mínima intervención.** En concordancia con lo anterior, la política criminal es una política pública excepcional del Estado, en tanto es la más severa reacción a ciertos fenómenos específicos. En esa medida, la política criminal no apunta a resolver problemas sociales generales ni a garantizar derechos civiles de los ciudadanos por fuera de los procedimientos e intervenciones que, en concreto, hacen parte de ella. Por el contrario, debe intervenir cuando las demás políticas o estrategias del gobierno no son efectivas. Es decir, la intervención penal es *subsidiaria* o *de ultima ratio*. No obstante, en lugar de estar aislada, la política criminal, desde esta perspectiva, debe

guardar coherencia con otros fines del Estado y por ello, debe procurar apalancarse y articularse con otras estrategias o programas que abordan sectores o áreas sensibles, en tanto inciden directa o indirectamente en los fenómenos criminales como el trabajo, la educación, el acceso a los recursos y servicios, entre otros.

- **Racional**, basada en evidencia empírica. Una intervención seria y acertada, en términos de política pública, requiere necesariamente contar con información completa respecto al fenómeno objeto de estudio; es decir, conocer o acceder a la mayor cantidad posible de variables comprobables —evidencia— (causas, consecuencias, factores que lo sostienen en el tiempo), que permitan apreciar y comprender de forma holística su espectro. Para ello, contar con cifras o indicadores confiables u otro tipo de instrumentos de medición facilitará la realización de diagnósticos efectivos y así, la propuesta de mejores estrategias de incidencia. En este sentido, la política criminal debe ser aún más rigurosa y técnica dada la magnitud de los derechos y libertades que entran en juego con los programas, ejes de acción y herramientas que se ponen en acción para implementarla. En consecuencia, conocer de forma oportuna y verificable las características y consecuencias del crimen, la percepción de los ciudadanos sobre su seguridad, las dinámicas en la ocurrencia de la totalidad de delitos en un territorio e, incluso, contar con un modelo de sistematización de datos, evaluación de impacto y seguimiento, tanto de los fenómenos como de la política misma, permitirá generar análisis más oportunos, preventivos y acertados, dando así mayor validez a la política.
- **Proporcional**, razonable y respetando el principio de dogmática penal sobre la necesidad de la pena. En todas sus fases, pero especialmente al aplicar la sanción o la medida preventiva y al diseñar el tipo penal y su sanción respectiva, la política criminal debe superar la

noción retributiva de justicia para consolidar un conjunto de programas y estrategias que, desde una mirada integral, permitan restaurar los lazos sociales y promover el acceso a otros servicios y bienes propios de otras políticas, tanto por las víctimas como de los autores de los delitos, para que ambos puedan recuperar su rol de ciudadanos (Juárez, s.a., p. 155).

En esa medida, las sanciones, medidas coercitivas preventivas y demás herramientas elegidas para impartir violencia o restringir derechos de los sindicados o condenados deberán guardar correspondencia con la magnitud de los daños causados, los fines procesales para los que fueron creados y apuntar, en todo caso, a la resocialización del autor de los crímenes. En este punto, será estratégico fortalecer las medidas de alternatividad penal, subrogados u otro tipo de beneficios que puedan sustituir la pena privativa de la libertad, si no es necesaria.

- **Multidisciplinar**. Cada problemática o fenómeno objeto de estudio y posterior incidencia por la política debe ser analizado, superando las miradas evidentes, populares, históricas o comunes, que se han construido en torno al mismo. Para ello, la mirada en simultáneo permitirá discutir el problema desde diferentes perspectivas y, con ello, hacer un abordaje integral, serio, técnico, pero plural y crítico del fenómeno, para trascender la simple reflexión en torno a su eventual criminalización o punibilidad y contemplar alternativas más coherentes, pertinentes y sostenibles según la realidad social colombiana (Corte Constitucional. Sentencia C-646 de 2001).
- **Humana**. Visto lo anterior; finalmente, este último principio implica velar por la efectiva realización de los derechos de las personas como ciudadanos, tanto de los autores de los delitos como de las víctimas, en todas las fases de la criminalización y desde el punto de vista procesal como formal.

7.2

Política criminal como una política pública en materia de justicia del Estado social de derecho

Durante el siglo pasado (y lo que va corrido del presente) distintos factores han puesto en evidencia la insuficiencia de un camino meramente legal desde el Estado para reducir desigualdades sociales y necesidades de distinto tipo en la sociedad civil. Esto implicó que en determinados momentos, por ejemplo, fuese necesaria la intervención directa del Estado como proveedor de bienes y servicios que garantizaran la vida digna y el acceso a los recursos para todos los ciudadanos. Así, cuestionados los paradigmas del Estado liberal, el Ejecutivo obtuvo mayor poder de intervención a través de sus distintos instrumentos de gestión y control social, es decir, de las diferentes políticas estatales. No obstante, el alto precio que significó la posterior concentración desmesurada del poder en el ejecutivo, el déficit democrático de las organizaciones políticas para asumir los altos costos económicos de las demandas sociales que debían satisfacer y, en particular, los graves hechos ocurridos en términos de derechos humanos, especialmente en la Segunda Guerra Mundial, hicieron posible una nueva revisión de las estructuras políticas y económicas, vigentes, dándoles cabida a las constituciones nacionales (Velásquez y Vargas, 2014, p. 5; Fiscalía General, 2008, p. 17).

Así, las constituciones nacionales y sus jueces sentaron una nueva base organizacional, pues “a los contenidos orgánicos y, sobre todo, axiológicos de las constituciones estatales les fue reconocido un valor normativo y ello posibilitó, de un lado, que las disposiciones constitucionales se ubicaran a la cabeza de las fuentes del derecho del Estado —incluidas las leyes y los decretos— y del otro, la subordinación formal y material de los poderes estatales a los antedichos contenidos” (Velásquez y Vargas, 2014: 5).

En lo que concierne a los asuntos penales, como bien lo sostuvo la Comisión Asesora de Política Criminal Colombiana (2012), la constitución impone unos límites mínimos, en términos de garantías de derechos individuales, y máximos, en términos de poder de acción del sector público, entre los cuales el sistema jurídico penal y los procedimientos político criminales debe moverse casi que de forma incuestionable. El control de constitucionalidad, el bloque de

constitucionalidad y los principios político-criminales que consagró la Constitución Política de 1991 dieron un alcance nuevo e interesante a la comprensión de la política criminal nacional, como política pública, en el marco de un Estado de derecho democrático.

En esa medida, partiendo del concepto amplio y comprensivo que la Corte Constitucional Colombiana propuso en la Sentencia C-646 de 2001, puede decirse con cierta sistematicidad que el marco de la nueva política criminal se encuentra condicionada normativamente, pues debe respetar un conjunto de principios y derechos consagrados no solo en la Constitución, sino en los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia. Así, el legislador estará altamente limitado tanto en materia sustantiva como procedimental, pues la Constitución Política incorporó preceptos, valores y postulados que deben respetarse siempre, especialmente, si se afectan derechos fundamentales. En esa medida, es una política criminal constitucional y con enfoque de derechos, donde la libertad del individuo frente al poder punitivo del Estado siempre estará protegida. Desde esta perspectiva, los principales alcances de los principios constitucionales son los siguientes:

- El proceso de criminalización primaria se verá limitado por los principios de legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, lesividad, mínima intervención y de razonabilidad.

La pena solo será procedente si es necesaria, razonable, proporcional, útil y cumple un fin resocializador.

- En la fase de criminalización secundaria, los principios de presunción de inocencia, prohibición de doble incriminación, favorabilidad, legalidad, juez natural y libertad, así como el derecho a estar siempre informado y defensa técnica serán irrenunciables.
- En todas las fases, de forma transversal, deben protegerse los derechos humanos en general, especialmente, la prohibición de discriminación y el respeto por la dignidad e igualdad humana.

- No se reduce a la política penal ni debe confundirse con el derecho penal, pues tiene una dimensión más amplia. Sin embargo, si tiene vínculos estrechos con los procesos de criminalización penal y el instrumento punitivo es su elemento distintivo, se diferencia de otras políticas públicas. No obstante, en el marco del Estado social de derecho, debe evitar las tendencias excesivamente carcelarias, pues el fundamento práctico del derecho penal es ser un derecho de *ultima ratio*. En esa medida, la política criminal debe acudir a otras estrategias, incluso a otros instrumentos de política pública para cumplir sus fines.
- Debe estructurarse y motivarse, de manera sólida en la realidad particular de la sociedad específica para la cual es elaborada y en la que se implementará. En el caso de Colombia, por ejemplo, no podría ignorar el contexto de violencia regional, política y económica que ha caracterizado a nuestra historia nacional durante años.
- Como política pública más severa, debe ser construida de forma democrática y participativa, en coherencia con políticas de otro orden (sociales, económicas, culturales...). Por ello, la política criminal ya no le compete exclusivamente a la esfera estatal, pese a que sigue concentrada en él en gran medida, pues su diseño, impacto y modificación son objeto de críticas e influencias de distintos sectores de interés, nacionales e internacionales, lo cual hace que su naturaleza sea, por lo demás, dinámica y variable.

No obstante, algunos autores colombianos sostienen que la política criminal se ha aplicado, históricamente, con matices del llamado derecho penal de enemigo, en el cual la tendencia estatal es la reducción indiscriminada de los derechos y garantías de los ciudadanos a través de un fuerte componente punitivo o sancionatorio, dirigido a la eliminación de quien es considerado como tal (Parra, s.a., p. 178), es decir, a su anulación como ciudadano de derechos. En este sentido, la política criminal se convertiría en una herramienta para hacer la guerra, bajo un discurso que sostiene la "defensa de la paz" y valida la recurrencia permanente a los estados de excepción.

Ahí resulta más complejo distinguir la política de seguridad de la política criminal y la de defensa civil, pues las prácticas del Estado configuran un “conjunto de decisiones para la lucha contra organizaciones armadas y para la prevención y persecución del delito, en donde predominan las necesidades y las razones de conveniencia política en la toma de decisiones en materia criminal, lo que repercute negativamente en los derechos y garantías de los ciudadanos, como también la eficacia y eficiencia del sistema penal” (Parra, s.a., p. 178). En últimas, una política criminal improvisada, ineficaz, altamente coercitiva, influenciada por políticas transnacionales represiva, en algunos casos ajenas a las realidades locales, con pocas o ausentes garantías para los derechos civiles y libertades fundamentales de los ciudadanos y que dan prevalencia a crímenes “de riesgo global” (Roxin, 2000, p. 99) como el narcotráfico, el abuso sexual de niñas y niños, y el terrorismo.

¿Por qué? Porque la criminalización primaria y, en especial, el proceso de construcción jurídico-penal y social sobre quién es el otro denominado delincuente o criminal, y si comparte o no condiciones propias del ciudadano común, está atravesada por un sinnúmero de decisiones, intereses, discusiones y cargas históricas y políticas provenientes, además, de diversos y difusos actores, las cuales deben contemplar una política criminal crítica y actual, para cumplir efectivamente con los fines del Estado social de derecho mencionados. En esa medida, Jackobs sostiene que, en casos de guerra o conflicto sostenido, en “una sociedad configurada normativamente como Estado de derecho, toda conducta violenta y además lesiva que niega o contradice las normas es valorada como delito, crimen, lesión de las expectativas, violencia injustificada. Por eso, aquellas personas que deciden de manera cotidiana abandonar el derecho, sobre todo, del lado de los deberes, y asumen una conducta, por ejemplo, basada en la permanente negación de los derechos de los otros, mediante el ejercicio de la violencia, pueden ser tratadas con algunos de los instrumentos políticos y jurídicos del derecho penal del enemigo” (Parra, s.a., p. 7), o propuestos especialmente para ello.

Es decir, un Estado de derecho en conflicto, como el colombiano, debe velar simultáneamente por

la seguridad y la garantía de los derechos de los ciudadanos, de las instituciones en sí mismas y de aquellos calificados como enemigos o delincuentes, al ser objeto especial de la política criminal y de la política de seguridad nacional. Sin embargo, esas funciones simultáneas se encuentran en permanente tensión, porque los fines de la política de seguridad y la garantía de derechos de los denominados “enemigos” suelen ser disímiles y contradictorios.

Por eso, es importante recurrir permanentemente al marco constitucional en el que deben estar inmersas ambas políticas, pues eso le permite al Estado sortear estratégicamente las presiones internacionales por la persecución de ciertos crímenes, el populismo punitivo y otras demandas de los diferentes sectores. La política criminal es hoy, en todo caso, uno de los sectores más controvertidos. Agentes sociales y grupos de presión con diversos intereses se involucran todo el tiempo en sus modificaciones afectando sustancialmente la materia y forma en que el Estado responde y gestiona el control social.

Desde este panorama, puede decirse que la política criminal actual comporta las siguientes características:

- El concepto es complejo, pero dependerá directamente del sistema y fundamento jurídico del Estado que la diseñe e implemente. Es decir, si es constitucional y de derecho, será una política altamente normativa y controlada desde diversos sectores, incluyendo la ciudadanía. Aunado a lo anterior, en el marco de un Estado social de derecho, deberá, precisamente, descansar sobre un enfoque de derechos humanos que respete la libertad y la dignidad de los individuos. Ello implica, necesariamente, relacionar la política criminal con otras políticas de prestación de servicios y ver cómo estas afectan los niveles de violencia en la sociedad.
- Hace referencia a un conjunto de fines y medios seleccionados para gestionar lo que se denomina fenómeno delincencial o criminal, y por ello, será en el tipo de medios elegidos donde la política puede confundirse o diferenciarse de las políticas sociales o las políticas de seguridad. Sin embargo, su

elemento diferenciador descansa en la facultad que da al Estado de ejercer un poder punitivo mayor (privar con severidad al ciudadano de ciertos derechos) en lugar de otras políticas. Este poder es un hecho, es decir, un acto con carácter altamente simbólico, pues las herramientas político-criminales son entendidas por la sociedad como herramientas dirigidas, esencialmente, a sancionar, a censurar, a determinar qué conductas no son deseadas por una sociedad en un contexto determinado.

- Desde esta perspectiva, el enfoque actual es más preventivo que represivo o sancionatorio. Por ello, su acento está dirigido, actualmente, en cuestionar las formas de criminalización primaria, los sistemas de investigación y judicialización, el concepto de impunidad y las necesidades de la pena privativa de la libertad, como pena empleada de forma preferente por los operadores de justicia para sancionar los delitos. Desde esta perspectiva, la política criminal estará altamente relacionada con otras políticas sociales dirigidas a proveer bienes y servicios que garanticen mínimamente las condiciones de bienestar e incidan desde campos económicos y sociales, en la disminución de la violencia. Así mismo, desde el lado sancionatorio o criminalización terciaria, se propone crear más penas alternativas y diferentes a la privación de la libertad, y disminuir su duración.
- Así mismo, el control del fenómeno criminal no debe caer en una paranoia contra el riesgo, ni en un control irrazonable de los “peligros”. Por el contrario, debe recordar siempre lo que protegen los principios de culpabilidad y de intervención mínima, para elegir adecuadamente los medios o instrumentos de la política, minimizando el impacto negativo y los costos sociales por su implementación. Aunado a la anterior, una perspectiva preventiva pregunta por las causas estructurales y la estudia en contexto, desde un enfoque macrosociológica, que apueste por programas sostenibles y soluciones al largo plazo.
- Presenta una alta condición democrática, es decir, participativa y plural. En este sentido, el diseño y la implementación deben procurar la participación de los diversos sectores, promoviendo espacios reflexivos y autocríticos, que deconstruyan prejuicios que dinamicen la política desde adentro y la confronten permanentemente con nueva evidencia empírica. Así mismo, involucrar a la comunidad y a pares a cooperar en la implementación y diseño de las estrategias, para facilitar no solo el intercambio de información, sino el seguimiento de la eficacia de las estrategias.
- Es innegable su carácter global, pero la perspectiva crítica puede blindar “trasferencias irreflexivas” de estándares, instrumentos, patrones y programas ajenos a las realidades y necesidades del territorio nacional.
- Finalmente, el análisis y el estudio de la delincuencia deben ser críticos, basados en datos oficiales, encuestas de victimización y de percepción ciudadana, por un lado, y en otros documentos de segunda mano que puedan ser triangulados para obtener diagnósticos y propuestas integrales que al confrontar al sistema constantemente, permitan proteger, de forma efectiva y sostenible, a los ciudadanos.

Marco metodológico

No puede decirse entonces que hay una única o mejor forma de observar (metodología) ni consolidar (estructura) un observatorio de política criminal. Cada contexto y cada requerimiento específico marcarán las pautas y alcances, incluso los objetivos mismos del observatorio y del ejercicio de observación y seguimiento. Sin embargo, de la revisión hecha a los observatorios de política criminal, violencia o sus componentes, implementados alrededor del mundo y sus ejercicios de observación documentados en la bibliografía estudiada, se pueden extraer las siguientes lecciones, aprendizajes o alertas:

Por un lado, el alcance del objeto de estudio o monitoreo suele hacer referencia a un fenómeno, de carácter económico o social, que para el caso que nos ocupa, según las experiencias internacionales, no comprende necesariamente a la criminalidad como un todo o en sí misma considerada, sino que, generalmente, a uno o varios componentes o elementos que la constituyen. Es decir, inicialmente se observaban conductas en zonas locales o nacionales. Hoy, la mirada incluye relaciones de múltiples variables, de forma simultánea en varias partes del mundo.

En esa medida, se podría observar o hacer seguimiento a:

- El delito o un grupo de delitos (se rastrean hechos y se describe en amplitud sus variaciones, formas atípicas o típicas en que se cometen, lugares, etcétera).
- Los elementos que inciden en la ocurrencia de fenómenos de criminalidad.
- Formas en que se cometen.
- Sectores poblacionales priorizados, bien sea porque han sido mayoritariamente victimizados

o, por el contrario, su tendencia a transitar por el sistema penal es mayor:

- Fases de la política.
- Instituciones que las implementan.
- Estrategias, programas o herramientas del Estado para contener estos delitos, prevenirlos o sancionarlos.
- Niveles de impunidad⁸⁸, grados de sanción, su intensidad, su impacto.
- Formas de perseguir un delito.
- Comportamiento del fenómeno cuando se introducen variables como el género, las condiciones socioeconómicas, étnicas o demográficas.
- Factores que incrementan la comisión de delitos, factores que desincentivan la comisión.
- Territorios, espacios geográficos más delimitados o más grandes.
- Relación entre variables y factores (observaciones a escalas diversas y multidimensionales), relaciones en contexto, situaciones coyunturales, situaciones contingentes, situaciones estructurales.
- Factores exógenos que inciden en la política o en sus componentes.

Como se ve, los alcances del ejercicio de observación parecen tan amplios como los recursos (este término está hoy íntimamente ligado a los recursos técnicos y tecnológicos para sistematizar, analizar e intercambiar

datos) destinados al ejercicio y los fines mismos de la política y del ejercicio como herramienta. El Observatorio puede convertirse fácilmente en un centro de estudios especializados, o puede ser un instrumento más, para abordar de forma complementaria el estudio de la política criminal.

Por otro lado, en general, los observatorios del crimen o criminalidad, han estado destinados a monitorear los índices de violencia, seguridad y capacidad del Estado para reaccionar y contener estos fenómenos. En esa medida, fueron creados, a nivel internacional, como una estrategia de seguridad del Estado para prevenir y anteceder las medidas de política criminal, al actuar ilegal de las estructuras criminales. En esa medida, han sido y serán útiles para desarrollar los siguientes ejercicios:

- Describir a profundidad los fenómenos sociales estudiados.
- Describir en contexto.
- Estudiar una problemática nacional (o local) la cual es previamente definida y delimitada por el ente observador.
- Interrogar y problematizar los procesos y logros de la política desde la experiencia empírica, bien sea con estudio de casos o recopilando datos para consolidar estadísticas.
- Recomponer o redireccionar tanto la polémica sobre un tema en concreto y como las respuestas hasta el momento dadas por el estado para controlarla.
- Determinar la incidencia, en el ámbito social y político, de ciertas medidas.

⁸⁸ En este sentido, generalmente, la impunidad es entendida desde dos perspectivas: en su sentido estricto, cuantifica los delitos cometidos que han quedado sin castigar. En un sentido empírico, basado en el concepto y uso actual en distintos países (Universidad de las Américas, 2015)..

Cada uno de estos ejercicios tendrá aproximaciones cuantitativas, cualitativas o triangulares, según los recursos humanos, de comunicación, tecnológicos y técnicos que tenga el observatorio.

En 2008, el Departamento de Justicia de Estados Unidos consolidó y elaboró una estrategia para fortalecer las políticas de seguridad y orden público en las “democracias del hemisferio occidental”. En dicha estrategia, el Departamento sugirió implementar, en diferentes regiones del continente, cuatro ejes principales, considerados esenciales a la hora de combatir la delincuencia organizada internacional (DOI). Uno de ellos era, precisamente, “establecer un marco de investigación y procesamiento de información” (Departamento de Justicia, 2008, p. 13) que permita reunir y organizar la información y la inteligencia. En el marco de estas acciones, los observatorios, comprendidos como se han definido en este documento, harían parte de la estrategia de seguridad básica de cualquier democracia, en tanto las funciones de “recopilar, sintetizar y diseminar de manera oportuna la mejor información e inteligencia disponible” de una o varias fuentes relevantes, que les son propias, constituyen, a juicio de la estrategia, acciones que optimizan las labores y habilidades de inteligencia del sector público, a la hora de identificar, evaluar y descubrir las conexiones entre las amenazas de la DOI de importancia nacional⁸⁹

A esta conclusión, en términos de ahondar en la respuesta sobre para qué han sido creados los observatorios en el mundo, también se llega si se recuerda lo que establece la quinta meta principal de la estrategia norteamericana previamente referida: “Recopilar y sintetizar información crítica, relacionada con los blancos

elegidos de la delincuencia organizada internacional para tomar medidas policiales pertinentes” para, finalmente, consolidar un mecanismo de inteligencia que funcione y facilite el intercambio de información crítica entre las agencias y permita a los investigadores y fiscales hacer conexiones entre las jurisdicciones para descubrir y tomar medidas en contra de las organizaciones delictivas internacionales de la mayor prioridad.

Si bien no se pretende afirmar con esto que los observatorios sean el único espacio en el que se pueden desarrollar este tipo de ejercicios, es indudable que su naturaleza sí los comprende en su integridad. De ahí que la consecuencia política de la implementación de tal estrategia haya sido la posterior convocatoria pública del gobierno estadounidense para crear un equipo analítico de “interorganismos”, capaz de recopilar, sintetizar, y diseminar “de manera sistemática” información sobre los objetivos seleccionados de la DOI, así como amenazas y tendencias, con el fin de redireccionar tal información a los cuarteles generales y los funcionarios encargados de la fuerza, del orden público y de los servicios de inteligencia en campo.

Contar de forma oportuna y ágil con información actualizada y relevante facilita en gran medida la efectividad del diseño y la intervención del gobierno. En República Dominicana, por ejemplo, el director de la Policía Nacional reportó que la “criminalidad se había reducido en un 13%, según los monitoreos realizados a las dinámicas de violencia, a nivel nacional” (USAID y RTI, 2012, p. 54). Sin embargo, la comunidad no había percibido ninguna reducción porque estaban viviendo en una especie de “estado de victimización”. Es decir, las políticas de seguridad sí estaban funcionando, pero el ejercicio de monitoreo cualitativo y cuantitativo de

⁸⁹ Esta estrategia fue el resultado de la cooperación continua entre las distintas agencias: la Sección Contra la Delincuencia Organizada y la Extorsión de la División Penal del Departamento de Justicia en colaboración con otras secciones de la División Penal; el Buró Federal de Investigaciones (FBI, por su sigla en inglés); el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por su sigla en inglés); el Servicio de Rentas Internas; el Servicio de Inspección Postal; el Servicio Secreto; la Administración de Control de Drogas; el Buró de Control de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos; el Buró de Seguridad Diplomática; el Departamento del Trabajo, oficina del inspector general, componentes del Departamento de Estado; el Departamento del Tesoro, así como los servicios de inteligencia (Departamento de Justicia, 2008, p. 1-2).

las variables relevantes en materia de seguridad u otro componente de política criminal permite detectar cómo no basta, en cierto momento, que bajen las tasas o los índices, sino también promover, a través de la divulgación de la información, la construcción de nuevos imaginarios.

En esa medida, algunos críticos y analistas sobre la utilidad de los observatorios en materia de política criminal coinciden en que su labor no se agota en la producción de estadísticas sobre los crímenes, es decir, en describir, en efecto, el estado actual de determinados fenómenos criminales. Ellos deben también crear formas estratégicas y claras de comunicar los hallazgos para que todos los sectores puedan tomar mejores decisiones.

Así, la experiencia comparada de los diversos países estudiados coincide en que los observatorios de criminalidad o de alguno de sus componentes u otro tipo de fenómenos criminales han sido necesarios, entre otras cosas, para las siguientes actividades estratégicas (Observatorio del Voluntariado, 2010, p. 10):

- Delimitar mejor la complejidad social.
- Centralizar datos.
- Diagnosticar, anticipar y detectar fenómenos emergentes.
- Promover y sensibilizar ciertos derechos.
- Analizar medidas sobre situaciones de riesgo o exclusión social.
- Detectar, recopilar y difundir buenas prácticas e iniciativas.
- Producir conocimiento basado en cierto tipo de información calificada, bien sea empírica o de primera mano, que implique, entre otras:

- » Describir y comprender mejor los problemas delictivos.
- » Monitorear tendencias.
- » Monitorear, registrar y describir una problemática específica del fenómeno.
- » Estudiar y analizar una problemática en concreto (fenómeno, criminalidad).
- » Sugerir intervenciones focalizadas.
- » Evaluar los programas.
- » Identificar prácticas basadas en evidencia.

De lo anterior resulta la necesidad de limitar, de entrada, las funciones y razones de ser de cualquier observatorio, para determinar si es una herramienta más o un fin en sí mismo. En todo caso, varios de los documentos revisados, si no la mayoría, sostienen que, a futuro, los observatorios deben incidir de forma más sistemática en el apoyo, diseño y seguimiento en las políticas públicas de seguridad ciudadana. Esto incluye, entre otras cosas, contar con la capacidad de abordar de forma más robusta la información, georreferenciar los datos de forma confiable, analizar de forma predictiva y desagregada, innovar en materia de nuevas prácticas de monitoreo, realizar ejercicios rigurosos de evaluación para las herramientas y los documentos que se producen, facilitar el diseño y la definición de estrategias de control y de prevención de delitos a partir de la evidencia, contener información actual, sistemática y de rápido acceso, cuantificar ciertas tendencias y restricciones⁹⁰. Para ello, el Observatorio deberá constituirse en un verdadero “espacio intersectorial e interdisciplinario” (Instituto Civalva, 2008), que de forma continua y oportuna defina indicadores, políticas, estrategias e intervenciones, deliberadamente dirigidas a uno o más componentes de la política criminal.

⁹⁰ Entre ellos, el Protocolo para Programas de Seguridad Ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo (2012) y el Estudio del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (ICPC) denominado Crime Observatories: International Experience Directory, publicado en 2009. Ambos documentos, citados en el Informe del BID, (SRUR, 2014).

8.1

¿Cómo observar la política criminal?

El Observatorio de Política Criminal pretendería ser una herramienta técnica para el Consejo Superior de Política Criminal. ¿Cómo puede el Observatorio convertirse en eso? Importantes experiencias internacionales podrían recordarnos la manera en que los observatorios han sido, en efecto, grandes aliados para estudiar ciertos fenómenos o, en su defecto, estrategias transitorias de determinados sectores políticos que, finalmente, son olvidadas tras la coyuntura. Parece existir cierto consenso sobre la necesidad de garantizar, en todo caso, una sistematización y gestión efectiva de la información que se pretende recopilar, pues si hay falencias en esta actividad su legitimidad e impacto pueden verse altamente desestimados. Algo así, por ejemplo, sucedió a comienzos de los años noventa con el Comité Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales (Conased) de Panamá, creado con el objetivo de “reunir la información de las diferentes instituciones relacionadas con crimen y violencia” (SRUR, 2014, p. 17). Solo hasta el año 2007, cuando este Comité se convirtió en el Sistema Integral de Estadística Criminal (Ciep), comenzó su verdadero proceso de consolidación y reposicionamiento institucional.

En esa medida, una vez revisados ejercicios de observación de la criminalidad o sus componentes, las formas, prácticas o metodologías determinantes para que un observatorio realice de forma rigurosa o, si se quiere, científica y confiablemente su trabajo, son las siguientes:

- En su versión más básica, como lo sugirió el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el año 2004, y la Organización de Estados Americanos en 2008, debe, con eficiencia y confiabilidad, recopilar datos, elaborar bases de datos, crear metodologías específicas para codificar, clasificar y categorizar datos, conectar gente u organizaciones que trabajen en áreas similares, analizar tendencias y ampliar, al menos en problemas específicos, las técnicas o herramientas de observación, con nuevas formas más apropiadas o eficientes (OEA, 2008, p. 34). Sin embargo, hoy en día, el valor agregado que comporta gestionar de forma inteligente información relevante es un insumo clave para:

- Delimitar el fenómeno y los agentes que operan/ intervienen en él, incluso temporalmente. En el caso español, por ejemplo, la mayoría tenía bastante claros —incluso— los valores, los principios, las metas, entre otros.
- Determinar con claridad los servicios que ofrecerá, objetivos específicos y actividades correspondientes.
- Identificar si el funcionamiento se piensa o no en red (relaciones, intercambios, convergencias, compartir experiencias, información) y cómo se desarrollaría.
- Crear o implementar modelos de gestión de información relevantes que permitan realizar investigaciones a profundidad, sin que necesariamente apunten a mejorar o a incidir en políticas públicas.
- Intentar homologar herramientas para la recolección y el cotejo de datos.
- Consolidar un equipo humano con altas competencias analíticas e investigativas.
- Crear metodologías propias de trabajo según los fines, recursos, alcances y el contexto en el que se desarrolla el ejercicio de observación.
- Promover la creación de estrategias y métodos de innovación que potencialicen la capacidad del observatorio para:
 - a) Crear valores añadidos cuando se aproxime al estudio de un problema.
 - b) Sostener su funcionamiento de forma normal, continua y sin precariedades. Para ello, por ejemplo, la cooperación internacional ha sido un aliado importante en el impulso y sostenimiento de las iniciativas nacionales (SRUR, 2014, p. 17), como se pudo evidenciar en el caso del SIJT.
 - c) Determinar si la observación será multidimensional o focal (política criminal de forma integral) o particularizada (fenómeno/componente de la política/hecho criminal específico), pues si el observatorio se mira como una estructura macromultidimensional, será fundamental buscar apoyo de grupos de interés, en virtud de cada tema o área que se consolide. Así, muy seguramente, la diversidad de agencias gubernamentales pares, a nivel nacional, estatal o local, podrán convertirse en los principales proveedores y usuarios de datos, y con ello se deberán establecer alianzas para intercambio de experiencias, práctica e información relevante que haya sido implementada de forma exitosa. Así mismo, podrán ser aliados claves en el progresivo crecimiento y desarrollo del observatorio (USAID y RTI, 2012, p. 8).
 - d) Prever los límites y alcances del ejercicio y de los aliados.
 - e) Gestionar y mantener sólidas relaciones e intercambios con otras organizaciones y otros actores sociales (redes estratégicas).
 - f) Hacer preguntas de investigación de forma permanente y profunda apuntando a resignificar los clásicos cuestionamientos y establecimientos de la política, a través de una agenda programática abierta y participativa (para algunos es un ejercicio parecido al de los llamados *think tanks*).
 - g) Capacidad de ajustarse a los cambios.
 - Pueden o no ser espacios de articulación y veeduría de las políticas, confrontando los datos con los planes y discursos del gobierno, y tener la capacidad de ajustarse a los cambios; así mismo, incidir en las políticas públicas, porque, como se dijo, la primera misión es dar sustento empírico a los fenómenos criminales.
 - El modelo de observatorio determina el modelo de financiación y este, a su vez, influye en la estructura del equipo.

- Un reto complejo pero muy útil y necesario es integrar correctamente herramientas y datos cuantitativos con cualitativos. Esto no solamente favorece el reconocimiento acertado de los problemas, sino que facilita la construcción certera de las hipótesis. Muchos de los observatorios estudiados garantizan esta labor con sistemas de información eficientes que integren diversos conocimientos y profesiones. Así mismo, contrastar y verificar unos datos con otros implica pensar también desde otras disciplinas como “la sociología, la antropología y la psicología, entre otras” (Observatorio del Voluntariado, 2010).
- Democratizar el proceso de construcción de la política criminal, indagando y convocando múltiples agentes para que diversifiquen las fuentes de información. Un ejemplo clásico de este ejercicio fue Belo Horizonte y su Centro de Estudios sobre Crimen y Seguridad Pública (Crisp), fue pionero en incluir encuestas de victimización y vincular sus estudios con los cambios operacionales del cuerpo de policía. Es decir, les dio voz a otros agentes (SRUR, 2014, p. 20).
- La primera, la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (Envipe), realizada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Sin embargo, fue desde 2011 declarada “información de interés nacional” por la Junta de Gobierno del Inegi, lo cual significa que su uso es obligatorio para la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, por lo que su publicación es periódica. En 2014, esta encuesta indicó que los mexicanos perciben la impunidad como uno de los diez problemas más importantes que aquejan la nación en la que viven (Inegi, 2014).
- Finalmente, en el año en curso, el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (Cesij) de la Universidad de las Américas de Puebla y, específicamente, su índice de impunidad global⁹¹, presentado en 2015 como herramienta cuantitativa de análisis y su posterior informe, como análisis cualitativo complementario. El índice aborda la impunidad como un tema complejo que involucra a dos sectores críticos de los estados: las instituciones encargadas de velar por la seguridad y por la justicia. Por ello, en su informe para el año 2015, el Cesij sostiene que “cuando los países enfrentan problemas estructurales y funcionales, en estos dos ámbitos” (seguridad y justicia), se crea una antesala propicia para un fenómeno que retroalimenta inseguridad, violencia, corrupción y violaciones graves a los derechos humanos, la impunidad. Por ello, el centro sostiene que si bien se puede definir la impunidad de una manera muy simple desde su etimología como “crimen sin castigo”, esta está íntimamente relacionada con la desigualdad en el acceso a la justicia, diseños institucionales inadecuados, falta de capacidades organizacionales y el desprecio a los derechos de los ciudadanos.

La Asociación Internacional de Analistas de la Delincuencia (Iaca, 2012), por ejemplo, sugiere que, a la fecha, la identificación y análisis táctico de patrones delictuales es una responsabilidad primordial de los analistas del delito y crimen alrededor del mundo. Es decir, no basta con conocer ciertos datos; hoy se hacen esfuerzos internacionales para saber cómo se vincula una información con otra, cómo se crean patrones, cómo se conectan unas cosas con otras. México, por ejemplo, cuenta con dos importantes herramientas que sirven para analizar el crimen organizado y la forma en que se persigue y condena en México y en el mundo, sin que dicho centro sea propiamente un observatorio:

⁹¹ Por medio de este, se evalúa la capacidad instalada de los estados y las políticas públicas encargadas de castigar los crímenes. Así, la impunidad, como fenómeno complejo, abarca tres dimensiones principales: seguridad, justicia y derechos humanos, estudiadas desde dos perspectivas o enfoques: funcionalidad (de sus sistemas e instituciones) y capacidad estructural (diseño institucional de cada uno de los países objeto de estudio).

Así, el informe sugiere, a modo de conclusión, que aquellos países que no trabajan para mejorar sus instituciones y políticas públicas —que permiten profundas desigualdades económicas en el acceso a la seguridad y justicia— enfrentan el riesgo de provocar crisis de seguridad pública, altos grados de violencia y violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Al identificar en la impunidad una amenaza a la vida pública democrática en México y en diferentes partes del mundo, la Universidad de las Américas Puebla desarrolló el primer estudio cuantitativo y cualitativo de alcance global para entender este fenómeno.

En esta misma línea, la Asociación Internacional de Analistas de la Delincuencia (IACA, por su sigla en inglés) ha producido importantes documentos de investigación y soporte técnico para analizar y estudiar mejor las dinámicas delictivas de diversos países alrededor del mundo. Entre ellos, es importante mencionar el documento elaborado por Comité de Estándares, Métodos y Tecnología (SMT) en 2012, denominado SIG o Sistemas de Información Geográfica. Requisitos para el análisis del Delito (IACA, 2012). En él, la asociación recuerda que la necesidad de análisis SIG de los datos es variada y crece al mismo ritmo que lo hace el análisis criminal y la tecnología misma. Por ello sugiere que los analistas deben mantener un alto grado de habilidades y competencias profesionales para continuar las investigaciones con mayores niveles de calidad y profundidad. En esa tarea, a juicio de la Asociación, los *softwares* que analizan de forma integral los datos no deben ser vistos como una herramienta aliada, sino, especialmente, como un componente fundamental de la misión, operación y actualización

diaria que realiza la agencia o el observatorio.

Más recientemente, el 5 de diciembre de 2014, el Observatorio de Índice de Seguridad Democrática (Obsica) invitó a funcionarios de más de 50 países a un conversatorio para analizar las diferentes iniciativas adelantadas alrededor del mundo para reducir la violencia. Entre las experiencias catalogadas como más exitosas por los participantes, se recordaron el sistema informático que utiliza el Ministerio Público (Fiscalía) de Guatemala; las tecnologías geoespaciales para el análisis del crimen de Carabineros de Chile y un sistema para la creación de un expediente criminal único implementado por el Organismo de Investigación de Costa Rica (La Prensa Grafica, 2015).

De acuerdo con lo anterior, cada jurisdicción que busque desarrollar un observatorio sobre el crimen o sus componentes se enfrentará a desafíos y recursos únicos y propios de su entorno. Sin embargo, conocer e indagar por experiencias previas, exitosas o no, es un ejercicio que no debe subestimarse. En esa medida, los observatorios de política criminal, o de componentes de esta política, como el resto de observatorios sociales en general, deben facilitar la realización de lecturas y observaciones profundas o exhaustivas de uno o varios fenómenos que afectan a una comunidad determinada. Es decir, deben permitir que determinados agentes dispongan de información relevante con tal calidad, que les permita fundamentar su acción. Por ello, es indispensable contar con los medios técnicos (capacidad cognitiva, analítica y de investigación) necesarios, y en esto se ha avanzado mucho, en términos de sistemas de información.

8.2

Investigación- acción participativa

Esta metodología hace parte de los enfoques participativos o aquellos que integran a la población local en la investigación, diseño e implementación de las políticas públicas de desarrollo social⁹². Entre tales enfoques, uno de los más importantes, y que sirvió como base y precursor de todos los demás, es el de la investigación-acción participativa (IAP o Participatory Action Research, PAR), orientada al análisis crítico y comunitario de la realidad, para su empoderamiento con miras a su transformación.

Una investigación adelantada por la Cepal sostenía “que el potencial de la investigación participativa apunta a la producción de conocimiento, articulando de manera crítica los aportes de la ciencia y del saber popular; con el fin de reorientarlos hacia la acción transformadora de la realidad” (2002, p. 7). Básicamente, esta metodología desarrolla “procesos de discusión e implementación de las políticas y programas sociales, en tanto se plantea que las percepciones y representaciones que tienen los sujetos involucrados acerca de sus condiciones de existencia y de desarrollo, y su involucramiento a partir de una acción directa para solucionarlas, posibilita en gran medida el éxito y la sustentabilidad de la intervención” (Durston y Miranda, 2002, p. 10). De ahí que, para muchos, la IAP sea un “instrumento de promoción, de generación de conciencia y de difusión del conocimiento”, una técnica de investigación social aplicada a los procesos de desarrollo.

Desde esta perspectiva, sus objetivos se orientan a la generación de cambio en pos de una mejora de las condiciones de vida; fomentar la participación y autodeterminación de las personas involucradas en las problemáticas que se identifiquen, desde la delimitación del problema y la generación de alternativas para enfrentarlo, y establecer un proceso

⁹² “Las metodologías participativas tuvieron su surgimiento en la década de los setenta en un clima de reformulación de las ciencias sociales, de compromiso de parte de estas a favor del cambio social y de decepción sobre la utilidad de los métodos clásicos de investigación en el campo de la intervención social. Con el tiempo y con la experiencia de su creciente utilización, han ido evolucionando y diversificándose en una amplia gama de métodos que se han tratado de agrupar bajo el concepto paraguas de Participatory Learning Action (PLA) o Acción de Aprendizaje Participativo. Son metodologías con diferentes características y niveles de participación popular; lo cual depende en buena medida del tipo de proyecto o de la agencia que las utilice” (Universidad del País Vasco, 2006).

dialéctico entre conocimiento y acción que permita aprender, procesar y devolver a la comunidad, a través del proceso herramientas útiles para la transformación social (Durston y Miranda, 2002, p. 10).

Lo anterior, partiendo de los siguientes supuestos teóricos:

- “Las teorías no se desarrollan de antemano para ser comprobadas o esbozadas por el investigador a partir de un contacto con la realidad. La realidad se describe mediante el proceso por el cual una comunidad crea sus propias teorías y soluciones sobre sí misma” (Hall, citado en Durston y Miranda, 2002, p. 11). Esto implica, entre otras cosas, que toda comunidad o grupo social tienen suficiente capacidad para definir sus problemas y necesidades. Toda comunidad o grupo social tiene potencialidades (saberes, recursos humanos e intelectuales, etcétera) para la decisión y ejecución, encaminadas a su propio desarrollo.
- Cualquier acción exógena (intervención, investigación, organización) que persiga el desarrollo de una comunidad o grupo social debe suscitar la activa participación de la comunidad en el proceso mismo. De lo contrario no puede ser garantía de éxito.

Desde su nacimiento, esta metodología ha tenido una amplia utilización tanto en países en desarrollo como desarrollados por diferentes actores y sectores. Aunque inicialmente se concibieron para el diseño de proyectos de desarrollo en zonas rurales por pequeñas organizaciones, hoy en día se utilizan en proyectos de muy diferentes áreas, como la gestión de recursos naturales, la violencia urbana, la resolución de conflictos, el desarrollo rural, la educación popular, los microcréditos o la salud. En consecuencia, la IAP ha sido considerada una metodología útil, pertinente y estratégica a la hora de:

- Descubrir y entender el conocimiento y el saber local, ya sea en torno a lo productivo como a lo cultural.

- Generar intercambios constructivos entre investigador y comunidad en los que se abordan conjuntamente todas las etapas del proceso investigativo y de intervención social.
- Asegurar, en cierta medida, la sostenibilidad de los procesos en el mediano y largo plazo, pues la estrategia descansa en el involucramiento activo de los diversos actores y su toma de decisiones.
- Gestionar de forma consensuada de los asuntos públicos.
- Fortalecer el empoderamiento de los sectores marginados social, política y económicamente, al permitirles la validación de los procesos como sujetos de derechos y actores de su desarrollo.

No obstante, en el caso de brindar ayudas de emergencia y de otras acciones que requieran actuar con rapidez, no es muy recomendada dado que las metodologías participativas precisan un tiempo prolongado, a veces de meses, para lograr una relación y entendimiento adecuados entre los facilitadores externos y la población. Así mismo, en acciones de gran impacto o desde una perspectiva macro tampoco resultarán estratégicas por la cantidad de particularidades y variables que logran identificarse desde la perspectiva focalizada, propia de esta metodología.

Asimismo, garantizar la igualdad del diálogo, si así se puede decir, entre los distintos sectores, la comunidad y los equipos científico-técnicos u otros agentes de intervención es, en la práctica, un verdadero desafío, pues las experiencias han demostrado que, en la interacción “se desdibuja el diseño ideal de los proyectos por la capacidad metodológica de generar verdaderas y útiles herramientas que posibiliten dicha interacción validando con ello los discursos, conocimientos y representaciones que posee la comunidad” (Durston y Miranda, 2002, p. 16). En esa medida, hoy es sabido que la investigación no es neutral, ni las herramientas ni los actores que intervienen en ella, pero desde esos intereses en tensión es posible trabajar de forma conjunta para construir una política de consenso.

Como parte de las técnicas de trabajo y de las herramientas para la implementación, concede un carácter protagónico a la comunidad afectada por la intervención o donde se desarrolla el problema objeto de estudio, en la transformación social que necesita. el problema por investigar, delimitado, atendido, analizado y confrontado por los propios afectados. Es decir, desde la elección del tema hay participación de la comunidad. Luego, la comunidad es un actor central en la recolección de datos, devolución de la información, el diagnóstico y la elaboración de propuestas para la resolución de sus necesidades. De esta manera, la investigación se desarrolla por medio de la investigación educativa.

El rol del investigador vendría a ser el de dinamizador y orientador del proceso, con lo que se tendería a revertir la dicotomía sujeto-objeto, produciéndose una relación de cohecho entre el grupo o comunidad y el equipo de investigación. También participan agentes externos interesados en promover acciones para el desarrollo y el empoderamiento sociopolítico de las comunidades y grupos que se representan como marginados de los beneficios sistémicos.

Investigador, comunidad y agentes externos conforman círculos de "reflexión-diálogo-acción-aprendizaje", en los cuales los participantes se vinculan entre ellos mismos para:

- Generar diálogos que concede un rol activo a la comunidad.
- Fortalecer a la ciudadanía como sujeto colectivo capaz de intervenir con protagonismo en la resolución de sus propias inquietudes.
- Promover la producción colectiva del conocimiento.
- Promover el análisis colectivo en el ordenamiento de la información y en la utilización de que de ella puede hacerse.
- Promover el análisis crítico utilizando la información ordenada y clasificada a fin de

determinar las raíces y causas de los problemas, y las vías de solución para los mismos.

- Introducir y organizar un proceso de confrontación crítica y constructiva de la comunidad con los resultados de la investigación. Este proceso, que incluye información y discusión, lo llamaremos retroalimentación, y es de suma importancia porque da la oportunidad a los miembros de la comunidad o grupo social, para que expongan espontáneamente sus criterios e ideas y para que hagan análisis acerca de su situación. El papel de los agentes externos es fundamental en este proceso de retroalimentación, en tanto ayuda a la comunidad a formular sus demandas y posibles soluciones, de acuerdo con sus propios medios y a los probables recursos estatales que podrían obtenerse para la realización de proyectos concretos.
- Mediante el diálogo bien orientado entre ellos mismos, y entre ellos y los investigadores, profesionales y técnicos, la comunidad puede formular sus problemas y sus puntos de vista.
- Finalmente, pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo.

Una ventaja de esta metodología se orienta a la consolidación de instancias que permitan fortalecer la confianza entre el gobierno y la sociedad civil, ampliándose las oportunidades de cooperación y coordinación. Entre ellas (BID, 1997 citado en Durston y Miranda, 2002, p. 14):

- Mecanismos para compartir información y consulta.
- Mecanismos de empoderamiento.
- Mecanismos de colaboración.
- Mecanismos conjuntos de toma de decisión.

Frente al tema y alcance de la investigación:

- Debe procurarse establecer relación entre problemas individuales y colectivos.
- Los objetivos de la investigación serán conocidos no solo por los investigadores, técnicos y encuestadores, sino por la propia comunidad, constituyéndose un proceso de investigación conjunto y una efectiva democratización del conocimiento.

Una vez finalizada la investigación, se debe operativizar para cambiar/incidir en la realidad, orientándose hacia la realización de acciones conjuntas y

coordinadas, para la realización de hechos concretos que permitan los cambios.

Como proceso formativo la metodología IAP busca desarrollar un aprendizaje comunitario o grupal en torno a la planificación de proyectos, a la gestión y aprobación de los recursos para implementarlos, y al manejo de las relaciones con otros agentes y actores locales a partir del discurso y proceso organizacional. El éxito de este tipo de acción, la constante evaluación entre el equipo técnico involucrado y la comunidad acerca de los avances y retrocesos de la implementación de los proyectos permitirían generar los grados de confianza, empoderamiento y certidumbre necesarios para avanzar en la resolución de otras eventuales áreas problemáticas que le atañen a la comunidad.

Etapa 1. Hipótesis del problema.

Etapa 2. Principales características de la comunidad-grupo, los principales problemas que se evidencian en las dimensiones económica, social, geográfica y cultural, y una idea de las posibles alternativas para resolverlos, dando cuenta de las relaciones con otros grupos y con el espacio local, o microrregional.

Retroalimentación. Presentación, análisis, discusión y confrontación con la comunidad respecto a sus percepciones sobre su realidad inmediata y a los factores que generan los elementos considerados problemáticos.

Etapa 3. Las hipótesis construidas de forma conjunta deberán ser tratadas, profundizadas y contrastadas por el equipo de investigación a fin de definir su priorización, ejercicio que nuevamente será contrastado con la comunidad.

Etapa 4. Se diseñan las estrategias de acción a partir de un estudio de viabilidad técnico-económico, pues debe contener la estimación de recursos y el plan por seguir. La ratificación de este último punto por la comunidad sería fundamental, en tanto posibilitaría el conocimiento y compromiso de la comunidad por hacerse parte del plan trazado.

Lo anterior, en términos de ciclo de política pública de Lewin, implica adelantar un bucle de la espiral para desarrollar cada una de las fases con las siguientes etapas secuenciales (Lewin, 1980, p. 15), como se observa ver en el gráfico de la página siguiente.

8.3

Análisis y evaluación de política pública

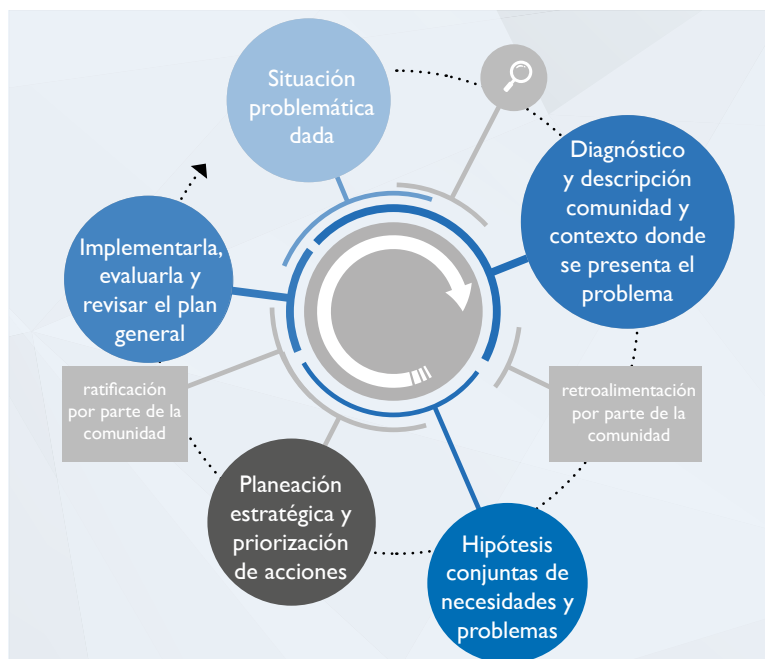
Para abordar la política criminal a partir de los marcos teóricos expuestos y con base en los insumos identificados a lo largo del documento respecto a cómo observar y obtener argumentos para la toma de decisiones en la materia, se puede hacer uso de diferentes marcos e instrumentos metodológicos, coherentes y rigurosos en su diseño y aplicación. Independiente de la fase en que se centre el análisis de la política criminal, es claro que el ejercicio exige la comprensión de la realidad y el contexto sociocultural, político y económico en la cual se define e implementa la política y, por tanto, de los diferentes actores e instituciones, así como sus intereses, valores y creencias que definen su incidencia sobre el problema y la política (Barreto et. al., 2010, p. 348).

Lo expuesto permitirá un mayor acercamiento a la realidad compleja a la que se enfrenta la política criminal para, de esta manera, examinar sus objetivos, medios y acciones institucionales, como los resultados y efectos (Roth, 2002, p. 27-28).

Como lo señala Roth, para este ejercicio se debe contar con una caja de herramientas conformada por diversos enfoques, modelos y posturas teóricas para la comprensión del proceso de la política criminal, con los cuales se recolectan, organizan y clasifican datos, a partir de un modelo de sistematización y análisis, sea en función de la definición de los objetivos y metas, de estrategias y tácticas; la realización de análisis prospectivos y retrospectivos; la coordinación institucional o la puesta en marcha de mecanismos de implementación y de evaluación (2002, p. 46-47) (ver Figura 9).

A continuación se presentan de forma general y resumida algunas de las metodologías que serán útiles para el Observatorio en su función de generar insumos de diversa naturaleza para la toma de decisiones en materia de política criminal, las cuales no excluyen otras no mencionadas en el presente documento.

Figura 9.
Ciclo de política pública desde la IAP



Fuente: elaboración propia

8.3.1. Estudios de impacto legislativo

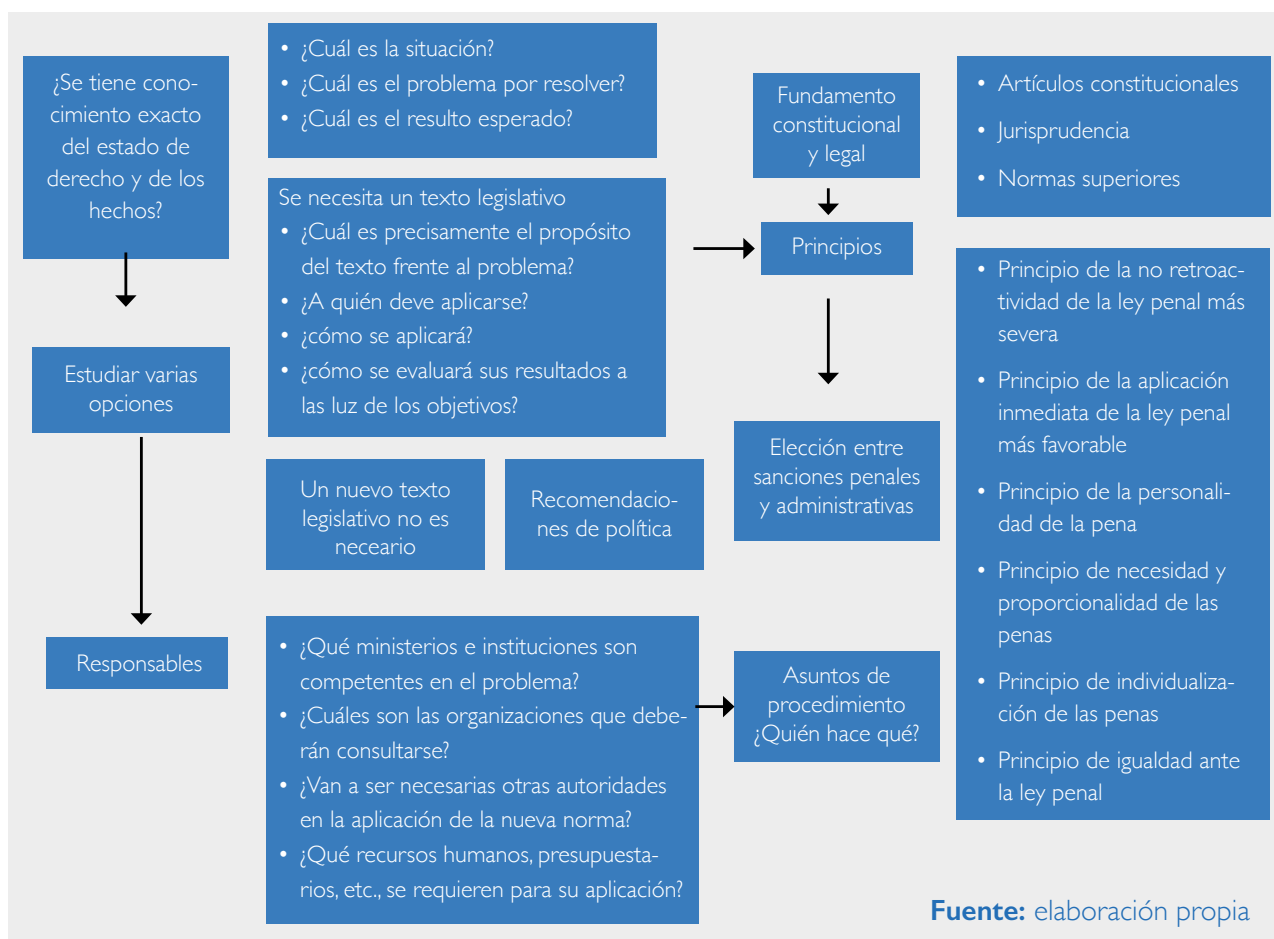
Al ser la criminalización primaria un eje fundamental de la política criminal, toda vez que le corresponde al legislativo definir qué conductas son punibles, las medidas y sanciones, se hace indispensable que la toma de decisiones en esta fase, además de basarse en los principios constitucionales y aquellos propios del derecho penal —como lo es la intervención mínima o el reconocimiento del derecho penal como instrumento de ultima ratio—, responda a un análisis jurídico, político y de contexto. Una de las maneras de alcanzar este objetivo es a partir de los estudios de impacto legislativo, que, según el marco teórico, hacen parte de las evaluaciones ex ante. Su objetivo “es conocer mejor las consecuencias y los efectos previsibles que provocaría una nueva legislación. Se pretende, por lo tanto, mejorar el proceso de elección entre alternativas legales e instrumentos jurídicos para alcanzar la meta” (Roth, 2002, p. 142) (ver Figura 10).

Al respecto, un punto de partida es la comprensión de la situación social problemática que se pretende

regular y darle tratamiento a través del desarrollo de la norma. Por ello es necesario preguntarse en qué consiste, las causas, su cronología y dinámica en el tiempo, los grupos que se afectan directamente e indirectamente, los elementos que la explican, los actores involucrados y las respuestas que el Estado ha dado o viene ejecutando. Por otra parte, para establecer si con la criminalización las conductas violentas y el problema abordado efectivamente se limitarán con base en nueva expedición normativa, una serie de preguntas orientadoras pueden guiar el ejercicio (Roth, 2002, p. 142):

- 1 ▶ ¿Es necesaria una nueva reglamentación?
- 2 ▶ ¿Cuáles son las posibles alternativas?
- 3 ▶ ¿En qué medida las soluciones alternativas logran alcanzar la meta anhelada?
- 4 ▶ ¿Qué incidencias positivas y negativas podrían producirse?
- 5 ▶ ¿Cómo evaluar estas incidencias?

Figura 10.
Guía para el análisis legislativo



Se trata de reflexionar y prever; entonces, el impacto sobre el problema que se pretende tratar con la nueva legislación, el impacto en otras políticas públicas, las consecuencias, las ventajas comparadas, los costos y los efectos sobre el aparato administrativo, el sistema penal en su conjunto y el sistema penitenciario, etcétera.

A propósito, se puede destacar el ejercicio que hace el gobierno francés a través de Légifrance, en el cual, además de ser un sitio web de publicación jurídica,

contiene algunas pautas que pueden seguirse en materia de diseño y análisis legislativo, en el cual se siguen las pautas que se señalan en la Figura 10.

8.3.2. Análisis de costos y beneficios

Sin lugar a dudas, el análisis de costos⁹³ y beneficios aparece como una herramienta de evaluación de la política, en sus diferentes fases. En la literatura consultada

⁹³ Para Jacek Czabanski, el costo del crimen es el valor de los recursos sacrificados con el fin de obtener un bien o servicio deseado —seguridad— o, alternativamente, para evitar algún bien o servicio desagradable —ser víctima del delito—. El problema, señala el autor, es que al evaluar los costos de la delincuencia no existe un mercado explícito para el crimen: "Nadie puede ir allí y comprar perfecta seguridad frente a la delincuencia" (...) "[sin embargo] la falta

son múltiples las referencias a este tipo de ejercicios, que corresponden a las perspectivas más positivistas y racionalistas en análisis de políticas públicas, pero que para la política criminal no deben excluirse toda vez que permitirían, siguiendo a Czabanski, por un lado, clasificar los delitos según su gravedad (medida por el costo), lo cual a su vez contribuiría a priorizar la acción pública contra el crimen. Adicionalmente, permite comparar los costos y los beneficios de una acción escogida frente a los resultados de otras posibles, así como el costo de los insumos, otorgando de esta manera “un punto de vista contable” a la política criminal. Según el autor en mención, no basta con evaluar el peso de la política criminal en relación al gasto público, sino que, considerando los costos sociales, se evidenciarán los beneficios de la política criminal (2008, p. 18), por ejemplo, reduciendo los costos de victimización (2008, p. 50)⁹⁴.

A su vez, este tipo de análisis permite, siguiendo al mismo autor, mostrar la importancia relativa del problema y la “carga real” de la delincuencia en la sociedad, partiendo del supuesto de que hay una relación

directa entre los costos de la delincuencia y la magnitud del problema y, por tanto, “las estimaciones del costo de la delincuencia ayudan a poner el crimen en una perspectiva más amplia de muchos males sociales que compiten por atención” (Czabanski, 2008, p. 18). Con sus resultados, el legislador y los decisores de política podrían establecer “el régimen de castigo apropiado” (2008, p. 18), siguiendo el principio de proporcionalidad del castigo, basado en su gravedad y medido en este caso por sus costos estimados.

Respecto a cómo realizar el análisis de costo-beneficio, se exponen diferentes modelos para realizar este ejercicio⁹⁵; uno de ellos es la evaluación ex ante, en la cual se mide la disposición a pagar por no ser víctima del delito y por reducir la delincuencia (Czabanski, 2008, p. 76), como los costos de los daños criminales, la productividad no percibida, el cuidado de la salud, el estrés mental y la vida humana. Un segundo modelo es el de índices criminales y los precios de los inmuebles, en el cual las estimaciones se realizan en relación con los precios de las viviendas (con base en su tamaño, número de habitaciones, la calidad de la construcción,

tan explícita de un mercado no significa que la gente no valora la seguridad frente a la delincuencia. Por el contrario, la gente trata de evitar consecuencias desagradables de la delincuencia en muchas maneras, y sufren algunos de los costos debido a la victimización” (2008, p. 9).

Para medir los costos de la delincuencia, el mismo Czabanski menciona que podría basarse en: el daño material directo y sus consecuencias, la sensación de la víctima de mayor inseguridad y de miedo, el tiempo que dura esta en el proceso policial y penal de denuncia e investigación, el tiempo y los costos de los funcionarios en el proceso de investigación y sanción, y los costos del sistema penitenciario. La sociedad, además, al enterarse de los sucesos, se siente más insegura y esto debería medirse.

Por tanto, podrían clasificarse estos costos de la manera siguiente, todos los cuales deben ser contemplados a la hora del análisis: 1) los costos de la delincuencia en sí (el dolor y el sufrimiento de la víctima y la sociedad, junto a los daños materiales, y las consecuencias adicionales para la víctima, como secuelas físicas, por ejemplo); 2) los costos de la respuesta de la sociedad a la delincuencia (costos del sistema penal, incluyendo entre otros, a la policía, fiscales, jueces, cárceles y otras medidas); y, 3) los gastos en la prevención de la delincuencia (costos de la conducta de evitación y de precaución, así como los materiales, por ejemplo, los dispositivos y servicios de seguridad; también evitar cierto tipo de comportamientos) (2008, p. 10)..

⁹⁴ Czabanski es consciente de que no se logra una objetividad total en la estimación de los costos de la delincuencia —lo cual se logra, por ejemplo, a través de la estimación de la pérdida de productividad o el valor de los bienes robados en caso de hurto—, debido a que hay obstáculos en el cálculo de este, no solo por la falta de datos e información, sino porque quien realiza el análisis escoge las variables arbitrariamente para su estimación, además, porque, en muchos casos, hay efectos no monetarios e intangibles, siendo las personas quienes deciden cuánto estarían dispuestas a pagar por seguridad, y en el caso de las víctimas, son estas quienes valoran subjetivamente las pérdidas y daños de los hechos delictivos. Por tanto, una metodología para estimar el costo de la delincuencia no debería excluir per se el impacto psicológico o no material de los hechos delictivos (2008, p. 54-55).

⁹⁵ Czabanski (2008) describe a profundidad estos modelos, de carácter fuertemente económico.

etcétera) y del vecindario (distancia al centro de la ciudad, escuelas, aeropuertos, etcétera), así como de otras variables sociodemográficas (edad y estructura racial de la población, el ingreso de los vecinos, etcétera), todo lo cual permite, a partir de cálculos econométricos, determinar si los índices de delincuencia locales tienen un impacto, y de qué magnitud, en los precios de propiedad y así obtener los costos de la delincuencia en la vida de las personas. Otros modelos, con base en la econometría, son el de la metodología de Cohen para el cálculo de los costos de la delincuencia con base en la victimización, que agrega los costos tangibles (a partir de encuestas de victimización), costos de dolor y sufrimiento y los costos del riesgo de muerte. Una cuarta posibilidad es a través de la valoración contingente, que se basa en una encuesta pública en la que se pide a la gente manifestar qué estaría dispuesta a pagar si le entregan seguridad. Finalmente, existe la pérdida de bienestar debido a las muertes violentas, en la cual se mide el riesgo de muerte al ser víctima de la delincuencia y el uso de las diferencias salariales para el valor estadístico de la vida.

Una forma adicional que se menciona, no tanto para medir los costos-beneficios sino la gravedad de los delitos, es a través de encuestas para obtener la percepción social de la gravedad de los delitos, en las cuales se les solicita a los participantes que en una escala ordinal clasifiquen los delitos del menos grave al más grave. Una segunda opción se basa en las magnitudes, donde se pide a los encuestados que evalúen la gravedad de los delitos partiendo de la realizada previamente por el analista, quien escoge un crimen como el de mayor gravedad. La tercera vía se basa en una comparación de “pares” de delitos, en la que la gente elige cuál de los dos es peor que el otro, y luego los resultados de todas las comparaciones posibles se unifican en una sola escala (Czabanski, 2008, p. 86). Igualmente, cabe la opción de preguntarles a quienes participan en la encuesta por el castigo que consideran justo para los delitos ya clasificados según su percepción de gravedad, y así tomar decisiones en materia de política criminal con base en la opinión de los ciudadanos.

8.4

Otras metodologías de análisis

Como se expuso en el apartado anterior, hay una fuerte crítica a los modelos positivistas que, como los de análisis de costos, privilegian el “decisionismo tecnocrático”, olvidando que es imposible disponer de evidencias científicas inequívocas para la acción pública (Roth, 2009, p. 29). Por el contrario, es necesario traer al análisis de la política los aspectos argumentativos y persuasivos inscritos en los procesos de formulación y toma de decisiones (Roth, 2009, p. 29), así como en la evaluación, proceso que fomenta la participación y deliberación ciudadanas. Ya explicadas las perspectivas pospositivistas en relación con la evaluación y el análisis de políticas públicas en general, vale la pena especificar algunas pautas metodológicas que serán útiles para aplicarse desde la política criminal, diseñadas con el objetivo de involucrar a múltiples actores y partes interesadas en el proceso de la política, haciendo de su participación un proceso deliberativo, esto es, “un conjunto de prácticas discursivas que pueden profundizar la democracia, disminuir las restricciones

en la participación ciudadana, y dar mayor voz a los ciudadanos marginados” (Ozanne, et. al., 2009, p. 29).

Antes de continuar, es necesario advertir que estas posturas no ignoran las evidencias basadas en metodologías cuantitativas; muy por el contrario, se trata de debatir, primero, qué se entiende por evidencia debido a que sobre estas se toman decisiones de política, al tiempo que se discuten sus construcciones conceptuales y metodológicas, y sus resultados. Entonces, se busca controvertir la evidencia empírica-positivista “mediante la interacción interpretativa con otras perspectivas” (Durning, 1999, p. 402), y otros elementos de análisis, como son los factores institucionales y cognitivos, aspectos relacionados con la política, como la moral, la ética, la cultura y los problemas de comportamiento (Hampton, 2009, p. 237), la intersubjetividad del analista e, incluso, como bien lo menciona Fischer, el reconocimiento de “que las emociones importan” (2004, p. 23), que no implica, desde luego, desconocer la capacidad de razonar de forma lógica de los distintos actores, entre ellos, los ciudadanos. Goodwin, siguiendo a Yanow (2000), explica que los métodos interpretativos se basan entonces en el supuesto de que “vivimos en un mundo social que se caracteriza por la posibilidad de múltiples interpretaciones” (2011, p. 169), y de esta manera, el proceso deliberativo es en síntesis “un proceso lógico y razonado, que puede mejorar la calidad de la toma de decisiones políticas” (Ozanne et. al, 2009, p. 31).

El rol del analista de políticas públicas, desde esta perspectiva —y de una instancia como el Observatorio de Política Criminal— es la construcción de argumentos que se constituyen en pruebas para el proceso de política, fruto de las deliberaciones democráticas del transcurrir investigativo, para vincular en la toma de decisiones las conclusiones de la participación en igualdad de

condiciones de diferentes actores, que se garantiza con la socialización y publicación de información, recursos, pruebas, entre otras⁹⁶ (Durning, 1999). En su papel de facilitador, como lo denomina la literatura relacionada, debe abrir los espacios de deliberación, hacer el mapeo de los actores involucrados e interesados en el problema de la política por tratar, poner a disposición de estos las evidencias —de diversa naturaleza— para la comprensión del problema y de la política, y así dar paso al análisis de los “significados sociales y su relación con los motivos, las intenciones, los objetivos, los propósitos y los valores para reconstruir [...] realidad social [que] se da a partir de las múltiples formas de entenderla y percibirla” (Cerón y Camacho, 2010, p. 264-265).

De esta manera, es posible abrir puentes a través de los enfoques pospositivistas para la consecución de otras evidencias de naturaleza diversa para el diseño y evaluación de políticas complejas, como es el caso de la política criminal, en la que participan una multiplicidad de instituciones y actores con diferentes objetivos, requiriendo de la deliberación en el sentido expuesto, para que las decisiones cuenten con argumentos de política legítimos basados en la participación y el diálogo constructivo (Hendriks, 2005). Como lo plantean Frost y Ouellette: “La evidencia de la investigación narrativa, dada su tierra epistemológica en la experiencia vivida y el contexto social, también puede resultar útil para proporcionar una justificación para los esfuerzos de formulación de políticas” (2011, p. 157).

Frank Fischer, exponente de esta perspectiva, se pregunta cómo llegar a una política pública a partir del discurso⁹⁷ que incluya realidades y significaciones sociales (Cerón y Camacho, 2010, p. 264). A continuación, se presentan algunas pautas que se pueden extraer de la literatura que aborda estos enfoques y dar respuesta a la pregunta planteada por Fischer, aunque con diferentes

⁹⁶ Hampton, siguiendo a Roe, plantea que “el acceso diferencial a la información crea historias asimétricas y hegemonía” (2009, p. 228).

⁹⁷ Fischer cita la definición de discurso de Hajer: “Es un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones, producido, reproducido y transformado dando significado a las relaciones sociales y físicas” (Cerón y Camacho, 2010, p. 266).

orientaciones que se encuadran en el posempiricismo o el pospositivismo, y no solo el narrativo, cómo es su propuesta, las cuales no son excluyentes entre sí y, por el contrario, pueden complementarse unas con otras, siguiendo el rigor metodológico que se diseñe.

En primer lugar, está la propuesta etnográfica de Juan Besse, quien reflexiona en torno a lo que denomina la “recopilación etnográfica de experiencias concretas de evaluación de impacto de políticas” (2000, p. 5)⁹⁸, entendida en el marco del constructivismo como una práctica de investigación social que inicia con el diseño de la investigación-evaluación a través de la reconstrucción de un aspecto “recortado” de la realidad para su manipulación cognoscitiva, para dar paso a la “determinación de la pertenencia entre el problema de investigación y las técnicas necesarias para obtener información” (2000, p. 15).

Para la obtención de la información requerida en el ejercicio, se hace uso de metodologías y técnicas cualitativas que implican situaciones de interacción social “cara a cara” con los destinatarios de las políticas y los actores institucionales —no solo los formuladores sino los agentes vinculados a su implementación— con “sus consecuentes redes de pertenencia e identificación” (Besse, 2000, p. 11), para obtener la confrontación entre perspectivas acerca de la realidad intervenida. En este sentido, el evaluador debe diseñar herramientas para analizar las relaciones interpersonales que este establece con los funcionarios y destinatarios, así como con otros actores, en el trabajo de campo que exige la recolección de datos “como instancia privilegiada en este caso para el proceso de producción-recopilación de información” (Besse, 2000, p. 19).

La evaluación debe cumplir con dos parámetros: por un lado, la comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, y segundo, la fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios (Besse, 2000, p. 31). Aquí es útil aclarar que el objeto de la

evaluación en sí mismo no es el objeto de la política que se está evaluando, sino develar las prácticas de conocimientos de las instituciones gubernamentales, en un cara a cara con los beneficiarios o afectados de estas (2000, p. 7), dando respuesta al cómo se hizo —la implementación de la política—, la comprensión del contexto histórico y político de las acciones públicas analizadas, entendiendo que el contexto “no es un mero conjunto de datos y acciones” (2000, p. 9), sino un entramado de “relaciones, decisiones, flujos de información y microacontecimientos significativos de carácter transinstitucional” (2000, p. 11). En palabras del autor:

“Los profesionales evaluadores formulan un problema que surge de la síntesis entre el núcleo problemático de la política y la información que resulta del proceso de implementación, con todo su cúmulo de negociaciones y tomas de decisión cuyo conocimiento —en tanto sentido común de las instituciones y actores que intervienen en el proceso diseño-implementación— constituye ya un quantum de información ex ante de la propia evaluación” (2000, p. 24).

Una segunda propuesta es la planteada por Guba y Lincoln, quienes entienden que el trabajo del analista y evaluador de políticas públicas, por un lado, es describir “lo que está pasando aquí; el ‘aquí’ es el evaluado y su contexto” (2001, p. 2), lo cual se considera una fase de descubrimiento en el marco de la evaluación constructivista, seguida por una de asimilación en la cual se incorporan nuevos descubrimientos del proceso de la política, incorporando las diferentes partes en conflicto, los antiguos y nuevos significados existentes y las soluciones que convergen tras el diálogo de las contradicciones existentes. En síntesis, la propuesta se resume en (2001, p. 2-5):

⁹⁸ El autor en mención define la evaluación de impacto de políticas “no solo como insumo instrumental de gestión pública, sino como un requisito (instrumento) para la legitimización institucional, que propende a instituir las evaluaciones de impacto como rituales de gestión que hacen a la reproducción de los expertos” (Besse, 2000, p. 8).

- Organizar la evaluación. Seleccionar el equipo inicial de evaluadores, hacer los arreglos para la inmersión, considerar los aspectos logísticos, así como los factores políticos y culturales propios del contexto.
- Identificar las partes interesadas. Se identifican a los actores evaluados, a los beneficiarios, así como a los afectados de la acción pública, al tiempo que se diseñan continuamente estrategias de búsqueda de otras partes interesadas, se evalúan compensaciones y sanciones, contradicciones, asuntos sin resolver, así como la formalización de acuerdos con y entre ellos.
- Promover la conformación de grupos de interés. Se trata de la organización de múltiples círculos hermenéuticos, de 10 a 12 miembros cada uno, que representan a las diferentes partes interesadas para captar sus construcciones y representaciones acerca de la acción y los actores que se evalúan, identificando los reclamos, inquietudes y cuestiones que surgen.
- Ampliar las construcciones de los grupos de interés, antes que las del evaluador, junto con la información documental existente, la interacción de los datos, la aplicación de entrevistas en grupo o el análisis de la literatura y otras fuentes, todo lo cual resulta ser relevante.
- Identificar las construcciones, demandas, preocupaciones y problemas resueltos por consenso.
- Dar prioridad a los elementos no resueltos a través de un proceso de priorización negociado con la participación de los miembros del grupo de las partes interesadas.
- Obtener información adicional de los negociadores y realizar estudios especiales, si así se requiere.
- Preparar la agenda de negociación mediante la definición y aclaración de las construcciones en competencia o desacuerdo; clarificar, apoyar o refutar las construcciones y aprobar una agenda en conjunto.
- Desarrollar construcciones intergrupales, con base en el paso 8, en donde se ha logrado una agenda negociada con los diversos grupos de interés. Adicionalmente, se recapitulan los pasos 3 al 8, a partir del ejercicio hermenéutico con personas que representan los diferentes grupos de interés, para obtener como resultado la construcción consensuada que incluya todas las construcciones previas, preocupaciones y problemas.
- Presentación de informes sobre los resultados de la etapa 9, en la que se exponen las conclusiones de las demandas, preocupaciones y problemas de los grupos participantes. Este se entiende como una construcción conjunta de las partes involucradas tanto individualmente como colectiva, destacando en el análisis y la interpretación el nivel de consenso alcanzado.

Un tercer enfoque semejante al anterior es el análisis narrativo⁹⁹, que puede ser útil a la hora de formular una política o en su evaluación. Uno de

⁹⁹ Goodwin (2011) sostiene que el análisis narrativo de la política y los enfoques discursivos parten de la hipótesis de que las acciones, objetos y prácticas socialmente significativas y su interpretación de significados son moldeadas por las luchas sociales y políticas en contextos específicos sociohistóricos. Esta conceptualización capta las formas en que la política da forma al mundo a través de la elaboración de “problemas” sociales y “soluciones” del gobierno con base en la construcción de conceptos,

Por su parte, Jones y McBeth, siguiendo a Deborah Stone, definen las narraciones como “una forma de estructurar y comunicar nuestra comprensión del mundo. Mientras que las narrativas políticas son historias convincentes para algún fin político (por ejemplo, para ganar una elección), una narrativa política tiene un entorno, una trama, los personajes (héroe, villano y víctima), y se difunde hacia un resultado política preferida (la moraleja de la historia)” (2011, p. 539).

sus principales autores es Emery Roe, para quien el enfoque “consiste en la identificación de las narraciones que describen dilemas de política. [...] es útil cuando las cuestiones de política son inciertas, complejas y polarizadas” (citado en Hampton, 2009, p. 228). Se busca que las preferencias del público y los ciudadanos sean consideradas e incluidas en el diseño de las acciones y decisiones que les afectan, sin desconocer que parte de este compromiso pasa por los tomadores de decisiones. De allí la importancia de organizar los foros deliberativos que cuenten con el respaldo e interés de los responsables políticos y las organizaciones clave de decisión, que a su vez valide el papel de los analistas en la construcción del proceso (Hampton, 2009; Ozanne, et. al., 2009).

Para Hampton, este modelo analítico de las políticas públicas permite comprender los contextos sociales y culturales de los discursos de las comunidades o ciudadanos culturalmente disímiles, incorporando así la diversidad cultural y social (2004, p. 265), en el entendido de que las decisiones de política afectan a una gran variedad de actores que deben ser escuchados sin perjuicio o ventaja, en un proceso deliberativo “donde las opciones alternativas se consideran en el contexto de una diversidad de puntos de vista y los participantes son asistidos a considerar estas opciones” (2004, p. 265), siendo el analista un facilitador o evaluador del proceso, cuya función es identificar los sectores que pueden ser o han sido afectados —según el momento de la política en que se encuentre— y socializarles la mayor cantidad de información en relación con el problema objeto de la intervención pública, para que así participen en las discusiones y estas transcurran de manera equilibrada en relación con los “expertos” o técnicos responsables de la formulación o implementación de la política. En este marco, nuevamente el facilitador, además de permitir la participación, anima al descubrimiento y transformación de las creencias y entendimientos en narrativas que pueden ser articulados más públicamente (Fischer, 2004, p. 26).

Es por medio de las discusiones que las personas tienen la oportunidad de explorar, refinar y articular sus ideas, desde sus necesidades e intereses

culturales y sociales (Hampton, 2004, p. 261), como serían las personas privadas de la libertad, por ejemplo. A partir de las narrativas, expresadas a través de distintas formas, como cuentos, excusas, mitos, textos, discursos políticos, etcétera, se logra apreciar el significado que los actores les dan a sus experiencias y preocupaciones, tanto en forma individual como grupal.

A propósito, Roe (1992) afirma que la construcción de narrativas se caracteriza por la incertidumbre fruto de las múltiples historias y perspectivas que están en conflicto. En este momento, la tarea del analista es configurar una narrativa capaz de incluir las diferentes perspectivas pero que no resulte tan amplia que tenga implicaciones inútiles de política. Entonces, para lograr el propósito contrario, en el cual los tomadores de decisiones políticas logren examinar y extraer los resultados del análisis a partir de la reducción de la ambigüedad, se procede al análisis narrativo que consiste en cuatro pasos: 1) identificar las narrativas dominantes. Roe plantea que en caso de ser historias, tienen principios, medios y fines; si son argumentos, tienen premisas y conclusiones. 2) Identificar las narrativas que no se ajustan a las identificadas en el primer paso, es decir, las no-historias y contrarrelatos, contrarias a la narrativa dominante. 3) Comparar los dos conjuntos de relatos con el fin de generar el metarrelato. 4) Finalmente, el analista construye la metanarrativa que reformula el problema y se entiende como “narrativas políticas en controversia, en las cuales, aunque sea temporalmente, las principales oposiciones están en consenso” (Roe, 1992, p. 563; Hampton, 2004, p. 262). El resultado, además, es el acercamiento entre los expertos y los conocimientos locales, mediados por la cultura, la experiencia, las prácticas, los conocimientos de las personas, etcétera.

Plantea Roe que una vez redefinido el problema de política —sea en la formulación o en la evaluación— y presentado en la metanarrativa, es posible que otras herramientas de análisis de política convencional puedan abordarlo (1992, p. 10-11).

Igualmente, Hampton describe el modelo narrativo de Labov que puede ayudar a implementar el

enfoque, para cada uno de los relatos o historias analizadas, y que puede sintetizarse en (2004, p. 265): a) el resumen, que ofrece una introducción de lo que se trata la historia; b) la orientación, que proporciona los antecedentes que permiten entender la narrativa; c) la complicación, en la que se identifica el punto de inflexión o una serie de crisis dentro de la historia; d) la evaluación, que demuestra su porqué, y es el punto crucial del papel del analista, al permitirle discutir lo que hicieron los participantes, indicar su posición en los hechos y mostrar por qué la historia es importante; e) el resultado, que indica lo que finalmente ocurrió; f) la síntesis, en que se completa la narrativa y vuelve al oyente.

Para este proceso, el analista puede hacer uso de los grupos focales, y una vez desarrollados, lee las transcripciones y busca temas emergentes, desarrolla categorías y códigos de los datos de codificación, ordena los datos en categorías codificadas, construye tipologías o diagramas del análisis, examina los datos no codificados y llega a conclusiones sobre el problema en discusión (Hampton, 2004, p. 269). Idealmente, estos resultados deben ser presentados a los grupos de discusión para que aprueben la representación de sus discusiones.

Así mismo, para poner en marcha la metodología, Hampton (2009) plantea que es importante, a la hora de llevar a cabo las discusiones y deliberaciones con los diferentes actores, emprender una primera etapa de descubrimiento en la cual las personas se forman una opinión acerca del problema, siendo un segundo momento de “educación” de los participantes útil, con el fin de que los interesados logren una mayor comprensión de las cuestiones técnicas, que generalmente hacen parte de la narrativa dominante, para dar paso a tres momentos de la discusión: la mediación del analista para poner en escena los diferentes puntos de vista en discusión; la persuasión, en la que las partes buscan convencerse respecto a sus posiciones, y una final, que es la legitimación donde se logra un consenso o al menos la comprensión de las posturas de los actores en disputa (Hampton, 2009, p. 228).

Por su parte, Frank Fischer (2004) menciona que el análisis narrativo puede adelantarse a través de la

investigación-acción participativa, expuesta en este capítulo, junto a la pedagogía crítica de la educación, como métodos que se orientan a la acción para la comprensión, basados en la acción colectiva para la solución de problemas sociales, con base en el empeoramiento de las comunidades, el diálogo crítico, la comunicación reflexiva en relación con los contextos sociopolíticos, el aprendizaje y el fortalecimiento de estructuras no jerárquicas (Fischer, 2004, p. 25).

Otras herramientas para la obtención de las narrativas y contranarrativas, además de los grupos focales, son las encuestas deliberativas, que consisten en un sondeo de diversos ciudadanos que reciben información con anterioridad y luego se reúnen para discutir sus opiniones en pequeños grupos durante varios días, para dar paso a una sesión en plenaria en la que plantean preguntas a los expertos. Por último, los participantes completan una encuesta antes y después de la deliberación para determinar cómo sus puntos de vista cambian como resultado de la deliberación (Ozanne, et. al., 2009, p. 33). Este tipo de encuesta se usa para comprender, por un lado, el cambio de opinión de las personas y, por otro, el nivel de aprendizaje mutuo tras el proceso.

Ozanne, Corus y Saatcioglu describen también la práctica de jurados de ciudadanos para la deliberación sobre un problema dado, partiendo del supuesto de que los miembros del “jurado” son representativos de los diferentes grupos de interés, y tras escuchar a expertos, testigos adicionales, evaluar la evidencia —argumentos, estudios, resultados de pruebas, etcétera— pueden construir una opinión y formular o evaluar las propuestas para que sean incluidas por los tomadores de decisiones (2009, p. 34). Esta misma metodología la usan los talleres de escenarios, menos estructurados que los anteriores y con un público mayor de participantes en el que los diferentes grupos de actores exponen sus visiones, critican las otras y acuerdan sobre posibles acciones por emprender.

Otra ayuda metodológica son las historias de vida y relatos. Frost y Ouellette las presentan como “unidades constructivistas de análisis que proporcionan incursiones en la comprensión de cómo todos los

días de los individuos experiencias vividas forma y están conformados por la política social" (2011, p. 154). De este modo, comprender cómo la gente recuerda y reconstruye los acontecimientos de su vida, cómo los comprenden y explican, cómo reflexionan acerca de su presente con base en el pasado y cómo visualizan el futuro en función de estos, "proporciona a las personas un sentido de unidad, propósito y significado" (2011, p. 154).

Más allá del plano individual, este recurso permite la comprensión del contexto en que las personas viven, los aspectos que determinaron el curso de su vida —en el contexto micropsicológico (valores y motivos), en el mesointerpersonal (las personas importantes en su vida y su influencia en su historia de vida) y en el macrosociohistórico (las grandes estructuras sociales, culturales, históricas y políticas). En síntesis, "la narrativa permite una comprensión de la personalidad y la individualidad humana junto con las estructuras sociales que pueden ser opresivas" (Frost y Ouellette, 2011, p. 154-155).

En un esfuerzo para que los enfoques pospositivistas ganaran terreno en el análisis de políticas públicas, pero comprendiendo que es camino no tan fácil, Durning (1999), propone el uso de la metodología Q, para el análisis de las diferentes fases de la política y en especial para el análisis de la subjetividad con la cual: (1) se identifique el significado o importancia de los problemas; (2) se aclare el significado de esos problemas para que los agentes políticos ubicados estratégicamente (funcionarios públicos o los políticos) sean capaces de diseñar un conjunto de soluciones justas a los mismos; (3) para guiar la selección de una política preferida entre una gama de opciones posibles sobre la base de una visión general del bien de la comunidad en su conjunto (Durning, 1999, p. 103-104), a partir de la cuantificación del punto de vista de los participantes. Esta es una metodología que se utiliza para comprender cómo las personas piensan. Roth y Bernal plantean que:

"Se trata entonces de hacer surgir una variedad de puntos de vista o perfiles y no una variedad de individuos: importa más la diversidad de puntos de vista que los porcentajes de población que se

adhieren a estos. [...] Así, la metodología visibiliza las tendencias, creencias y contradicciones en relación con una concepción o a una representación en el seno de un grupo, y hace posibles comparaciones entre diversos grupos" (2014, p. 243).

El proceso de la metodología es el siguiente (Durning, 1999, p. 404; Roth y Bernal, 2014):

- Análisis de los documentos sobre el problema, que se constituye en el conjunto de saberes sobre este: representaciones, teorías, ideas, etcétera, que permiten la comunicación y el diálogo acerca de un tema entre participantes.
- Selección y construcción de los enunciados más sobresalientes, repetitivos y representativos en relación con el problema (*Q-sample* o "miniatura" del conjunto de saberes). Aquí se extraen las temáticas adscritas al problema y los enunciados con los definen y constituyen el conjunto de declaraciones, ampliamente representativo del discurso sobre el tema de interés para el investigador.
- Selección de los participantes sobre la base de criterios razonados (muestra P).
- Creación de un *Q-sort*. En esta etapa se somete la muestra de proposiciones (*Q-sample*) a la muestra de personas. Aquí, cada participante ordena los enunciados en una distribución casi normal y los ubica en relación con todos los demás enunciados sobre la base de las instrucciones dadas (por ejemplo, estar más de acuerdo, estar más en desacuerdo).
- Análisis factorial de la matriz de correlación con el propósito de identificar *clusters* o grupos de participantes que ordenan sus declaraciones de manera similar; implica identificar los puntos de vista o perfiles discursivos articulados y clasificarlos en un número reducido de grupos, para su mayor comprensión.
- Un examen de los tipos medios ponderados de los diferentes grupos de participantes (los

factores en el análisis factorial) para identificar las actitudes que caracterizan a cada uno de ellos y que hacen que se diferencian entre sí. Siguiendo estos pasos, el investigador obtiene una visión del pensamiento de los participantes. De modo que se puede ver emerger los perfiles con base en el grado de importancia otorgado al enunciado, e identificar cuáles son los temas que generan consensos y disensos.

Finalmente, Durning plantea que en materia de análisis de políticas públicas, la metodología Q contribuye a: 1) obtener conocimientos sobre el contexto de la política, en especial, los intereses de los diferentes actores en torno a un problema de política; 2) definir el significado de los criterios ineficientes con los cuales se evaluará la política; 3) definir cómo los diferentes grupos perciben y definen el problema; 4) definir cuáles son las mejores alternativas para los distintos grupos; 5) evaluar la política (1999, p. 405-406).

Dentro de las posibilidades que ofrece la perspectiva pospositivista, Goodwin, a su vez, para el caso de la

formulación, presenta la propuesta llamada *What's the Problem Represented to be?* (WPR), en la cual se concibe el problema social más allá de un dato, y, por el contrario, se centra en la creación de significados en medio del diseño de las políticas. Así, el postulado es que “las personas no descubren problemas, sino que los crean” (2011, p. 170), y el foco del análisis no es el problema sino su problematización. Para ello, se hace uso de un conjunto de preguntas con las cuales se busca llegar a la representación del problema de política, comenzando con los textos de la política que pueden ser “diversas formas escritas, la comunicación verbal y no verbal del pasado reciente o lejano que se somete a estudio y la interpretación” (2011, p. 171), entonces no se trata de solo documentos formales, sino de sus símbolos y ceremonias de comunicación (cómo habla o cómo se expresa, por ejemplo)¹⁰⁰. Las preguntas guías para llegar a la respuesta a cuál es el problema representado para estar en esta política, programa o propuesta, y cómo estuvo representado el problema en el texto, se presentan a continuación con su respectivo objetivo y los abordajes teóricos que lo sustentan:

Estrategias pregunta meta	Objetivo	Enfoques para el abordaje
1. ¿Cuál es el problema por representar?	Identificar la representación del problema implícito, objeto de análisis.	Técnicas de análisis de discurso – análisis arqueológico.
2. ¿Qué presuposiciones o supuestos subyacen a la representación del problema?	Determinar las premisas conceptuales o lógicas específicas que sustentan las representaciones del problema.	Análisis genealógico que implica trazar la “historia” de la representación del problema para identificar las relaciones de poder que intervienen en la representación prevalente del problema.

¹⁰⁰ Goodwin sostiene que los analistas políticos están involucrados en un proceso interpretativo en el que demarcan su campo de investigación, al decidir bajo el enfoque WPR qué texto o textos serán los objetos de análisis que representan su punto de partida —un solo texto, una declaración de política, un comunicado de prensa o una pieza de legislación—; también, puede elegir un corpus textual que se basa en material de una variedad de géneros y fuentes de la institución, incluyendo, por ejemplo, los documentos de política de gobierno, planes de organización de empresas y publicaciones de promoción, materiales de la campaña de la comunidad, artículos de prensa y comunicados de prensa. Esta selección de los textos es de suma importancia debido a que determina la recolección de datos, paso siguiente a seguir (2011, p. 172).

Estrategias pregunta meta	Objetivo	Enfoques para el abordaje
3. ¿Cómo ha surgido la representación del problema?	Poner de relieve las condiciones que permiten la representación del problema particular; para darle forma y asumir su dominio.	Análisis genealógico y transcultural, comparaciones históricas y transnacionales con el fin de proporcionar ejemplos de representaciones alternativas.
4. ¿Qué queda por fuera del problema en la representación? ¿Dónde están los silencios? ¿Puede el problema ser pensado de manera diferente?	Elevar la reflexión y considerar las perspectivas silenciadas respecto a la identificación de las representaciones de las problemáticas identificadas.	Técnicas de análisis de discurso, incluyendo la identificación de posiciones del sujeto, destacando las prácticas donde hay oposición entre los sujetos, así como aquellos considerados "responsables" de los problemas.
5. ¿Qué efectos son producidos por esta representación del problema?	Determinar los efectos discursivos, los efectos de la subjetivación y los efectos experimentados.	Análisis de impacto: la consideración del impacto material de las representaciones de problemas en la vida de las personas.
6. ¿Cómo/dónde está la representación del problema producido, difundido y defendido? ¿Cómo no puede ser cuestionado; esta en disputa o perturbado?	Prestar atención tanto a los medios por los cuales algunas representaciones de problemas se convierten en dominantes, y la posibilidad de representar los problemas difíciles que se consideran perjudiciales.	Identificación de las instituciones, personas y organismos que participan en el mantenimiento de la representación del problema. Movilización de los discursos que compiten y forjan por reformular el problema.

Fuente: Goodwin (2011, p. 173)

El análisis permite identificar el problema que se está representando, las causas que se aducen para ese problema, los objetivos no declarados como otros problemas u otros objetivos. Esta lógica, según Goodwin, solo proporciona un punto de partida para un análisis más detallado, ya que plantea una serie de preguntas adicionales acerca de la representación del problema. Por ejemplo: ¿qué características del contexto social y político hicieron posible que estos enlaces se hagan y tengan sentido? o ¿cómo es posible que surjan esas representaciones? (2011, p. 176). Este tipo de análisis también permite identificar las nuevas categorías de la política, es decir, la construcción de realidades a partir de los discursos.

Para finalizar, Shanahan, Jones y McBeth resumen los supuestos del análisis narrativo de políticas, caracterizándolo bajo cuatro supuestos (2011, p. 540):

- 1) las narrativas políticas son fundamentales en los procesos políticos;
- 2) las narrativas políticas operan en tres niveles de análisis: micro (el individuo), meso (el subsistema de la política) y macro (institucional/culturales);
- 3) un amplio conjunto de actores (funcionarios públicos electos o no, grupos de interés, medios de comunicación, etcétera) generan narrativas políticas;
- 4) las políticas y los programas son las traducciones de las creencias que se comunican a través de las narraciones de política, el vehículo para el transporte y la organización de la información política.

Líneas de trabajo y áreas temáticas

El Observatorio de Política Criminal, para desarrollar los insumos en materia de política criminal, como se ha señalado a lo largo del documento, orientará sus investigaciones, análisis y evidencias con base en metodologías y técnicas mixtas de carácter cualitativo y cuantitativo, con fundamento participativo y deliberativo, a partir de diferentes ejes temáticos que permitan abordar la política criminal como objeto de estudio y análisis para su mayor comprensión y, por tanto, para contar con más y mejores fundamentos para la toma de decisiones que sobre el proceso de la política se acuerden.

Estos ejes temáticos buscan sintetizar las diferentes temáticas, líneas y preocupaciones que en torno a la política criminal existen de parte de expertos, la academia, los funcionarios del Ministerio y otras entidades competentes, las personas privadas de la libertad y la Comisión Asesora, junto a la ciudadanía en general, con el fin de definir los contenidos de interés y así obtener coherencia, claridad, articulación y delimitación en el trabajo del Observatorio.

Los ejes temáticos que a continuación se presentan buscan responder a lo planteado, no sin antes mencionar que se relacionan unos con otros. Además, por la propia dinámica de la política criminal y del contexto social y político en el que se inserta, estos ejes no son excluyentes de otros que puedan surgir o que se vinculen a la agenda pública como prioritarios y que exijan entonces la redefinición de los mismos.

9.1

Las fases de la criminalización

Como es de conocimiento, la política criminal ha sido vinculada a las tres formas de criminalización (Comisión Asesora, 2012, p. 17):

“...La criminalización primaria o definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa; la criminalización secundaria, esto es, con la determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley, que es el problema de la judicialización o investigación criminal de los hechos punibles y, finalmente, la criminalización terciaria, esto es, la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria”.

También se vincula con otra fase que podría denominarse “cero”, en la que la acción pública debe orientarse a la coordinación y articulación institucional, y las recomendaciones de políticas en diferentes sectores y niveles de intervención para el logro de la prevención y reducción de los fenómenos violentos y criminales.

Es así que para el Observatorio, estructurar una línea de análisis de estas cuatro fases es una exigencia, toda vez que condensan los objetivos transversales de la política criminal.

9.1.1. Prevención – Fase cero

Reducir y prevenir los índices de violencia y delincuencia es un objetivo del Estado para el consecuente ejercicio de los derechos de los ciudadanos, para lo cual se requiere la identificación y caracterización de las causas y variables asociadas a la criminalidad, junto a los factores de riesgo y protección asociados a su ocurrencia. Aquí, el análisis sobre las diferentes políticas de carácter socioeconómico y de responsabilidad de sectores como salud, educación, cultura y deporte es importante para la comprensión de aquellos problemas estructurales que contribuyen a explicar los contextos

violentos y delictivos, junto a aquellos factores de riesgo ligados con la comisión de conductas punibles que se vinculan al individuo, la familia, los entornos comunitarios, escolares, labores, etcétera.

Se trata entonces, por ejemplo, de identificar cuáles políticas han y están siendo implementadas y que se constituyen en apuestas para la prevención del delito, aun cuando en sus objetivos no se exprese explícitamente este fin, así como las evaluaciones de impacto que sobre ellas se han realizado y aquellas que se reconocen como exitosas. También implica examinar los criterios y determinantes para su éxito o dificultades; valorar los mecanismos de coordinación y articulación intersectorial e institucional, y elaborar los insumos para que el Consejo Superior de Política Criminal se concentre en el diseño de políticas de prevención secundaria y terciaria (Comisión Asesora, 2012, p. 80), para que sean implementadas por las entidades competentes, es decir, políticas cuyo objeto de intervención sean los factores precriminales, individuos y grupos poblaciones en riesgo de comisión de delitos y la apuesta para evitar la reincidencia de quienes ya se vieron inmersos en prácticas delictivas.

9.1.2. Criminalización primaria

Esta fase es fundamental, toda vez que se trata de la criminalización y el *quantum* de las penas consecuentes de diferentes conductas sociales, competencia que recae en el Congreso de la República, junto a las de “despenalizar conductas, atenuar, agravar, minimizar o maximizar sanciones, regular las etapas propias del procedimiento penal, reconocer o negar beneficios procesales, establecer o no la procedencia de recursos, designar las formas de vinculación, regular las condiciones de acceso al trámite judicial de los distintos sujetos procesales, etcétera” (Corte Constitucional, C-334 de 2013), de acuerdo con la valoración que el legislador haga acorde con la política criminal y conforme a limitaciones constitucionales, así como el respeto a la dignidad de la persona y a los derechos humanos, junto a los principios de legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, finalidad de la pena y de razonabilidad (Comisión Asesora, 2012, p. 17).

En este caso se requiere del seguimiento y análisis legislativo a las leyes aprobadas junto a los proyectos de ley, los actos legislativos y las propuestas de política, para determinar el impacto que tienen las decisiones del ente representativo en la administración de justicia, sus operadores, en el sistema penitenciario y carcelario, y en los índices sobre la criminalidad, así como en lo manifestado por la Comisión Asesora respecto a la conveniencia y eficacia de las medidas legislativas, la evaluación de sus efectos no deseados (por ejemplo, en materia de goce efectivo de derechos), los costos y beneficios o su coherencia en materia de política. Los fundamentos empíricos en esta fase contribuirán a mitigar los efectos negativos que han tenido el populismo punitivo y la carencia de una política criminal coherente, planeada y fundamentada.

9.1.3. Criminalización secundaria

Por su parte, la criminalización secundaria al referirse al proceso de aplicación de la ley penal, compete tanto a la policía judicial, la Fiscalía como a los jueces en la fase de juicio. En ambas etapas deben seguirse los elementos propios del debido proceso, al tiempo que debe limitarse al máximo la privación de la libertad y garantizar la presunción de inocencia. Adicionalmente, debe resaltarse la conexión que en la actualidad desarrollan las entidades responsables de labores de inteligencia en la generación de información relevante para el ente acusador y cómo estas entidades se encuentran al margen, en algunas ocasiones, de la concepción tradicional de la política criminal.

Al tratarse del proceso de investigación y juzgamiento, en este caso se asumirá la criminalización secundaria en relación con el Sistema Penal Acusatorio, así como con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que se constituyen en dos ejes temáticos en sí mismos por su magnitud y relevancia de, sin perder de vista las demás labores que tienen repercusión en el desarrollo de estos procesos.

a) Sistema penal acusatorio

El sistema penal colombiano de naturaleza acusatoria —juicio público, oral, contradictorio y concentrado— se introdujo con el Acto Legislativo 03 de 2002, y se materializó a partir de la expedición de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Con este se buscó la separación de las etapas de investigación y juzgamiento, fortaleciendo a la Fiscalía General de la Nación en la primera, despojándola de funciones judiciales, al tiempo que se buscó fortalecer el sistema garantista. Por otra parte, siguiendo a la Corporación Excelencia a la Justicia, se identifican siete objetivos que guiaron la reforma procesal penal (2015, p. 23-25): 1) hacer más eficiente el sistema penal; 2) perseguir prioritariamente y sancionar la criminalidad grave y organizada; 3) hacer más garantista el sistema penal; 4) garantizar la idónea atención a las víctimas; 5) fortalecer la justicia restaurativa; 6) mejorar la confianza de la ciudadanía en la justicia penal; 7) mejorar la calidad de las decisiones judiciales.

En consecuencia, se requiere establecer criterios e indicadores claros para hacer seguimiento a los objetivos anteriormente expuestos, valorar el impacto de la reforma y del sistema penal en su conjunto, así como en la disminución o no de los fenómenos violentos y delictivos; evaluar el funcionamiento propio del sistema penal, considerando las capturas, las noticias criminales, el proceso de investigación y el proceso judicial, con los cuales se pueda adquirir mayor conocimiento sobre el proceso penal, los efectos de la criminalización primaria, las limitaciones en la fase investigativa, los obstáculos para impartir justicia, el funcionamiento de los operadores, las necesidades de recursos y las prioridades de la política.

b) Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA, Ley 1098 de 2006 y desarrollos normativos posteriores) se define como diferenciado, pedagógico y basado en la justicia restaurativa, recogiendo así las disposiciones internacionales en la materia, principalmente la Convención de los Derechos del

Niño junto a otros instrumentos como las Reglas de las Naciones Unidas en el tema —Beijing, Riad, La Habana y Tokio.

El SRPA busca la verdad, la reparación del daño causado y la protección integral del adolescente en conflicto con la ley penal. Monitorear y hacer seguimiento a su dinámica se hace fundamental para evaluar el logro de sus objetivos, diseñar e implementar acciones en materia de prevención, garantía de derechos de la población adolescente y el restablecimiento de derechos de los adolescentes que cometen conductas sancionadas por la ley penal, y para la prevención terciaria, toda vez que se busca que no persistan en la comisión de delitos y en su adultez tampoco ingresen al sistema penal ordinario.

Del SRPA debe monitorearse el flujo del mismo que inicia con la noticia criminal, pasando por la audiencia de legalización de captura en caso de flagrancia, la audiencia de imputación, las medidas preventivas de internamiento, las audiencias de acusación y preparatoria de juicio de individualización de la pena, hasta las sanciones impuestas. También, el funcionamiento y capacidad de los operadores y, en especial, el éxito de la implementación de la justicia restaurativa, principio rector del Sistema, junto a los delitos y contextos en los que se encuentran los adolescentes en miras de la prevención.

9.1.4. Criminalización terciaria

La ejecución de la pena (o de las sanciones en el caso del SRPA) le corresponde a la fase de criminalización terciaria y, además, está en correspondencia con la prevención terciaria en el sentido que se busca, como se mencionó, que aquellas personas condenadas por la comisión de hechos punibles no reincidan, al tiempo que se garantice el proceso de resocialización (o reeducación) y reintegración.

De esta manera, el Observatorio debe considerar no solo a aquellas personas privadas de la libertad en centros de reclusión o centros de atención especializada, sino a todas las condenadas fruto del

proceso judicial, y, por tanto, hacer seguimiento a los diferentes subrogados penales y mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, con los cuales se tenga un panorama del impacto de estos, a la luz del objetivo resocializador de la pena, así como sobre el sistema penal.

Por otra parte, es de alta relevancia, por las condiciones vigentes del Sistema Penitenciario y Carcelario, considerar como eje temático central este último, más aún, por el estado de cosas inconstitucional del sistema (Corte Constitucional, T-388 de 2013).

a) Sistema Penitenciario y Carcelario

La Corte Constitucional explica que la pena privativa de la libertad trae como consecuencia una especial sujeción entre los internos y el Estado, caracterizada por la subordinación de los primeros al segundo. Esto implica el sometimiento del recluso a un régimen jurídico especial, plasmado en controles disciplinarios y administrativos específicos, así como la limitación del ejercicio de derechos, el surgimiento de derechos especiales que deben ser garantizados por el Estado como lo es la alimentación, habitación, servicios públicos o la salud, todo con el fin de garantizar la resocialización de las personas privadas de la libertad (Corte Constitucional, T-1190 de 2003).

Caracterizar las problemáticas del Sistema Penitenciario y Carcelario, entre ellas, las expuestas en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, como el hacinamiento, la violencia al interior de los centros de reclusión, la carencia en la prestación de bienes y servicios, entre otros; identificar las posibles soluciones con base en la participación de los diferentes actores involucrados, entre ellos, las personas privadas de la libertad y los funcionarios del Inpec; valorar la dinámica del sistema propiamente dicho con base en los perfiles de aquellas personas sindicadas y condenadas —los delitos cometidos, las características individuales y socioculturales, las penas impuestas, el cumplimiento de las mismas, entre otras—, y con esto —al ser un proceso sistémico—, dimensionar el impacto que sobre el Sistema tienen las decisiones en materia de criminalización primaria y secundaria, e incluso la que se denominó cero de prevención harán parte de las actividades del Observatorio en este eje.

Finalmente, se hace importante definir los mecanismos de seguimiento al proceso resocializador de los condenados, siendo este parte de los fines de la pena, y valorar con esto si se están garantizando las condiciones en que se desarrolla, la vinculación de las familias y el éxito o no al final del cumplimiento de la pena; de igual manera, el proceso de los pospenados.

9.2

Los fenómenos de criminalidad

Analizar en propiedad los fenómenos violentos y delictivos que se presentan en el país desde la perspectiva de la política criminal, esto es, la comprensión de las realidades de la criminalidad, sus efectos en los sistemas penal, penitenciario y de responsabilidad penal para adolescentes, las exigencias que en términos de intervención pública implican, los recursos que demandan y las posibles acciones por implementar se constituyen en objetivos del Observatorio.

Como lo plantea la Comisión Asesora, se requiere comprender los patrones de la criminalidad en Colombia a nivel nacional y en su manifestación territorial, así como las influencias del contexto internacional.

El Observatorio encuentra cuatro desafíos al respecto: el primero se vincula al crimen organizado; el segundo, a la corrupción; el tercero, a la delincuencia común y la violencia cotidiana, y el cuarto, a los escenarios que se presenten como consecuencia de la firma del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto con las Farc y el ELN.

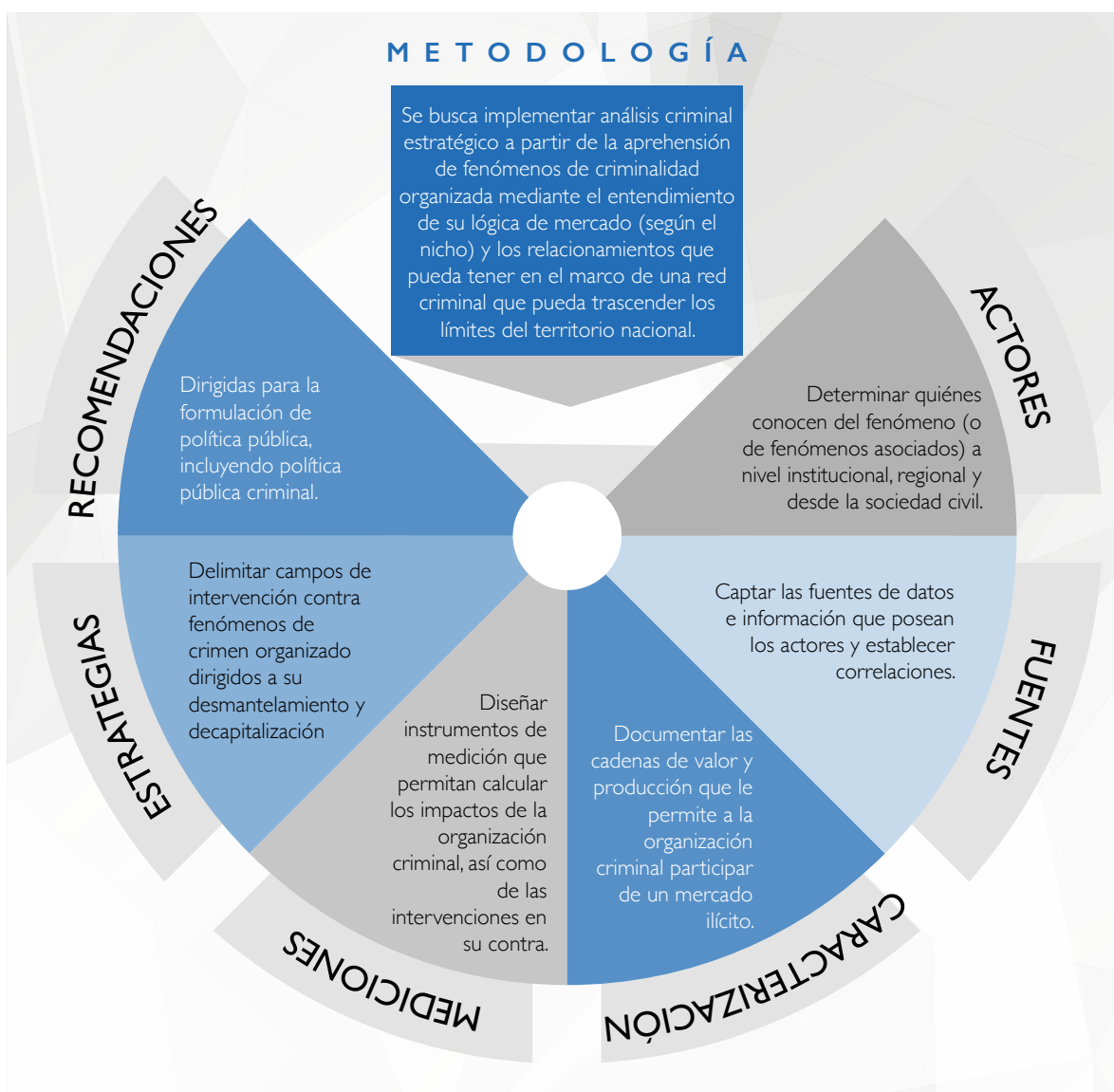
Metodológicamente, la propuesta de análisis criminal estratégico propuesta por el Observatorio contiene seis pasos para la aproximación a un fenómeno de criminalidad: en primer lugar, determinar qué actores intervienen en el problema de criminalidad, ya sean o no institucionales, cuál es su rol; en segundo lugar, el mapeo de las fuentes que estos actores producen, así como otro tipo de información relevante para comprender el fenómeno y las distintas reacciones sociales e institucionales que genera; en tercer lugar, la descripción y caracterización del fenómeno; en cuarto lugar, el diseño de instrumentos de medición que permitan dimensionar y hacer seguimiento de los elementos centrales en análisis; quinto, la identificación de estrategias para atender el fenómeno y, finalmente, las recomendaciones. Un ejemplo de esta metodología puede verse en la siguiente página.

Esta estrategia debe ser adoptada de acuerdo con la particularidad del fenómeno, así como de la definición del problema público, y no constituye una camisa de fuerza que impida generar una mayor riqueza en el

análisis y las recomendaciones de política para los tomadores de decisiones a todos los niveles. Por lo tanto, cada uno de los ejercicios de análisis tendrá que

proponer la metodología aplicable al problema que se pretenda abordar, de acuerdo con la perspectiva y el alcance.

Figura 11.
Ejemplo de metodología para el análisis de fenómenos de criminalidad organizada



Fuente: Observatorio de Política Criminal (2016)

9.2.1 Crimen organizado

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) entiende la criminalidad organizada como la ejercida por un grupo delictivo organizado, caracterizado por estar conformado por tres o más personas, con permanencia en el tiempo y con actuación concertada para la comisión de uno o más delitos con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

De un tiempo para acá se discuten las limitaciones descriptivas de la definición, por lo que la misma ONU ha publicado informes con los que ha pretendido ampliar el panorama. De este modo se habla de “crimen organizado serio” (UNODC, 2010b) y “crimen organizado transnacional” (UNODC, 2010a) para puntualizar características que puede tomar el crimen organizado, bien sea por su escala, su lógica de mercado, sus redes y flujos internacionales, su diversificación, su resiliencia, etcétera.

En Colombia se ha utilizado el término “grupos de crimen organizado” que aparece en la Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad en 2011. La función de este término fue escindir el fenómeno criminal de otros como el de “grupos armados ilegales”, que se confundía con otros fenómenos violentos y también grupales pero de inspiración política¹⁰¹.

Si bien el término permite colegir una pluralidad de actores que interactúan en grupo, lo cual es un avance a la perspectiva de la Convención de Palermo, es insuficiente porque focaliza su atención en los grupos en sí. De acuerdo con la UNODC, existen dos posiciones desde las cuales podemos aproximarnos al crimen organizado —en este

caso, transnacional—, necesarias y complementarias: desde los grupos de individuos que integran la organización de forma profesional, y desde los mercados ilícitos y los flujos que allí tienen lugar (UNODC, 2010a).

Siguiendo a la Corte Constitucional, la criminalidad organizada “funciona como una empresa y requiere como ella de elementos básicos como la existencia de normas internas, sistemas de comunicaciones especiales, división del trabajo, estructura jerárquica, rutinas y procedimientos estandarizados, competencias técnicas especializadas y profesionalización de sus miembros, lo cual potencia y multiplica su efectividad” (Corte Constitucional, Sentencia C-334 de 2013), lo que tiene, en consecuencia, un alcance mucho mayor que la criminalidad individual, “lo cual permite el sometimiento económico o político de sectores enteros de la sociedad”. Dentro de la criminalidad organizada se incluyen los delitos asociados al blanqueo de dinero, la corrupción, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de drogas y el tráfico de armas (fenómenos a los que se hará seguimiento según las prioridades de política).

Independiente de la discusión sobre la ideología de los grupos criminales herederos de las rutas y rentas de las estructuras paramilitares desmovilizadas, en virtud de los grandes efectos negativos que estas expresiones tienen sobre la seguridad ciudadana, el ejercicio de los derechos humanos, por los impactos económicos y políticos y, en especial, por el grado de violencia y afectación de la vida de las personas, la criminalidad organizada es un eje temático que debe ser abordado para la aprehensión de sus dinámicas, actores, consecuencias y efectos, a partir de los cuales se logren diseñar e implementar estrategias para su combate, tratamiento y prevención desde la perspectiva de la política criminal.

¹⁰¹ Esta distinción jugó un papel importante en los debates que llevaron a la promulgación de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), en tanto fue necesario determinar de forma explícita los actores políticos del conflicto armado interno y desconocer tal categoría a las bacrim.

En efecto, el fenómeno de las bandas criminales que heredaron o capturaron las actividades delictivas de los anteriores grupos paramilitares desmovilizados tras el proceso de justicia y paz dinamizó una ola de violencia desde entonces a partir de “redes de grupos más pequeños, atomizados y en pugna por el control de rutas del narcotráfico y otros negocios ilegales como la explotación ilegal de oro” (Comisión Asesora, 2012, p. 53). Las bacrim se han constituido en la principal fuente de inseguridad, delincuencia y violencia política en el país, razón por la cual constituye una de las prioridades del actual gobierno y de la Política Integral para la Lucha contra el Crimen Organizado en cabeza del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional.

Las bacrim han implicado la reconfiguración de la dinámica de la violencia y del crimen en Colombia, con concentración regional y énfasis en centros urbanos, que, además de vincularse a los negocios ilegales, son los principales responsables de “homicidios, masacres, asesinatos y atentados contra líderes sociales, sindicalistas y funcionarios del Estado, amenazas, restricciones a la libertad de movimiento de la población, numerosos casos de desplazamiento forzado y reclutamiento de menores” (Comisión Asesora, 2012, p. 54).

9.2.2. Corrupción

Un aspecto transversal que debe ser abordado en los distintos análisis, al igual que el expresado anteriormente, es la corrupción. Sobre este punto, la Comisión Asesora de Política Criminal planteó la necesidad de abordar este problema, desde la política criminal, por las siguientes razones (2012, p. 95-96):

- » La corrupción es la intromisión de intereses privados en la lógica de lo público.
- » La corrupción produce daños a la confianza ciudadana y a la efectividad del Estado.
- » Existen diversos factores que hacen posible la corrupción, como son los culturales, los institucionales y los políticos.

- » La macrocorrupción y el crimen organizado están íntimamente ligados y es necesario abordar los dos problemas de manera conjunta.
- » La corrupción tradicionalmente produce procesos de captura del Estado. En casos como el colombiano, de fragilidad estatal, se producen situaciones de reconfiguración cooptada del Estado.

Estos, entre otros aspectos, evidencian la necesidad de generar conocimiento para tomar decisiones sobre cómo enfrentar desde la política criminal el fenómeno de corrupción, pero a su vez de comprender cómo este internamente incide en todas las etapas de política criminal.

9.2.3. Violencia y delincuencia común

Si bien el crimen organizado es la mayor preocupación para los sectores de justicia y seguridad, observar las características en que se presentan los fenómenos violentos y delictivos que afectan a la ciudadanía cotidianamente y que no responden a las estructuras organizadas del crimen y, a la vez, la percepción ciudadana sobre la seguridad y la delincuencia es igualmente relevante para la acción pública en materia de política criminal, ya que, como lo expresó en su momento la Comisión Asesora, “es necesario no desestimar la importancia de que la política criminal enfrente otros comportamientos violentos, que afectan a amplios sectores de la población, (...) como son la violencia intrafamiliar y otras formas de ataque a la dignidad de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad” (2012, p. 59), así como su impacto en los sistemas penal, de responsabilidad penal para adolescentes y en el penitenciario. Por tanto, se identificarán las causas, dinámicas, víctimas y demás afectaciones, con las cuales se consideren las políticas de prevención y atención a las mismas, para brindar insumos con los cuales se realicen recomendaciones y ajustes que se requieren con el objetivo de hacer más efectivas las medidas de denuncia y de prevención.

9.2.4. Posacuerdo

Aplicar los mecanismos de justicia transicional, por un lado, y prever nuevos escenarios de configuración de la violencia y el crimen, por otro, son desafíos que enfrentan el diseño y la implementación de la política criminal una vez se alcance la firma del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto.

Respecto al primero, en las negociaciones entre el gobierno nacional y las Farc, se ha acordado crear la Jurisdicción Especial para la Paz, en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que a través de las Salas de Justicia y del Tribunal para la Paz logre “acabar con la impunidad, obtener verdad, contribuir a la reparación de las víctimas y juzgar e imponer sanciones a los responsables de los graves delitos cometidos durante el conflicto armado, particularmente los más graves y representativos, garantizando la no repetición” (Comunicado 60, 23 de septiembre de 2015). Esta jurisdicción cubre a todos los responsables que de manera directa o indirecta hayan participado en el conflicto armado. En este sentido, se incluye también la aplicación de la jurisdicción especial para la paz a los agentes del Estado con unos lineamientos especiales, como el deber de garantía y presunción de legalidad, entre otros¹⁰².

A su vez, y en el marco del citado Sistema, en términos de justicia y de las garantías de no repetición, se prevé

el desmantelamiento de las organizaciones criminales, entre estas, las herederas de las antiguas AUC, al tiempo que se contempla la ofensiva a aquellas que surjan con el fin de ocupar los territorios que queden sin el control que han ejercido históricamente las Farc en algunas regiones del país. En este sentido, el diseño de estrategias que conduzcan a la lucha contra el crimen organizado no solo es un asunto de fuerza pública; por el contrario, la política criminal ha de establecer los mecanismos de investigación, procesamiento y sanción judicial a quienes pertenecen a dichas organizaciones, así como diseñar “los instrumentos jurídicos y estratégicos para garantizar los derechos de las víctimas de los delitos” (Corte Constitucional, C-936 de 2010), junto a reglas de procedimiento que respondan a los criterios del debido proceso.

En este marco, el Observatorio tiene como objetivo contribuir al análisis de los resultados de la aplicación de los instrumentos judiciales y extrajudiciales que se apliquen en ocasión a la Jurisdicción Especial para la Paz, como las sanciones de restricción efectiva de la libertad, de la pena privativa de la libertad tanto para condenas entre cinco y ocho años o aquellas de hasta 20 años en condiciones ordinarias, la aplicación de la amnistía y a las acciones para el desmantelamiento de las organizaciones criminales. Tiene como desafío la realización de análisis prospectivos en relación con las nuevas dinámicas de violencia y criminalidad o a aquellas que han estado invisibilizadas a causa de la violencia política.

¹⁰² Ver al respecto Reyes, Yesid. Estos son los 10 puntos que explican la aplicación de justicia especial para la paz a los agentes del Estado. Diario *El Heraldo*, 20 de diciembre de 2015.

9.3

Enfoques diferenciales: géneros, comunidades con pertenencia étnica, personas en condición de discapacidad y otros grupos

Entender los contextos propios en que se implementa la política criminal, sus fundamentos y consecuencias e impactos, como la criminalización de ciertas conductas o de la normatividad sobre algunas orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género que se constituyen en violencia contra las personas LGBTI, como lo señala el informe de la CIDH (2015, p. 56) sobre el tema, requiere de la atención a los enfoques diferenciales y a las intersecciones que entre estos se presenten. La Comisión Asesora en su informe advierte sobre lo dicho que “los enfoques diferenciales de la política criminal derivados del principio de no discriminación no se reducen obviamente a los enfoques étnicos y de género, sino que obligan a tener en cuenta los impactos diferenciados de esta política sobre otras poblaciones tradicionalmente discriminadas o en situación de vulnerabilidad (...)” (2012, p. 24).

Hacer seguimiento a cada uno de los ejes anteriormente señalados con perspectivas diferenciales es, entonces, un reto adicional para el Observatorio, para que de esta manera construya insumos que permitan diseñar estrategias tanto de prevención como en las fases de criminalización acorde con las características propias de las mujeres, la población LGTBI, los adolescentes, las comunidades indígenas, afrodescendientes, rom y otras con pertenencia étnica, grupos con particularidades socioeconómicas, etcétera.

Con lo anterior, por ejemplo, se busca valorar el impacto diferencial que la criminalización primaria tiene sobre estas poblaciones; identificar las necesidades y oportunidades que el sistema penitenciario brinda a cada uno de estos grupos, acorde con sus cosmovisiones (para el caso de las comunidades étnicas) e identidades culturales o los requerimientos en salud y educación, y en la oferta de actividades para la resocialización. Al mismo tiempo, se pretende que los ejercicios de análisis caractericen aquellas prácticas violentas que dentro de los centros penitenciarios y carcelarios acontecen como son el prejuicio, la discriminación y las violaciones de derechos humanos en ocasión a la identidad sexual, al género, al grupo etario, a la pertenencia étnica u otros aspectos individuales y colectivos de las personas privadas de la libertad.

9.4

Medios de comunicación y política criminal

Los medios de comunicación son uno de los canales a través de los cuales determinados problemas sociales entran en la agenda pública y se hacen prioritarios para la política pública. Es importante realizar el monitoreo a medios con el fin de identificar y caracterizar el tipo de información que sobre la criminalidad estos producen permanentemente y, en especial, la construcción de la percepción de la ciudadanía sobre los fenómenos violentos y delincuenciales, siendo relevante para conocer sus preocupaciones, así como el contexto en que surgen las problemáticas, su comprensión y el medio para brindar respuestas de política, que superen las respuestas propias del populismo punitivo, toda vez que, como Alberto Binder (s.a.) ha señalado, la política criminal se ha construido sobre la existencia de “[un] mercado que proviene del espectáculo del miedo, que hace el nuevo amarillismo masivo, que nos aterra con sucesos reales o con la edición repetitiva de hechos ocurridos a veces a miles de kilómetros. [al tiempo que] existe [...] una industria política, que hace que muchos dirigentes prometan ‘mano dura’ (...)”.

Así mismo, se busca brindar los insumos para diseñar estrategias de trabajo conjunto con los medios de comunicación en relación con la sensibilización frente a las problemáticas asociadas al crimen, las acciones que se emprenden para su tratamiento o las decisiones de política, y de esta forma enriquecer el debate en torno a la aplicación del principio de oportunidad, la excepcionalidad de la prisión preventiva, la participación comunitaria en la resocialización y reintegración de aquellas personas condenadas, y en la disminución de prácticas violentas contra presuntos infractores.

Objetivos del Observatorio de Política Criminal

A partir de los desarrollos teóricos y metodológicos anteriores y de las necesidades en términos de gestión de la información antes advertidas, así como del enfoque metodológico y teórico desarrollado en este documento, a continuación se presentan los objetivos, general y específicos, que debe perseguir el Observatorio de Política Criminal en el ejercicio de sus actividades.

Objetivo general:

Servir de instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal como ente productor y sistematizador de información y centro de análisis sobre los temas relevantes para la política criminal con enfoque diferencial.

Objetivos específicos:

1. Diseñar, promover o desarrollar estudios relativos a la política criminal en torno a los fenómenos de crimen organizado, corrupción, lavado de activos, tráfico de migrantes y tráfico de estupefacientes.
2. Diseñar, promover o desarrollar estudios en materia de fenómenos criminales y política criminal de relevancia para la toma de decisiones que, cuando sea pertinente, tenga en cuenta criterios diferenciales en términos territoriales, étnicos y de género.
3. Centralizar y coordinar los sistemas de información existentes relativos a temas de la política criminal, así como promover mejoras y condiciones de interoperatividad.
4. Generar información periódica, confiable y de calidad sobre el estado de la política criminal del país en sus diferentes dimensiones o fases.
5. Gestionar la información propia o centralizada para que logre constituirse en insumo efectivo para la toma de decisiones en las instancias pertinentes, especialmente en el Consejo Superior de Política Criminal.
6. Generar esquemas de participación ciudadana transversales a los diferentes momentos de recolección y análisis de la información, y gestionar los insumos de allí adquiridos para que logren efectividad en la toma de decisiones.

Misión y visión

Misión

El Observatorio de Política Criminal es la instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal encargada de elaborar y promover la construcción de insumos de carácter técnico (teórico y empírico) para la toma de decisiones en materia de política criminal. Contribuye, a través del trabajo coordinado con los agentes involucrados en la política criminal, al seguimiento de los programas, proyectos y medidas adoptados con el fin de evaluar su efectividad y eficacia, de tal manera que dichas evaluaciones sirvan de insumo para la toma de decisiones que redunde en una política criminal más coherente, racional, empíricamente fundamentada y respetuosa de los principios constitucionales y los derechos humanos.

El Observatorio de Política Criminal estudia la criminalidad como un fenómeno social a partir de diversas aproximaciones teóricas y metodológicas para dar cuenta de cómo se presenta en la sociedad colombiana, haciendo énfasis en aquellos fenómenos delictivos que afectan de manera significativa la vida nacional, como la corrupción y las diferentes manifestaciones del crimen organizado.

Como principal instancia de estudio y análisis de la política criminal, está en constante relación con otros productores de información sobre fenómenos de criminalidad, funcionamiento de las instituciones que conforman la política criminal, los sistemas de responsabilidad penal y la situación penitenciaria y carcelaria, incluida la comunidad en general, entendida como sujeto activo de la política criminal. Esta relación es bidireccional y supone no solo compartir información, sino establecer acuerdos,

planes de trabajo conjuntos para el mejoramiento de la información sobre la política criminal, generar lineamientos para la recolección, categorización y presentación de los datos, generar esquemas integrados de formación en temas propios de la política criminal y de la gestión de la información para la toma de decisiones, entre otros.

Visión

Para el año 2030, el Observatorio de Política Criminal se habrá consolidado como un centro de pensamiento de la política criminal, articulado con todas las instituciones involucradas, y habrá afianzado su papel como generador de insumos técnicos para la toma de decisiones racionales, teórica y empíricamente fundamentadas.

Su labor contribuirá a la democratización de la política criminal, a la consolidación de sistemas y esquemas de información oportunos y confiables en materia de política criminal, que permitan, a su vez, la adopción de medidas coherentes eficaces y eficientes para atacar fenómenos de violencia y criminalidad, y para mejorar los programas de la política criminal en todas sus fases desde una perspectiva de derechos.

Su trabajo como interlocutor técnico, centralizador de la información con enfoque de gestión desde la perspectiva de la política criminal como política pública será un referente internacional para ejercicios similares y habrá dado al Estado colombiano las herramientas necesarias, en términos de información y de cultura de la información, para consolidarse como ejemplo internacional de la toma de decisiones en materia de política criminal.

Condiciones estructurales y organizacionales para el cumplimiento de la misión y visión

El cumplimiento de los objetivos y el consecuente desarrollo de la misión del Observatorio de Política Criminal requieren ciertas condiciones organizacionales que lo posibiliten. A continuación, se identifican y caracterizan las condiciones de posibilidad para el funcionamiento exitoso del Observatorio de Política Criminal en términos de ubicación y articulación institucional, y de estructuración administrativa interna.

Ubicación institucional

Debido a que el objetivo general del Observatorio de Política Criminal consiste en aportar insumos para la toma informada de decisiones en materia de política criminal, su cumplimiento dependerá de una correcta articulación de los procesos y procedimientos del Observatorio con las instancias asesoras y de toma de decisiones en la materia.

Una de las principales preocupaciones y motivaciones para la creación del Observatorio de Política Criminal tiene que ver con construir un esquema que permita no solo la producción de información y conocimiento, sino que esta información impacte efectivamente el proceso de toma de decisiones para la política criminal. Para esto, es necesario que el Observatorio esté articulado con la institucionalidad existente en términos de política criminal.

Así, debido a que en la actualidad es el Consejo Superior de Política Criminal el principal órgano asesor del gobierno nacional en materia de política criminal y que este debe “ser un organismo de conducción del más alto nivel (científico y funcional) y con instrumentos de evaluación para analizar los resultados y corregir las desviaciones de la política criminal y

penitenciaria. (...) El Consejo Superior de Política Criminal debe entonces ser la instancia responsable de la planeación estratégica y dirección de la política criminal así como del monitoreo y evaluación del funcionamiento de la justicia penal” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 79). Resulta conveniente y necesario que el Observatorio de Política Criminal funcione como un órgano asesor técnico del primero, de tal manera que la información y las recomendaciones que surjan de sus estudios e investigaciones lleguen efectivamente a las instituciones beneficiarias por un canal con respaldo institucional y político. Esta ubicación institucional respondería también a la recomendación de la Comisión Asesora relativa a que “el Consejo Superior de Política Criminal debe pasar a un modelo en el que la toma de decisiones de política criminal esté mejor informada, el cual se debe principalmente fundamentar en evidencia empírica” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 80); y a las órdenes de la Corte Constitucional relativas al fortalecimiento institucional del Consejo Superior de Política Criminal¹⁰³ y a la consolidación de una política criminal coherente, racional y fundamentada teórica y empíricamente¹⁰⁴.

“El desafío del Consejo Superior de Política Criminal es lograr un abordaje sistémico e integrado de la información que reúna la información sobre actos delictivos y violentos (delincuencia, victimización e inseguridad y penitenciaria) y los factores institucionales (indicadores de gestión, indicadores sectoriales, indicadores judiciales).

En un futuro **sería óptimo pensar en crear una institución independiente para la investigación, evaluación y desarrollo**, cuya función sea mejorar el conocimiento y el entendimiento de los fenómenos criminales y los asuntos de la justicia penal a través de la ciencia” (resaltado por fuera del texto original) (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 81).

El Observatorio de Política Criminal, en consecuencia, debe constituirse como esta institución independiente para la investigación y evaluación de la política criminal, como un órgano técnico asesor del Consejo Superior de Política Criminal integrado a sus esquemas de toma de decisiones y coordinarse con el Comité Técnico para el desarrollo conjunto de proyectos o actividades, y para la gestión de la información en pro de generar las condiciones institucionales y políticas para impactar efectivamente la toma de decisiones. Esta propuesta se ve respaldada, además, por el hecho de que, dentro de las funciones reglamentarias del Consejo Superior de Política Criminal, las siguientes hacen referencia a la gestión de la información dentro de la política criminal y serían desarrolladas, apoyadas o fortalecidas por el Observatorio de Política Criminal, toda vez que coinciden con sus objetivos: “Recomendar al Ministerio de Justicia y del Derecho la elaboración o contratación de estudios para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad; el nivel de cumplimiento del principio de proporcionalidad de las penas; la eficacia de las penas impuestas por los jueces; el cumplimiento de los fines de la pena y los demás aspectos relacionados con la política criminal del Estado; (...) Recopilar y evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad y asuntos relacionados; (...) Recomendar, con fundamento en estudios científicos, las bases y criterios de la política criminal, a mediano y largo plazo; (...) Realizar y promover intercambio de información, diagnósticos y análisis con las demás entidades del Estado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y otros centros de estudio del país o del exterior, dedicados al análisis y estudio de la política criminal y penitenciaria; (...) Promover, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, programas de capacitación, divulgación y promoción de los derechos humanos en los centros de reclusión, tanto para las personas privadas de la libertad como para sus familias y el personal de custodia y vigilancia y administrativo” (artículo 3, Decreto 2055 de 2014).

¹⁰³ Orden 22.7 de la Sentencia T-762 de 2015.

¹⁰⁴ Orden 22.3, 22.10 y 22.12 de la Sentencia T-762 de 2015.

Ahora bien, aunque el diseño institucional actual de la política criminal en el país ha puesto en el centro al Consejo Superior de Política Criminal, existen otras dos instancias de política criminal asociadas a él pero con intereses específicos en dos temas particulares que es necesario tener en cuenta a la hora de pensar la ubicación institucional del Observatorio de Política Criminal: el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), “instancia para la coordinación y articulación interinstitucional, intersectorial e intersistémica y la fijación de parámetros técnicos, que, entre otras, realizará el seguimiento y la evaluación de las acciones contempladas en las Leyes 906 de 2004, 1098 de 2006, 1453 de 2011, 1622 de 2013 y 1450 de 2011, en lo relacionado con la responsabilidad penal para adolescentes o las normas que la modifiquen o sustituyan, respetando en todo caso el marco de competencias constitucionales y legales de las entidades que lo conforman” (artículo 2, Decreto 1885 de 2015), y la Comisión de Seguimiento de las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario (CSCRSPC), que a partir de sus funciones, consagradas en el artículo 170 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 93 de la Ley 1709 de 2014¹⁰⁵, puede entenderse como un órgano asesor en materia de política penitenciaria y carcelaria, y encargado de verificar la normatividad y el estado de las condiciones de reclusión del sistema carcelario y penitenciario del país.

Como ya se mencionó, estas instancias hacen parte del andamiaje institucional de la política criminal del país, pero una revisión un poco más detallada del diseño permite mostrar su subordinación al Consejo Superior de Política Criminal. La CSCRSPC es, según la declaración explícita en sus funciones, “órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal y de las autoridades penitenciarias en materia de política penitenciaria y carcelaria” (numeral 3 del artículo 170 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 93 de la Ley 1709 de 2014). Por su parte, entre las funciones del SNCRPA está “Suministrar al Consejo Superior de Política Criminal la información y recomendaciones sobre el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes” (numeral 8 del artículo 5 del Decreto 1885 de 2015). Existe entre el Sistema y el Consejo Superior de Política Criminal una especie de paralelismo, en el que el primero tiene una composición y funciones de carácter general, mientras el segundo adquiere su carácter diferenciador de su especialidad y su preocupación adicional por la coordinación interinstitucional para la implementación de los planes, lineamientos y recomendaciones formuladas.

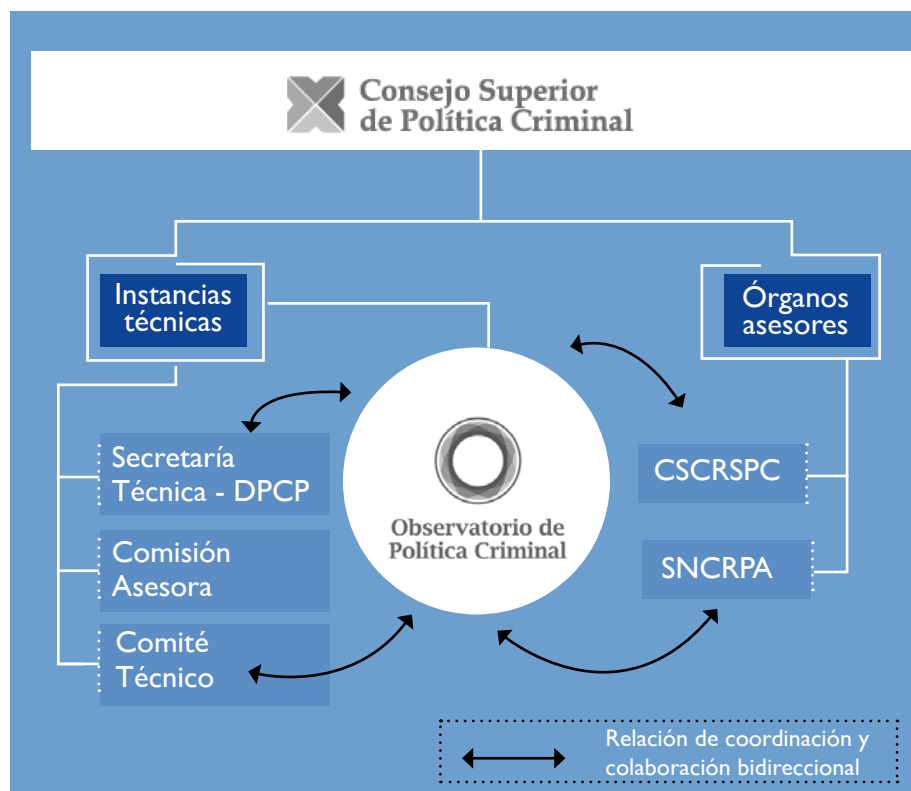
Así, el Consejo Superior de Política Criminal podría entenderse como el centralizador de la información, los lineamientos y las recomendaciones de política criminal para el Estado colombiano, que tiene, a su vez, cuatro instancias técnicas u órganos asesores de características diferentes: su Comité Técnico, la Comisión Asesora

¹⁰⁵ Texto original de las funciones del CSCRSPC. Esta comisión tendrá como funciones y facultades las siguientes: “1. evaluar y estudiar la normatividad existente en materia penitenciaria y carcelaria; 2. realizar visitas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país; 3. ser el órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal y de las autoridades penitenciarias en materia de política penitenciaria y carcelaria; 4. elaborar informes periódicos sobre el estado de las condiciones de reclusión del sistema penitenciario y carcelario y de los establecimientos penitenciarios, con especial atención a la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa. Estos informes se harán anualmente y se presentarán al gobierno nacional; 5. monitorizar de manera continua y permanente el estado de hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario y de cada uno de los establecimientos penitenciarios que lo conforman. Con este fin, el Inpec entregará informes diarios sobre el número de personas detenidas en los establecimientos penitenciarios, el grado de hacinamiento en cada uno de ellos y el grado de hacinamiento del sistema en su conjunto; 6. verificar que las unidades de prestación de servicios de salud existentes dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios cuenten con la infraestructura e insumos necesarios para tal fin; 7. revisar las condiciones de infraestructura que garanticen la provisión de servicios de calidad, como agua potable, luz y demás que fomenten un ambiente saludable”. Artículo 170 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 93 de la Ley 1709 de 2014..

de Política Criminal, el SNCRPA y la CSCRSPC. El Observatorio, en este sentido, deberá erigirse como una nueva instancia técnica asesora transversal a las demás y especializada en la generación de insumos (estudios,

investigaciones) y, de manera más genérica, a la gestión de la información, para la toma de decisiones de todo el sistema. La figura a continuación pretende mostrar el esquema institucional que acá se recomienda.

Figura 12.
Ubicación
institucional
del
Observatorio
de Política
Criminal



Ahora bien, el hecho de que la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho ejerza la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo Superior de Política Criminal y, además, la Presidencia del SNCRPA y la Secretaría Técnica del CSCRSPC, y que siguiendo estas funciones haya construido una estructura administrativa dividida en tres grupos de trabajo articulados cada uno alrededor de alguna de estas instancias interinstitucionales, hace que resulte coherente con los objetivos, la misión y la visión del Observatorio de Política Criminal, que éste haga

parte de la Dirección y dependa administrativamente de ella, pues su ubicación administrativa garantizaría un canal efectivo de comunicación con los agentes decisores de la política criminal. La Dirección de Política Criminal, además, tiene entre sus funciones reglamentarias algunas que serán desarrolladas por el Observatorio de Política Criminal y, como se mostró en el *Diagnóstico de gestión de la información de la DPCP*¹⁰⁶, requiere de una instancia interna que centralice y coordine sus funciones en torno a la generación y gestión de la información en materia de política criminal.

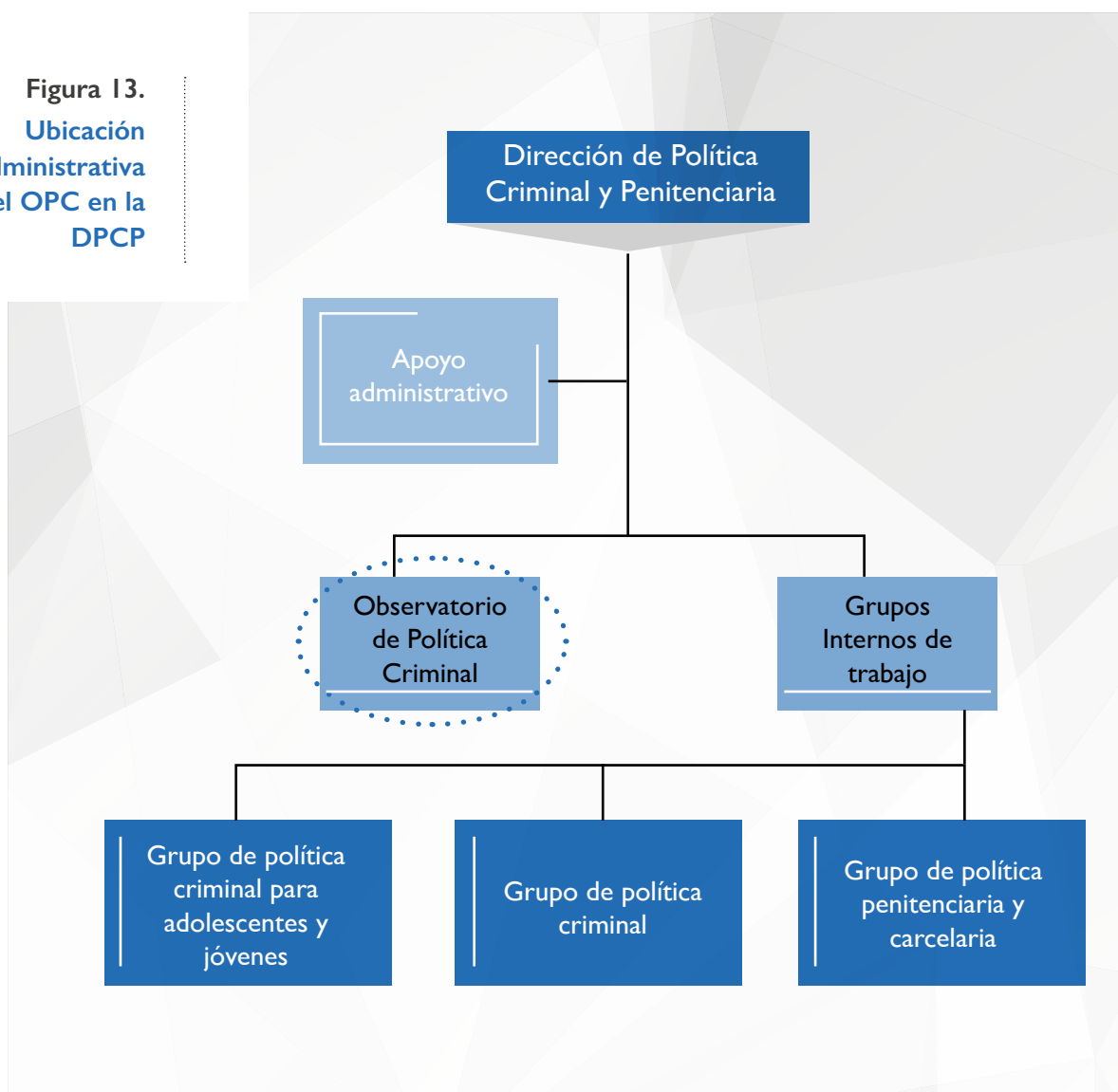
¹⁰⁶ Ver conclusiones y recomendaciones del documento técnico Diagnóstico de gestión de la información de la DPCP (Observatorio de Política Criminal, 2016A)..

Así, resulta recomendable que el Observatorio de Política Criminal pertenezca administrativamente a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, y dependa directamente de la oficina del (de la) director(a). Es indispensable, para la consecución de los objetivos del Observatorio, que éste esté en constante y coordinada comunicación y colaboración con los tres grupo internos de trabajo que se han conformado en la Dirección. La relación que debe existir entre los tres grupos y el Observatorio debe

ser una relación de mutua colaboración e intercambio de información constante que permita trabajos integrados cuando la especialidad así lo requiera.

La figura a continuación muestra de manera esquemática la ubicación institucional que se concibe como condición de posibilidad para el éxito de los objetivos que se ha propuesto el Observatorio de Política Criminal en relación con la estructura actual de la Dirección de Política Criminal.

Figura 13.
Ubicación
administrativa
del OPC en la
DPCP



Estructura administrativa

“No puede decirse, entonces, que hay una única o mejor forma de observar (metodología) ni consolidar (estructura) un observatorio de política criminal. Cada contexto y cada requerimiento específico marcarán las pautas y alcances e incluso los objetivos mismos del observatorio y del ejercicio de observación y seguimiento”.

El diseño de la estructura administrativa de una organización¹⁰⁷ debe ser entendido como un proceso, y en este sentido no se trata de una toma de decisiones de carácter permanente sino, por el contrario, sujeta a constante revisión y reformulación. Una imagen estática del diseño organizacional y de la estructura administrativa de una organización resulta incoherente con el hecho de estar en un entorno continuamente cambiante y de estar constituida ella misma, como un ente social capaz de modificarse para responder a nuevos desafíos (Weick, 1993). Así, la estructura administrativa que acá se propone responde a las que se han considerado, a lo largo de este documento, como las necesidades y características principales del entorno y los objetivos, y la misión que el Observatorio de Política Criminal se ha propuesto, pero el desarrollo de sus actividades podrá, eventualmente, generar cambios o mejoras que adecuen la estructura a sus necesidades efectivas o cambiantes.

Diseñar una estructura administrativa supone dos cosas fundamentalmente: elaborar planes que permitan concebir, fragmentar y coordinar unidades de actividad para conseguir objetivos concretos, y operativizar

dichos planes en acciones que permitan la coordinación, comunicación y control entre las unidades creadas con el fin de dar cuenta efectiva y eficiente de los procesos de la organización y del cumplimiento de sus metas (Rico y Fernández Ríos, 2002).

Para el caso del Observatorio de Política Criminal, se ha escogido una estructura administrativa basada en la distribución funcional y en la especialización de las labores que deben ser articuladas y coordinadas para el éxito de la producción académica y de las subsiguientes recomendaciones de política con los enfoques metodológicos que se han venido considerando y con la pretensión de impacto efectivo en la toma de decisiones, que es el objetivo fundamental de la existencia del Observatorio de Política Criminal.

En esta medida, se considera deseable una estructura administrativa consistente en un líder de investigación, apoyado para asuntos administrativos por un asistente y tres unidades de trabajo definidas y diferenciadas por su especialidad en relación con la parte del proceso o a la naturaleza de su actividad en la generación de insumos para la toma de decisiones de política criminal. Estas tres unidades serían: equipo de información y seguimiento, equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana, y equipo de analistas para la política criminal.

El líder de investigación del Observatorio de Política Criminal debe funcionar como agente articulador con los coordinadores de los grupos internos de trabajo y el director de Política Criminal. Esta colaboración armónica es fundamental para articular las decisiones de planeación estratégica de tal manera que el Observatorio de Política Criminal se vincule efectivamente a los procesos de toma de decisiones de la política criminal que son apoyados por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria y, de manera más específica, por los grupos internos

¹⁰⁷ Entiéndase organización de una manera laxa. Para efectos ilustrativos, se presenta la siguiente definición: “Las organizaciones son 1) entidades sociales que 2) están dirigidas a las metas, 3) diseñadas como sistemas de actividades estructuradas y coordinadas en forma deliberada y 4) están vinculadas al entorno” (Daft, 2011).

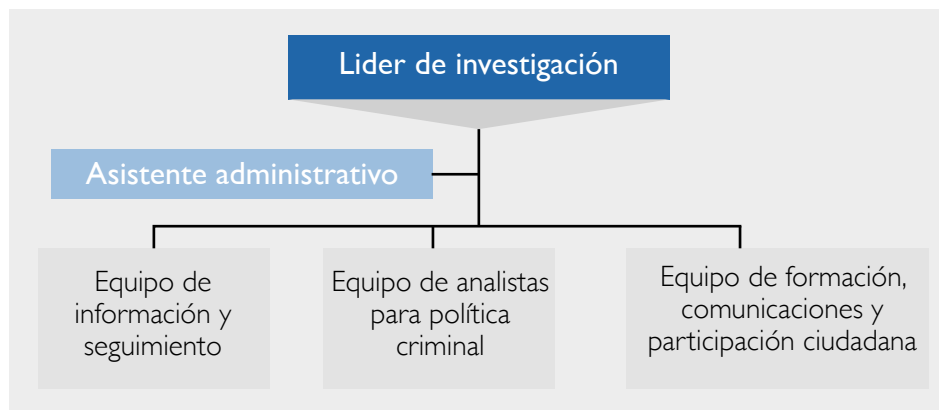
de trabajo. El líder de investigación estará encargado de los aspectos estratégicos y de velar por la adecuada coordinación entre los equipos de trabajo. En esa medida, se espera que el líder, junto con los coordinadores y el director, se encargue de generar los lineamientos de funcionamiento del Observatorio de Política Criminal, los planes de acción que surjan de ejercicios reflexivos de priorización y la distribución y adecuación de los grupos de trabajo por proyecto, integrados por miembros de los diferentes equipos según las necesidades particulares de cada uno.

El proceso de liderazgo que acá se plantea no consiste en un ejercicio de poder vertical en el que el líder de investigación ordena la manera de hacer las cosas y el reparto de los recursos y funciones entre los miembros del Observatorio, sino que se trata de un proceso horizontal y participativo, en el que las decisiones, moderadas por el líder de investigación, se

toman a partir del acuerdo entre los integrantes del Observatorio. Esta estructura democrática responde adecuadamente a la naturaleza analítica y reflexiva de las labores que desempeña el Observatorio de Política Criminal y a las calidades y especialidades de las personas que lo integran. Debido a que cada proyecto o tema de investigación o análisis tiene particularidades propias y que los miembros de cada grupo son los expertos en sus áreas de influencia, el liderazgo de cada proyecto no puede desconocer sus opiniones y aportes, sino que, por el contrario, el éxito de su ejercicio depende de integrarlos en la toma de decisiones como agente articulador mucho más que como agente de autoridad.

La Figura 14 muestra la estructura administrativa propuesta. Su interpretación con respecto a las relaciones de jerarquía deberá tener en cuenta las aclaraciones hechas en el párrafo anterior.

Figura 14.
Estructura
administrativa
del
Observatorio
de Política
Criminal



Como ya se mencionó, las unidades creadas fueron diseñadas para responder a un criterio de especialización en las dimensiones que, según los enfoques metodológicos desarrollados en este documento se requieren para dar cumplimiento a los objetivos que se propone. A continuación, se hará una breve caracterización de las particularidades de cada equipo.

Equipo de información y seguimiento

El equipo de información y seguimiento será el encargado de prestar al Observatorio de Política Criminal, y a todos los proyectos que en él se desarrollen, apoyo en el tema de consecución de la información y manejo de datos. Será el encargado de dar cuenta del componente técnico de manejo de información, de estructuración de esquemas de flujo

de información dentro de la Dirección de Política Criminal, del Ministerio de Justicia y del Derecho y de los acuerdos para construir o compartir información con otras entidades o instituciones, en colaboración con las instancias internas que sean del caso.

Las funciones de este equipo de trabajo serán las siguientes:

- i. Coordinar la consecución de datos e información para los estudios e investigaciones que emprenda el Observatorio de Política Criminal según las necesidades definidas de manera conjunta con los otros equipos de trabajo y de la mano de la Oficina de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho o quien haga sus veces. Esta función incluye el apoyo técnico desde el enfoque de la política criminal a los procesos de mejoramiento de los sistemas de información existentes, solicitudes de información en coordinación con las instancias pertinentes y seguimiento de medios.
- ii. Apoyar el diseño, la administración y el proceso de mejoramiento del Sistema de Información de Política Criminal en coordinación con las instancias y entidades correspondientes, así como apoyar técnicamente al Comité de Información del Consejo Superior de Política Criminal.
- iii. Apoyar y promover iniciativas territoriales de recolección de información sobre fenómenos de criminalización y resultados de programas o medidas de política criminal a nivel territorial, en cumplimiento a las órdenes constitucionales y recomendaciones, en general, con respecto a la regionalización de la política criminal y a la vinculación comprometida de las entidades territoriales en el ciclo de la política criminal. Para esto, el equipo debe apoyar técnicamente el diseño y puesta en marcha de metodologías de recolección de información que atiendan a las particularidades de las regiones y al mismo tiempo respondan a criterios generales de política criminal que permitan ejercicios de análisis comparado.

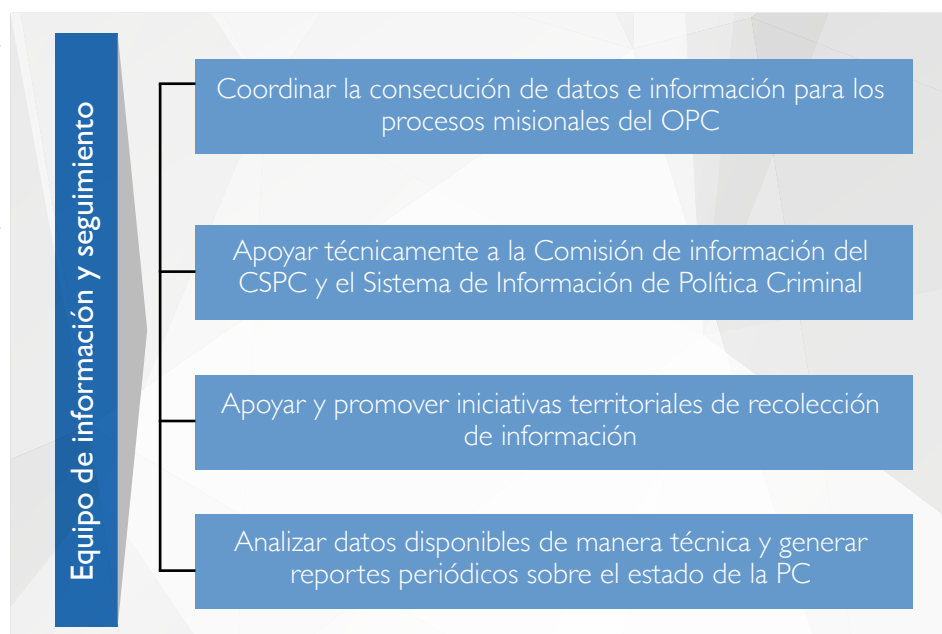
- iv. Gestionar técnicamente, con el apoyo de la Oficina de Información en Justicia o quien haga sus veces, y con las demás entidades que se requiera, el análisis de datos disponible sobre el estado de la Política Criminal en el país y generar reportes periódicos sobre los temas, programas o medidas que hayan sido priorizadas en el plan de acción del Observatorio o que respondan a situaciones coyunturales de necesidades de información del Consejo Superior de Política Criminal o alguno de sus órganos asesores o instancias técnicas. El diseño y la definición del contenido de los boletines, su periodicidad y cantidad dependerá de los planes de acción que debe hacer el Observatorio de Política Criminal de manera participativa y de los recursos disponibles. Esta función supone un importante contenido técnico en términos de minería de datos, de ejercicios estadísticos de evaluación de política y de presentación sistemática de los resultados encontrados.

La figura 15 muestra de manera esquemática las principales funciones del equipo de información y seguimiento (ver Figura 15).

Equipo de analistas para la política criminal

El equipo de analistas para la política criminal tiene a su cargo liderar los procesos misionales de generación de estudios e investigaciones en los principales temas de política criminal. Además de aumentar el conocimiento en general sobre los temas que aborda, el desarrollo de estudios tiene un objetivo inmediato del que no puede desentenderse y es responder a las necesidades de información de los decisores de política criminal. En otras palabras, la definición de qué tipo de estudio realizar y qué temas priorizar no puede ser ajena a las necesidades de información para la toma de decisiones en materia de política criminal, no puede estar ajena al proceso de identificación y caracterización del *problema público*. El equipo de analistas para la política criminal consiste en un grupo de expertos de diferentes disciplinas que dirigirán, con el apoyo de miembros de los demás equipos, las investigaciones que desarrollará el Observatorio de Política Criminal en el marco de la agenda de la política criminal del país.

Figura 15.
Funciones del equipo de información y seguimiento



Los estudios desarrollados en cabeza del equipo de analistas para la política criminal deberán responder a las principales necesidades de información (no solo datos) de la política criminal identificadas en los diferentes documentos de diagnóstico que ha construido el Observatorio de Política Criminal. En consecuencia, en la presente propuesta de diseño institucional, estas necesidades han sido agrupadas en cuatro categorías que darán lugar a los procesos misionales del Observatorio de Política Criminal: corrupción, crimen organizado y lavado de activos¹⁰⁸; fenómenos y factores de criminalidad; prevención y criminalización primaria, y, justicia restaurativa y sistemas penales.

La diversidad de los temas que pueden ser objeto de interés para ser abordados por el Observatorio de Política Criminal y la diversidad de las metodologías que pueden ser escogidas según los temas y los intereses investigativos no permiten establecer un

único procedimiento, pero pueden rastrearse o identificarse algunas características que, debido al enfoque de gestión de la información en las políticas públicas, pueden ser comunes a todos. Estos aspectos que, en general, debe contener un estudio coherente con los postulados del enfoque de política pública dan forma a las funciones del equipo de analistas para la política criminal que se exponen a continuación:

- i. Identificar los actores relevantes y promover su activa participación en los estudios que se emprendan: en un enfoque de política pública, y teniendo en cuenta que los estudios que impulsa y desarrolla el Observatorio de Política Criminal pretenden impactar efectivamente el proceso de toma de decisiones de los agentes de la política criminal, todo estudio que se aborde debe contar de manera preliminar con la identificación de los actores involucrados,

¹⁰⁸ Estos temas priorizados responden a los fenómenos identificados como especialmente graves en nuestra sociedad y hacen parte de la agenda política de asuntos priorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Esto no obsta para que, si eventualmente la realidad social varía, sean otros los fenómenos identificados como dignos de una atención especial y ocupen el lugar de los que acá aparecen.

cualquiera sea su nivel y carácter de intervención o afectación, y las fuentes de información que sobre el particular existen. Identificar los actores y las fuentes de información como primer paso de cualquier ejercicio de investigación permitirá abrir la posibilidad de incorporar desde el inicio a los actores, involucrarlos y comprometerlos no solo en el desarrollo del estudio, garantizando más fácil acceso a la información necesaria, sino, además y quizá más importante, comprometerlos con sus resultados. Es el primer paso para que los estudios del Observatorio de Política Criminal sean advertidos efectivamente como insumos para la toma de decisiones y no solo como meros ejercicios académicos.

ii. Construir metodologías de investigación con enfoque diferencial, según el objeto de estudio: el equipo de analistas para la política criminal tendrá a su cargo la dirección de la construcción y caracterización de metodologías de investigación adecuadas para abordar los diversos temas de interés para la política criminal, ya sea porque dicha metodología va a ser utilizada por el Observatorio de Política Criminal para desarrollar sus propias investigaciones, o porque podrá servir de insumo y guía para que otras instancias (entes territoriales, otros observatorios, universidades, centros de investigación, etcétera) desarrollen estudios que puedan ser útiles para la toma de decisiones en materia de política criminal. La reflexión y toma de decisiones con respecto a la metodología a emplear en una investigación es quizá el momento más importante, porque una buena metodología identifica enfoques teóricos, genera precisiones conceptuales, promueve la objetividad y la legitimidad en las conclusiones y da rigor investigativo. La construcción de la metodología de estudio dependerá en cada caso del objeto bajo análisis y de los intereses al investigar; es decir, dependerá de qué quiere ver y qué se está buscando. En este sentido, dependiendo del objeto, el equipo de analistas para la política criminal del Observatorio de Política Criminal, en coordinación con los otros dos equipos que aportarán criterios

desde su especialidad, tiene la función de garantizar la inclusión de un enfoque diferenciado (en términos territoriales, de género, étnicos, etcétera) en las metodologías que promueva o desarrolle.

iii. Caracterización del fenómeno o asunto e identificación, caracterización y aplicación de categorías de análisis: todo estudio o investigación, independientemente de su carácter: teórico, dogmático, empírico, institucional, etcétera, requiere metodológicamente una caracterización de su objeto (independientemente de los criterios que se escojan para dicha caracterización: análisis conceptual, descripción fáctica, medición estadísticas, tendencias, narrativa, etcétera) y la identificación de categorías o criterios de análisis que permitirán extraer conclusiones y posteriormente construir lineamientos y recomendaciones. El grupo de analistas para la política criminal, una vez ha identificado la metodología adecuada para el estudio que realiza, la materializa precisamente en el proceso de caracterización y análisis del objeto. La construcción de categorías y criterios de análisis debe siempre responder a los postulados metodológicos que en general ha adoptado el Observatorio de Política Criminal, esto es, un enfoque de política criminal como política pública enmarcada en un enfoque de derechos.

iv. Generar recomendaciones y lineamientos de política criminal capaces de servir de insumo para la toma de decisiones: como ya se ha dicho in extenso, el objetivo del Observatorio de Política Criminal es generar insumos con impacto en la toma de decisiones en materia de política criminal, por lo que es fundamental que sus procesos misionales de observación, seguimiento y análisis, concluyan con recomendaciones puntuales y particulares para el mejoramiento de política criminal en el país. Los lineamientos y recomendaciones que deben ser el principal resultado de los estudios que emprenda el Observatorio de Política Criminal tendrán la garantía de estar soportados teórica o empíricamente (según el asunto), por

lo que tendrán las condiciones adecuadas para transformarse en insumos de alto impacto en la toma de decisiones. Esta función del equipo de analistas para la política criminal debe estar en estrecha relación de coordinación con la función de socialización y generación de impacto

del grupo de formación, comunicaciones y participación ciudadana.

La figura a continuación muestra de manera esquemática las principales funciones del equipo de analistas para la política criminal.

Figura 16.
Funciones
equipo de
analistas para
la política
criminal



Equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana

El equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana será el encargado de asegurar un adecuado flujo de la información recopilada o producida por el Observatorio de Política Criminal, tanto en el Observatorio y la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, como hacia los demás agentes que puedan ser beneficiarios de la información producida, y construir estrategias de comunicación de cara a la ciudadanía en general como estrategia de información y formación de la opinión pública los principales temas de la política criminal.

Este equipo tendrá, además, la tarea fundamental de transversalizar la participación ciudadana en todos los proyectos de estudios e investigación del Observatorio de Política Criminal que, por la naturaleza de su

objeto, lo permitan, así como promover, generar o facilitar las herramientas de participación ciudadana idóneas para los proceso de formulación y toma de decisiones en materia de política criminal. En el ejercicio de estas responsabilidades, el equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana tendrá las siguientes funciones:

- a. Diseñar y coordinar estrategias de formación a funcionarios y de sensibilización a la comunidad en general sobre los principales temas de la Política Criminal. La formación de los funcionarios del Observatorio de Política Criminal y de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en temas de gestión de la información, de metodologías de investigación y de los principales temas de la política criminal es una condición de posibilidad para el éxito de un enfoque de gestión de la información

como el que se propone. El equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana tendrá la función de diseñar y llevar a cabo procesos de formación dirigidos principalmente para los funcionarios de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, pero eventualmente extensibles a funcionarios de otras instituciones, así como diseñar y llevar a cabo estrategias de información a la comunidad sobre los principales temas de la política criminal y las principales decisiones que se vayan tomando al respecto. Este flujo unidireccional del Observatorio hacia la comunidad no limita el ejercicio de participación ciudadana, es apenas un paso previo necesario que aumenta las posibilidades de una participación mejor informada en sentido contrario, esto es, de la ciudadanía hacia el Observatorio de Política Criminal, siendo ésta una fuente de información valiosa para sus procesos misionales.

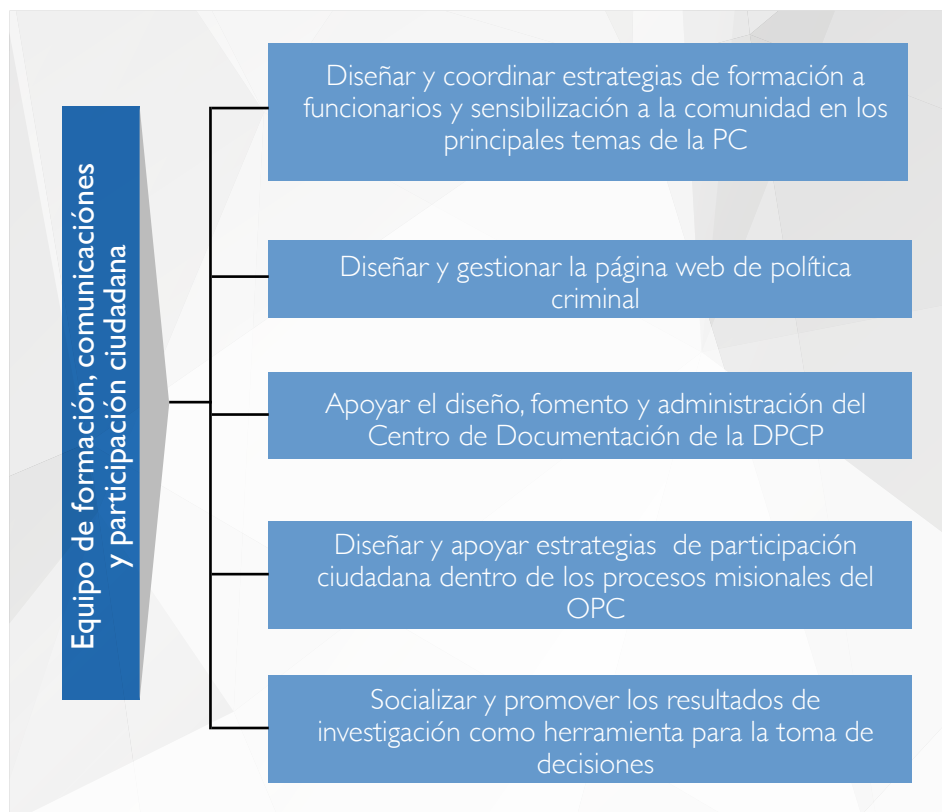
- b. Diseñar y gestionar la página web de política criminal, que debe consolidarse como un escenario efectivo que posibilite, por un lado, la difusión de los resultados de los estudios e investigaciones del Observatorio de Política Criminal y de los principales documentos relevantes de la política criminal del país y, por otro lado, un canal de participación ciudadana por medio del cual la ciudadanía pueda emitir sus opiniones y éstas puedan ser canalizadas dentro de los procesos misionales del Observatorio de Política Criminal o dentro de los procesos de toma de decisiones de política criminal. Esta función tiene diferentes dimensiones: una técnica de diseño y mantenimiento del portal web, actualización de la información y documentación por publicar, que debe desarrollarse de la mano de la oficina de sistemas del Ministerio de Justicia y el web master y de la oficina de prensa; otra dimensión estratégica de diseño de metodologías de participación ciudadana apoyadas en la página web para el desarrollo de los proyectos de estudio o investigación que emprenda el Observatorio de Política Criminal; una dimensión de gestión de la información relativa a la sistematización de la información recogida por la plataforma y su direccionamiento al agente interesado con el fin de que sea efectivamente tenida en cuenta como insumo, ya sea para el desarrollo de los procesos misionales del Observatorio o para la toma directa de decisiones.
- c. Apoyar a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia en el diseño, la creación, el mejoramiento continuo y la administración del centro de información de la Dirección. Esta función surge de la necesidad advertida en el *Diagnóstico de gestión de la información de la Dirección de Política Criminal* (Observatorio de Política Criminal, 2015A), que dentro de sus conclusiones y recomendaciones incluye la necesidad de contar con herramientas tecnológicas que sean advertidas como idóneas para gestionar la documentación producida por la misma Dirección o que resulta importante para el correcto desempeño de las funciones de funcionarios y contratistas. Este centro de documentación debe servir como una herramienta de gestión de la información que facilite y agilice el trabajo de los funcionarios.
- d. Diseñar y apoyar estrategias de participación ciudadana dentro de los procesos misionales del Observatorio de Política Criminal. Como se verá en la siguiente sección del presente documento técnico, los procesos misionales del Observatorio de Política Criminal se relacionan con la construcción de insumos (estudios e investigaciones) sobre los diferentes temas de interés de la política criminal. Debido al enfoque de política pública que ha adoptado el Observatorio de Política Criminal, la participación activa de la ciudadanía debe tener un lugar central y transversal. Así, el equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana tendrá la función de apoyar a los otros equipos y a todos los procesos del Observatorio en la incorporación de estrategias de participación ciudadana cuando esta sea posible.
- e. Socializar y promover los resultados de investigación como herramientas para la toma de

decisiones. Quizá uno de los retos más importantes a los que se enfrenta el Observatorio de Política Criminal es conseguir que sus productos tengan impacto en la toma de decisiones. Así, la gestión de la información y su conducción hacia los agentes decisores de política criminal no pueden ser dejados al azar; requieren ser asumidos directamente por el Observatorio como una de sus tareas fundamentales. La función de socializar los resultados de la labor del Observatorio supone varias actividades: la creación de canales de comunicación con las entidades beneficiarias; la ubicación institucional del Observatorio de Política Criminal facilita este asunto en la medida en

que está directamente vinculado con el Consejo Superior de Política Criminal, y por intermedio de éste con los principales agentes de la política criminal. Igualmente, la gestión de la información, la creación de una estrategia de socialización de los productos del Observatorio de Política Criminal, que tengan como objetivo fundamental que los productos impacten efectivamente la toma de decisiones, y que sean conocidos por los agentes decisores en el momento oportuno.

La figura a continuación muestra de manera esquemática las principales funciones del equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana.

Figura 17.
Funciones equipo de formación comunicaciones y participación ciudadana



Diseño de procesos y procedimientos del Observatorio de política Criminal

Un proceso es definido como “la serie de fases o etapas secuenciales e interdependientes, orientadas a la consecución de un resultado, en el que se agrega valor a un insumo y se contribuye a la satisfacción de una necesidad” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012).

Los procedimientos, por su parte, “permiten precisar la forma de hacer algo. Incluyen el qué, el cómo y a quién corresponde el desarrollo de la tarea, e involucran los elementos técnicos que se deben emplear, las condiciones requeridas, los alcances y limitaciones fijadas, el número y características del personal que interviene, entre otros. Se definen como el conjunto de especificaciones requeridas para cumplir una fase o etapa perteneciente a un proceso, que varía de acuerdo con los requisitos y con el tipo de resultado esperado” (Departamento Administrativo de la Función Pública y Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010).

A continuación se presentan los procesos y procedimientos diseñados para el Observatorio de Política Criminal, teniendo en cuenta su misión, los objetivos que persigue y su naturaleza institucional.

Procesos del Observatorio de Política Criminal

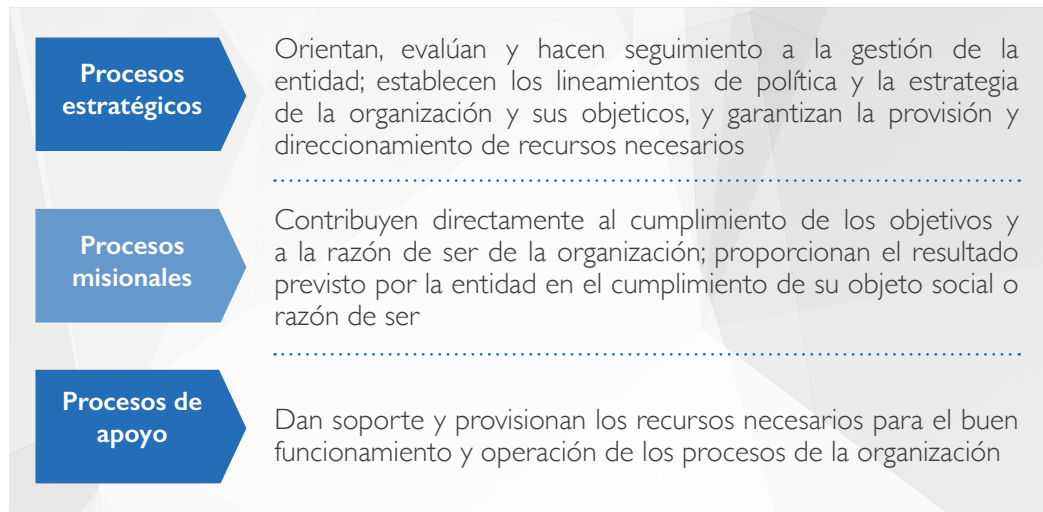
Una organización puede tener procesos de distinta naturaleza. Para el caso del Observatorio de Política Criminal y Penitenciaria, se han diseñado procesos que responden a tres categorías, clases o niveles distintos: procesos estratégicos, misionales y de apoyo.

La figura que se presenta a continuación expone la caracterización general de cada nivel de procesos

siguiendo la *Guía de modernización de las entidades públicas del DAFP* y la *Guía nacional para la simplificación, el mejoramiento y la racionalización de*

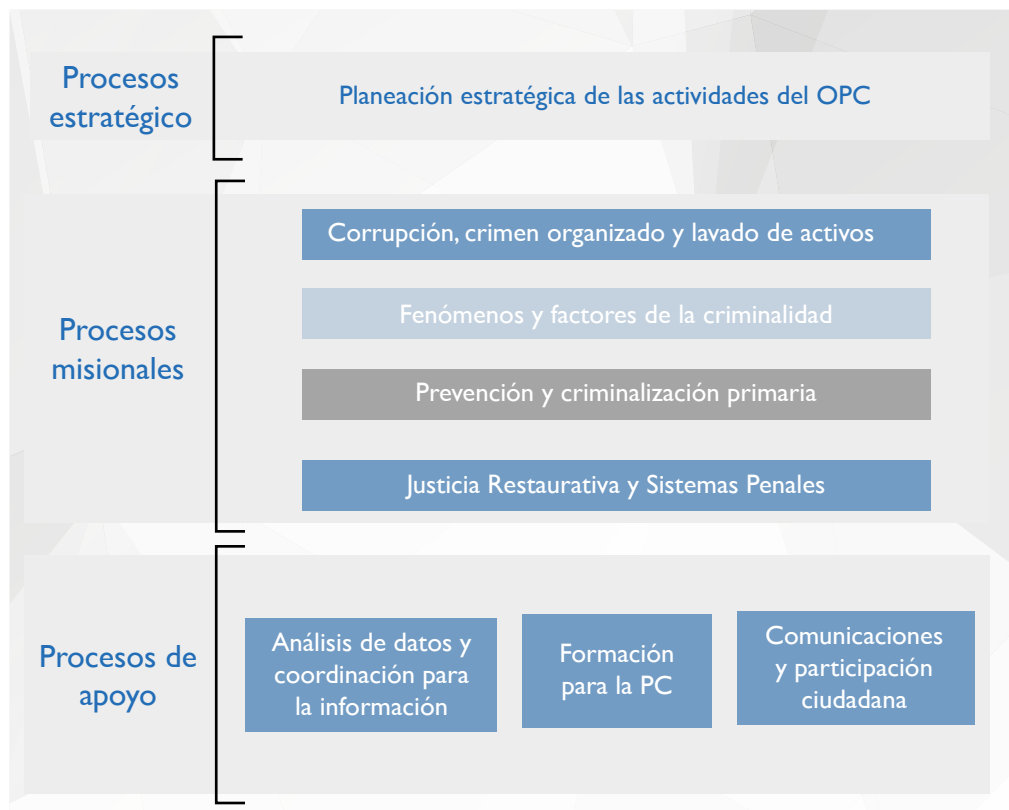
procesos, procedimientos y trámites elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Figura 18.
Tipos de proceso



Para el caso del Observatorio de Política Criminal se identificaron ocho procesos: uno estratégico, cuatro misionales y tres de apoyo. La figura a continuación los presenta de manera esquemática.

Figura 19.
Procesos Observatorio de Política Criminal



Un proceso, siguiendo la definición institucional arriba expuesta debe ser descrito apelando a tres categorías de análisis: unos insumos a partir de los cuales se genera el proceso de transformación y aumento de valor; la caracterización de la transformación que supone el proceso y unos resultados o productos que surgen de la transformación y que son el objetivo mismo del proceso.

A continuación, se presenta la definición de cada uno de los procesos antes mencionados a partir de las categorías de análisis de descripción.

Proceso estratégico

El carácter estratégico del proceso de Planeación estratégica de las actividades del Observatorio de Política Criminal tiene como principal objetivo establecer los lineamientos generales de funcionamiento del Observatorio, identificar y priorizar los temas de investigación a partir de las necesidades de la política criminal y las estrategias para apoyar la consolidación de sistemas de información adecuados y asegurar el impacto de la información en la toma de decisiones en materia de política criminal.

Insumo	Fuente	Descripción de la transformación	Responsable	Resultados	Beneficiarios
Intereses y prioridades políticas	Agenda legislativa	A partir de los insumos y los recursos disponibles, diseñar y formular, de manera conjunta con los equipos de trabajo, los lineamientos y planes del OPC para cumplir sus objetivos.	Lider de investigación	Lineamientos metodológicos	Equipos de trabajo OPC
	Plan de política criminal y demás documentos de política				Otras entidades
Necesidades de información de la PC	CSPC			Equipos de trabajo OPC	
	OPC (participación ciudadana)			MJD-DPCP	
	Otras instancias de PC			CSPC	
				Planes de acción	Equipos de trabajo OPC

Procesos misionales

Los procesos misionales del Observatorio de Política Criminal arriba identificados son los siguientes:

- Proceso de estudios e investigaciones sobre corrupción, crimen organizado y lavado de activos.
- Proceso de estudios e investigaciones sobre factores y fenómenos de la criminalidad
- Proceso de estudios e investigaciones sobre prevención, criminalización primaria y populismo punitivo.
- Proceso de estudios e investigaciones sobre justicia restaurativa y sistemas penales.

La identificación de estos procesos responde al criterio técnico de especialización en el producto, es decir, aunque podrían ser agrupados en un macroproceso que tuviera por nombre estudios e investigaciones en materia de política criminal, se ha preferido diferenciarlos con base en los principales temas que deberán ser abordados por el Observatorio y que han sido identificados en los ejercicios de diagnóstico reseñados en un apartado anterior:

En este sentido, debido a que pueden ser agrupados en un macroproceso y sus diferencias, que no son menores, hacen referencia al contenido y no suponen, en términos de gestión, diferencias estructurales. La caracterización de estos procesos misionales será recogida en una sola tabla que identifique las categorías de análisis de lo que se ha denominado el macroproceso (misional) de estudios e investigaciones en materia de política criminal.

Insumo	Fuente	Descripción de la transformación	Responsable	Resultados	Beneficiarios
Necesidades de información de la política criminal	Plan de acción del OPC	Una vez identificado el objeto de estudio, se identifican y abordan los actores y las fuentes de información necesarias, se diseña teórica y metodológicamente el estudio, se caracteriza y analiza el fenómeno o asunto a partir de las categorías advertidas y se generan lineamientos y recomendaciones.	Equipo de analistas para la política criminal	Estudios sobre el objeto de investigación	<ul style="list-style-type: none"> • CSPS y todas las instituciones que lo conforman • Otros equipos del OPC • Sociedad civil
	CSPC y su comité técnico			Insumos para la toma de decisiones	
	OPC				
Datos e información	Fuentes secundarias				
	Instituciones de la PC				
	Ejercicios de participación ciudadana				
Personal	OPC			Lineamientos y recomendaciones de política criminal	

El proceso anteriormente descrito, por tratarse precisamente del proceso misional del Observatorio de Política Criminal, involucra, como se verá en el procedimiento que lo desarrolla, a todas las instancias del Observatorio, y afecta y es afectado por los demás procesos que lo dirigen (proceso estratégico) o lo posibilitan (procesos de apoyo).

Procesos de apoyo

Como se afirmó en la presentación general de los procesos del Observatorio de Política Criminal, los procesos de apoyo son aquellos encargados de brindar las herramientas y el soporte necesario a los demás procesos de una organización, especialmente a

los procesos misionales. En ese sentido, sus objetivos están de alguna manera subordinados a los de los procesos misionales, pero estos últimos no podrían darse de manera exitosa sin ellos.

En el caso del Observatorio de Política Criminal, se han identificado tres procesos de apoyo que permitirán que los procesos misionales efectivamente den cuenta del enfoque teórico y metodológico que se ha diseñado para él: el proceso de análisis de datos y coordinación para la información; el proceso de formación para la política criminal, y el proceso de comunicaciones y participación ciudadana. Cada uno de ellos tiene particularidades y objetivos que es necesario identificar de manera separada. A continuación, se presenta la identificación del objetivo de cada uno y su caracterización siguiendo las categorías que vienen siendo utilizadas para tal fin.

- **Proceso de análisis de datos y coordinación para la información.** Este proceso gira en torno a la consecución de información como insumo. Su objetivo es velar por que, tanto el Observatorio de Política Criminal como las demás instancias gubernamentales, las entidades de investigación y la sociedad en general, cuente con la información necesaria para sus procesos de toma de decisiones. En este sentido, tiene una función doble: conseguir, centralizar y procesar los datos y la información relevante para la política criminal y para los procesos misionales del Observatorio de Política Criminal, pero a su vez, coordinar el mejoramiento continuo en la calidad y oportunidad de la información disponible o en la consecución de aquella necesaria de la que no se tenga registro.

A continuación, se presenta la tabla descriptiva del proceso de análisis de datos y coordinación para la información.

Insumo	Fuente	Descripción de la transformación	Responsable	Resultados	Beneficiarios
Datos sobre la PC	Sistemas de información existente	A partir de las necesidades de información y de los datos y la información disponible, se diseñarán y promoverán lineamientos para el mejoramiento de la información para la PC y se emitirán boletines periódicos para el seguimiento.	Equipo de información y seguimiento	Lineamientos para la recolección y sistematización de la información	OPC
	Participación ciudadana				Observatorios o Sistemas de información sobre PC
Necesidades metodológicas de la información para la PC	Instancias académicas o sociales de recolección de información			Boletines periódicos con seguimiento a datos relevantes de la PC	Centros académicos o de investigación
	Entidades de la PC			Sociedad en general	
Infraestructura y personal	OPC	Información analizada por temática	CSPC y demás agentes de la PC		

- Proceso de formación para la política criminal.** En los diferentes documentos analizados de diagnóstico sobre la política criminal se resalta la necesidad de fortalecer una cultura institucional acorde a los postulados del enfoque de gestión de la información que promueve el Observatorio de Política Criminal, especialmente en lo relacionado con estimar como positivo y necesario basar toda decisión que se tome en información confiable que la respalde. El Observatorio de Política Criminal estima necesario desarrollar esquemas de formación y capacitación, inicialmente a los mismos miembros del Observatorio, pero extensibles a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, y a otras instituciones involucradas en la toma de decisiones en materia de política criminal. La formación a la que acá se hace referencia es independiente de la formación propia de las actividades de gestión humana del

Ministerio de Justicia y del Derecho, en la medida en que se trata de un esquema de gestión del conocimiento que dé cuenta de especialidades teóricas, técnicas y metodológicas propias de la investigación en temas de política criminal. En este sentido, no se trata de un esquema sustituto sino complementario por la especialización de los contenidos. Los contenidos de los esquemas de capacitación y formación que liderará el Observatorio de Política Criminal son de dos tipos: formación sobre la producción, manejo y valoración de la información, y formación relativa a los principales temas o lineamientos de la política criminal. Esta deberá darse de manera coordinada con los procesos misionales del Observatorio, y servirá también para lograr la socialización de sus productos.

A continuación se presenta la tabla descriptora del proceso de formación para la política criminal.

Insumo	Fuente	Descripción de la transformación	Responsable	Resultados	Beneficiarios
Necesidades de formación y documentos de interés	CSPC	A partir de las necesidades de formación e información, se diseñarán estrategias de formación en temas de gestión de la información y en temas centrales de la PC destinados inicialmente a los miembros del OPC.	Equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana.	Conferencias	OPC (inicialmente)
	Entidades de la PC			Foros	DPCP Comité Técnico CSPC
OPC				Mesas de trabajo	Agentes institucionales de la PC
Recursos y personal					

- Proceso de comunicaciones y participación ciudadana.** Los productos misionales del Observatorio de Política Criminal tienen su razón de ser en la medida en que se conviertan efectivamente en insumos con impacto en la

toma de decisiones en materia de política criminal. Así, la difusión y el manejo que se tenga de los productos en los canales interinstitucionales existentes y en aquellos que pueda construir el Observatorio de Política Criminal cumplen un

papel fundamental en el logro de los objetivos propuestos y no puede limitarse a un mero ejercicio de transferencia de los documentos, sino que debe impulsar que dichos estudios y los lineamientos y recomendaciones que surgen de ellos se conviertan efectivamente y sean tenidos en cuenta como insumos para la toma de decisiones. Este proceso de socialización y difusión tiene dos dimensiones: gestión de la comunicación institucional del Observatorio de Política Criminal con los agentes institucionales encargados de la toma de decisiones de la política criminal, y la difusión de sus productos frente a la comunidad en general. Ambas dimensiones responden a una necesidad de gestionar las relaciones institucionales del Observatorio con los agentes de la política criminal, que dado el enfoque de política pública que se promueve, incluyen de manera especial al público en general, para asegurar que sus productos sean insumos para la toma de decisiones o la generación o promoción de opinión pública bien informada.

Sin embargo, debido a que la diferencia de los agentes beneficiarios y lo que se espera que se logre con la socialización de los productos del Observatorio en unos y otros, es necesario advertir algunas

diferencias importantes: el enfoque de la comunicación interinstitucional debe ser la persuasión en pro de decisiones recomendadas con base en la información analizada y los estudios desarrollados, mientras que en el caso de la socialización con la población en general, el propósito es sensibilizar a la sociedad sobre los principales temas de política criminal y su complejidad, y fomentar una opinión pública bien informada que genere cultura política y ciudadana al respecto y permita una participación ciudadana útil, eficaz y oportuna.

Aunque este proceso responde a unas necesidades de flujo de información unidireccional del Observatorio de Política Criminal hacia los agentes de la política o la ciudadanía en general, esto no significa que se considere que este flujo agota las necesidades de comunicación institucional y de participación ciudadana. Todos los actores de la política criminal entendida como política pública (incluido el público) deben ser incorporados en los procesos misionales (y así lo muestra el esquema del proceso misional de estudios e investigaciones) como fuente valiosa de información y socios estratégicos en los procesos misionales del Observatorio.

A continuación se presenta la tabla descriptiva del proceso de comunicación y participación ciudadana:

Insumo	Fuente	Descripción de la transformación	Responsable	Resultados	Beneficiarios
Estudios e investigaciones del OPC	OPC	Los productos misionales del OPC serán objeto de un plan estratégico de comunicación institucional y de difusión para la participación ciudadana, de tal manera que se conviertan efectivamente en insumo de toma de decisiones y en herramienta para la opinión pública.	Equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana	Documentos de política	CSPC
Lineamientos y recomendaciones del OPC				Insumos técnicos para la toma de decisiones	
				Conferencias, foros, mesas de trabajo	Ciudadanía
				Portal web del OPC	

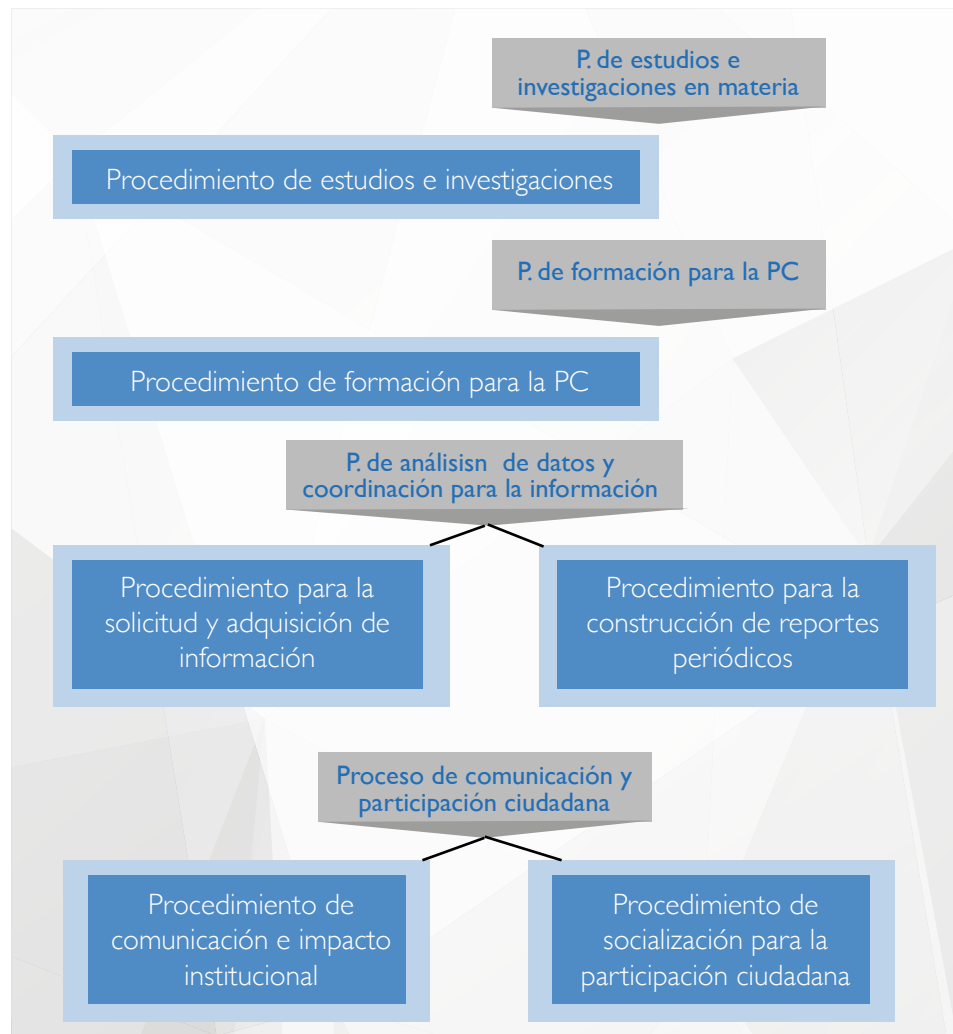
Procedimientos del Observatorio de Política Criminal

Los procedimientos hacen referencia, como ya se mencionó, a la forma en la que se planea hacer o se hace algo. Son la descripción detallada de la serie de actividades claramente caracterizadas con sus condiciones de ejecución, y la definición de los responsables de cada una de las actividades de un proceso. Un procedimiento debe mostrar qué se hace, cómo debe hacerse, quién debe hacerlo y cómo

una actividad se relaciona con la siguiente y cómo los responsables de una actividad deben coordinarse con los responsables de la siguiente.

Los procedimientos, en un diseño estratégico como el que se viene construyendo para el Observatorio de Política Criminal, deben estar relacionados con el proceso que desarrollan. Así, la figura a continuación muestra el despliegue de los procesos del Observatorio de Política Criminal en sus respectivos procedimientos.

Figura 20.
Despliegue de
procesos OPC



A continuación, se presenta, por medio de flujogramas, cada uno de los procedimientos del Observatorio de Política Criminal. Los flujogramas son la representación gráfica de un procedimiento que

permite diagramar todas las características del mismo: la descripción de la actividad, el responsable, la secuencialidad entre las actividades, las necesidades de coordinación, etcétera.


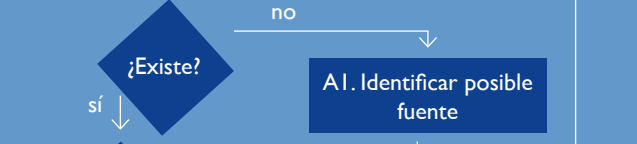
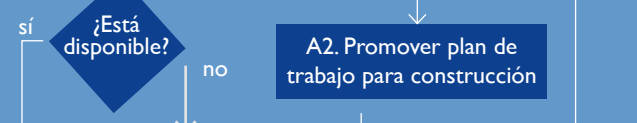
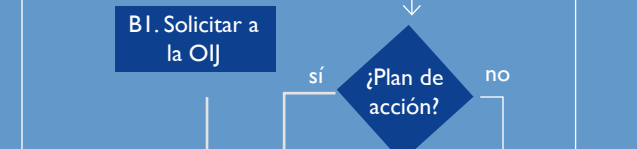
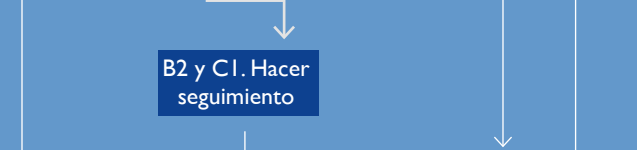
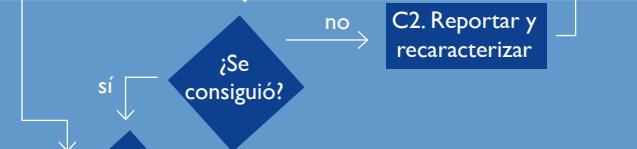
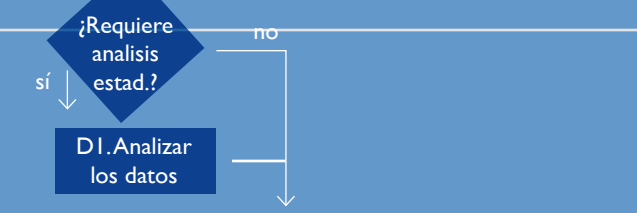

Procedimiento de estudios e investigaciones

Lider de investigación del OPC	Miembro Equipo de Analistas para la PC	Miembro equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana	Miembro Equipo de información y seguimiento	Descripción de actividades
<p>Inicio</p> <p>↓</p> <p>1. Definir objeto de estudio</p>				1. Definir el objeto de estudio a partir del plan de acción del OPC, del plan de acción de la DPCP y/o de las necesidades del CSPC o sus instancias técnicas.
<p>↓</p> <p>2. Asignar analista líder del proceso</p>				2. Asignar funcionario del equipo de analistas para la PC como responsable del equipo.
	<p>↓</p> <p>3. Identificar actores y fuentes de información</p>			3. Identificar actores y fuentes de información relevantes para el estudio Formato matriz de actores.
<p>4. Conformar el equipo de trabajo</p>				4. Conformar el equipo de trabajo para el desarrollo del estudio. El equipo de trabajo deberá estar conformado por un miembro de cada equipo del OPC y su conformación deberá realizarse conjuntamente entre el analista y el coordinador.
		<p>↓</p> <p>5. Diseñar plan de investigación</p>		5. Diseñar el plan de investigación teniendo en cuenta las particularidades del objeto de estudio. Esta actividad deberá coordinarse en el equipo de investigación conformado. Formato plan de investigación.
	<p>↓</p> <p>6a. Identificar categorías de análisis</p>	<p>↓</p> <p>6b. Propiciar participación de los actores</p>	<p>↓</p> <p>6c. Procedimiento para la solicitud de información</p>	6a. Identificar las categorías de análisis que serán aplicadas a los datos y a la información que se recopile. 6b. Generar espacios de participación activa de los actores identificados en el desarrollo del estudio. Incluye coordinación con otras entidades y ejercicios de participación ciudadana cuando el objeto lo permita. 6c. Procedimiento para la solicitud de información (vínculo a procedimiento).
	<p>↓</p> <p>7. Analizar la información</p>			7. Analizar la información en función de las categorías de análisis siguiendo la metodología establecida en el plan de investigación. Producto: documento.
	<p>↓</p> <p>8. Proponer lineamientos y recomendaciones</p>			8. Generar lineamientos y recomendaciones a partir del análisis desarrollado en el punto 7.
		<p>↓</p> <p>9. Procedimiento de comunicaciones y participación ciudadana</p>		9. Procedimiento de comunicaciones y participación ciudadana (vínculo a procedimiento).
		<p>Fin</p>		

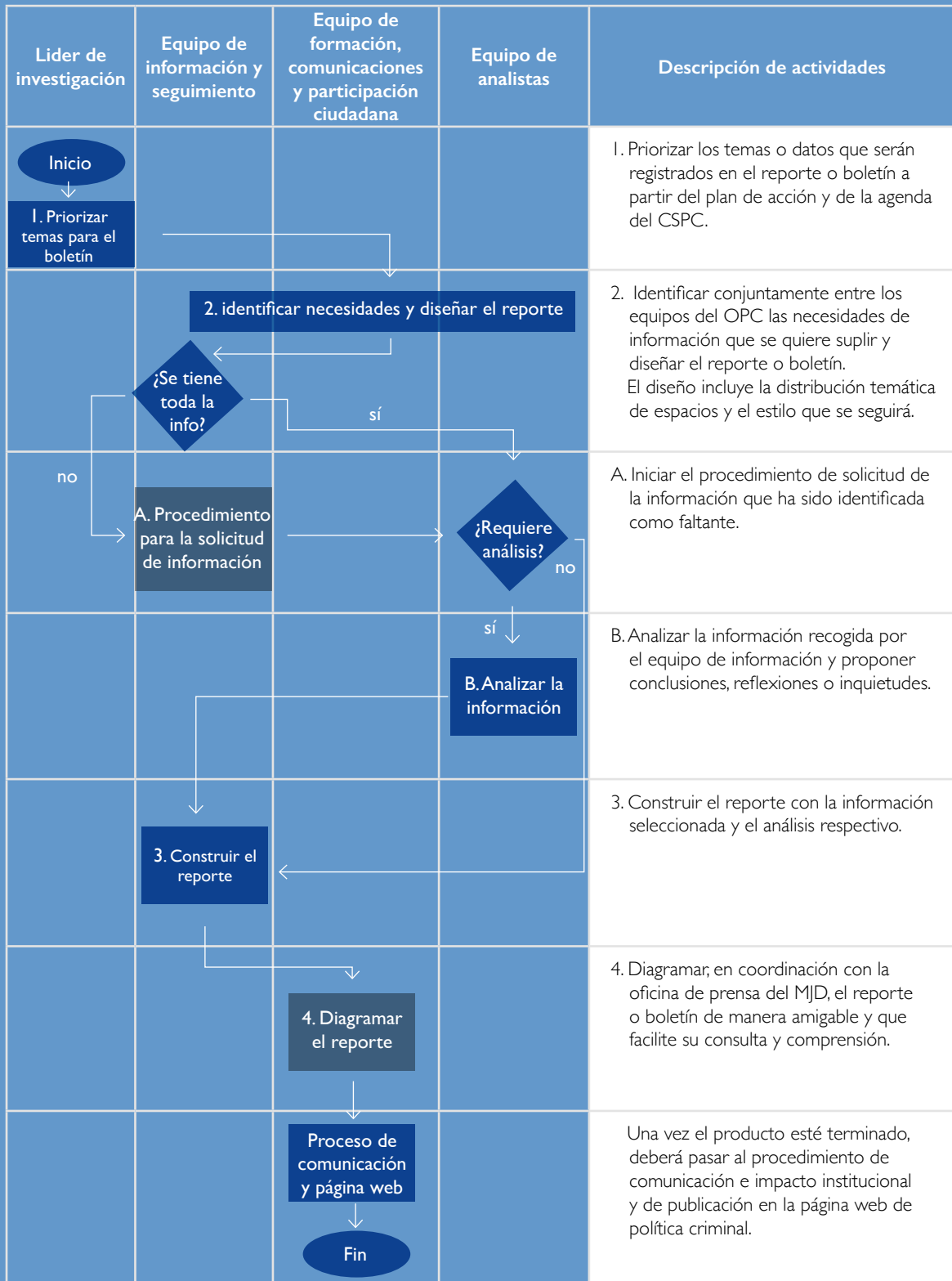
Procedimiento de formación para la política criminal

Secuencia de actividades		Descripción de actividades
Lider de investigación del OPC	Funcionario Equipo de información y seguimiento	
<p>Inicio</p> <p>↓</p> <p>1. Definir temas de formación</p>		1. Definir temas de formación a partir del plan de acción del OPC.
	<p>2. Diseñar la actividad de formación</p> <p>↓</p>	2. Diseñar la actividad de formación atendiendo a las particularidades del tema definido.
	<p>3. Convocar a la actividad de formación</p> <p>↓</p>	3. Convocar a la actividad de formación. La convocatoria deberá contener, según la actividad diseñada, el material de estudio cuando se requiera.
	<p>4. Prepara logísticamente la actividad</p> <p>↓</p>	4. Prepara logísticamente la actividad asegurando expositor; lugar; papelería, equipos y, en general, todo lo necesario para su adecuación realización.
	<p>5. Asistir y dirigir la actividad</p> <p>↓</p>	5. Asistir y dirigir la actividad de formación.
	<p>6. Construir el acta de la sesión</p> <p>↓</p>	6. Construir el acta de la sesión. El acta debe contener una descripción general de la actividad, los principales puntos de reflexión y comentarios de los participantes evaluándola.
	<p>7. Socializar las actas y documentos</p> <p>↓</p>	7. Socializar y hacer firmar el acta y documentos por todos los miembros asistentes a la sesión.
	<p>8. Archivar</p> <p>↓</p> <p>Fin</p>	8. Archivar todos los documentos del procedimiento y publicar y dar a conocer la documentación de carácter público que se haya producido en la sesión.

Procedimiento para la solicitud y adquisición de información

Secuencia de actividades	Descripción de actividades
Equipo de información y seguimiento	
	<p>I. Identificar la necesidad de información a partir del plan de acción del OPC o del plan de investigación. Esto supone establece qué es exactamente lo que se requiere. Formato matriz de actores .</p>
	<p>A1. Identificar la institución o instituciones que deberían ser las encargadas de recoger la información requerida según sus funciones y acceso a los hechos generadores.</p>
	<p>A2. Promover conjuntamente con las posibles fuentes identificadas un plan de acción para la consecución de la información requerida.</p>
	<p>B1, Solicitar a la Oficina de Información en Justicia (o quien haga sus veces) del MJJ apoyo en el proceso de consecución de la información requerida con las fuentes correspondientes.</p>
	<p>B2. C1. Hacer seguimiento, tanto al plan de acción de recolección o construcción de la información solicitada, como al ejercicio de apoyo en la consecución de la información en cabeza de la OJ.</p>
	<p>C2. Reportar, si es el caso a la autoridad competente y volver a actividad 1. No puede dejarse de hacer un estudio por falta de voluntad, es necesario repensarlo.</p>
	<p>D1. Analizar estadísticamente los datos obtenidos con el fin de dar cuenta de la información según la caracterización que se hizo de la necesidad en la actividad 1. Esto puede suponer diferentes métodos de análisis de datos.</p>
	<p>D2. Entregar al analista encargado del estudio o al coordinador del observatorio, según quién haya iniciado el procedimiento, la información recogida con la calidad necesitada.</p>

Procedimiento para la construcción de reportes periódicos



Procedimiento de comunicación e impacto institucional

Secuencia de actividades		Descripción de actividades
Equipo de formación, comunicaciones y participación ciudadana	Grupo de política criminal	
Inicio		1. Identificar los agentes institucionales tomadores de decisiones que pueden verse beneficiados o a quienes están dirigidos los lineamientos y las recomendaciones del estudio a difundir.
1. Identificar agentes institucionales		
2. Diseñar instrumento de difusión		2. Diseñar instrumento de difusión de las principales conclusiones y lineamientos y recomendaciones del estudio.
¿Los agentes son miembros del CSPC?	B1. Solicitar inclusión en agenda del CSPC	B1. Solicitar al Grupo de Política Criminal la inclusión de la presentación de las conclusiones y lineamientos en la agenda CSPC.
no	B2. Procedimiento de secretaría técnica del CSPC	B2. Procedimiento de secretaría técnica del CSPC con acompañamiento para la difusión.
A1. Contactar agentes		A1. Contactar a los agentes que fueron identificados. Deben convocarse las instancias decisorias.
A2. Acordar modalidad de socialización		A2. De manera conjunta con los agentes acordar la modalidad de socialización: mesas de trabajo, conferencia, foro...
A3. Preparar logísticamente el ejercicio de socialización		A3. Preparar logísticamente la actividad asegurando lugar, papelería, equipos y, en general, todo lo necesario para su adecuada realización.
A4. Asistir y dirigir el ejercicio de socialización		A4. Asistir y dirigir la actividad de socialización.
A5. Construir el acta		A5. Construir acta del ejercicio. El acta debe contener una descripción general de la actividad, los principales puntos de reflexión y comentarios de los participantes evaluándola.
3. Rastrear impacto		3. Rastrear el impacto de la socialización: p. ej. advertir si fueron tomadas decisiones con fundamento en el estudio
4. Archivar		8. Archivar todos los documentos del procedimiento.
Fin		

Procedimiento de socialización para la participación ciudadana. Estrategia de socialización

Secuencia de actividades	Descripción de actividades
Equipo de información, comunicaciones y participación ciudadana	
<p style="text-align: center;">Inicio</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">1. Identificar actores sociales</p>	1. Identificar los agentes sociales, los grupos poblacionales, instituciones académicas o investigativas u organizaciones sociales de cualquier tipo que pueden tener especial interés en conocer los resultados de difundir.
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">2. Diseñar instrumento de difusión</p>	2. Diseñar y construir instrumento (s) de difusión de las principales conclusiones, lineamientos y recomendaciones del estudio pensando en el público objetivo.
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">3. Publicación en portal web</p>	3. Publicar en la página web del Observatorio de Política Criminal.
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">4. Priorización de agentes sociales organizados</p>	4. Priorizar, dentro de los agentes identificados, aquellos que puedan tener mayor interés y que su esquema organizativo permita ampliar el impacto de la socialización.
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">5. Contactar agentes</p>	5. Contactar a los agentes que fueron identificados.
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">6. Acordar modalidad de socialización</p>	6. De manera conjunta con los agentes acordar la modalidad de socialización: mesas de trabajo, conferencia, foro...
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">7. Preparar logísticamente el ejercicio de socialización</p>	7. Preparar logísticamente la actividad asegurando lugar, papelería, equipos y, en general todo lo necesario para su adecuada realización.
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">8. Asistir y dirigir el ejercicio de socialización</p>	8. Asistir y dirigir la actividad de socialización.
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">9. Construir el acta</p>	9. Construir acta del ejercicio. El acta debe contener una descripción general de la actividad, los principales puntos de reflexión y comentarios de los participantes evaluándola.
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">10. Archivar</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Fin</p>	10. Archivar todos los documentos del procedimiento.

Referencias

Bibliográficas

1. AOS, Steve y DRAKE, Elizabeth. (2013). *Prison, police, and programs: Evidence-based options that reduce crime and save money*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy. Doc., N° 13-11-1901
2. AGUILAR, Luis F. (ed.) (2000). *Las hechas de las políticas*. México D.F.: Editorial Porrúa. 3era. Edición.
3. AGUILAR, Luis F. y BUSTELO, María (2010). "Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera", en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre, pp. 23-51.
4. AKPOKODJE, Joseph; BOWLES, Roger y TIGERE, Emmanuel (2002). *Evidence-based approaches to crime prevention in developing countries. A scoping review of the literature*. Londres: Centre for Criminal Justice Economics and Psychology, University of York.
5. ARNALDO, Enrique (2008). *La prevención del delito y del riesgo I*. Madrid: Editorial Dykinson
6. ASOCIACIÓN Internacional de Analistas de la Delincuencia –IACA– (2012) *Software SIG - Sistemas de Información Geográfica Requisitos para el análisis del delito (Libro Blanco)*. Disponible en: http://www.iaca.net/Publications/Whitepapers/es/iacawp_es_2012_07_sig_requisitos.pdf
7. BAÑÓN, Rafael (2003). "La evaluación de la acción pública como responsabilidad democrática". En Rafael Bañón (Comp.). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, pp. IX-XXVI.
8. BAÑÓN, Rafael, CABALLERO, Vicente y SÁNCHEZ, Gema (2003). "Evaluación de la acción y de las políticas públicas". En Rafael Bañón (Comp.). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, pp. 215-250.
9. BARRETO Nieto, Luis Hernando, CERÓN Rincón, Luz Alejandra y FERNÁNDEZ Medina, Ana María (2010). "Metodologías para la investigación en políticas públicas". En ROTH, André-Noël (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-IEPRI. Universidad Nacional de Colombia, pp. 347-363.
10. BESSE, Juan (2000). "Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 1, primer semestre, pp. 5-38.
11. BINDER, Alberto (2011). "¿Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial?", en *¿Funciona la investigación criminal en la región? Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, Revista Sistemas Judiciales, Año 8, N° 15*, pp. 84-103

12. _____ (2010). "La política criminal en el marco de las políticas públicas bases para el análisis político-criminal", en *Revista de Estudios de la Justicia*, REJ, N° 12
13. _____ (s.a.). "Tensiones político-criminales del proceso penal". Instituto de Ciencia Procesal Penal. Disponible en: <http://www.incipp.org.pe/media/uploads/documentos/tensionespolitocriminalesbinder.pdf>
14. BLANCO, Javiera y VARELA, Jorge (2011). "Adaptación local de prácticas exitosas de prevención social del delito". En *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
15. BUENO, Carlos y OSUNA, José (2013). "Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas". *Revista Andamios*, Volumen 10, número 21, enero-abril, pp. 95-117.
16. BULLOCK, Karen y TILLEY, Nick (2009). "Evidence-Based Policing and Crime Reduction", en *Policing*, 3 (4): pp. 381-387.
17. BUREAU of Justice Statics. <http://www.bjs.gov/>
18. BUSTELO Ruesta, María (2003). "¿Qué tiene de específico la metodología de la evaluación?" En Rafael Bañón (Comp.). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, pp. 13-32.
19. CARDOZO, Myriam (2013). "De la evaluación a la reformulación de políticas públicas". *Revista Política y Cultura*, núm. 40, pp. 123-149.
20. Carrillo, Jesús (2009). "La dimensión política de la evaluación de políticas". *Revista Opera*, núm. 9, pp. 53-65.
21. CASELL, Magaly, GÓMEZ, Ángela y GÁLVEZ, Iracema (2010). *Criminología*. La Habana: Editorial Félix Varela.
22. CENTRO Internacional para la prevención de la Criminalidad (2009). *Observatorios de la delincuencia: Repertorio de experiencias internacionales*. Disponible en: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Observatorios_de_la_delincuencia_ESP.pdf
23. CERÓN, Luz y CAMACHO, Mireya (2010). "El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: una lectura de reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices". En André-Noël Roth Deubel (Ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-IEPRI. Universidad Nacional de Colombia, pp. 253-283.
24. COMISIÓN Asesora de Política Criminal (2012). *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
25. COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>
26. CORPORACIÓN Excelencia a la Justicia (2014). *Informe consolidado. Reformulación de la Batería de Indicadores del Sistema de Información Estadística Nacional – SINEJ*. Bogotá: diciembre de 2014.
27. _____ (2010). *Gestión en la justicia: Aportes a la agenda pública sobre política criminal*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia, sitio web: <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/316>
28. CZABANSKI, Jacek (2008). *Estimates of Cost of Crime. History, Methodologies and Implications*. Varsovia: Instytut Wymiaru Sprawiedliwosci, Ed. Springer.

29. DAFT, R.L. (2011). Teoría y Diseño Organizacional. México DF: Cengage Learning Editores
30. DAZA González, Alfonso (2014) Los rasgos necesarios de la política criminal de estado frente a los derechos de los procesados y de las víctimas. Disponible en: <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/31/los-rasgos-necesarios-de-la-politica-criminal-de-estado-frente-a-los-derechos-de-los-procesados-y-de-las-victimas.pdf>
31. DELEGACIONES DE PAZ (2015). Comunicado Conjunto # 60 sobre el Acuerdo de creación de una Jurisdicción Especial para la Paz. La Habana: 23 de septiembre de 2015.
32. DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2012). Principio y buenas prácticas. Bogotá: DANE.
33. _____ (2010). Metodología para el fortalecimiento de registros administrativos. Bogotá:
34. DANE, Colección Documentos N° 99
35. DEPARTAMENTO de Justicia de los Estados Unidos (2008). "Reseña general de la Estrategia de las fuerzas del Orden Público para combatir la Delincuencia Organizada Internacional –DOI-". Disponible en: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-ocgs/legacy/2011/05/20/04-08oic-strategy-espanol.pdf>
36. DEPARTAMENTO Nacional de Planeación (2015). "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018".
37. _____ (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos, Tomo I.
38. DEPARTAMENTO Administrativo de la Función Pública. (2012). Guía de modernización de las entidades públicas. Bogotá.
39. DEPARTAMENTO Administrativo de la Función Pública; Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Guía Nacional para la simplificación, el mejoramiento y la racionalización de procesos, procedimientos y trámites. Bogotá: Subdirección de Imprenta Distrital.
40. DÍEZ Ripollés, José Luis (2012). "Un diagnóstico y algunos remedios de la política criminal española", en Revista de Estudios de la Justicia, REJ, N° 16.
41. DURNING, Dan (1999). "The Transition from Traditional to Postpositivist Policy Analysis: A Role for Q-Methodology". Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 18, No. 3 (Summer), pp. 389-410
42. DURSTON, John y MIRANDA, Francisca (2002). Experiencias y metodología de la investigación participativa. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6024/S023191_es.pdf
43. ELSTER, J. (1996). Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. Barcelona: Gedisa Editorial
44. FERNÁNDEZ, María de las Mercedes y NÚÑEZ, Israel A. (2007). "Metodología para el estudio de las necesidades de información, conocimiento y aprendizaje en las bibliotecas y centros de documentación de salud." Acimed, 15 (4), abril de 2007.
45. FISCALÍA General de la Nación (2008). Perspectivas de política criminal. Construyendo un Derecho Garantista. Bogotá: FGN.
46. FISCHER, Frank (2004). "Professional Expertise in a Deliberative Democracy: Facilitating Participatory Inquiry". The Good Society, Vol. 13, No. 1, Symposium: Theory of Democratic Professionalism, pp. 21-27.

47. FRIEDRICH Ebert Stiftung Program - FES -I Reunión del Observatorio del Crimen Organizado para América Latina y el Caribe” Disponible en: http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6417:i-reunion-del-observatorio-del-crimen-organizado-para-america-latina-y-el-caribeq&catid=10:actividades&Itemid=3
48. FROST, David y OUELLETTE, Suzanne (2011). “A Search for Meaning: Recognizing the Potential of Narrative Research in Social Policy-Making Efforts”. *Social Policy*, num. 8, pp. 151-161.
49. GALLEGO, Carlos (2008). *La gestión pública participativa en el contexto de la gestión social integral. Nociones y conceptos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
50. GREENWOOD, Peter y WELSH, Brandon (2012). “Promoting Evidence-Based Practice in Delinquency Prevention at the State Level Principles, Progress, and Policy Directions”, en *Criminology & Public Policy*, Volume 11, Issue 3, pp. 493-513.
51. GOODWIN, Susan (2011). “Analysing Policy as Discourse: Methodological Advances in Policy Analysis”. En Markauskaite et al. (eds.). *Methodological Choice and Design*. Ed. Springer Chpater 15, pp. 167-180.
52. GUBA, Egon y LINCOLN, Yvonna (2001). *Guidelines and checklist for constructivist (a.k.a. Fourth generation) evaluation*. Newbury Park: Sage.
53. GUERRERO, Luis Felipe (2007). “Seguridad pública y prevención del delito en el Estado Social de Derecho. Especial comentario a la trascendencia de la educación”, en *Dikaion*, Año 21, Núm. 16, pp. 251-272.
54. HARTMANN, Mildred (2011). “La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social”, en *¿Funciona la investigación criminal en la región?*, *Revista Sistemas Judiciales*, Año 8, N° 15, pp. 12-22.
55. HAMPTON, Greg (2009). “Narrative Policy Analysis and the Integration of Public Involvement in Decision Making”. *Policy Sciences*, Vol. 42, No. 3 (Aug.), pp. 227-242.
56. _____ (2004). “Enhancing public participation through narrative analysis”. University of Wollongong, New South Wales, *Policy Sciences*, num. 37, pp. 261-276.
57. HENDRIKS, Carolyn (2005). “Participatory storylines and their influence on deliberative forums”. *Policy Sciences*, num. 38, pp. 120.
58. HIKAL-CARREÓN, Wael Sarwat (2011). “Prevención social del delito a través de los derechos humanos: un vínculo ignorado”, en *Revista Criminalidad*, Volumen 53 No.1. Disponible en: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol53_1/07Prevencion.html
59. HOLGUÍN, Carmen Jimena (2013). “La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión”. En *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de caso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Págs. 173-190.
60. INSTITUTO Aragonés de Empleo (2004). *Estudio, elaboración y diseño de los métodos de evaluación en la detección de necesidades y planificación de la formación continua*. Zaragoza: Gobierno de Aragón – Instituto Aragonés de Empleo.
61. INSTITUTO Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad –ICESI- Portal en línea en: [http://alec.com.mx/uploads/links/96/U7._249_ICESI_Instituto_Ciudadano_de_Estudios_Sobre_la_Inseguridad,_A.C._\(2012-04-06_20-00-37\).htm](http://alec.com.mx/uploads/links/96/U7._249_ICESI_Instituto_Ciudadano_de_Estudios_Sobre_la_Inseguridad,_A.C._(2012-04-06_20-00-37).htm)

62. INSTITUTO CISA (2008). Guía Metodológica para la replicación de Observatorios Municipales de Violencia. Cali: Organización Panamericana de la Salud, Interamerican Coalition for the prevention of Violence, Banco Mundial, Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social.
63. INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía de México (2014). Encuesta Nacional de Víctimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/presentacion.aspx>
64. INSTITUCIÓN México Unido Contra la Delincuencia -Observatorio Nacional Ciudadano de la Seguridad Portal en línea de la organización. Disponible en: <http://www.mucd.org.mx/Nuestra-Historia-c85i0.html#sthash.ipLOrrHB.dpuf>
65. JUÁREZ Bribiesca, Armando y MEDINA Ramírez, Marco Antonio (2011). "Política Criminal México y Chile", en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Julio-Diciembre, Número 18, pp. 163-214.
66. KUSHNER, Saville (2010). "La apropiación de la evaluación por las administraciones", en Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 3, pp. 67-79
67. LA ROTA, Miguel y BERNAL, Carolina (2014). Esfuerzos irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
68. LABORATORIO de Ciencias Sociales de Venezuela -LACSO-. Hoy, Centro de Investigación Independiente, apoyado por la Universidad Central. Disponible en: <http://observatoriodeviolencia.org.ve/ws/historia/>
69. LAPRENSAGRAFICA.com (2015). Observatorio de SICA analiza iniciativas para reducir violencia. Artículo publicado en la versión online de este periódico del salvador, el 5 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/12/05/observatorio-de-sica-analiza-iniciativas-para-reducir-violencia#sthash.sKRSipyi.dpuf>
70. LAUNAY-GAMA, Claire y UNGAR, Elisabeth (2011). "Introducción. La evaluación: ¿una herramienta al servicio de la reforma de la gobernanza?". En Claire LAUNAY-GAMA y Mónica PACHÓN (Comps.) Prácticas de evaluación de la gobernanza en América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes,
71. LAYTON, Doris (1998). "Criminal justice and crime prevention". En Lawrence Sherman, (Coord.). Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising. A report to the United States Congress. Maryland: Department of Criminology and Criminal Justice University Of Maryland, Cap. 9
72. LEEUW, Frans (2005). "Trends and developments in program evaluation in general and criminal justice programs in particular", en European Journal on Criminal Policy and Research No. 11, pp. 233-258.
73. LETNER, Gustavo (2006). Lineamientos para una política criminal del siglo XXI. Buenos Aires: Unidos por la Justicia Asociación Civil
74. LILLO, Ricardo (2010). Informe: buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías en el poder judicial. Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
75. LOADER, Ian y SPARKS, Richard (2010). Public Criminology? Londres: Routledge.
76. LUM, Cynthia y KOPER, Christopher (2014). Evidence-Based Policing. En Gerben BRUINSMA

- y David WEISBURD (Eds.). *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. New York: Springer, pp. 1426-1437
77. MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica.
 78. MANZANO, Liliana (2009). *Violencia en barrios críticos: explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad*. Santiago de Chile: RIL Editores.
 79. MATOS, Ruth (2005). "Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo". *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XI, núm. 2, mayo, pp. 360-377.
 80. MECA, Julio; BORUCH, Robert; PETROSINO, Anthony y ROSA, Ana (2002). "La colaboración Campbell y la práctica basada en la evidencia", en *Revista Papeles del Psicólogo*, N° 083, pp. 44-48.
 81. MEDINA, Juanjo (2011). "Por una criminología al servicio de la democracia", en *Revista Española de Investigación Criminológica*, Recensión 1, N° 9.
 82. MINISTERIO de Justicia y del Derecho (2014). *Lineamientos para el fortalecimiento de la política penitenciaria en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
 83. _____ (2013). *Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes: conversaciones regionales desde una perspectiva de derechos*.
 84. MIRÓ, Fernando, SANLLEHÍ, Agustina, José y MEDINA, José E., (eds) (2015). *Crímen, oportunidad y vida diaria: libro homenaje al Profesor Dr. Marcus Felson*. Madrid: Editorial Dykinson.
 85. MORILLAS, David, PATRÓ Hernández, Rosa y AGUILAR, Marta (2011). *Victimología: un estudio sobre la víctima y los procesos de victimización*. Madrid: Editorial Dykinson.
 86. MULLER, Pierre (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
 87. NAGIN, Daniel y WEISBURD, David (2013). "Evidence and Public Policy. The Example of Evaluation Research in Policing", en *Criminology & Public Policy*, Volume 12, Issue 4, pp. 651-679
 88. NORZA Céspedes, Eryvn (2013). "La política criminal fundamentada en la evidencia empírica: más allá de la medición del delito". Disponible en: <http://www.argumentos.com.co/index.php/others/all-categories/numero-6/80-la-politica-criminal-fundamentada-en-la-evidencia-empirica-mas-alla-de-la-medicion-del-delito>
 89. NORZA, Eryvn y TORRES, Giovanni (2012). "Think tanks criminológicos: una herramienta de política pública contra el crimen", en *Revista Archivos de Criminología, Criminalística y Seguridad Privada*, Año 5, Vol. X enero-julio 2013.
 90. NÚÑEZ, Israel (2001). "Por qué requerimos una metodología para el estudio de las necesidades de formación e información en las organizaciones y comunidades". En: *Memorias del Primer Congreso Universitario de Ciencias de la Documentación*. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/multidoc/multidoc/revista/num10/paginas/pdfs/lnunez.pdf>
 91. OBSERVATORIO de Drogas de Colombia. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/>
 92. OBSERVATORIO de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2011). *Informe anual 2011. El salto de la autonomía: de los márgenes al centro*. Disponible en: http://www.oiss.org/IMG/pdf/Informe_OIG_2011.pdf

93. OBSERVATORIO de la Criminalidad Organizada Transnacional. Disponible en: <http://crimtrans.usal.es/>
94. OBSERVATORIO de Mujeres y Asuntos de Género del Departamento del Atlántico, Colombia. Disponible en: <http://www.observatorioatlanticomujer.gov.co/>
95. OBSERVATORIO de Política Criminal. (2016A). Diagnóstico de gestión de la información Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Bogotá.
96. OBSERVATORIO de Política Criminal (2015a). Diagnóstico de necesidades de información y recursos disponibles para la construcción, seguimiento y evaluación de la política criminal en Colombia. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
97. OBSERVATORIO de Política Criminal. (2015). Fuentes de información y observatorios en materia de política criminal. Resumen ejecutivo. Bogotá.
98. ____ (2015b). "¿Qué es la política criminal?". Documento conceptual de la Primera Sesión de Trabajo del Observatorio de Política Criminal (DC-001/2015).
99. OBSERVATORIO Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD-OEA), (2010). Creación de un observatorio nacional de drogas: un manual conjunto. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
100. OBSERVATORIO Europeo sobre Riesgos de Violencia y Acoso Laboral. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/about-eu-osha/what-we-do/european-risk-observatory>
101. OBSERVATORIO Hemisférico de la Seguridad. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp
102. OBSERVATORIO Internacional de Justicia Juvenil. Disponible en: <http://www.oijj.org/es/organizacions/general/observatorio-europeo-de-la-violencia-escolar>
103. OBSERVATORIO del Voluntariado (2010). Relatoría Jornada Observando observatorios. Nuevos agentes del tercer sector. Madrid: Plataforma del Voluntariado en España.
104. OFICINA de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2014). Estudio mundial sobre el Homicidio. Viena: UNODC
105. OFICINA Internacional del Trabajo Ginebra. (1995). La Consultoría de Empresas. Guía para la profesión. Méxco DF: Limusa Noriega Editores.
106. ORGANIZACIÓN de Estados Americanos –OEA-(2008) La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades. Sistemas de registro de denuncias en América Latina. Washington: OEA.
107. ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas – ONU (2013). Directrices para la prevención del Delito. Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social.
108. ____ (2003). Un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos.
109. ____ (2000). Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
110. ____ (1995). Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana. Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social.

111. ORGANIZACIÓN Internacional para las Migraciones (2012). Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LctxSIp3gkc&list=UUZk-5YShIGTR6cRkVE0DF0Q&index=2&feature=plcpp>
112. ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2012). Strengthening evidence-based policy making on Security and justice in Mexico. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/Strengthening%20Evidence-based%20Policy%20making%20Security%20and%20Justice.pdf>
113. OTÁLVARO Marín, Bairon (2007). “Una mirada a las prácticas participativas en la construcción de política pública social en el ámbito local”, en Revista Ciencia Política No. 3, Políticas públicas: teoría y análisis de casos. Enero-Junio 2007, pp. 149-181.
114. OTÁLVARO Marín, Bairon y OBANDO, Olga Lucía (2009). “La participación de la juventud en las políticas públicas”. En Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, pp. 254-275.
115. OZANNE, Julie, CORUS, Canany SAATCIOGLU, Bige (2009). “The Philosophy and Methods of Deliberative Democracy: Implications for Public Policy and Marketing”. Journal of Public Policy & Marketing, Vol. 28 (1) Spring, pp. 29-40.
116. PARLAMENTO Europeo (2012). Europa y América Latina, la lucha contra la droga y el narcotráfico. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457107/EXPO-AFET_ET\(2012\)457107_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457107/EXPO-AFET_ET(2012)457107_ES.pdf)
117. PARRA, William (2006). “La actual política criminal en Colombia, vista desde la perspectiva del Derecho Penal del Enemigo de Gunther Jakobs”, en Revista Derecho y Realidad, No. 8, pp. 157-178.
118. PRINCE, Joanie, FERLAN, Stéphanie y BRUNEAU, Serges (2009). Observatorios de la delincuencia: Repertorio de experiencias internacionales. Québec: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
119. PROCURADURÍA General, República Dominicana (2005). Lineamientos de la política criminal dentro de los parámetros del Plan Nacional de Seguridad Democrática para la República Dominicana: acciones de aplicación inmediata. Santo Domingo: Procuraduría General de la República.
120. PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2012) “Marco Conceptual ¿En qué consiste la integración de los Derechos Humanos?” En: Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo, Experiencias del PNUD. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Human%20Rights%20issue%20briefs/Spanish_Web_draft6.pdf
121. RED Euro-latinoamericana de Prevención de la tortura y la violencia institucional –RELAPT– Disponible en: <http://relapt.usantotomas.edu.co/index.php/observatorio-olat/vision-y-mision-de-la-olap>
122. REVUELTA Vaquero, Benjamín (2007). “La implementación de políticas públicas”, en Dikaion, noviembre 2007, vol. 21 (16), pp. 135-156.
123. RODRÍGUEZ Hernández, Jairo Enrique, REY, James y FONSECA, Daniel (2011). “Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional”, en Administración y Desarrollo 39 (53), pp. 35-56.

124. ROE, Emery (2002). *Applied Narrative Analysis: The Tangency of Literary Criticism, Social Science and Policy Analysis*. Johns Hopkins University Press, *New Literary History*, Vol. 23, No. 3, History, Politics, and Culture (Summer), pp. 555-581.
125. Roth Deubel, André-Noël y Bernal, Elizabeth (2014). "Metodología Q: una alternativa para la participación en la reforma de la política de educación superior en Colombia". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 9, n.º 18 julio – diciembre, pp. 237-264.
126. ROTH Deubel, André-Noël (ed.) (2013). *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de caso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
127. ____ (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En ROTH Deubel, André-Noël (Ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-IEPRI. Universidad Nacional de Colombia, pp. 17-65.
128. ____ (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 45.
129. ____ (2008). "Políticas públicas, derechos humanos y participación ciudadana". En GALLEGO, Carlos. *La gestión pública participativa en el contexto de la gestión social integral. Nociones y conceptos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, pp. 83-122.
130. ____ (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora
131. ROXIN, Claus (2000). "Problemas actuales de la política criminal", en *Doctrina No. 51*. Disponible en: www.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/59/pr/pr22.pdf
132. SALAZAR, Carlos (2009). "La evaluación y el análisis de políticas públicas", en *Revista Opera*, núm. 9, 2009, pp. 23-51
133. SALAZAR, Felipe (2009). *Institucionalidad y datos en las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO, Programa Seguridad y Ciudadanía, Serie Documentos Electrónicos N° 1, marzo.
134. SALDOMANDO, Ángel (2011). "De la medición del impacto a la comprensión de las dinámicas de poderes: los nuevos desafíos de la evaluación". En Gama Claire LAUNAY y Mónica PACHÓN (Comps.) *Prácticas de evaluación de la gobernanza en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 13-21
135. SÁNCHEZ, Julio, BORUCH, Robert, PETROSINO, Anthony y ALCÁZAR, Ana (2002). "La colaboración Campbell y la práctica basada en la evidencia", en *Papeles del Psicólogo*, núm. 83, pp. 44-48.
136. SÁNCHEZ, Augusto y GONZÁLEZ, Alicia (2002). "De la criminología crítica a la sociología jurídica en el pensamiento de Alessandro Baratta. In memoriam". Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1723/21.pdf>
137. SANTOS, Pastor (2005). *Cifrar y Descifrar Volumen I. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA
138. ____ (2005b). *Cifrar y Descifrar Volumen II. Indicadores Judiciales para las Américas*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA-
139. SARASQUETA, A. (2014). *El G8 y el gobierno de la información*. Cuadernos de Pensamiento Político, 153-168

140. SHANAHAN, Elizabeth, JONES, Michael y McBETH, Mark (2011). "Policy Narratives and Policy Processes". *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3, pp. 535-561.
141. SHERMAN, Lawrence, Coord. (1998). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising. A report to the United States Congress*. Maryland Department of Criminology and Criminal Justice University of Maryland
142. _____ (1998b). *Evidence-based policing. Ideas in American Policing*, Police Fundation
143. SRUR, Jorge (ed.) (2014). *¿Qué observan los observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6670/ICS%20DP%20Qu%C3%A9%20observan%20los%20que%20observan%20el%20delito.pdf?sequence=1>
144. SOTELO Barrios, Víctor Andrés (2013). "El Plan de Gestión Ambiental de Bogotá y los dilemas de la participación ciudadana". En *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de caso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 285-314.
145. SURIÁ, Raquel, ROSSER, Ana y CONRADO, José (2013). *Prevención y tratamiento de la delincuencia: manual de estudio*. Madrid: ECU.
146. SUTCLIFFE, Sophie y COURT, Julius (2006). *Herramientas para Diseñadores de Políticas Públicas en Países en Desarrollo*. Londres: Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros.
147. TAMARIT, Josep M^a (2007). "Política criminal con bases empíricas en España", en *Política Criminal*, N° 3, A8, pp. 1-16.
148. TITA, George y RADIL, Steven (2010). "Making Space for Theory: The Challenges of Theorizing. Space and Place for Spatial Analysis in Criminology", en *Springer Science & Business Media, Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 26, pp. 467-479.
149. TOCORNAL, Ximena (2011). "¿Buenas Prácticas o Intervenciones basadas en evidencia?". En *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
150. UNIVERSIDAD de las Américas Puebla (2015). *Índice Global de Impunidad*. Disponible en: http://udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf
151. UNIVERSIDAD del País Vasco (2006). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo*. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
152. UNODC (2010a). *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
153. UNODC (2010b). *Guidance on the preparation and use of serious and organized crime threat assessments*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/SOCTA_Handbook.pdf
154. USAID Y RTI (2012). *Manual para el observatorio del Crimen: concepto, diseño, desarrollo e implementación*. El Salvador. Disponible en: http://rti.org/pubs/xxxx_spanish_usaid_guidebook_rs.pdf
155. VALBUENA, Gustavo (2005). *Propuesta de política pública en materia de reforma de*

- la justicia: Metodología y estructura. Bogotá, Corporación Excelencia a la Justicia.
156. VANEGAS Toro, Francisco Hernando (2013). "¿Sirve la participación ciudadana en políticas públicas?". En El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de caso. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 191-205.
157. VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
158. VELÁSQUEZ, Fernando y VARGAS, Renato (2014). Memorias 2. Derecho penal y constitución. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
159. WEICK, K. E. (1993). Organizational redesign as improvisation. En G. P. Huber, & W. H. Glick, Organizational change and redesign. Ideas and insights for improving performance (págs. 346-379). New York: Oxford University Press.
6. Decreto 2897 de 2011, funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho.
7. Decreto 491 de 2012, Comité Interinstitucional del Sistema Penal Acusatorio.
8. Decreto 3011 de 2013, reglamentario de la Ley 1592 de 2012.
9. Decreto 2055 de 2014, Consejo Superior de Política Criminal.
10. Decreto 1606 de 2015, Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario.
11. Resolución 0006 de 2005 del Consejo Nacional de Estupefacientes, creación del Observatorio de Drogas de Colombia.

Normativas

1. Constitución Política de Colombia.
2. Acto legislativo 02 de 2015, por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.
3. Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia.
4. Proyecto de Ley Estatutaria 130 de 2015-Cámara, por medio de la cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo 2 de 2015, se reforma la Ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
5. Decreto 299 de 2010, creación del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP).
1. Colombia, Corte Constitucional (2015). Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Inés Ortiz.
2. _____ (2013). Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.
3. _____ (2013). Sentencia C-334 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
4. _____ (2010). Sentencia C-936 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
5. _____ (2003). Sentencia T-1190 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
6. _____ (2001). Sentencia C-646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
7. Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal (2015). Radicado 37671 de marzo de 2015, M.P. José Leonidas Bustos.

Jurisprudenciales



MINJUSTICIA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN