

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia

 **iaca**
International Association of
CRIME ANALYSTS



**MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION**

MANUAL DE ANÁLISIS CRIMINAL PARA OBSERVATORIOS DE SEGURIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: PREVENCIÓN DEL DELITO Y SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA

INTERNATIONAL
ASSOCIATION OF CRIME
ANALYSTS

MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION

Editor:

Patricio Tudela Poblete (Ph. D. / Ms.)

Director del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana.

Manual del Taller Internacional sobre Observatorios Locales de Seguridad y Análisis Delictual.

© FUNDACION PAZ CIUDADANA, 2016. Santiago, Chile.

Registro de propiedad intelectual N° 263331

I.S.B.N. N° 978-956-7435-46-3

Primera edición 2016.

Advertencia:

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor. El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento, de la presente publicación, queda expresamente prohibido. Usos infractores pueden constituir delito.

Prohibido copiar o reproducir total o parcialmente sin autorización de Fundación Paz Ciudadana (Chile) y la *International Association of Crime Analysts* (IACA).

**MANUAL DE ANÁLISIS CRIMINAL PARA
OBSERVATORIOS DE SEGURIDAD EN
GOBIERNOS LOCALES:
PREVENCIÓN DEL DELITO Y SOLUCIÓN
DE PROBLEMAS**

PRÓLOGO

El análisis criminal o delictual es una labor necesaria y fundamental para el éxito de las estrategias de reducción del delito y la violencia en los países de la región. En sus diferentes formas y fines ha mostrado ser una valiosa herramienta para mejorar la eficacia y valorar tanto diagnósticos como evaluaciones en el contexto de las políticas de prevención y de persecución penal. Es una labor clave, pues no se puede mejorar la calidad de los servicios y la eficacia de las intervenciones, planes o estrategias sin una adecuada gestión de información. El análisis, bien hecho, contribuye a una oportuna toma de decisiones. En este sentido, el análisis del delito es la piedra angular en las políticas de seguridad y de justicia.

En este contexto, Fundación Paz Ciudadana —con el apoyo de Motorola *Solutions Foundation* y el respaldo técnico de la *International Association of Crime Analysts (IACA)*— ha llevado a cabo durante el año 2015 el proyecto “*Information Management and Crime Analysis in Latin American Cities*”, el cual contempló el componente “*Building Capacity for Crime Prevention linking crime analysis, local strategies for policing, smart / community prosecution and prevention through local government*”. El proyecto tiene como objetivo transferir conocimientos y promover competencias sobre gestión de información, la prevención y la gestión de la seguridad en los territorios de los municipios a través de observatorios locales de seguridad.

El examen de experiencias en los últimos tres años y las consultas en diversos países a responsables y miembros de equipos locales de prevención nos han llevado a priorizar la cooperación a los municipios de América Latina, en tanto son co-responsables y colaboradores principales de las estrategias nacionales y/o subnacionales que impulsan los gobiernos de los países de la región. No obstante, hay una enorme necesidad de cubrir las brechas de información, procesos, protocolos y conocimiento, relevando la importancia de la profesionalización a través de instancias de fortalecimiento institucional en los gobiernos locales, especialmente en labores complementarias a las políticas de seguridad pública y ciudadana, como son los observatorios.

Estos, son una herramienta para quienes tienen la tarea de intervenir en el marco de una política pública local de seguridad ciudadana, pues contribuyen a la disminución de la inseguridad en el territorio. Para esa labor se requieren equipos interdisciplinarios que actúen bajo un modelo de trabajo u observatorios locales de seguridad, que colaboren y/o complementen las tareas de diagnóstico, formulación de planes de prevención social / situacional a través de técnicas de análisis táctico, estratégico y del problema, uso de fuentes de datos cualitativos y cuantitativos, y el monitoreo y evaluación de intervenciones.

Este texto ha sido preparado en el marco del “Taller Internacional sobre Observatorios Locales de Seguridad y Análisis Delictual”, que tuvo lugar entre los días 19 y 22 de enero del año 2016 en Santiago de Chile. La currícula del Taller Internacional 2016 desarrolla los distintos componentes, fases y etapas, los tipos, tareas y productos de análisis que deberían considerar los observatorios en el nivel municipal, cumpliendo sus misiones de contribuir a la seguridad y solución de problema en los territorios, barrios y ciudades.

Patricio Tudela P. (Ph.D. / Ms.)

Director del área de Análisis y Estudios.
Fundación Paz Ciudadana, Chile.

ÍNDICE

Prólogo	4
Módulo 1 Contexto de las políticas de prevención del delito y la violencia en América Latina	6
Módulo 2 Componentes y política de seguridad: Rol de los gobiernos locales	14
Módulo 3 Fundamentos del análisis delictual	22
Módulo 4 Criminología aplicada a la gestión de la seguridad	29
Módulo 5 Buenas prácticas en observatorios en América Latina	36
Módulo 6 El análisis táctico y focalización de intervenciones: rol del observatorio local	42
Módulo 7 Análisis de umbral, encuestas y mapeo: herramientas para los observatorios	49
Módulo 8 Análisis del problema y modelo SARA – rol del observatorio local	57
Módulo 9 Análisis estratégico y observatorios locales	65
Módulo 10 Indicadores objetivos y subjetivos de seguridad: Matriz de Marco Lógico	74
Módulo 11 Monitoreo y evaluación en prevención del delito	83
Módulo 12 Gestión de información y plan de análisis	91
Módulo 13 Contenidos y productos de un observatorio	101
Módulo 14 Modelo de observatorio y gestión de la seguridad basada en evidencia: ¿Qué sabemos?	111
Bibliografía del manual	119

Módulo 1

CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

Catalina Mertz K. ¹

Patricio Tudela P. ²

1.1. INTRODUCCIÓN

En este módulo se caracterizan los retos y problemas de gestión de información para la prevención en Chile y América Latina. Se examina un conjunto de herramientas básicas sobre seguridad pública. Por su importancia conceptual se sintetiza un marco general de análisis de problemas delictivos y tipos de prevención del delito. Además, se caracteriza la evolución de las políticas de seguridad en América Latina, en general, y Chile, en particular, y los desafíos actuales, con especial énfasis en los municipios, fundando la necesidad desarrollar mecanismos de gestión de información u observatorios locales de seguridad apoyando las intervenciones para una acción focalizada y exitosa en barrios y municipios urbanos.

1.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- PNUD (2013) Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Recuperado de: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html
- Mertz, C. (2013) Delincuencia en Chile: diagnóstico y propuestas. Santiago, Chile: Grupo Res Pública Chile. Recuperado de: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/delincuencia-en-chile-diagnostico-y-propuestas-catalina-mertz.pdf>

1.3. EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD

En América Latina y el Caribe cerca del 75% de la población vive en ciudades y es precisamente allí donde se concentran los delitos y los hechos de violencia con mayor frecuencia, y la inseguridad. Estos tres problemas afectan de manera transversal a grandes segmentos de la población, pero de manera específica a grupos más vulnerables.

Se trata de uno de los principales problemas socio-políticos por resolver en las ciudades y sus municipios; la inseguridad ciudadana ha emergido dominando el debate público durante más de dos décadas.

Sin duda, no hay una única causa del delito, sino que hay diversos factores que inciden y que tienden a concentrarse en contextos urbanos, conformando mapas de riesgo. Las ciudades son el escenario de un conjunto de desafíos vinculados a la gestión de la seguridad, y ésta a su vez necesariamente se inserta en el contexto

¹ Ingeniero Comercial con Mención en Economía, MSc Economía y Filosofía, *London School of Economics and Political Science*, Londres. Directora Ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana. Email: cmertz@pazciudadana.cl

² Doctor en Antropología (Alemania) y Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España). Miembro de la *International Association of Crime Analysts (IACA)*. Director del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: ptudela@pazciudadana.cl

de estrategias para el desarrollo de ciudades emergentes y sustentables. Así, la aspiración por ciudades más amables, acogedoras, y con mayor calidad de vida, se enlaza con la necesidad de abordar de manera decidida y eficaz políticas de seguridad pública y ciudadana.

El crimen, la violencia y el temor son focos de inseguridad que se distribuyen en los territorios de las ciudades de manera disímil, y que para su contención o reducción precisan estrategias focalizadas, especializadas, diseñadas *ad hoc*, y acompañadas de todo el soporte y herramientas técnicas y metodológicas de una política pública.

1.4. PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE VICTIMIZACIÓN, DELITOS Y PERCEPCIONES

Habiendo un conjunto más amplio de conductas que pueden causar daños o considerarse antisociales, solamente los hechos tipificados en el Código Penal constituyen delito y pueden ser penalmente perseguidos, existiendo criterios relativamente objetivos para definirlos.

La inseguridad, por su parte, es por naturaleza más subjetiva, y tiene relación tanto con los efectos de los delitos propiamente tales como con elementos de otra índole, que no son necesariamente delitos.

El análisis de la naturaleza y la evolución de la criminalidad y las violencias en América Latina constituye un desafío teórico-metodológico importante en el contexto del diseño de políticas y estrategias, tanto nacionales como locales.

Hay dos grandes fuentes de información sobre los delitos: los registros administrativos de las policías y organismos como el Ministerio Público para causas que son penalmente tramitadas, y las encuestas de victimización.

Los registros administrativos y de otros órganos del sistema penal son utilizados, por ejemplo, para cuantificar y comparar el homicidio en los países, delito que es tipificado de manera similar en los códigos penales de cada nación. Este indicador revela que en el año 2011 Honduras, El Salvador y Jamaica muestran tasas sobre 36 casos cada 100 mil habitantes (CISALVA, 2013) y Chile, por ejemplo, sólo 3,46 casos. Pero, mirar los homicidios es insuficiente. Hay ciudades en las que los problemas de inseguridad no son los homicidios, sino los delitos violentos (violencia doméstica o robos con violencia, empleando intimidación con armas blancas o de fuego), como es el caso de Santiago de Chile.

Sin embargo, para otra clase de delitos, las comparaciones se dificultan debido a diferencias en tipificaciones, primero, y a prácticas de denuncia y registro. De hecho, las estadísticas policiales tienen el problema de subestimar la real magnitud de la delincuencia debido a que existe una proporción de víctimas que, por diversos motivos, no denuncia o reporta los hechos. En los últimos años se ha logrado estimar de manera confiable el porcentaje de subdeclaración o “cifra negra”. En Chile, Costa Rica, Salvador y México el “no reporte” alcanza 35,7%; 23,1%, 9,8% y 22%, según el Observatorio de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2012).

Dependiendo de la robustez de los sistemas de registro y la existencia de otras variables que pueden estar influyendo en las estadísticas policiales o de ministerios públicos, es necesario también ser cauteloso al momento de interpretar los cambios en éstas. Sobre lo primero, es una paradoja que en aquellas ciudades y países donde los sistemas informáticos que apoyan la gestión de información criminal son más eficientes, las tasas de delitos tienden a ser más elevadas. Es decir, en tanto se mejoran los sistemas de captura *on line* las tasas aumentan o son más elevadas, como ocurre en Sao Paulo, Bogotá o Santiago. En relación a lo segundo, puede interpretarse, por ejemplo, que un mayor número de denuncias es indicativo de mayor criminalidad o bien que un mayor número de detenidos por la policía es indicio de mayor eficacia. Eso también puede ser un error. La debilidad radica en la posible insuficiencia de las herramientas para el registro de denuncias y/o incidentes, procedimientos

policiales, acciones de diversos organismos en los territorios y, principalmente, la poca profesionalización del personal dedicado al análisis del delito (Tudela, 2012) y el limitado empleo de observatorios de la seguridad en las ciudades (Franco y Serrano, 2009). Por otra parte, se sabe que las policías —si son medidas por el número de detenidos— saben dónde detener y cómo aumentar su “rendimiento”. La parcialidad y escasa legitimidad pública de las estadísticas oficiales son un problema en sí.

Por todo lo anterior, las denuncias no son el mejor indicador de criminalidad. En un diagnóstico habrá que emplear otros tipos y fuentes de información, y las encuestas son consideradas como un mejor mecanismo para pesquisar la real envergadura de los problemas delictivos.

Las encuestas de victimización suelen ser una buena solución, pues —más allá de medir el porcentaje de hogares víctimas de delito— también ayudan a conocer el porcentaje de personas y hogares víctimas que no concurren a denunciar, es decir, identificar la brecha entre lo que policía o las fiscalías llegan a conocer y los crímenes que efectivamente ocurren en un determinado período y territorio.

Por su parte, las encuestas de percepción son los mejores instrumentos para conocer la perspectiva desde los beneficiarios, es decir, las personas objeto de una política y los residentes en los barrios de las ciudades. Ciertamente el problema es que no tienen las mismas características metodológicas.

Aun cuando las estimaciones sobre la envergadura de la criminalidad y violencia son más fiables cuando se emplean encuestas, ellas tampoco son frecuentes y no obedecen a un estándar que permita comparaciones, a no ser que se apliquen periódicamente construyendo series de tiempo. Durante años la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha promovido un instrumento que busca estandarizar la captura de información valiosa para el diseño de políticas de seguridad de prevención del delito y la violencia (UNODC, 2009).

El términos generales, cada país ha ido avanzando en la aplicación periódica de encuestas nacionales y con mayores grados de focalización, por ejemplo, México (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública-ENVIPE del INEGI)³, Chile (Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana – ENUSC del INE)⁴ y Colombia (Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana - ECSC del DANE)⁵, pero las diferencias de metodología de aplicación, cobertura y temas consultados impiden comparaciones entre países. Estas informaciones han sido sistematizadas y se encuentran disponibles en diversos portales electrónicos en la web⁶.

En una perspectiva internacional, dada la cobertura, metodología y tópicos consultados, la encuesta del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) aporta un caudal importante de valiosos antecedentes⁷. La figura n° 1 relaciona los porcentajes de hogares víctimas con el porcentaje de inseguridad durante el 2012 en países y ciudades capitales de la región.

³ <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/comunicados/especiales/2013/septiembre/comunica15.pdf>

⁴ http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/encuestaseguridad.php

⁵ http://buscador.dane.gov.co/search?q=victimizaci%C3%B3n&btnG.x=21&btnG.y=29&btnG.x=-1108&btnG.y=-57&client=DANE_FrontEnd&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=DANE_FrontEnd&proxyreload=1&sort=date%3AD%3AL%3Ad1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&getfields=*&exclude_apps=1&site=danegovco

⁶ A modo de ejemplo, ver en el BID <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/medicion-de-la-seguridad-ciudadana,2666.html>; <http://www.seguridadyregion.com/es.html>. También ver el Observatorio Hemisférico de la Seguridad de la OEA: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

⁷ <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html>

Es necesario, entonces, dedicar esfuerzos a recolectar y sistematizar, incluso a crear nuevos datos o fuentes de información, como son —por ejemplo— las encuestas o bien talleres con vecinos.

La desagregación de los delitos en una escala temporal y espacial ayuda a identificar dónde y cómo evolucionan. Así, por ejemplo, si se toman las estadísticas de las principales ciudades de Colombia, el panorama es bastante distinto al que se obtienen de una mirada nacional, demostrando que en un diagnóstico siempre se deberá intentar identificar el dónde y el cuándo, para transitar al cómo y, luego, avanzar al por qué.

1.5. DATOS SOBRE DELITOS E INSEGURIDAD MÁS RECIENTES EN CHILE

La ENUSC ha pesquisado una baja en la victimización general en hogares entre 2005 y 2014. En 2014 el 25% de los hogares fue víctima de un delito en los 12 meses previos a la encuesta⁹.

Los robos e intentos de robo, según el Índice Paz Ciudadana, por su parte, registraron su máximo histórico en 2014, y el 43,5% de los hogares declaró haber sufrido esta situación los seis meses previos a la consulta.

La victimización por delitos y faltas en el comercio ha bajado en comparación con el año 2008, y hoy alcanza al 43,1%.

Hay diversos indicadores sobre inseguridad, e influyen en ellos no solamente la formulación precisa de la pregunta, sino que factores demográficos individuales y de contexto, en especial la percepción sobre el barrio y la victimización personal y de cercanos.

Chile presenta indicadores de percepción ciudadana sobre la principal amenaza a la seguridad, comparados con América Latina, no muy positivos, como se suele pensar, con porcentajes de chilenos que indican que las pandillas o el crimen organizado son la principal amenaza en tasas iguales o superiores a varios países de la región.

El homicidio en Chile es relativamente poco frecuente en relación a América Latina, pero es tres veces las tasas de España o Portugal.

Los datos nacionales esconden grandes variaciones según el territorio. Cada comuna e incluso cada barrio dentro de cada comuna presentan concentraciones de delitos distintos.

1.6. MARCO GENERAL DE ANÁLISIS DE PROBLEMAS DELICTIVOS

Incluso delitos en un mismo barrio y tipificados estadísticamente como un mismo delito, pueden tener grandes diferencias en las causas inmediatas: quién, cómo, para qué, cómo, cuándo, y contra quién cometió el delito. Son estos factores los que caracterizan de manera relevante los problemas delictivos, y los tipos de respuesta que serán, en cada caso, más costo-efectivo para abordarlos.

Una herramienta de gran utilidad para comprender los problemas delictivos es el “triángulo del problema delictivo” acuñado por el *Center for Problem Oriented Policing* (www.popcenter.org), y que ilustra cómo los delitos se dan cuando co-ocurren o co-existen tres factores:

⁹ <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/encuesta-nacional-urbana-de-seguridad-ciudadana-2014/>

- Un lugar que hace propicio la comisión de delitos al dificultar la detección del hechor.
- Una víctima u objetivo potencial, configurando ambas aristas una oportunidad delictiva.
- Una persona que esté dispuesta a cometer el delito.

En relación a cada una de estas aristas, hay un conjunto de estrategias o programas que han demostrado tener efectividad y resolver el problema delictivo.

El enfoque de políticas basadas en la evidencia supone una transferencia de metodologías de investigación para la generación de conocimiento e información a partir de la observación de casos. Esto facilita la toma de decisiones basándose en evidencia cuantitativa, confiable e imparcial, sobre qué funciona en prevención, medir el cumplimiento de la gestión y resultados, y continuar con la mejora de las políticas (iniciando un nuevo ciclo). Esta directriz es una estándar de Naciones Unidas (UNODC, 2002).

1.7. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y CHILE

En la síntesis de una publicación sobre lo que funciona en el sistema de justicia criminal, publicada en 2014 por el BID, Pousadela declara que el proceso de formulación de políticas públicas en América Latina sigue ignorante en relación a la evidencia disponible, y la mayoría de las políticas, prácticas y programas de prevención de la delincuencia todavía se están basando en la tradición, opiniones, ideologías, tendencias y evidencia anecdótica, en vez de estudios científicamente validados (traducción libre). De hecho, varios autores concuerdan en que la definición de políticas de seguridad efectivas es un tema pendiente para la mayoría de las democracias de la región, y las respuestas de los estados latinoamericanos suelen ser descritas como erráticas (Bergman y Whitehead, 2009, p.3) o “pendulantes” (Di Tella, Edwards y Schargradsky, 2010, p.4). Los autores incluso coinciden en utilizar adjetivos como “sorprendente” o “desconcertante” al calificar la ausencia de sustento empírico de las políticas públicas en materia de delincuencia.

Además, en la mayoría de los países una mirada funcional del gasto, es decir, que incorpora una clasificación del gasto según el tipo de actividades que efectivamente consumen el tiempo de las instituciones en su quehacer cotidiano, permite concluir que gran parte de los presupuestos en seguridad pública suele destinarse a actividades de los órganos de control (PNUD, 2013, p.129), los que en su gran mayoría tienen un actuar reactivo. En el caso chileno, por ejemplo, una estimación gruesa permite plantear que 9 de cada 10 pesos que el Estado gasta en seguridad pública, sin considerar el Poder Judicial, se destina a reaccionar ante delitos, y no a anticiparse a ellos y evitar su ocurrencia (Fundación Paz Ciudadana, 2013b).

Por su parte, dejando atrás el diseño y pasando a la segunda fase del proceso, la ejecución de políticas y programas propiamente tal, la Organización de Estados Americanos resume bien la situación actual de las políticas de seguridad pública en la región: “a pesar de que se ha conseguido cambiar el discurso, no se ha avanzado lo suficiente en su capacidad operativa” (OEA, 2008, p.61). En palabras de Bergman y Whitehead (2009, p.8) “la implementación efectiva de medidas de reformas bien pensadas es escasa” (traducción libre).

En el caso chileno, entre 1990 y 2015 se han dado grandes pasos hacia un mejoramiento del proceso de formulación de políticas de seguridad pública. Pasamos de no tener dato público alguno en 1990 a contar hoy con varios indicadores, que actualmente además están siendo perfeccionados mediante una actualización de la ENUSC y un mayor foco en las comunas, y de no contar con un responsable político sobre la materia, a tener a partir de 2011 un Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Se encuentra en su última fase de tramitación legislativa el proyecto de ley que crea los Consejos Comunales de Seguridad Pública.

En este proceso, la Política Nacional de 2004, la Estrategia de Seguridad Ciudadana de 2006 y sus actualizaciones, y los posteriores Planes de Seguridad Pública creados al alero de la Ley N° 20.502, que los insta como obligatorios, son sin duda avances cualitativos importantes en cuanto a calidad y pertinencia de sus contenidos. Se plasma una visión integral, aunque el presupuesto gobernado por estas planificaciones es bajo.

Un aspecto que llama la atención es que el presupuesto en seguridad pública en Chile se ha más que duplicado desde 2006. Sin embargo, en la práctica, 9 de cada 10 pesos se destinan a reaccionar al delito, no a prevenirlo. Y persisten dificultades importantes en materia de gestión intersectorial efectiva, al igual que mecanismos de desconcentración de toma de decisiones de organismos nacionales y de descentralización en el diseño e implementación de planes e iniciativas de seguridad pública (Fundación Paz Ciudadana, 2015c).

1.8. EXPERIENCIA COMPARADA Y APRENDIZAJES RECIENTES

En países desarrollados, donde las políticas y estrategias de prevención del delito tomaron forma principalmente a principios de los años 80 y luego fueron objeto de revisión y reformulación en años recientes, ya a fines de los noventa se subrayaban ciertas directrices generales de enorme valor:

- i. Que las políticas de prevención deben asumir un enfoque integral;
- ii. Que las comunidades locales deben ser el foco central para la prevención y que las acciones locales deberían ser encabezadas por un funcionario público, de preferencia el Alcalde;
- iii. Que son necesarias coaliciones multi-sectoriales y multi-modales que apunten a factores de riesgo; y,
- iv. Que son esenciales un proceso riguroso de diagnóstico, un plan de acción, una implementación coordinada, así como el monitoreo y la evaluación.

Enfocados en la gestión en un nivel tanto central como local, hoy se reconoce un conjunto de **factores vinculados a la capacidad institucional** que facilitan una respuesta y oferta pública más eficiente y eficaz (Tudela, 2009). En esencia éstos refieren a:

- i. Las competencias y responsabilidades de los diferentes actores e instituciones;
- ii. La claridad de las políticas públicas y naturaleza de los programas de seguridad ciudadana;
- iii. Un diagnóstico y gestión de la información oportuna;
- iv. Las capacidades humanas y técnicas instaladas y medios apropiados;
- v. El involucramiento de autoridades y actores nacionales, intermedias y locales, así como de la sociedad civil; y,
- vi. Los aspectos del sistema vinculados con la coordinación y articulación intra-institucional e inter-agencias para una gestión intersectorial, entre otras.

El examen de estos atributos en países de la región revela la existencia de enormes dificultades y limitaciones. Diversas experiencias enseñan que para una eficaz gestión preventiva, los siguientes conceptos constituyen guías en las políticas de seguridad ciudadana: **coproducción, coordinación para el trabajo interinstitucional, desconcentración y énfasis en el nivel local.**

- **Coproducción.** La implementación de una política que sea integral y que dé cuenta de la multidimensionalidad y multicausalidad de la violencia y el delito, requiere del desarrollo de un enfoque político institucional de cooperación pública-privada, que promueve y facilita la acción multidisciplinaria. La coproducción implica la estrecha cooperación para una oferta de servicios públicos y comprende un trabajo mancomunado con otros servicios privados reconocidos como aliados y no como competidores, permitiendo la complementariedad y coherencia.
- **Coordinación para el trabajo interinstitucional.** Más allá de que los factores que favorecen la inseguridad y la victimización por delitos y la violencia son múltiples y diferentes, las medidas a ejecutar deben involucrar a diversos sectores de la sociedad. La complejidad de las intervenciones exigen coordinación intra- e interinstitucional y constituye una condición básica para una labor intersectorial eficaz. En este contexto, el liderazgo debe ser compartido.
- **Desconcentración administrativa y énfasis en el nivel local.** La seguridad ciudadana se allana a la necesidad de conferir autonomía técnica para ejercer una intervención limitada a cierta materia a través de la entrega de recursos y autoridad a gobiernos regionales y locales, y a organizaciones de la sociedad, y aprovechar las estructuras existentes para llevar a cabo las acciones interinstitucionales y multisectoriales.

Asimismo, es necesario trabajar concertada y focalizadamente en municipios y barrios donde se produce mayor victimización y temor, con un enfoque y modalidad de gestión intersectorial. Pero, esto no es posible si no se generan modelos de trabajo y se prioriza la gestión de información para diagnósticos, el diseño de intervenciones, el monitoreo y la evaluación de éstas. **Los observatorios de seguridad locales emergen, entonces, como una alternativa óptima para cubrir oportunamente las respuestas a las interrogantes básicas para una prevención eficaz.**

1.8. CONCLUSIONES

La prevención de la delincuencia y la obtención de mayores niveles de seguridad pasan necesariamente por el abordaje de problemas delictivos específicos en territorios concretos, y que presentan una gran varianza en cuanto a sus causas.

Además, las acciones que se decidan emprender tendrán mayor posibilidad de éxito si es que están:

- (i) Adecuadamente focalizadas en lugares, personas o causas detrás de los problemas delictivos.
- (ii) Basadas en evidencia o una teoría del cambio con fuerte sustento teórico.
- (iii) Bien implementadas.
- (iv) Constantemente ajustadas según sistemas de monitoreo y control.

Los desafíos en el ámbito local son diversos, y van desde la generación de información útil, pertinente y oportuna, hasta la coordinación y gestión intra e interinstitucional en el territorio, cuestiones en que los observatorios locales de seguridad pueden jugar un rol crítico.

Módulo 2

COMPONENTES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD: ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Patricio Tudela P.¹⁰

2.1. INTRODUCCIÓN

En este módulo se revisan términos claves para una política orientada a mejorar la calidad de vida en ciudades y municipios, afectada por el delito, las violencias y la inseguridad. Se examinan factores contextuales que actúan como detonantes y se analizan facetas de la gestión de la seguridad que también inciden de manera importante, a la luz de directrices prácticas para la prevención, que llevan a trabajar en distintos tipos (prevención social, situacional y comunitaria), niveles (subnacional, ciudad y local), focos (grupos vulnerables, de riesgo y en riesgo) y actores (policía, municipio, servicios públicos, organizaciones locales y privadas), materializando la coproducción de la seguridad.

Se sostiene que para tener éxito no sólo se debe abordar un trabajo enfocado en causas, formas y consecuencia de la criminalidad, sino también que se debe atender la suficiencia de la actuación del Estado y los organismos responsables a nivel nacional, subnacional y local. En consecuencia, se agrega un enfoque de gestión, que pone énfasis en el rol de los gobiernos locales y la gestión de información a través de los observatorios locales de seguridad, para actuar de manera oportuna, fundada y focalizada.

2.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- UNODC (2011b). Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito. Viena: Autor. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf

2.3. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

En la última década, los municipios han adquirido cada vez mayor relevancia, principalmente orientada a la toma de decisiones que afectan directamente la calidad de vida de sus habitantes. La Subsecretaría General de las Naciones Unidas y la Dirección Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) sostienen que los esfuerzos para mejorar la seguridad y el sentimiento de seguridad entre los residentes y los comercios en una ciudad debería ser la responsabilidad de todos los niveles de gobierno, a través de políticas de seguridad local, dada la naturaleza, complejidad y carácter multifactorial de la inseguridad y el aprendizaje de las últimas dos décadas.

La seguridad es una demanda sociopolítica y una condición fundamental para el desarrollo de la persona y la sociedad. Ésta —en esencia— implica certeza y ausencia de riesgo, amenaza o daño (Altolarrigue, 2003).

¹⁰ Doctor en Antropología (Alemania) y Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España). Miembro de la *International Association of Crime Analysts* (IACA). Director del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: ptudela@pazciudadana.cl

Al abordar la seguridad urbana se deben hacer algunas distinciones. Una corresponde a la diferencia entre la dimensión objetiva y la dimensión subjetiva. La dimensión objetiva de la seguridad se refiere a la existencia de factores de riesgo reales, como el delito y la violencia (que generan victimización primaria, revictimización, victimización vicaria y secundaria) y la inexistencia o insuficiencia de mecanismos de protección o reparador, vinculado al subsistema policial y de administración de justicia. Por su parte, la dimensión subjetiva remite a la situación, las expectativas y apreciaciones (desde la perspectiva de las personas) sobre los riesgos y los servicios de los órganos responsables, generando un particular estado psicológico (temor, inseguridad, desconfianza, etc.).

Victimización primaria refleja la experiencia individual de las personas frente al delito y/o violencia y sus consecuencias psicológicas, físicas, económicas y sociales. La revictimización es cuando una persona es afectada por un ilícito o hecho de violencia dos o más veces en un periodo. La victimización vicaria remite a los efectos en un familiar o amigo cercano. Es habitual y toma una importancia mayor en la configuración del discurso del temor, sobre todo con relación a las fuertes repercusiones que puede llegar a tener la ocurrencia de un solo hecho de agresión de un familiar cercano. La victimización secundaria deriva de las relaciones de la víctima con el sistema jurídico penal y la confrontación entre legítimas expectativas de la víctima y la realidad institucional, que en ocasiones deriva en una segunda experiencia (más negativa aún).

Una segunda distinción corresponde a la diferencia entre seguridad pública y seguridad ciudadana. Mientras la seguridad pública es una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, por otro, la seguridad ciudadana remite de manera más integral las necesidades de la población y las responsabilidades del Estado en materias de condiciones de seguridad y calidad para un adecuado desarrollo humano.

Estas definiciones tienen consecuencias importantes. En el núcleo de la in/seguridad urbana hay factores prácticos que la deterioran, como el delito y la violencia. El **delito** se puede definir de distintas formas. Las visiones cambian según épocas, culturas y países. El crimen o los delitos son conductas que rompen las normas (derecho penal normativo) y con la consiguiente pena (Código Penal). Con la **violencia** sucede algo similar. Hay diversas formas, por eso se habla de “violencias”. Estas se manifiestan en aquellas conductas o situaciones que, de forma deliberada, aprendida o imitada, provocan o amenazan con hacer daño o sometimiento grave (físico, sexual o psicológico) a un individuo o una colectividad.

Otra consideración relevante es que la prevención es un concepto amplio que remite a un conjunto de acciones-tipo, técnicas, especializado e integral y sujeto a enfoques teóricos y teorías criminológicas. Así, el ciclo de la prevención (que integra acciones de evitar incidentes, el control y la rehabilitación y reinserción), nos habla —por ejemplo— de prevención basada en acciones antes, durante y después que ocurren delitos y hechos de violencia.

Finalmente, se trata de un campo relativamente nuevo que precisa más labor técnica que sólo voluntad. Así, mientras la **política criminal** puede ser entendida como el conjunto de principios y recomendaciones que orientan las acciones de la justicia criminal, y se inspira en las propuestas de reformas y medidas derivadas de la criminología, una **política pública de prevención** busca reducir factores y situaciones que aumentan la probabilidad de que individuos cometan delitos o utilicen violencia o bien sean víctimas, e involucra un enfoque multisectorial y complementario inter-agencias, promoviendo la participación de diversos actores.

2.4. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA: TENDENCIAS DE LA INSEGURIDAD EN LA REGIÓN

En la región se observan atributos similares y característicos. Hay, a lo menos, 4 situaciones o tendencias de los problemas actuales de inseguridad urbana en la región:

- I. El delito y el temor han adquirido relevancia en la sociedad y la vida cotidiana de las personas, en su entorno y en el imaginario social. Las encuestas confirman que la inseguridad es generalizada y que se concentra en ciertos segmentos de la sociedad y territorios.
- II. La vulnerabilidad y el miedo al crimen violento son problemas en sí mismos y la preocupación crece. Desde hace años las personas mencionan la delincuencia como uno de los problemas más importantes a ser resueltos por los gobiernos (Latinobarómetro 2013; Dammert y Lagos 2012). La creciente inseguridad provoca que los ciudadanos tengan que cambiar su rutina para evitar ser víctimas del delito, lo que restringe sus libertades.
- III. Crimen, violencia y temor son fenómenos vinculados, pero no idénticos. Los delitos violentos se relacionan más a determinados conjuntos de factores y situaciones sociales que a factores espaciales y oportunidades que se asocian a delitos contra la propiedad. Si bien se relacionan, estos no siempre son interdependientes.
- IV. Estado de derecho, percepción de inseguridad y victimización por corrupción se relacionan y actúan negativamente. Por su parte, la confianza en el sistema de justicia, percepción de la situación económica, confianza interpersonal y satisfacción con la vida se correlacionan positivamente con el estado de derecho (Batenson, 2009).

Lo señalado se funda al examinar en detalle algunas situaciones. Así, con diferencias en cada país y ciudad, y apoyados en las informaciones que aportan el Observatorio de la OEA y del BID, los rasgos generales del panorama del crimen y la violencia son preocupantes:

- 1) Las tasas de denuncias por delitos se concentran en territorios específicos en las ciudades.
- 2) Hechos que no se denuncian, se transforman en un problema de diagnóstico.
- 3) Delitos contra bienes suelen acompañarse del empleo de armas de fuego y cortas.
- 4) Concentración de la victimización y la revictimización.
- 5) Surgen focos delictuales a causa de vínculos entre drogas, armas y bandas criminales.
- 6) El crimen organizado se ha extendido.
- 7) La región es una de las zonas más violentas del mundo. Hay diversas formas de violencia.
- 8) Hay nuevas formas de violencia que —como en los nuevos delitos— se han visibilizado.

Como consecuencia de lo anterior, surgen facetas anexas que complejizan la situación, por ejemplo:

- 9) El imaginario social del crimen y violencia se ha extendido, afectando / interpelando la actuación de las instituciones responsables del delito y la violencia en la sociedad.
- 10) Las personas tienen mayores niveles de inseguridad, aun cuando no han sido víctimas.
- 11) La apreciación de una ineficiente respuesta de las instituciones de seguridad y de justicia se instala preferentemente en determinados segmentos sociales, especialmente en grupos más carentes, que no tienen igual acceso adecuado a ambos servicios.

2.5. FACTORES DE RIESGO

En la actualidad la inseguridad se vincula con fenómenos multifactoriales y multicausales en los centros urbanos. Dependiendo del contexto habrá organismos enfocados en el delito, mientras otros abordarán facetas como la violencia o bien los factores que facilitan conductas criminales en la sociedad. Buena parte del crimen y la violencia en municipios y ciudades tiene elementos y factores precipitantes similares. Un creciente consenso reconoce la causalidad múltiple de la inseguridad urbana y la necesidad de analizar los factores de riesgo predominantes de acuerdo con la formas de violencia (violencias) y tipos de delitos. Los factores de riesgo son elementos que aumentan la probabilidad de que una persona se comporte de manera violenta o sea víctima de la violencia.

Entre las **causas o determinantes contextuales**, estudios realizados en la última década muestran que los procesos de deterioro social inciden sobre el crimen y la violencia. Así, los enfoques de salud pública y de género han puesto de relieve el nexo entre diferentes niveles de causalidad adaptando el modelo ecológico de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2003). Éste sintetiza los factores individuales, comunitarios y sociales que interactúan e influyen en las conductas “desviadas” (en términos sociológicos) en contextos determinados. La criminología y la geografía también ayudan a enfocarse en las causas y manifestaciones, alimentando una perspectiva multidisciplinaria.

- En el nivel individual, consideran los factores biológicos, la historia personal, factores psíquicos, educativos, el abuso de sustancias.
- En el nivel relacional están: familia, pareja, amigos, y las experiencias de violencia interpersonal y los modelos de referencia.
- En el nivel comunitario, se indaga la escuela, barrio y lugar de trabajo, como posibles fuentes de violencia.
- En el nivel social, aluden a los diversos factores u organizaciones que propagan la violencia, como la posibilidad de conseguir armas.

Ningún factor por sí solo explica los hechos de violencia. Las estrategias de prevención, políticas sociales y política criminal constituyen un triángulo clave para la superación de factores que están en la base de los problemas de inseguridad en ciudades y municipios.

A la fecha, la evidencia acumulada es significativa (Arriagada y Godoy 2000; Buvinic y Morrison, 2003; Díaz y Meller, 2012; Muggah y Aguirre 2013). Se ha podido observar correlaciones importantes, por ejemplo: El género (varón), el nivel educacional, el quintil de riqueza, el color de piel y el tamaño de la ciudad se relacionan con la ocurrencia de delitos en América Latina (Seligson, Smith y Zechmeister, 2013).

En resumen, los problemas y manifestaciones de la inseguridad urbana son consecuencia de diversos factores. Más allá de las distintas teorías criminológicas y de los enfoques empleados para explicar el delito y la violencia es, sin duda, un problema multifactorial y multisectorial.

2.6. POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DESAFÍOS VINCULADOS A LAS CAPACIDADES

En rigor, los delitos, la victimización y las percepciones de inseguridad son facetas a tener en cuenta en los diagnósticos y planes. Pero, igualmente importante, es mirar las condiciones institucionales. Este es un reto que usualmente persigue acciones de fortalecimiento en las organizaciones, generando capacidades, estableciendo directrices de actuación y desarrollando los componentes de una política y de un plan de acción, consignando qué hacer en cada una de sus fases, desde el diagnóstico hasta la evaluación.

En la base de los esfuerzos por más prevención y menos inseguridad radican las prioridades y retos de una política y sus componentes que deben demostrarse como efectivos.

Una política pública, según Lahera, (2002, p.16): “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. De acuerdo a esto, se trata entonces de propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales, y que implican un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. Las políticas, entonces, implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas. Trasladan concepciones, referentes normativos e intereses a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello en un marco de entramados institucionales y entre actores políticos, que en la actualidad, y desde hace más de dos décadas, viene asociándose a los gobiernos locales, especialmente en materias de prevención (UNODC, 1999 y 2002; Shaw, 2001).

La política es, en consecuencia, un componente clave de la solución. Esta se explicita en un documento rector que establece los acuerdos en materia de misión, visión, objetivos, mecanismos de consulta y de toma de decisiones, la estrategia de coordinación y de ejecución municipal / local. No obstante, en general se observa con frecuencia que la capacidad o habilidad para asegurar resultados positivos y servicios óptimos incide en la contención de los problemas de inseguridad. Un diagnóstico en países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay) revela la existencia de enormes dificultades y limitaciones para el diseño y ejecución de política de prevención del crimen y la violencia en el nivel local (Acero, Miraglia y Pazinato, 2012; Fuentes, et al, 2011; Tudela, 2009).

En efecto, el examen de casos ayuda a identificar ciertas áreas de gestión que actúan como factores críticos u obstáculos al enfrentar la inseguridad, a saber:

- Los límites institucionales y sectoriales que impiden un abordaje conjunto de los problemas. Por ejemplo, en materia de desarrollo urbano, el diseño de espacios públicos y de proyectos habitacionales pocas veces consideran situaciones que generan “oportunidades” para el delito y la violencia. Usualmente, la política de viviendas sociales no integra elementos de prevención.
- Las escasas evaluaciones de procesos, resultados e impacto. Se invierte energía en diagnóstico y la ejecución. No siempre hay diseño con base en un marco lógico que apoye la evaluación de resultados (indicadores y relaciones de causalidad).
- La escasa capacidad técnica afecta las políticas en el sector: a) insuficiente profesionalización, b) las intervenciones que no se basan en la evidencia, c) poca atención en buenas prácticas, d) escaso empleo de conocimiento criminológico (por ejemplo, se cree que toda intervención en prevención situacional genera reducción de delitos), y e) pocas oportunidades para examinar y aprender de lo obrado, gestión de conocimiento y transferencia (*benchmarks*).
- El escaso desarrollo de un enfoque de coproducción derivado de culturas organizacionales proclives a la autarquía y marcos legales que dificultan un trabajo mancomunado entre organismos, especialmente del nivel central y local. Es difícil encontrar socios estratégicos para intervenciones conjuntas.
- La planificación de corto plazo, debido al marco legal y presupuestario, es un obstáculo. Las intervenciones se aplican con un ciclo de vida cercano al ciclo político gubernamental. Pocas veces queda tiempo y recursos a validar las intervenciones.

Para superar estas limitantes es recomendable trabajar en cuatro campos que enmarcan las acciones:

- Primero, asumir que cambiar el escenario de la inseguridad exige una política y estrategia compuestas de elementos que relacionen coordinadamente la actuación de instituciones y que guíen efectivamente los esfuerzos de los organismos públicos, grupos de interés y organizaciones privadas (colaboradores).
- Segundo, asumir que es preciso apoyar y promover la capacidad para gestionar para diseñar, ejecutar y evaluar las intervenciones en los territorios y, asimismo, la capacidad para coordinar a nivel central y local.
- Tercero, que deben seguirse criterios de decisión. Si bien estudios y reportes de evaluaciones en la región recién comienzan, en paralelo en la última década la evidencia en países desarrollados y la observación de casos en Latinoamérica ayudan a identificar dificultades, detectar qué funciona y qué no, y seguir recomendaciones y criterios de acción reduciendo la improvisación. Diversas experiencias revelan que para una prevención eficaz es recomendable seguir las siguientes directrices transversales en las políticas y planes (Banco Mundial, 2003; BID, 2012; CIPC, 2008a, 2008b, 2010 y 2012; UNODC, 2007b, 2010, 2011a y 2011b):
 - a. Énfasis socio-preventivo.
 - b. Focalización en grupos vulnerables.
 - c. Focalización en territorios donde el riesgo es mayor.
 - d. Coordinación para el trabajo interinstitucional.
 - e. Desconcentración administrativa y énfasis en el nivel local.
 - f. Participación social y coalición local.
 - g. Coproducción.
 - h. Gestión de información.
 - i. Gestión eficiente y eficaz.
 - j. Políticas basadas en la evidencia.
- Cuarto, que deben seguirse estándares de trabajo. Desde un punto de vista técnico, los diagnósticos y evaluaciones de las intervenciones (Tudela, 2009; Fuentes, et al, 2011; Frühling, 2012; Sherman, 2013) revelan que es más probable tener éxito si:
 - a. Se desarrollan acciones en diversos planos (integralidad)¹⁰.
 - b. Se adopta un enfoque multidisciplinario.
 - c. Se ubican en una escala aconsejable: el nivel local.
 - d. Se involucran a diversos actores y segmentos de la sociedad civil.
 - e. Se evalúan las intervenciones.
 - f. Se hace gestión de conocimiento, identificando prácticas prometedoras o buenas prácticas.

En consecuencia, enfocados en la gestión de la seguridad en un nivel tanto central como local, hoy se reconoce un conjunto de **factores vinculados a la capacidad institucional** que facilitan un accionar, una respuesta y una oferta pública más eficiente y eficaz frente a los problemas de criminalidad, violencia e inseguridad. En esencia, éstos refieren a:

¹⁰ Actuar de esta forma (integralidad), desarrollando acciones enfocadas en causas y en diversos planos, es más costo-efectivo que ocuparse únicamente en manifestaciones y consecuencias. La integralidad en una política es una aspiración instrumental que desencadena sinergia, pues promueve acciones intersectoriales. Es por esa razón que las políticas de prevención debiesen ofrecer una estrategia que favorezcan la cooperación interinstitucional, que permita un trabajo coordinado y bajo un liderazgo político-técnico apropiado.

- i. Un diagnóstico y gestión de la información oportuna.
- ii. La claridad de las políticas públicas y naturaleza de los programas de seguridad urbana.
- iii. Las competencias y responsabilidades de los diferentes actores e instituciones.
- iv. Las capacidades humanas y técnicas instaladas y medios apropiados.
- v. El involucramiento de autoridades y actores nacionales, intermedias y locales, así como de la sociedad civil.
- vi. Los aspectos del sistema vinculados con la coordinación y articulación intra-institucional e inter-agencias para una gestión intersectorial, entre otras.

En gran medida, una parte importante de éstos pueden ser abordados integrando una dimensión orientada a concebir la prevención como gestión y, por la otra, la gestión como consecuencia de tareas de apoyo en el marco de un circuito virtuoso que reúne gestión de información + análisis delictual + observatorios locales de seguridad.

2.7. RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

¿Qué hacer? En general los modelos de intervención se organizan según criterios de actividad. No hay una única modalidad y, menos, una más útil que otra. Esto dependerá de las prioridades que surgen del diagnóstico y la política, y de la forma cómo se organiza el trabajo, es decir, insertas en un plan de acción orientado a la seguridad urbana, enfocado en delitos y violencias, en grupos vulnerables y grupos de riesgo y aplicado a ciudades, municipios y territorios. Así, la gestión de información pasa a ser clave. Sin información confiable, oportuna y útil el riesgo de fracaso es mayor. Para tener éxito se subraya que el problema no radica sólo en un trabajo enfocado en el crimen y las violencias, sino también en la suficiencia en la actuación del Estado y los organismos responsables. En consecuencia, se agrega un enfoque de gestión, que pone énfasis en el rol de los gobiernos locales y la gestión de información para actuar de manera oportuna, fundada y focalizada.

Por otra parte, la estructura de oportunidades y límites que ofrecen las instituciones y los gobiernos locales, así como las estrategias y habilidades de negociación de los actores, son también variables a tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional (Subirats y Gomá, 1998, p.14). En consecuencia, la respuesta surgirá también de la combinación de criterios de factibilidad y recursos, de las prioridades y necesidades, de las facultades y competencias técnicas en el nivel subnacional y local.

Para el éxito de políticas de prevención en ciudades y municipios se identifican 6 campos claves:

- i. Existencia de una institucionalidad con respaldo político, jurídico, técnico y económico.
- ii. Fortalecimiento institucional en sectores y niveles del aparato estatal.
- iii. Sistemas de información para diagnósticos compartidos, fundados técnicamente, sobre el(os) problema(s), la(s) prioridad(es) y consecuencias de la inseguridad objetiva y subjetiva (observatorios).
- iv. Capacidad de gerenciamiento guiada por indicadores e índices de resultado e impacto.
- v. Reformulación e innovación en las estrategias e intervenciones sobre la base de la evidencia.
- vi. Banco de prácticas prometedoras o intervenciones exitosas o en el municipio.

Para el desarrollo de la capacidad institucional se recomiendan 5 líneas de acción claves:

- i. Generar un centro responsable de ejercer liderazgo, diseñar el plan de acción, influir sobre departamentos y organizaciones, y promover las coaliciones de socios para la prevención.
- ii. Promover herramientas de análisis estratégico para identificar las tendencias del delito, problemas sociales relacionados, apuntar a los factores de riesgo y evaluar las acciones.

- iii. Invertir recursos humanos y medios para un actuar sostenible, evidenciado en proyectos.
- iv. Facilitar la coordinación inter-agencias, que incluya a otros organismos en el esfuerzo de prevención y permita el acceso a información y recursos.
- v. Promover una estrategia de movilización para transformar actitudes y conductas, y fortalecer un sentido de responsabilidad compartida.

2.8. CONCLUSIONES

- i. La construcción de la seguridad es fruto de la coproducción de diversos actores e instituciones, dando origen a políticas públicas focalizadas y especializadas atendiendo las particularidades de cada barrio, territorio, municipios y ciudades.
- ii. La prevención, en sus distintos tipos y estrategias particulares, implica trabajar para evitar que ocurran conductas desviadas (delitos y, violencias) que generen inseguridad y victimización, para ello se deben abordar causas y efectos. Ambos tienden a concentrarse en segmentos sociales o grupos de riesgo (propensos a delinquir y emplear violencia) y grupos en riesgo (propensos a ser víctimas) dados los niveles de vulnerabilidad y riesgo. Es por eso que las soluciones deben ser multisectoriales. Existe un amplio espectro de iniciativas, pero no todas ellas han sido sistematizadas y evaluadas.
- iii. La prevención debe considerarse como un campo de actividad que debiese asegurar éxitos a partir de la identificación de buenas prácticas y la medición de resultados e impactos. Existe un conjunto de directrices y recomendaciones, pero no recetas. Se deben hacer esfuerzos para materializar políticas basadas en la evidencia (aprendizaje organizacional y transferencia de iniciativas a casos o realidades similares).
- iv. De esta forma, para prevenir es preciso mejorar la gestión y fortalecer la capacidad de los municipios (con recursos, facultades, profesionalización y planes locales que capitalicen el aprendizaje de los últimos años) para actuar de manera efectiva, generando mecanismos (gestión de información, participación, iniciativas validadas, entre otros) y adecuándose a las directrices o recomendaciones que surgen de la experiencia internacional. El desarrollo de los componentes de una política y de un plan de acción, desde el diagnóstico hasta la evaluación, es un reto técnico y socio-político que facilita la coproducción de la seguridad, que en la práctica puede abordarse con mayor probabilidad de éxito si se comparte la mirada de la gestión como consecuencia de tareas de apoyo que reúne **gestión de información + análisis delictual + observatorios locales de seguridad.**

Módulo 3

FUNDAMENTOS DEL ANÁLISIS DELICTUAL

Patricio Tudela P.¹²

3.1. INTRODUCCIÓN

En este módulo se abordan interrogantes fundamentales sobre el análisis criminal, los tipos, los usos y los procesos claves, además de cómo se relaciona el análisis con los desafíos que abordan las policías, los organismos persecutores y otros organismos públicos y privados que colaboran, desde diferentes ángulos y en distintos momentos, en la reducción del delito y sus consecuencias en la sociedad. En resumen, se busca que el alumno comprenda el rol e importancia del análisis del delito y los retos que la promoción de éste plantea a los cuadros directivos y ejecutores de políticas de prevención, control y persecución penal.

3.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

Para una mejor comprensión de este módulo se recomienda la lectura de los siguientes textos:

- Bruce, C. (2010). Fundamentos del análisis delictual. En Tudela, P. (Ed.). Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. p. 27-55. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/analisis-delictual_enfoque.pdf
- Guajardo, C. (2015). Desafíos del análisis criminal para una mayor eficacia en la prevención a través de los gobiernos locales. En: Guajardo, C.; Maino, M.; Rojas, A. y Tudela, P. Recomendaciones y estándares para un análisis criminal más eficaz en organizaciones de prevención del delito y persecución penal en América Latina. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. p. 56-66 Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/recomendaciones-y-estandares-para-un-analisis-criminal-mas-eficaz-en-las-organizaciones-de-prevencion-del-delito/>

3.3. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS CRIMINAL?

En la actualidad el análisis criminal (*crime analysis*) es sinónimo de análisis del delito o análisis delictual. Las distintas terminologías tienen que ver con autores y énfasis diferentes. Sin embargo, como se verá, hay elementos comunes.

En una definición breve, Bruce (2010) señala que:

“El análisis delictual describe las técnicas y los procesos utilizados para estudiar las tendencias y los patrones delictuales, la manera en que afecta a una jurisdicción específica y cómo la policía responde ante ellos” (Bruce, 2010 p.34).

¹² Doctor en Antropología (Alemania) y Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España), Miembro de la *International Association of Crime Analysts* (IACA). Director del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: ptudela@pazciudadana.cl

Por otro lado, según Boba (2000), el análisis criminal consiste en:

“El estudio cuantitativo y cualitativo del crimen y de la información judicial, en combinación con información socio-demográfica y factores espaciales, con el objeto de aprehender criminales, prevenir el crimen, reducir el desorden y evaluar los procedimientos organizacionales”.

Cuando se analiza o descomponen las citas anteriores, se descubrirá que abordan los objetos, los medios, las tareas, los fines y las organizaciones que recurren al análisis criminal y que esta actividad es clave entonces en el contexto de las políticas públicas de seguridad y las políticas criminales, porque contribuye al desarrollo de estrategias específicas que den solución a estos problemas.

Se trata, en consecuencia, del estudio de la actividad criminal —delitos, infractores, víctimas y patrones de ocurrencia— para descubrir y producir información sensible y valiosa que permita prevenir, investigar y aclarar delitos, aprehender delincuentes prolíficos, distribuir eficientemente recursos y pronosticar la ocurrencia de hechos (recurrentes) similares. Específicamente, es una labor que implica el estudio de los incidentes a través de identificar patrones, tendencias, causas y efectos y, por lo tanto, se enfoca en qué factores intervienen y de qué forma se pueden abordar para prevenir hechos similares.

3.4. ANÁLISIS Y CIENCIA DEL DELITO

Como se señaló, el análisis del delito es una actividad, rol o función que no se enseña de manera sistemática en América Latina, excepto por el trabajo que desde el año 2011 viene desarrollando Fundación Paz Ciudadana en el marco de un convenio de cooperación técnica con la *International Association of Crime Analysts* (IACA). En países desarrollados, sin embargo, comienza a fines de los 60 como un oficio que, luego, con el tiempo se profesionaliza, impartándose como una especialidad en universidades y en alianza con organismos de seguridad y justicia. Esta tendencia es fruto de la convicción de que cualquier esfuerzo en torno al crimen no se debe improvisar.

En rigor, no es posible reducir brechas o déficit en materia de prevención y persecución penal, intentando mejorar la eficacia ante el delito, sin la ciencia del delito o el análisis de estos. En efecto, un análisis eficaz o exitoso es fruto de un proceso que agrega valor. De esta forma, es una metodología de trabajo que precisa de un cuerpo teórico, de técnicas de tratamiento de datos e información con un fin explícito, cual es, contribuir a la toma de decisiones y orientar el actuar de las organizaciones, maximizando la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de las misiones de cada institución.

De los 6 propósitos de la ciencia del delito, como dicen Tilley y Laycock (2010), 4 son relevantes:

1. Identificar patrones en los datos.
2. Formular teorías e hipótesis comprobables relativas a los mecanismos involucrados en la generación de patrones.
3. Intentar probar empíricamente las hipótesis.
4. Promover el entendimiento basado en la investigación previa para crear explicaciones más convincentes, disminuyendo el error.

De acuerdo a lo anterior, el análisis delictual es una herramienta o proceso sistemático de producción de datos, informaciones y conocimiento “criminológico”, orientado según los principios de la pertinencia y la oportunidad, que se inicia con la búsqueda e identificación de correlaciones entre datos y conjuntos de datos, por ejemplo, relativos a incidentes y hechos criminales y los patrones de ocurrencia en un determinado lugar (historial), que sirve para orientar el esfuerzo de prevención y control que realiza la policía (medios y decisiones) y los organismos de persecución, mejorando la respuesta ante la demanda y requerimientos de seguridad y justicia en un lugar, tiempo y situación particular y/o general.

En consecuencia, el análisis delictual se relaciona con diferentes fuentes y tipos de datos, con flujos de información, con estándares de tratamiento y razonamiento, con productos y con resultados. En consecuencia, debe ser entendido como parte de una estrategia de reducción del delito y como un proceso de búsqueda de información y de diseño y evaluación de soluciones en terreno.

3.5. USOS DEL ANÁLISIS DELICTUAL

Se pueden esgrimir distintas razones para explicar qué y para qué el análisis del delito. En esta línea, el análisis del delito es una actividad fundamental, pues ayuda a explicar y comprender el delito. Lo anterior es casi evidente, ya que lo que no se puede entender ni explicar (por qué o cómo se desenvuelve un problema de delictual o de inseguridad) no se podría controlar o evitar. Pero, hay también otra línea de razonamiento complementaria a la ya enunciada. Ésta apela a las tendencias y recomendaciones internacionales respecto a la necesidad de estandarizar esta labor, perfilándola como especializada y profesional, y no sólo como un oficio.

Podemos traer a la discusión algunas directrices que ayudan a comprender los beneficios del análisis. Entre otras, aquí se abordan tres.

- Una primera tendencia es que en la última década se consolida efectivamente la convicción sobre la importancia de la función de análisis en las organizaciones. Esto ha sido tempranamente subrayado por la Organización de Naciones Unidas en diversos documentos cuando se refiere a la prevención del delito y el rol de la policía (UNODC, 2002 y 2011b).
- Una segunda tendencia refiere a la necesidad y el efecto positivo de involucrar a diversos actores en esta tarea. En efecto, así como para la Organización de Naciones Unidas hay distintas formas de prevención (situacional, social, etc.) en las cuales la sociedad puede y debe colaborar, también el análisis del delito puede y debiese ser asumido como una práctica, labor o actividad que supone un grado importante de interacción entre instituciones de distinta naturaleza y fin, y que no precisa ser realizada sólo por organismos de seguridad y de persecución penal.
- Una tercera tendencia es la creciente convicción de que cualquiera sea el tópico, campo o naturaleza, las políticas de reducción del delito precisan actuaciones orientadas y basadas en la evidencia. Nuevamente, siguiendo a la Organización de Naciones Unidas (UNODC, 2002), la gestión de información es o debiese ser funcional a esa finalidad, subrayando —en el acápite relativo a base de conocimientos— que no es posible prevenir sin información y que las estrategias, programas y medidas de prevención del delito deben tener una amplia base de conocimientos multidisciplinarios sobre los problemas de la delincuencia, sus múltiples causas y las prácticas que hayan resultado eficaces y prometedoras (numeral 11)¹³.

Ciertamente, todas las instituciones públicas —incluso privadas— precisan y emplean tipos y procedimientos característicos de análisis del delito. Hay una estrecha relación entre análisis, eficacia y calidad de servicio. En este contexto, los casos seleccionados y analizados recientemente permiten hacer tres aseveraciones respecto de la relevancia de esta actividad (Tudela, 2014a):

¹³ Asimismo, es norma o recomendación internacional el que los gobiernos y, en su caso, la sociedad civil deban facilitar la prevención del delito (numeral 21). Al respecto, a modo de ilustración, aquí sólo citamos algunas de las recomendaciones: B) Apoyando la adquisición de conocimientos útiles y de aplicación práctica, que sean científicamente fiables y válidos; C) Apoyando la organización y la síntesis de los conocimientos y determinar y colmando las lagunas en la base de conocimientos; E) Aplicando esos conocimientos para repetir intervenciones satisfactorias, concebir nuevas iniciativas y prever nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención; y, F) Estableciendo sistemas de datos para ayudar a administrar la prevención del delito de manera más económica, incluso realizando estudios periódicos sobre victimización y la delincuencia.

- a) Sin análisis delictual (en sus diversos tipos) no hay mayor efectividad en la reducción del delito;
- b) El empleo del análisis del delito en diagnósticos y el diseño de estrategias y políticas de reducción del delito es clave; y,
- c) El análisis delictual, esto es, la buena gestión y desempeño de un analista, puede ayudar a dar mayor validez a las actuaciones de prevención y persecución penal, mejorando la legitimidad social de la institución.

3.6. TIPOS DE ANÁLISIS Y FINES

Consiste en un conjunto de procesos y procedimientos que siguen una secuencia particular, apoyado en razonamientos e inferencias claves, que agregan validez y confiabilidad a los frutos del análisis (informaciones, conocimiento, recomendaciones vertidos en un reporte). Un aspecto fundamental en este proceso es la convicción que el análisis se sujeta a estándares de investigación y razonamientos particulares que no son distintos a los propios de la investigación social.

El proceso del análisis delictual implica seis pasos:

- i. Recopilación y gestión de los datos.
- ii. Lectura y consulta de los datos.
- iii. Examen de los datos y establecimiento de conclusiones.
- iv. Disseminación de la información.
- v. Desarrollo de una estrategia ad hoc.
- vi. Evaluación y retroalimentación.

Quien realiza todas estas funciones es un analista delictual. Esta figura puede estar representada en una o más personas, sin que exista una profesión particular. Lo que importa es que cuente con una serie de conocimientos y habilidades: conocimiento de las leyes, de los procesos investigativos, de las políticas y estrategias de prevención, control y persecución, de las técnicas y métodos usados en análisis delictual, que posea conocimientos particulares y habilidades analíticas, entre otras.

En términos tradicionales se identifican siete categorías distintas del análisis delictual, distinguidas según el tema de estudio y el propósito del análisis (Tudela, 2015a).

- i. El **análisis táctico** describe la identificación y el análisis de las series y los patrones delictuales para una intervención táctica por parte de las patrullas o las investigaciones. El análisis táctico es un proceso diario que da como resultado la emisión de comunicados y alertas diarios o semanales que las unidades operacionales pueden usar de manera inmediata.
- ii. El **análisis estratégico** es la identificación y el análisis de las tendencias para una planificación a largo plazo y un desarrollo estratégico. Por lo general, el análisis estratégico se traduce en informes trimestrales o anuales que documentan los cambios en varios tipos de incidentes.
- iii. El **análisis de problemas** es el análisis de problemas crónicos o de largo plazo para el desarrollo de estrategias de prevención. El análisis de problemas utiliza tanto datos policiales como investigación detallada en terreno para llegar a las causas y las personas que contribuyen a un problema.
- iv. El **análisis administrativo** es una categoría amplia que describe la entrega de estadísticas, mapas, gráficos y datos con varios propósitos administrativos, incluidos las solicitudes de la comunidad y los medios de comunicación, postulaciones a subvenciones y presentaciones comunitarias.

- v. El **análisis operacional** se centra en la forma que la organización despliega o distribuye su personal y asigna los recursos según hora, geografía y función. Trata de encontrar medios más eficientes y más efectivos.
- vi. El **análisis investigativo** crea perfiles de las posibles características de los infractores según la evidencia y los datos recopilados de las escenas de los delitos.
- vii. El **análisis de inteligencia** o de información se centra en organizaciones delictuales e infractores prolíficos y reincidentes, utilizando información especial, a menudo obtenida de manera encubierta, que apoya la investigación y la persecución penal.

De la lectura y comparación de esta caracterización, se puede inferir que se trata de una actividad especializada, que emplea distintos tipos de datos (cualitativos / cuantitativos), que no posee una técnica única y propia (disciplina) y que los fines pueden superponerse. Más aún, se puede inferir que hay una cierta racionalidad o secuencia entre algunos de estas cuatro tipos, de tal manera —por ejemplo— que no es posible hacer un análisis estratégico sin antes haber realizado periódicamente análisis tácticos, o que el análisis de operaciones especiales precisa de los dos ya señalados.

A pesar de los diferentes tipos, el análisis delictual es útil en la mayoría de las actividades policiales, en la persecución penal, incluso en la prevención situacional y social que pueden llevar a cabo de forma focalizada organismos no insertos en la categoría de fuerzas de seguridad u órgano de justicia. Lo anterior, pues incluso en aquellas situaciones o problemas de inseguridad, siempre detrás de toda decisión y acción, hay o debería haber un análisis previo. Así, el análisis de daños sociales que no se relacionan con la delincuencia, por ejemplo, el ruido, los disturbios, el tráfico, son objeto de análisis en algunas policías, y comienza a ser un materia que los gobiernos locales —por ejemplo— comienzan también a considerar en sus observatorios o unidades abocadas a examinar causas, factores relevantes o circunstancias que inciden en la inseguridad de las personas (temor a ser víctima percepción de riesgo, del nivel de delito, del nivel de violencia en el barrio o el municipio de residencia, entre otros tópicos) .

De esta manera, los focos de atención de los analistas también varían según la naturaleza de las organizaciones que los emplean. Las que trabajan con funciones de respuestas de emergencias y patrullas requieren análisis táctico, operacional y de problemas; mientras que las que trabajan principalmente con funciones investigativas necesitarán análisis investigativo y de inteligencia; y, por último, aquellas que precisan una visión más integral y de largo plazo, que necesitan y recopilan estadísticas y datos regionales y nacionales, se centrarán en ocasiones más en análisis estratégico. Por su parte, cuando se trata de políticas de prevención un análisis del problema, más allá de la etiología del delito y de la estructura de oportunidades para el delito, incivildades y hechos donde se emplea violencia (social, doméstica, etc.) es una herramienta muy útil que pueden emplear organismos que tienen un rol clave, como pueden ser aquellos ocupados de la prevención social y situacional y los gobiernos locales.

Cualquiera sea la denominación que se tome para entender el proceso de análisis delictual, se debe partir del reconocimiento de que los pasos necesarios y mínimos son:

- i. La detección del problema (diagnóstico) o búsqueda de información y data que permita identificar y caracterizar un problema en un área determinada.
- ii. El análisis de la situación o caso que se oriente a la elaboración de un plan de acción.
- iii. El diseño y aplicación de una respuesta (solución), referido a la implementación de una acción de un lugar determinado, y a la permanente revisión que permita reorientarla para el logro de buenos resultados.
- iv. La validación de la respuesta (análisis de impacto - evaluación). Referido a la evaluación del valor agregado entregado por la acción innovadora o el fracaso del mismo de modo de no replicarlo.

3.7. IMPORTANCIA DE LOS DATOS, GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y OBSTÁCULOS PARA EL ANÁLISIS

En materia de análisis, se estima que gran parte de los problemas de eficacia en prevención, control y persecución tienen que ver con el déficit y escaso uso de los datos, transformados en información, que debe nutrir estos procesos y tareas. Lo anterior debido, por una parte, a la inexistencia de unidades de análisis y, por otra, debido a que las herramientas de captura de datos y los tópicos o materias a ingresar en bases de datos (por ejemplo, a la hora de registrar una denuncia) no resultan útiles para los fines del análisis. Los límites del análisis delictual surgen, en consecuencia, tanto de la naturaleza de la información disponible y de la calidad de los registros como del enfoque que se emplea y las competencias disponibles.

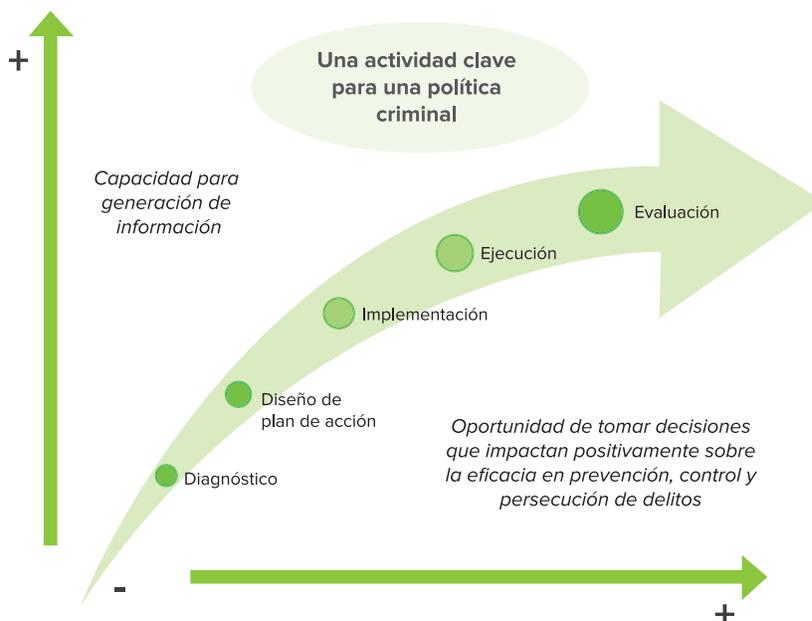
- Es clave la capacidad de innovar y de combinar el tratamiento de los datos disponibles, con diversos antecedentes producidos en otras instituciones o actores sociales y con el empleo de distintas técnicas de recolección de datos cualitativos y cuantitativos, y su posterior disseminación.
- De esta forma, el análisis delictual debe ser entendido como parte de una estrategia de reducción del delito y como proceso de búsqueda de información y soluciones en terreno.

En síntesis, el marco de referencia para abordar los fundamentos del análisis delictual se construye sobre la base de tres términos que no deben perderse de vista:

- Gestión de información.
- Análisis delictual.
- Pasos necesarios (intervención -acción) que se desprenderían de las dos anteriores.

La gestión de información es el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y posteriormente recuperar adecuadamente la información producida, recibida o retenida por la organización en el desarrollo de sus actividades. Se inicia con una adecuada captura y gestión de la documentación (Tudela, 2010).

Análisis del delito apoya las estrategias de prevención y persecución del delito en policías, fiscalías y gobiernos nacionales y locales



En la base de todo este proceso está la necesidad de contar con una adecuada evaluación que dará las luces de una buena práctica, prometedora o eficaz, o aún más, una acción o estrategia que constituya “*evidence based*” y que permita establecer que todo el proceso de gestión de la información (superadas las limitaciones básicas actuales) y bien llevado a cabo el proceso de gestión del conocimiento.

La observación de casos da cuenta de una serie de problemas asociados a la falta de una estructura e instancias adecuadas. Asimismo, a la falta de gestión sobre los antecedentes y datos ya capturados, a problemas asociados a la inexistencia de una fuente de información común, como son:

- a) Existencia de bloques compartimentados en cada institución sin retroalimentaciones hacia las instituciones de origen de cada información, y lo que es aún más complejo, sin integración, coordinación ni análisis de las diferentes fuentes. Esto redundaría en una escasa visión de sistema.
- b) Déficit de estándares comunes, rutinas o procesos validados de intercambio y acceso a información.
- c) Falta de homologación de la calificación o etiquetas de los incidentes priorizados.
- d) Existencia de tecnología disímil y falta de una política de desarrollo tecnológico.
- e) Ausencia de instrumentos de planificación, programación y conducción de procesos entre las instituciones para la producción y diseminación de información, que regule y establezca obligaciones de entrega de antecedentes así como formato o modalidad de entrega (periodicidad por ejemplo).
- f) Déficit para acceder oportunamente a la información disponible para focalizar y coordinar actividades y, entonces, reorientar o mantener programas y políticas públicas de seguridad ciudadana.

Módulo 4

CRIMINOLOGÍA APLICADA A LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

Gayle Mac-Lean¹⁴ y Patricio Tudela P.¹⁵

4.1. INTRODUCCIÓN

Este módulo examina los principales conceptos en torno a los distintos tipos de prevención y el rol que puede desempeñar la comunidad, destacando los fundamentos criminológicos que explican los enfoques de prevención.

4.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Sherman L. (2012) Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5503?locale-attribute=en>
- Blanco, J. y Tudela, P. (2010). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. Conceptos, 19. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/conceptos-no-19-retos-de-la-politica-publica-para-la-participacion-ciudadana-en-la-coproduccion-de-la-seguridad/>

4.3. LA PREVENCIÓN NO SE IMPROVISA

A través de la historia, el delito y la conducta criminal han sido explicados de acuerdo a los valores, creencias e ideas dominantes de la época. Así, en la era premoderna, por ejemplo, prevalecían nociones espirituales y mágicas propias de la religiosidad.

Con la aparición de formas seculares de pensamiento, la revolución científica y los cambios sociales, económicos y culturales, durante los últimos dos siglos los esfuerzos explicativos en torno al delito han tomado direcciones tendientes a la teorización e investigación sistemática y científica. No es, sin embargo, hasta el siglo XVIII que comienza a formarse un cuerpo teórico enfocado al estudio del crimen y la conducta desviada.

Estas teorías intentan explicar por qué una persona comete delitos o incurre en conductas desviadas calificadas como criminales. Aquí se trata de explicar fenómenos sociales dinámicos y de difícil acotamiento, como ocurren con el delito y la desviación¹⁶. Intentar intervenir sobre una realidad, sobre la base de políticas referidas a problemas complejos, sin duda demanda una mirada tanto sobre los datos duros como sobre las teorías mismas. Una política que no se sostiene en datos es frágil, pero si además no se funda en una teoría puede ser ciega. ¿Qué teoría y cuáles datos?

¹⁴ Doctora en Derecho © de la Universitat de Girona, Diploma de Estudios Avanzados (equivalente a Magíster) en Derecho y Criminología de la Universitat de Girona. Abogada y Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Investigadora del área de Innovación y Prevención de Fundación Paz Ciudadana. Email: gmaclean@pazciudadana.cl

¹⁵ Doctor en Antropología (Alemania) y Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España), Miembro de la International Association of Crime Analysts (IACA). Director del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: ptudela@pazciudadana.cl

¹⁶ La desviación es algo relativo, un mismo comportamiento se le puede definir de formas muy diversas en diversos contextos sociales, culturales e históricos. En consecuencia, una conducta es desviada en la medida que sea catalogada o etiquetada así por los demás.

En general, la criminalidad en América Latina se caracteriza por la participación cada vez más frecuente de jóvenes y menores. Se asocia a situaciones de exclusión social, tales como el desempleo, la mayor frecuencia de niños de la calle, el analfabetismo y el abandono escolar. Todo esto, en contextos de fuertes crisis económicas y conflictos políticos. Algunas cifras muestran que los crímenes violentos —incluyendo la violencia doméstica— se relacionan con indicadores de pobreza, deprivación y desigualdad (desigualdad de ingreso) y que los delitos contra la propiedad se relacionan con indicadores de “oportunidades” (cesantía, nivel de instrucción).

El panorama de la criminalidad y la violencia en los países de la región y la búsqueda de estrategias de prevención y contención para elevar los niveles de seguridad implican una serie de desafíos a los gobiernos y las instituciones públicas.

Al parecer, uno de los desafíos más postergados e insoslayables consiste en asumir —primero— y responder —luego— a la necesidad de impulsar la gestión de un conocimiento que genere certezas y de gestionar información que ayude a intervenir eficazmente, reduciendo la intuición y la falta de fundamentos de algunas intervenciones.

En los últimos 30 o 40 años muchas sociedades occidentales han desarrollado un conjunto organizado de iniciativas gubernamentales y privadas bajo la rúbrica de la prevención del delito. Estas iniciativas forman parte de transformaciones sociales más amplias que han venido a dar un rol más relevante a los asuntos de la seguridad ciudadana, especialmente, en el debate público. Este proceso se ha dado de manera paralela al convencimiento, en una primera instancia, del mundo académico y hoy más generalizado, de que la respuesta penal al delito es insuficiente (Welsh y Farrington, 2012). De este modo, la prevención del delito no es sólo un asunto de interés científico. Actualmente comparten dicho interés, actores políticos, empresas y otros actores sociales en distintos niveles, nacional, regional y local.

La investigación criminológica durante estos años ha generado cuantiosa información sobre qué funciona a la hora de diseñar intervenciones preventivas, y diversos estudios nos brindan información sobre los límites de las actuaciones preventivas del sistema de justicia penal. De este cuerpo de estudios es posible extraer algunas conclusiones relevantes para la prevención del delito:

- a. Se trata de un enfoque con una amplia base teórica.
- b. Se trata de una alternativa que en determinados casos es más efectiva que la reacción penal.

Aunque cada vez más países están adoptando políticas de seguridad ciudadana que incorporan un componente de prevención, éste aún es marginal (ICPC, 2010). Por lo tanto, la implementación real de políticas de prevención aún se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo (Medina y Barberet, 2014).

4.4. LOS OBSERVATORIOS LOCALES SON UNA OPORTUNIDAD PARA ELABORAR INFORMACIÓN CRIMINOLÓGICA PARA LA PREVENCIÓN

Las teorías son herramientas útiles que ayudan a comprender y explicar el mundo que nos rodea y los problemas que nos ocupan. En criminología ayuda a comprender la manera en que trabaja el sistema de justicia penal y los distintos actores del sistema. Sin embargo, la producción científica no se alimenta de una sola disciplina. Es conveniente mirar el conjunto de la producción científica social con un enfoque interdisciplinario.

Dado que el objeto son las conductas humanas, como es característico en las ciencias sociales las teorías cambian y se ponen de moda y nunca son precisas o definitivas. El valor de ellas radica en el potencial explicativo y el sentido o principio ordenador que puedan tener. De tal forma que su utilidad está más asociada a su valor interpretativo y la confianza /aceptación de la probabilidad de que lo que se sostiene sea así. Ninguna es determinante.

Para ser usadas en su máximo potencial, las teorías tienen que tener sentido (una consistencia lógica), explicar la mayor cantidad de casos posibles (amplitud/extensión) y ser tan consistentes como sea posible. Lo más importante es que la teoría debe ser verificable para ser correcta (validez). Teniendo estos atributos una teoría puede tener una aplicación real en el campo de las políticas y aplicaciones.

Desde otro punto de vista, las teorías pueden tratar de explicar el crimen a gran escala en una unidad o área (macro), o bien intentar explicar el crimen en el caso de un individuo o nivel más pequeño (micro).

Las macro-teorías de la conducta criminal explican el cuadro general del crimen. Ellas intentan responder por qué hay variaciones entre un grupo y otros. Algunos autores usan el término epidemiología o teorías de la estructura social.

Las micro-teorías se focalizan sobre grupos pequeños de infractores o sobre individuos. Ellas intentan responder a por qué algunos individuos son más propensos o dispuestos a cometer delitos que otros. Algunos usan el término conducta individual o teorías procesales o de las circunstancias.

De esta forma, se observa una transición desde las causas a las circunstancias. Independiente del valor y necesidad de esta transición (problema de énfasis), ciertas áreas de las ciencias sociales necesitan aumentar su conexión con la realidad a través de la investigación empírica e, incluso, a través de la investigación que den soporte a la política o políticas dirigidas a prevenir y contener conductas desviadas, tales como el delito y la violencia, y los problemas asociados.

Las respuestas a cómo controlar y prevenir el delito van más allá de lo que cualquier aporte parcelado pueda hacer. La comprensión y abordaje del delito continúan constituyendo un desafío para los teóricos y operadores de políticas de prevención y control. En este contexto cabría preguntarse:

- ¿Por qué no se ha desarrollado aún una teoría general respecto del delito?
- Muchas disciplinas intervienen o influyen en las teorías del delito, tales como la psicología, la sociología, la biología, la ciencia política, etc. ¿La integración de estos enfoques es mejor o debería mantenerse o privilegiarse un sólo enfoque?
- La aplicación de una teoría "A" puede producir modestos resultados en la prevención del crimen con un costo bajo. Sin embargo, la aplicación de una iniciativa fundada en la teoría "B" demuestra importantes resultados en la prevención del crimen, pero no nos convence. ¿Qué teorías deberíamos preferir y por qué?
- ¿Qué teoría y cuáles o qué tipo de datos son necesarios y suficientes?
- ¿Qué enfoques son más atractivos a la hora de implementar políticas y estrategias de solución? ¿Solución de qué problemas?

En América Latina algunas teorías han tenido mayor aceptación que otras. Podría decirse que la adhesión a una u otra no está mediada tanto por los resultados demostrables, sino más bien por el potencial explicativo que poseen y su integración en el discurso de la prevención. Se ha puesto énfasis en un enfoque integrador y vinculado a las circunstancias que facilitan las conductas desviadas (delito y violencia). Ciertamente existe un significativo vacío o carencia de información y de antecedentes duros que sustenten las opciones de los enfoques dominantes en la actualidad, las alternativas de posibles intervenciones, especialmente prácticas prometedoras y/o comprobadamente exitosas.

Desde los diseñadores de las políticas y programas hasta los ejecutores, el panorama de enfoques no es muy

amplio. Tampoco tendría que serlo. Sin embargo, se echa de menos la capacidad de que las intervenciones ayuden a corregir o mejorar la teoría y, a la inversa, que la teoría ilumine las intervenciones. Un ejercicio inductivo-deductivo y con una metodología de investigación-acción puede ayudar a ganar en certeza y efectividad.

El panorama de la criminalidad y la violencia en los países de la región y la búsqueda de estrategias de prevención y contención para elevar los niveles de seguridad implican una serie de desafíos a los gobiernos y las instituciones públicas. El desafío más importante es asumir la necesidad de impulsar la producción de un conocimiento que genere certezas y de información que ayude a intervenir eficazmente, reduciendo la intuición y la falta de fundamentos de algunas intervenciones.

A partir de lo señalado, un observatorio local de seguridad es o debiese ser un espacio y oportunidad para alimentar la descripción, la explicación y la comprensión de los problemas de inseguridad generados por el crimen, las violencias y los comportamientos que despiertan inseguridad, dañando la calidad de vida de las personas en los territorios. Pero, sin duda, el valor de estos radica en la generación de información para tomar decisiones, apoyar el diseño de intervenciones, monitorearlas y evaluarlas. Así, son o debiesen ser una herramienta (un modelo de trabajo) para generar conocimiento útil, es decir, que permitan hacer, que permitan actuar, que permitan comprobar. En la práctica, los observatorios deberían adoptar estándares y metodologías características de la investigación científica y social, para garantizar intervenciones en el marco de políticas, planes e intervenciones basadas en la evidencia.

4.5. ¿QUÉ OBSERVAR? O ¿QUÉ MONITOREAR, ANALIZAR Y AVERIGUAR?

El campo de trabajo de un observatorio local de seguridad está dado por las prioridades establecidas en función de abordar en un contexto de coproducción y transversalidad, sustentado en una política y plan local, la solución de problemas de inseguridad (objetiva y subjetiva) en territorios (municipios, barrios o colonias), teniendo a la vista las metodologías y herramientas recomendadas y validadas. En esencia, **generar conocimiento criminológico aplicado a la prevención focalizada, pertinentes a los problemas y desafíos locales**, para que instituciones públicas y privadas, actores y organismos locales implementen y desarrollen coordinadamente intervenciones exitosas.

En este sentido, es importante tener a la vista que la generación de conocimiento criminológico aplicado a la prevención focalizada, pertinentes a los problemas y desafíos locales, implica reconocer el campo de acción y el tipo de intervenciones que se privilegian.

Algunas definiciones elaboradas por organismos internacionales, ampliamente utilizadas en la literatura especializada son las contenidas en las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito de 2002. Conforme a dicho documento, la prevención “comprende estrategias y medidas que buscan la reducción del riesgo de que ocurran delitos, así como sus efectos dañinos potenciales en los individuos y la sociedad, incluyendo el temor al delito, mediante la intervención para influir en sus múltiples causas.”

De acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010) la amplia experiencia adquirida y estudios académicos, han precisado al menos tres tipos de prevención del delito que han resultado eficaces para reducir los índices de delincuencia de manera independiente o utilizada en combinaciones. Estos son:

- La prevención social.
- La prevención comunitaria.
- La prevención situacional del delito.

- a. Las estrategias de prevención social del delito tienen la finalidad de acrecentar el bienestar del grupo objetivo. Al aumentar el acceso a bienes sociales como la salud, un entorno seguro y sano, el empleo y la educación, los objetivos de prevención social del delito reducen los factores que impelen a los ciudadanos marginados a recurrir al delito como oportunidad de carrera viable.

Su base teórica se puede encontrar en la teoría del control, teoría de la anomia y del aprendizaje social.

- b. La prevención comunitaria del delito se orienta a cambiar las condiciones de vida de los vecindarios que sufren privaciones y bajos niveles de cohesión social, en que son altos los riesgos de que se involucren en el delito o sean sus víctimas.

Su base teórica se encuentra principalmente en los planteamientos de la Escuela de Chicago y el modelo de desarrollo social.

- c. La prevención situacional del delito tiende a reducir las oportunidades e incentivos para los transgresores, maximizando los riesgos de que sean atrapados y minimizando los beneficios del delito mediante técnicas como el diseño ambiental satisfactorio de los espacios públicos y la vivienda.

Sus fundamentos teóricos los podemos encontrar en la teoría de la elección racional y la teoría de las acciones rutinarias.

Finalmente, otra clasificación de prevención ampliamente utilizada que ha sido importada desde el área de la medicina y cuyo desarrollo y ajuste al campo de la prevención del delito es atribuida a Brantingham y Faust (1976), es aquella que distingue entre prevención primaria, secundaria y terciaria. El criterio de demarcación está establecido por el grupo de la población destinataria de la actividad preventiva.

El Foro de Expertos de 2004 las definió del siguiente modo:

- a) Prevención primaria: es aquella dirigida a grupos de la población en general, con el fin de reducir factores de riesgo y aumentar factores que protegen a las personas de ser víctimas o victimarios.
- b) Prevención secundaria: es una estrategia de prevención destinada a evitar el desarrollo de conductas precursoras de la delincuencia y la violencia en grupos de alto riesgo de exhibir o desarrollar o padecer este tipo de conductas.
- c) Prevención terciaria: consiste en aquellas acciones orientadas a manejar los hechos criminales y violentos luego de ocurridos para tratar al infractor, reinsertarlo socialmente, disminuir los daños producidos y evitar su reincidencia. Este tipo de intervención, también puede tener por destinatario principal a la víctima.

Tabla n° 1: Tipo de prevención

	Dirigido a víctimas	Dirigido a la comunidad	Dirigido al eventual victimario
Primaria	- Diseño urbano. - Campañas de localización de espacios de riesgo.	- Aumento de la vigilancia formal e informal. - Esquemas de vigilancia vecinal. - Cambios en el diseño urbano.	- Programas educacionales. - Reducción de “beneficios” proporcionados por el delito.
Secundaria	- Medidas preventivas dirigidas a grupos de riesgo. - Análisis y evaluación del riesgo en diversos grupos.	- Focalizar grupos, lugares y fuentes de conflicto que afectan a la comunidad. - Actividades de mediación.	- Trabajo con grupos poblacionales en riesgo de cometer delitos, sobre todo jóvenes y desempleados.
Terciaria	- Iniciativas para evitar re-victimización. - Apoyo a las víctimas.	- Focalización en lugares de alta concentración delictual. - Prevención como renovación urbana.	- Rehabilitación. - Programas de entendimiento del comportamiento criminal.

Fuente: Dammert y Lunecke (2004)

Un tercer grupo de intervenciones preventivas se basa en el enfoque de los factores de riesgo, entendidos como un conjunto de variables sociales, familiares o individuales que aumentarían la probabilidad de desarrollar un comportamiento criminal.

Los factores pueden ser clasificados, conforme a sus ámbitos de procedencia, en 6: (i) individuales, (ii) familiares, (iii) pares, (iv) colegio, (v) socio económicos, (vi) comunitarios.

Este enfoque ha tenido una influencia especialmente importante en el desarrollo de programas de prevención secundaria y de prevención terciaria, es decir, para grupos que concentran factores de riesgo.

4.6. LA NECESIDAD DE INFORMACIÓN PARA INTERVENCIONES INTEGRALES, COORDINADAS Y ESPECIALIZADAS

Los gobiernos locales, junto a las organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, pueden colaborar en las distintas etapas de planes y estrategias de prevención, por ejemplo:

- i. Participando en el diagnóstico, diseño y la ejecución de proyectos.
- ii. Ayudando a determinar cuáles son las partes interesadas fundamentales en una comunidad, colonia o barrio y desempeñando un papel crucial para el establecimiento de coaliciones y la colaboración entre comunidades, lo que a su vez puede dar lugar a una cooperación interinstitucional.
- iii. Desarrollando la educación mediante la organización de foros públicos para fomentar la sensibilización, o movilizando poblaciones locales en torno a temas concretos como las leyes sobre armas de fuego o el desarrollo urbano.

- iv. Colaborar en los programas sociales locales destinados a abordar factores de riesgo.
- v. Ayudar a reducir las oportunidades e incentivos para la comisión de delitos mediante mecanismos de prevención situacional, por ejemplo, diseñando productos que reduzcan las posibilidades de robo.
- vi. Contribuir a revitalizar áreas y espacios públicos o semipúblicos.
- vii. Ayudar a prevenir la delincuencia y la reincidencia mediante programas de aprendizaje y formación para el empleo y creando oportunidades laborales.
- viii. Ayudando a establecer auditorías ciudadanas, incentivando la evaluación externa de programas, entre otras.

Más allá del acuerdo o no en la lista anterior, en la base de cualquiera de las tareas o aportes que puedan hacer los gobiernos locales, junto a la comunidad organizada y organizaciones no gubernamentales, es necesario contar con información oportuna y pertinente. Sin información de calidad sobre la inseguridad, sobre los problemas, tendencias y naturaleza de las actuaciones en los territorios (quién está haciendo qué y con qué resultados) es difícil tener éxito.

Un observatorio es, entonces, una unidad de trabajo científico-técnica ocupada de apoyar a través de la gestión de información y conocimiento criminológico (aplicado o útil) intervenciones e iniciativas insertas en una política y plan de seguridad local.

Compartiendo, de acuerdo a lo señalado, la naturaleza de las intervenciones posibles, los desafíos prácticos y la contribución potencial de los observatorios locales de seguridad, entonces las siguientes preguntas son una agenda tentativa de generación de conocimiento criminológico:

- 1) ¿Qué, cuáles, cómo, cuándo, dónde y por qué surgen problemas de inseguridad, violencia y delincuencia en algunos territorios, barrios o colonias de un municipio?
- 2) ¿Qué tipo de datos y qué fuentes son necesarias para responder tanto a las contingencias como caracterizar elementos de largo plazo de los problemas detectados?
- 3) ¿Cómo generar conocimiento que permita profundizar el análisis del problema mediante estudios e investigaciones específicas?
- 4) ¿Qué mecanismos y herramientas permiten un monitoreo oportuno de la evolución de los principales indicadores relacionados con la delincuencia, la violencia y la inseguridad en el municipio?
- 5) ¿Qué herramientas son necesarias y qué tipo de antecedentes permiten hacer un seguimiento de la implementación de las intervenciones (políticas públicas, programas e intervenciones)?
- 6) ¿Cómo apoyar el diagnóstico de necesidades para la formulación de políticas públicas o programas para enfrentar la violencia, delincuencia e inseguridad en el municipio?
- 7) ¿Cómo poner a disposición de manera periódica información y conocimiento sobre violencia, delincuencia e inseguridad tanto para actores interesados como la comunidad afectada?

Módulo 5

BUENAS PRÁCTICAS EN OBSERVATORIOS EN AMÉRICA LATINA

Alberto Rojas C.¹⁷

5.1. INTRODUCCIÓN

Los observatorios locales de seguridad tienen por objeto principal fundamentar las decisiones político-estratégicas por medio del análisis de situaciones vinculadas a la seguridad objetiva y subjetiva con base en antecedentes e informaciones que rebasan los límites de los datos policiales. Para ello privilegian alianzas entre actores públicos y/o privados (servicios municipales, servicios de transporte, vivienda social, negocios, comerciantes, etc.), tanto a nivel intermedio como local, para acceder a los datos de cada territorio y sector de actividad. A menudo preparan y utilizan sistemas de información geográfica, encuestas sobre victimización e inseguridad, encuestas de autoacusación de delitos, así como información resultante de entrevistas cualitativas y grupos de discusión, a fin de obtener un conocimiento detallado de la delincuencia y los problemas locales y las cuestiones relacionadas con la violencia (ONU HABITAT y Universidad Alberto Hurtado, 2010).

Si bien la experiencia de los observatorios en la región es variada (BID, 2014), uno de los objetivos subordinantes de su gestión debe estar fuertemente orientada a la gestión de conocimiento útil a la elaboración y reformulación de políticas de prevención del delito basadas en evidencia (ECOSOC, 2002). Teniendo a la vista dicho propósito general, durante el 2015 se realizó un estudio de casos¹⁸, integrando información secundaria y entrevistas a encargados de éstos, para conocer los orígenes, su marco institucional, sus objetivos, mecanismos y modelos de gestión de información, recursos, estrategias y principales resultados.

5.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Franco, M. y Serrano, A. (2009). Observatorios del delito en Colombia: funciones y propósitos. *Criminalidad*, 51(1), p.193-207. Recuperado de: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol51_1/09observatorio.pdf
- Shaw M. (2001). El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades. Montreal: CIPC. Recuperado de: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/2005-1999/2001.ESP.El_Papel_Del_Gobierno_Local_En_La_Seguridad_De_Las_Comunidades.pdf

¹⁷ Sociólogo, Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional. Cuenta con estudios de posgrado en Seguridad Privada e Inteligencia. Miembro de la Asociación Internacional de Analistas Criminales (IACA). Investigador del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: arojas@pazciudadana.cl

¹⁸ Este módulo ha sido elaborado con resultados y hallazgos preliminares del Estudio comparado sobre observatorios para la prevención y control del delito en América Latina, parte del proyecto “*Capacity building in public safety management in local government: strengthening information management and criminal analysis for social and situational prevention of crime and violence in Latin American cities*”, desarrollado por Fundación Paz Ciudadana y Motorola Solutions Foundation, cuyos resultados serán publicados en el primer semestre del 2016. El Estudio aborda 9 observatorios del delito y la violencia en la región en Argentina, Colombia, El Salvador, Perú y México, de los cuales cinco pertenecen al ámbito local y cuyas buenas prácticas se presentan en este documento.

5.3. ROL DE UN OBSERVATORIO

La Organización de las Naciones Unidas promueve el desarrollo de intervenciones en materia de prevención del crimen destacando como un principio básico la gestión del conocimiento. A ese respecto, indica que las “estrategias, políticas, programas y acciones de prevención del delito deben estar basadas y fundadas en un conocimiento amplio y multidisciplinario sobre problemas delictuales, sus múltiples causas, prácticas probadas y/o prometedoras” (UNODC, 2002). En esta misma línea, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito persiste con mayor detalle en que los Estados deberán fomentar “la evaluación de la eficacia de los programas de prevención del delito” (UNODC, 2007b, p.268). Estas recomendaciones relevan el valor de contar con un faro que ilumine tanto las características que asumen el delito y la violencia, como las acciones para prevenir y mitigar sus efectos.

Siguiendo a Suárez y Serrano (2009) y los casos estudiados es posible recomendar que en la implementación y desarrollo de los observatorios locales de seguridad se consideren los siguientes objetivos específicos:

- a) Generar información consolidada, estratégica y periódica sobre los hechos violentos, delitos e incidentes que afectan la seguridad.
- b) Elaborar análisis e investigaciones sobre los fenómenos de la criminalidad, violencia, inseguridad, y convivencia que afectan el territorio.
- c) Asesorar, orientar y convocar a otros organismos responsables del tema en el territorio, promoviendo intervenciones que impulsen la prevención comunitaria, social, situacional y la reducción de la inseguridad.
- d) Apoyar el diseño de planes o programas de seguridad en el territorio.
- e) Hacer un seguimiento y evaluación de las políticas y programas vigentes en la materia.

Para alcanzar dichos objetivos se recomienda que un observatorio local de seguridad se caracterice por:

1. Realizar una planificación estratégica, monitoreo y evaluación de sus resultados.
2. Delimitar y recoger información de un territorio específico.
3. Establecer alianzas con organismos públicos y otros sectores de la sociedad civil que favorezcan el acopio de información y su análisis.
4. Recolectar información, generar indicadores y elaborar reportes de forma periódica.
5. Tener la capacidad de analizar, validar y enriquecer datos oficiales para consolidar esta información y adecuarla a sus propios objetivos.
6. A partir de la evidencia obtenida, apoyar la priorización y diseño de programas y estrategias que promuevan la seguridad, la prevención del delito y la convivencia en el territorio.

5.4. ¿POR QUÉ BUENAS PRÁCTICAS?

A continuación se relevan buenas prácticas de observatorios del delito y la violencia, entendiendo este concepto como aquellas acciones y modelos que favorecen el desarrollo de condiciones que den cuenta de los objetivos planteados y las características deseables ya presentadas. El propósito es promover modelos y actividades a partir de la experiencia prometedora de observatorios, que lograron desarrollar prácticas beneficiosas o convirtieron obstáculos en oportunidades.

- **Caso 1: Una mirada estratégica: El Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia (CeMAED).**

Este Centro nace en 2014, al alero del Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030, y es parte de diversas instancias de coordinación con la policía de la Provincia y la Secretaría de Seguridad del Municipio (creada en 2013) para implementar un proyecto policial de corte mixto (provincial-municipal), con un enfoque de proximidad y la creación de un nuevo cuerpo de policía local. Han realizado diversos análisis empleando datos demográficos, económicos, llamadas para servicio (911), casos policiales y encuestas de victimización.

Uno de sus primeros proyectos fue generar una zonificación para el despliegue del Comando de Prevención Comunitaria (CPC), sobre la base de criterios del Banco Interamericano de Desarrollo, considerando población, escolaridad, tipos de viviendas, índices de pobreza, hacinamiento, comercios, industrias, servicios, zonas críticas e información georreferenciada de hechos violentos con intervención policial durante el primer semestre de 2014, en especial, delitos urbanos contra la propiedad (Schleider, Repoli y Perticone, 2015).

El Centro Estratégico ha estado monitoreando la actividad del CPC y apoyando al Intendente y Jefe del CPC con información semanal para la toma de decisiones. Este análisis de tipo táctico se enmarca en el marco de la creación de la nueva policía local del Mar del Plata, proyecto que cuenta con el apoyo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Esta experiencia de alianza con la academia es única en Argentina ya que tiene por objetivo el desarrollar el marco doctrinario y el proceso de formación de la policía. A modo de ejemplo la malla de formación de los cadetes incluye materias como 'Geografías de la Ciudad de Mar del Plata' (Entrevista a Schleider, 2015).

Finalmente han desarrollado análisis de tendencias sobre homicidios (2013-2015) que incluye un seguimiento que va desde el reporte de la policía, pasando por la información de los medios, causas y juzgados, distinguiendo diferentes categorías en el proceso, generando un informe validado y confiable de carácter anual. Hasta 2014 no existía una cifra clara sobre homicidios dolosos en Mar del Plata. Durante 2016 el objetivo es mejorar aún más este registro gestionando información en conjunto con las instituciones de salud.

El centro promueve y es parte de una naciente red de observatorios municipales del delito en Argentina, transmitiendo su conocimiento y *know how* a otros gobiernos locales. Con un enfoque de seguridad ciudadana democrática su director destaca que la publicidad de la información es vital y así cada uno de sus informes de tendencias anuales: homicidios, aprehensiones, victimización, robo y hurto de automotores, tenencia de estupefacientes, etc., e informes semanales denuncias e intervenciones policiales, de la policía local y el CPC, se publican en su página web periódicamente¹⁹.

- **Caso 2: Gestión de información para la política pública: El Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá.**

En 1996 nace este observatorio con dos líneas de trabajo: 1) la recolección, análisis, y entrega de valor agregado con foco en 12 delitos de alto impacto; y 2) generar una encuesta de victimización. La información obtenida de forma colaborativa con la Policía Nacional de Colombia se utiliza para proponer y diseñar políticas públicas.

El observatorio junto a la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) han desarrollado acciones y programas orientados a fortalecer las capacidades de las instituciones responsables de la seguridad y la convivencia, así como también desarrollar y promover herramientas, contenidos y programas para

¹⁹ Ver reseña y productos en: <http://www.mardelplata.gob.ar/cemaed>

reducir los riesgos en la actividad empresarial (CCB, 2015, para. 6). Aumentar su incidencia en política pública es actualmente su principal objetivo. El observatorio monitorea el porcentaje de políticas públicas recomendadas que son aceptadas por las instituciones públicas, como las menciones en los medios de comunicación. En 2016 quieren avanzar a realizar evaluaciones de dichos planes y programas, integrando en sus análisis capas de información enriquecidas desde las demás direcciones de la CCB.

- **Caso 3: Innovación multidisciplinaria: Observatorio Ciudadano de Gobernanza y Seguridad Capítulo Delicias.**

El Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua es una asociación civil que tiene sus bases desde el 2009, año en el que la incidencia delictiva aumentó considerablemente (Observatorio Ciudadano de Chihuahua, 2015, para. 1). Se financia con un fideicomiso dirigido por empresarios del Estado de Chihuahua apartidista y sin fines de lucro. A partir de la experiencia se crearon 6 observatorios locales. Entre ellos, en octubre de 2013 nace el Observatorio de Delicias con cobertura para 8 municipios.

Durante estos dos años han realizado informes mensuales sobre seis delitos de alto impacto dando seguimiento a los delitos relevados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Complementan estos datos con la aplicación de encuestas de victimización, cuya metodología ha sido revisada y validada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la iniciativa “México Evalúa”. Destaca en su metodología el levantamiento de datos a través de *tablets*, con un *software* de desarrollo propio, donde pueden supervisar a cada encuestador en vivo, dónde está, qué pregunta está siendo digitada, entre otros. La captura instantánea permitió reducir el tiempo de levantamiento, procesamiento y validación, así como el costo a la mitad. Actualmente, la encuesta y el sistema serán utilizados por el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad para extender su uso a nivel nacional. Con la información disponible han podido elaborar modelos econométricos de probabilidad de ocurrencia de delitos por sectores.

El observatorio ha generado dos procesos de planificación estratégica para modelar de manera completamente medible los objetivos del observatorio. De esta manera toda su gestión puede ser sujeta a evaluaciones de producto y resultado ya que cuentan con indicadores sobre la cantidad de reuniones con autoridades civiles, organizaciones, etc. y el número de medidas propuestas que son acogidas por ellas. Al evaluar su propio desempeño, a fines de 2014 se constata la necesidad de contar un equipo de carácter multidisciplinario para abordar de mejor manera el delito y la violencia. Actualmente cuentan con un equipo de profesionales de las siguientes disciplinas: psicología, criminología, derecho, ingeniería en sistemas, sociología, economía y contaduría.

- **Caso 4: Gestión intersectorial de información para la seguridad pública y ciudadana: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de las Gobernaciones de Medellín y Antioquia (SISC).**

En la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín nace el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia en 2008 con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo. El desafío inicial fue el descentralizar la gestión de informaciones debido a que todas los organismos de seguridad y justicia con competencia en la materia se encontraban concentradas en el nivel nacional: Policía, Fiscalía, Instituto Penitenciario, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El reto más importante ha sido la firma de convenios con estos organismos generando confianzas mutuas (Entrevista a Suárez, 2015). El SISC es concebido como herramienta fundamental de gestión del conocimiento en asociación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito o la Universidad Eafit, con quienes han realizado encuestas de victimización, entre otros estudios.

El rol del SISC es brindar soporte al diseño y ejecución de decisión de política pública local, en materia de seguridad, convivencia y gobernabilidad, pero más allá de acciones de carácter de política pública de mediano

y largo plazo. Además, responde a necesidades de información en tiempo real para la toma de decisiones sobre acciones integrales de la Secretaría, coordinadas con otras agencias del gobierno local y de otras órdenes para intervenir los territorios, siendo el SISC un componente transversal de las acciones en este campo (Zapata, 2014).

En Antioquia en tanto, el SISC nace en 2012 como iniciativa del gobierno departamental, en alianza con el departamento de Medellín, en el marco del Plan de Desarrollo de Antioquia. Han generado diversos análisis de manera conjunta, mesas de trabajo interinstitucional con la Policía y la Fiscalía con el fin de entender la manera cómo se comprende el fenómeno criminal y la respuesta institucional para enfrentarlo.

El Departamento tiene el desafío para trabajar en conjunto y para 125 alcaldías autónomas, de las cuales 93% no tienen recursos para implementar un sistema de monitoreo de información y contratar personal preparado (Entrevista a Londoño, 2015). El nivel departamental entonces gestiona información desagregada entregando informes mensuales a los municipios que presentan las características de los fenómenos criminales, a nivel de zona a través de la georreferenciación lo que apoya para coproducir respuestas con la policía en delitos de interés como hurtos, riñas, entre otros.

El sistema a nivel departamental reúne informaciones de la Policía Nacional, la Fiscalía, la Policía Judicial, las alcaldías y la sociedad civil, así tiene la capacidad de dar una mirada global tanto a municipios como a la Policía y al Ejército frente a los fenómenos criminales complejos.

El SISC realiza sus análisis priorizando aquellos problemas o situaciones que ponen en riesgo la estabilidad institucional de los gobiernos locales: bandas criminales emergentes, guerrilla, tráfico, desplazamientos forzados, minas antipersonales, etc. Para ello realizan análisis de contextos para establecer las características de los grupos, mecanismos de financiamiento, localización, actividades criminales típicas, entre otros. Sus analistas conocen lo que ocurre en cada sub-región, más allá de las cifras, conocen la naturaleza de cada banda criminal, cuáles son las principales características sociodemográficas de cada subregión, cuál es la explicación cualitativa de cada fenómeno, cuál es el interés de cada grupo, por qué hay rivalidades, entre otras.

Para ello gestiona datos y antecedentes de las instituciones ya mencionadas, agregando valor agregado sobre los modelos de actuación de las organizaciones criminales, pero también generando análisis de las respuestas policiales y judiciales en cuatro ámbitos priorizados por el gobierno nacional de mayor incidencia en Antioquia: bandas criminales, minería ilegal, narcomenudeo y extorsión.

Finalmente, el SISC-Antioquía realiza un trabajo de seguimiento y análisis del homicidio en el Departamento de Antioquía, cotejando información con la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Esto, permite contabilizar todos los homicidios ocurridos gracias a que se incorporan datos sobre lesionados que mueren a raíz de heridas sufridas en circunstancias violentas.

5.4. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Considerando la necesidad de promover políticas públicas eficaces para reducir y mitigar los daños de la violencia y el delito, y entendiendo que la capacidad local para recomendar y acompañar intervenciones de calidad fundadas en evidencia requiere una gestión de información de excelencia, es que los observatorios locales de seguridad deben integrar la capacidad estratégica, tener incidencia en políticas públicas y contar con personal calificado (profesionalización de sus equipos). Como se ha podido establecer de manera preliminar, en algunos casos la disponibilidad y gestión de datos y antecedentes parece una etapa superada. Hoy esos observatorios enfrentan retos de segunda generación, por ejemplo: El monitoreo y la evaluación para generar aprendizaje y

apoyar el diseño de intervenciones basadas en evidencia científica y alimentar la reflexión de cómo asegurar o garantizar resultados positivos.

A lo anterior se agrega que es posible advertir un avance que supera la mirada epidemiológica de las primeras oleadas de observatorios, en parte debido a la naturaleza multicausal del delito, pero también debido a los cambios de perspectiva de qué fenómenos requieren estudio: La actividad policial en Mar del Plata, el contexto de actuación criminal en Antioquía o la influencia del observatorio en la Política Pública. Hoy, los observatorios locales de seguridad deben responder algunas preguntas fundamentales: ¿Cómo posicionarse como una herramienta de gestión clave en la prevención local del delito y la inseguridad?; y, ¿cómo contribuir al diseño y la evaluación de intervenciones para generar conocimiento y aprendizaje?

Módulo 6

EL ANÁLISIS TÁCTICO Y FOCALIZACIÓN DE INTERVENCIONES: ROL DEL OBSERVATORIO LOCAL

Alberto Rojas C.²⁰

6.1. INTRODUCCIÓN²¹

Los observatorios locales de seguridad pueden desarrollar análisis del tipo táctico para constatar cambios en el delito, las violencias, faltas e incidentes que afectan la seguridad de las personas, con el propósito de alertar y recomendar medios de acción a las unidades responsables de las intervenciones, recomendando inclusive los medios de registro de la acción o práctica desarrollada como respuesta, para apoyar la posterior evaluación de la táctica empleada.

6.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Clarke R. y Eck, J. (2008) 60 pasos para ser un analista delictivo. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales Magisterio Nacional. Recuperado de: http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60_StepsMexicoNacional.pdf
- Boba, R. (2010). Interpretando estadísticas y datos delictuales. En Tudela, P. (Edit.), Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. (pp. 81-105). Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/analisis-delictual_2010.pdf

6.3. ANÁLISIS DELICTUAL TÁCTICO

El análisis delictual es una actividad o proceso en la cual se utilizan un conjunto de técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas para analizar datos valiosos para las organizaciones de control y las comunidades. Incluye el análisis del delito, los infractores, las víctimas, los desórdenes, temas asociados como la calidad de vida, el tráfico vehicular y las operaciones policiales. Sus resultados apoyan investigaciones y la persecución criminal, el patrullaje, las estrategias de prevención y reducción del delito, la solución de problemas y la evaluación (IACA, 2014).

El análisis delictual apoya casi todos los aspectos fundamentales de la actividad policial, como también la planificación y evaluación de intervenciones preventivas que pueden realizar otros organismos públicos o privados en los territorios. En el marco de la gestión local de la seguridad incluye el análisis de los datos y antecedentes sobre daños sociales que no se relacionan directamente con la ocurrencia de delitos, por ejemplo, las notificaciones sobre ruidos molestos, los desórdenes, el incumplimiento territorial de medidas administrativas, entre otras.

²⁰ Sociólogo, Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa Academia Nacional Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional. Cuenta con estudios de posgrado en Seguridad Privada e Inteligencia. Miembro de la Asociación de Analistas Criminales (IACA), Investigador del Área de Análisis y Estudios, Fundación Paz Ciudadana. Email: arojas@pazciudadana.cl

²¹ Este módulo ha sido adaptado para el presente Taller Internacional, y se basó en el texto original redactado por Christopher Bruce (2012) desarrollado para el II Taller Internacional sobre análisis criminal organizado por Fundación Paz Ciudadana, la International Association of Crime Analysts (IACA) y Motorola Solutions Foundation.

Esta poderosa herramienta se sustenta en la gestión de información, comprendida como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y posteriormente recuperar adecuadamente la información producida, recibida o retenida por la organización en el desarrollo de sus actividades. El proceso se inicia con una adecuada captura y gestión de la documentación (Tudela, 2010), y en el análisis táctico esta fase del proceso es clave.

La concepción tradicional —militar y policial— de la táctica está orientada a la asignación de recursos para proporcionar una respuesta, considerando el orden de los medios empleados para articular la mejor respuesta. El análisis táctico en los organismos de orden y seguridad se ocupa de las actividades de las series y los patrones delictuales para una intervención táctica por parte de patrullas u otros medios disponibles (Bruce, 2012).

De acuerdo a esta aproximación, el análisis táctico es un proceso periódico que da como resultado la emisión de comunicados y alertas que las unidades operacionales pueden usar de manera inmediata empleando de la mejor forma posible los medios a disposición ¿Cómo y para qué puede emplear este enfoque de análisis táctico un gobierno local a través de un observatorio local de seguridad?

6.4. FUNDAMENTOS DEL ANÁLISIS DELICTUAL TÁCTICO

Para desplegar las potencialidades del análisis táctico es necesario conocer sus premisas y supuestos principales. Teniendo como supuesto que el delito, las faltas e incidentes que afectan la seguridad, no ocurren al azar, sino que el entorno físico, las pautas de comportamiento, el control formal e informal, entre otros, son factores que pueden generar oportunidades, atracción o disuasión, para la ocurrencia de estos eventos no deseados.

Si bien un estudio profundo de los problemas pueden ayudar a comprender cómo y por qué ocurren estos eventos, a través del estudio continuo de patrones delictuales, el análisis táctico se ocupa de la identificación, evaluación, análisis, y resolución de actividades delictuales, violencias o incidentes de carácter específico (Paulsen & Helms, 2010).

El análisis táctico se fundamenta en tres teorías criminológicas (Paulsen & Helms, 2010):

- La “Teoría de la elección racional” de Felson y Clarke, que plantea que las personas toman decisiones antes de cometer un delito, en base a una percepción de oportunidad y recompensa anticipada. Esto sugiere que cualquier persona podría delinquir cuando se presenta la oportunidad.
- La “Teoría de las actividades rutinarias” de Cohen y Felson, plantea que la victimización u ocurrencia de incidentes violentos, aumenta cuando un autor motivado converge en el tiempo y el espacio con una víctima potencial en ausencia de mecanismos de control formal e informal.
- La “Teoría del patrón delictivo” de Brantingham y Brantingham, cuyo foco se encuentra en cómo una vez que el deseo de cometer el delito se activa, el delincuente utiliza un patrón mental para elegir objetivos desde un área de búsqueda que está fuertemente influenciada por su conocimiento del área.

6.5. LOS PATRONES DELICTUALES

Los patrones delictuales son dos o más delitos o faltas unidos por factores comunes. A menudo, son series, donde ese factor común es el mismo infractor o un local comercial. Sin embargo, los patrones a corto plazo pueden desarrollarse según área geográfica, blanco, víctima y tipo de lugar. Usualmente, los patrones son fenómenos de corto plazo. Es decir, se distinguen de una tendencia, y la mejor manera de abordarlos es eliminar el factor activo: detener a los infractores, caducar una patente a un local de alcoholes que vende a menores de edad, etc.

Los patrones pueden constar sólo con unos pocos incidentes y el objetivo principal del analista delictual en la identificación de éstos es encontrarlos tan pronto como sea posible, para que la policía, el gobierno local y la comunidad, puedan intervenir antes de que la situación escale o se magnifique.

Los patrones, si no son tratados en un comienzo, pueden desarrollarse perfectamente en problemas de largo plazo. Por ejemplo, durante un tiempo sólo hubo unos cuantos robos de cables eléctricos antes de que las compañías de luz y las autoridades enfrentaran una epidemia de este tipo de robos. Además, los problemas pueden abarcar varios patrones, como cuando varios infractores en serie aprovechan la misma oportunidad. No obstante, usualmente la distinción es clara por la duración y el volumen.

Tabla n° 1: Patrón versus Tendencias y problemas

Patrón	Tendencias y problemas
Siete robos en torres de alta tensión han ocurrido los domingos entre las 07:00 y 09:00 am. en un mes.	La ciudad promedia 65 robos en torres de alta tensión al año, lo cual deja sin electricidad al 30 % de los habitantes.
Aumentan las denuncias, de vecinos y comerciantes establecidos, por venta de productos cárnicos en mal estado en un sector del centro de la ciudad.	El centro de la ciudad se encuentra densamente poblado de carros de comerciantes precarios que venden mercadería que infringe propiedad industrial e intelectual.
Cuando se abre un vertedero en la ciudad, comienza a aumentar el hurto de cobre y otros metales en los lugares de construcción.	Durante los últimos diez años el robo de vehículos motorizados ha aumentado un 7 % cada año.

Fuente: Elaboración propia.

El análisis táctico es frecuente y rápido y es bastante cuantitativo. Principalmente hace uso de datos y registros que se encuentran ya estandarizados en una base de datos relacional con antecedentes que pueden ser denuncias, llamadas de servicios o el reporte sistemático de los inspectores de patentes de la ciudad. El análisis táctico está orientado a conducir a las organizaciones a una acción inmediata, con respuestas clave emprendidas por la policía, el gobierno local y la comunidad.

Es importante que los analistas y los observatorios locales de seguridad centren la atención de igual manera en los dos tipos de análisis para ayudar de verdad a que las instituciones donde trabajan tengan los mayores efectos resolviendo tanto patrones de corto plazo como de largo plazo.

Las diferencias claves se resumen en la siguiente tabla. Es importante mantener estas distinciones en mente y crear un plan de desarrollo profesional y de capacitación que aborde las áreas de conocimiento y las habilidades relevantes.

Tabla n° 2: Características del análisis táctico.

Características	Análisis táctico
Fenómenos estudiados	Series y patrones delictuales (usualmente de corto plazo).
Datos principales	En las denuncias recopiladas por la policía, llamadas para servicio, reclamos y denuncias de la ciudadanía, registros de equipos en terreno.
Naturaleza temporal	En desarrollo, emergente, a corto plazo.
Frecuencia de la identificación	A diario o semanalmente.
Frecuencia del análisis	A diario o semanalmente.
Velocidad del análisis	Rápida.
Métodos principales de análisis	Cuantitativos.
Métodos de intervención	Acción táctica inmediata.
Mejores resultados	Arrestar a los infractores. Eliminar fuentes de que generan oportunidades (parada de autobús sin iluminación, muro caído en sitio abandonado).

Fuente: Adaptado de Bruce, 2012.

El estudio de los patrones requiere que los profesionales y analistas manejen un lenguaje común, estandarizado que permita no sólo comunicar de manera unívoca lo que está pasando en el territorio dentro de la organización, sino que además facilite la comunicación con otros observatorios locales de seguridad y la policía. La Asociación Internacional de Analistas Delictuales (IACA) establece las siguientes definiciones para alcanzar este propósito (IACA, 2011):

- **Patrón delictual: grupo de dos o más delitos o incidentes reportados o descubiertos que es único, porque cumple cada una de las siguientes condiciones:**
 - (a) Comparten al menos una coincidencia en el tipo de delito o comportamiento de los delincuentes o las víctimas; características del agresor, víctimas o blancos; bienes o especies afectadas (propiedad) o el lugar de ocurrencia.
 - (b) No existe relación conocida entre víctimas e infractores (es decir, es(son) delito(s) entre desconocidos).
 - (c) Los elementos comunes hacen del conjunto de delitos una configuración identificable y distinta de otras actividades delictuales que se producen en el mismo período.
 - (d) La actividad delictiva es generalmente de duración limitada, que puede ir desde semanas a meses.
 - (e) El conjunto de delitos relacionados es tratado como una unidad de análisis y abordado a través de tácticas y de la acción policial focalizada.

Un patrón delictual puede tener más de una característica, que no son excluyentes entre sí.

- **Series:** Grupo de delitos similares que se cree que son cometidos por el mismo sujeto o grupo de sujetos que actúan concertadamente o en conjunto.
- **Ola delictual (*spree*):** Se caracteriza por una alta frecuencia de actividad delictual en un período de tiempo muy corto, hasta el punto que dicha actividad pareciera ser casi estable o simplemente desaparece.
- **Víctimas atractivas (*hot prey*):** Un grupo de delitos cometidos por uno o más sujetos, sobre víctimas que comparten características similares y/o que tienen un comportamiento parecido.
- **Producto atractivo (*hot product*):** Un grupo de delitos cometidos por uno o más sujetos donde se tiene como objetivo robar un solo tipo de objeto.
- **Zona caliente o de alto riesgo (*hot spot*):** Un grupo de delitos similares cometidos por uno o más sujetos en lugares que se encuentran próximos.
- **Lugar de alto riesgo (*hot place*):** Un grupo de delitos similares cometidos por uno o más sujetos en el mismo lugar.
- **Escenario de alto riesgo (*hot setting*):** Un grupo de delitos similares cometidos por uno o más sujetos que se relacionan principalmente por el tipo de lugar donde ocurren los delitos.

6.6. LOS PROCESOS

Planificar análisis de problemas y análisis táctico de calidad requiere de profesionales que primero entiendan por completo cada paso del proceso. A nivel general, los dos tipos de análisis pasan por ocho pasos:

- i. Recopilar y gestionar de datos.
- ii. Examinar.
- iii. Identificar.
- iv. Analizar.
- v. Denunciar.
- vi. Responder.
- vii. Evaluar.
- viii. Documentar.

Sin embargo, las acciones específicas tomadas en cada paso, varían considerablemente entre los dos tipos de análisis. La siguiente tabla resume las diferencias claves:

Tabla n° 2: Pasos y actividades del análisis táctico.

Paso	Análisis táctico
Recopilar y gestionar datos	Dependiente casi por completo del sistema de gestión de registros. Los datos claves se guardan en registros de incidentes (lugar, hora, fecha, tipo de delito, falta o incidente, etc.).
Examinar	Comparación regular de registros nuevos con antiguos, lo cual trata de identificar patrones nuevos tan rápido como sea posible.
Identificar	La identificación de patrones ocurre cuando el analista designa dos o más registros de incidentes como posiblemente relacionados por factores comunes.
Analizar	Principalmente cuantitativo. El analista identifica cuáles factores (quién, qué, cuándo, dónde y cómo) se presentan en una importante cantidad de incidentes; utiliza métodos de unión de datos para identificar infractores potenciales; además usa modelos estadísticos para pronosticar eventos futuros según tiempo y espacio.
Denunciar	Los informes del análisis táctico usualmente se traducen en alertas y comunicados rápidos que tienen como intención provocar una acción táctica rápida. Estos informes generalmente son breves y resumen sólo los hallazgos operacionalmente relevantes del análisis. La mayoría de los productos tácticos tiene como objetivo a los organismos que ejecutan acciones en terreno y las policías.
Responder	Basadas en las características del análisis, la policía, el gobierno local y la comunidad, cuentan con una gran variedad de opciones para atrapar a los infractores, endurecer los blancos o suprimir las oportunidades. A menudo, la policía y el gobierno local cuenta con experiencia en estas tácticas y sigue un plan de acción estándar.
Evaluar	La evaluación táctica es comparativamente simple: ¿terminó el patrón? En patrones que son series, ¿el infractor fue identificado y acusado? ¿Se removieron facilitadores para desórdenes? Cualquiera sea la respuesta, el analista ayuda a determinar cuál de las acciones de la policía llevó a detener el problema.
Documentar	El analista registra el patrón y su resultado, a menudo mediante comunicados y otros documentos (lo cual puede ser difícil de encontrar y examinar después), pero a veces a través de bases de datos. El analista puede presentar el patrón después como un estudio de caso en una conferencia.

Fuente: Adaptado de Bruce, 2012.

Un observatorio local de seguridad que realice este tipo de análisis deberá establecer muy claramente el propósito para el cuál se realiza el análisis. Por ejemplo, si el gobierno local se encuentra implementando una política de regularización de comercio callejero y registra diariamente los partes administrativos emitidos por su personal, puede elaborar informes tácticos semanales que consten dónde se concentran mayormente las faltas, los horarios, el tipo de producto a la venta (por ejemplo, si se expende comida, para incautarla se requerirá de un vehículo adecuado), entre otros elementos que pueden servir para planificar operativos de fiscalización. Para este tipo de análisis es de vital importancia contar con un proceso estandarizado de registro, validación, depuración y sistematización de las fuentes de datos, económica, flexible y de fácil acceso.

6.7. CONCLUSIONES

El análisis delictual táctico y el análisis delictual de problemas son procesos vitales y ninguna institución debe operar sin ellos. El análisis táctico ayuda a que el gobierno local, en conjunto con la policía, responda a patrones delictuales emergentes e inmediatos, deteniéndolos antes de que puedan cobrar demasiadas víctimas. El análisis de problemas ayuda, por su parte, a generar reducciones de largo plazo en la delincuencia total.

Debido a las diferencias inherentes de los procesos, se basan en conjuntos de habilidades analíticas diferentes y es extraño encontrar analistas que dominen los dos. Eso no proporciona una excusa para no intentarlo. Las áreas con múltiples analistas delictuales deben asignarles análisis táctico o análisis de problemas de acuerdo con sus habilidades. Los analistas que trabajan solos en sus áreas deben luchar por desarrollar sus habilidades más débiles. Rara vez la institución les pedirá que lo hagan; los analistas deben automotivarse con el fin de proveer una completa variedad de servicios de análisis tácticos y de problemas.

Es posible que un análisis inicialmente táctico sea un elemento que agregue valor y sentido a un análisis de problemas, reforzando la necesidad de que un observatorio cuente con analistas capaces de desarrollar ambos tipos de análisis y conozcan y empleen tanto técnicas cualitativas como cuantitativas de análisis de información.

Módulo 7

ANÁLISIS DE UMBRAL, ENCUESTAS Y MAPEO: HERRAMIENTAS PARA LOS OBSERVATORIOS

Luis Montero M.²²

7.1. INTRODUCCIÓN

Los observatorios locales de seguridad remiten y circunscriben su quehacer a un horizonte delimitado y específico, que es el ámbito de lo local, configurado por una población particular que desarrolla una vida colectiva en un territorio compartido.

Este módulo presenta las herramientas básicas que los observatorios deberían manejar, a saber: análisis de umbral, encuestas de opinión y mapeo. Cada una de éstas involucra procesos específicos de gestión de información y datos, como también el desarrollo de diferentes tipos de procesamiento. Los productos y resultados de cada herramienta permiten a los observatorios desarrollar una mirada local en tres ejes (población, tiempo y territorio), para así proporcionar a agentes e instituciones que trabajan en esos territorios un pool diverso de información que alimente sus procesos de planificación y toma de decisión asociados a la gestión de los planes de seguridad y la ejecución de intervenciones focalizadas.

7.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Bruce, C. (2012). El análisis de umbral. En: Varela, F. (Ed.) Análisis delictual: Técnicas y metodologías para la reducción del delito. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2012/07/analisis-delictual-tecnicas_2012.pdf
- Boba, R. (2010). Interpretando estadísticas y datos delictuales. En Tudela, P. (Ed.) Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. p. 81-105. Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/analisis-delictual_2010.pdf
- Vázquez, C. y Soto, C. (2013). El análisis geográfico del delito y los mapas de la delincuencia. Revista de derecho penal y criminología UNED, 9, p. 419-448. Recuperado de: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2013-9-7110&dsID=Documento.pdf>

7.3. EL ANÁLISIS DE UMBRAL. UNA MIRADA MÁS ALLÁ DE LA ACTUACIÓN POLICIAL

El análisis de umbral es una técnica de análisis estadístico del delito que se ha desarrollado al alero del análisis táctico, que es propio de las policías. Su objetivo central es identificar zonas geográficas donde la actividad delictual ha cruzado el umbral de la normalidad, es decir, donde se registran incrementos considerados excepcionales, desde el punto de vista de las frecuencias registradas y lo observado históricamente.

²² Sociólogo y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Investigador del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: lmontero@pazciudadana.cl

El análisis de umbral opera respondiendo dos preguntas:

- ¿Cuál es el volumen normal esperado para un determinado tipo de delito de un área dentro de un periodo de tiempo específico?
- ¿Cómo es posible comparar la magnitud o intensidad de la actividad delictiva actual o esperada con la considerada como normal?

La noción de normalidad hace referencia a las medidas de tendencia central y dispersión del análisis estadístico, a saber: promedio o media estadística, desviación típica, coeficiente de variación, intervalos de normalidad, cambios porcentuales y puntajes estandarizados.

A partir de un registro estructurado y sistemático de datos en torno a la actividad delictual producida en la población dentro de un determinado lugar y periodo de tiempo, es posible establecer promedios, variaciones, dispersiones típicas de ocurrencia que presentan los delitos dentro de la unidad territorial de observación, de tal modo que a través del protocolo de procesamiento y análisis que define el análisis de umbral, es posible determinar cambios en los patrones normales de los delitos.

Para tener una visión del procesamiento y ordenamiento sistemático de la información estadística de base para el análisis de umbral, ver la tabla n° 1 de este módulo, que sirve sólo de ejemplo.

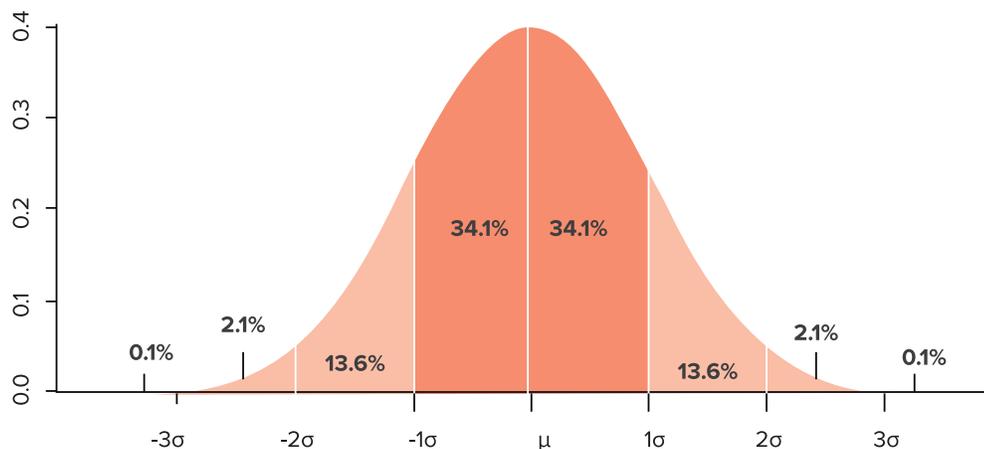
Tabla n° 1: Estadísticas de base para el análisis de umbral.

Delitos entre 1 de marzo y 29 de marzo, en el Distrito 5												
Tipo de delito	2007	2008	2009	2010	2011	Prom.	Desv. Est.	C.V.	Int. Norm.	2012	Cambiar	z
Robos con violencia	21	22	33	23	37	27,2	6,52	0,24	21-34	40	47%	1,92
Robos con fuerza	68	71	71	66	63	67,8	3,06	0,05	65-71	60	-12%	-2,55
Robos de vehículos	121	123	98	108	140	118	14,27	0,12	104-132	112	-5%	-0,42
Lesiones	129	94	194	79	78	114,8	43,69	0,38	71-158	116	1%	0,03
Daños	127	197	135	147	219	165	36,35	0,22	129-201	299	81%	3,69
Accidentes de tránsito	344	310	334	331	372	338,2	20,2	0,06	318-358	325	-4%	-0,65
Desorden	237	122	185	133	218	179	45,36	0,25	134-224	144	-20%	-0,77

Fuente: Bruce (2012).

Los puntajes estándar se ordenan dentro de una escala polar jerarquizada (de puntajes negativos a puntajes positivos). La mayoría de los valores se encontrarán entre -1 y 1, y casi todos estarán entre -2 y 2. Valores mayores o menores a 2 y -2 se vuelven cada vez menos comunes. Para ilustrar la distribución de los puntajes estandarizados dentro de la campana de Gauss, ver el gráfico n° 1.

Gráfico n° 1: Distribución puntajes Z en la campana de Gauss.



Fuente: Bruce (2012).

Una vez que se han calculado los puntajes estandarizados para el periodo de referencia en cada delito, es posible tipificar su situación actual mediante el siguiente protocolo interpretativo.

- **Bajo -2:** El tipo de incidente es “frío”, significativamente que está bajo lo normal. Quizá quiera investigar qué factores pueden causar que este incidente esté disminuyendo, así se puede replicar este logro en otros períodos de tiempo, otras áreas u otros delitos.
- **-1 a -2:** El tipo de incidente es “fresco”. Algún factor puede estar influyendo en que baje, o quizá sea sólo una fluctuación aleatoria.
- **-1 a 1:** El tipo de incidente es “normal”, o dentro del rango que esperaríamos para esta categoría.
- **1 a 2:** El tipo de incidente es “templado”, un poco más sobre de lo normal. Vale la pena poner un poco más de atención.
- **Sobre 2:** El tipo de incidente es “caluroso”. En la mayoría de los casos, algún factor externo influye en la categoría, a menudo un patrón o una serie que ocurra en el área. Estas categorías deben recibir mayor atención para una mejor investigación y análisis.

Este tipo de técnica nació y ha sido desarrollada por el análisis delictual táctico, que tradicionalmente es llevado a cabo por las policías y que tiene una perspectiva de análisis de corto plazo, tanto en la periodicidad de la medición y actualización de los registros de información, como en el procesamiento de los datos y cálculos de los umbrales para cada tipo de delito analizado. Este tipo de análisis ha servido para desarrollar sets de respuestas tipo o estandarizadas para los delitos que se controlan con un enfoque situacional. Es decir, en cuanto un tipo de delito ha sobrepasado el umbral de la normalidad (en términos del comportamiento de su frecuencia dentro de un determinado periodo y espacio), se despliegan tácticas predefinidas de manera que disminuir la frecuencia. Este análisis es una herramienta eminentemente operativa para las policías, pero ha dejado de ser una herramienta exclusiva.

Desde el punto de vista de los observatorios locales de seguridad, cuyo rol es analizar la actividad delictual, las violencias y los problemas de inseguridad en los territorios (antes que actuar sobre ella), el tema a resolver se relaciona con las formas y métodos de adaptación de este tipo de técnicas a los procesos de gestión de datos

y producción de información y el modo en que ella puede dar soporte a la gestión de los planes locales de seguridad. La pregunta es qué tipo de información, datos y análisis; y para qué.

La respuesta a la primera de las interrogantes hay que buscarla en la gestión de información, registro y análisis de aquel conjunto de incidentes que (según el tipo de legislación), no constituyen directamente delitos (como lo son las faltas), pero que se presentan asociados a los contextos situacionales que dada una determinada frecuencia, gatillan en la población percepciones de temor, inseguridad y riesgo, de tal modo que se ve afectado el bienestar y calidad de vida de la población.

Los incidentes a los que se hace referencia son actualmente conocidos como incivildades, que son aquellos comportamientos que vienen a alterar negativamente la percepción de seguridad que tienen las personas en los espacios públicos (Taylor, 2008). Entre los más conocidos se suelen nombrar los siguientes:

- a) Consumo grupal de alcohol en la vía pública.
- b) Agresiones verbales entre personas en la vía pública.
- c) Destrucción de espacios recreativos, del mobiliario y luminarias públicas.
- d) Abandono de escombros, vehículos y mobiliario doméstico en la vía pública y depósito de basura en calles y sitios eriazos.
- e) Orinar en espacios públicos (parques, portales de negocios, de edificios y casas particulares).
- f) Rayado de mobiliario urbano sin motivos estéticos (portales, fachadas y rejas de casas y edificaciones tanto públicas como particulares; del mobiliario urbano funcional y estético).
- g) Abandono de mascotas por parte de las personas, mordeduras y agresiones de perros vagos a residentes y transeúntes; acumulación de desechos orgánicos por presencia de perros vagos.
- h) Vagancia, ocupación y apropiación de espacios y lugares públicos por parte de determinados grupos; cobro de peajes a transeúntes y residentes.

La respuesta relacionada al para qué tiene relación con el tipo de recursos, medidas, mecanismos de comunicación y coordinación debe producir y activar el gobierno local en conjunto con los responsables de otras instituciones: para poder controlar, mitigar y disminuir la ocurrencia de las incivildades detectadas a nivel local. Por ejemplo, la reparación de mobiliario y luminarias públicas; el control de perros vagos, la detección de vertederos clandestinos, el patrullaje y control policial en determinadas zonas y horarios, etc. Para que esto pueda suceder es necesario que los observatorios generen protocolos para el diseño de bases de datos que permitan el registro, sistematización y actualización adecuada necesaria para llevar a este tipo de análisis.

En la medida que el análisis de umbral es una técnica de análisis eminentemente estadística, el diseño de la arquitectura de las bases de datos necesaria debe contemplar e integrar el conjunto de registros de variables mínimas y suficientes para calcular todos y cada uno de las medidas estadísticas que contempla; así como también un protocolo de registro claro y simple de los datos, que no dé pie a confusiones, insuficiencias ni replicaciones de los datos.

El ideal es que los sistemas de registro de las incivildades puedan dialogar con las bases de datos de delitos que manejan las policías, en la medida que el registro que hacen de este tipo de incidentes, es menos sistemático y regular (pues en la medida que no constituyen directamente delitos, generalmente no son registradas o bien son enlistadas en sistemas diferentes).

Si los sistemas de registros y bases de datos de incivildades pueden dialogar con los sistemas y bases de datos de las policías, es posible obtener una mirada de conjunto que permita a los observatorios establecer potenciales asociaciones entre delitos e incivildades y el tipo relación que pueda haber entre ellos. Por ejemplo ¿existe una relación entre determinado tipo de delito y la ocurrencia de ciertas incivildades? ¿Qué la frecuencia de un determinado tipo de incivildad traspase el umbral de lo normal, es síntoma de posibles cambios en los patrones delictuales ya observados? Desarrollar la capacidad de generar este tipo de información en los observatorios, puede convertirse en una poderosa herramienta de soporte a la gestión de los planes de seguridad.

7.4. ENCUESTA DE OPINIÓN: GESTIONAR LAS PERCEPCIONES Y EXPERIENCIAS DE LAS PERSONAS COMO FUENTE DE CONOCIMIENTO EN MATERIA DE SEGURIDAD LOCAL

Las encuestas de opinión constituyen para los observatorios locales de seguridad una poderosa fuente de datos e información en torno a la seguridad y la realidad delictual, en la medida que sean capaces de diseñarlas y ejecutarlas bajo los requerimientos y cánones conceptuales, metodológicos y técnicos definidos para su aplicación.

Las encuestas de opinión tienen como objetivo recoger de manera ordenada y sistemática, las opiniones, impresiones y percepciones que se forman las personas de una determinada población en torno a un determinado problema. En este sentido, los datos e información que las encuestas de opinión pueden proporcionar a los observatorios respecto del problema de la seguridad y delincuencia, pueden resultar estratégicos para:

- a) Proporcionar insumos para la elaboración de los planes locales de seguridad (fase diagnóstica).
- b) La evaluación de alguno de sus componentes (fase de implementación).
- c) Medir y evaluar resultados e impactos (fase de evaluación).
- d) Los grados de aprobación, apoyo y/o confianza que tiene entre la población los planes de seguridad y sus responsables en sus diferentes fases o etapas.

Todo lo anteriormente descrito depende de las definiciones en torno a:

- a) Él o los tipos de problemas que deseen abordar los planes de seguridad a implementarse, y que necesitan ser descritos y medidos en su magnitud e intensidad (inseguridad en el barrio, por ejemplo).
- b) Los productos, bienes y/o servicios que pueden estar comprometidos dentro de la ejecución del plan (mejoramiento de los espacios públicos recreativos para las familias).
- c) Los resultados e impactos esperados a través de la ejecución de los planes (apropiación de los espacios públicos por parte de los vecinos y disminución de los niveles de inseguridad en el barrio, entre otros).

La cuestión es cómo las encuestas de opinión pueden proporcionar la información necesaria, en términos de cantidad, calidad, pertinencia y validez que permitan indicar si los objetivos planteados por los planes locales de seguridad se han logrado y la manera en que los observatorios locales pueden jugar un rol esencial en la gestión y producción de dicha información.

Para que lo anterior sea posible, los observatorios deben tener presente que para que los resultados de una encuesta de opinión sean válidos y confiables, hay que responder claramente las siguientes interrogantes.

- a) Qué se va a medir. Por ejemplo, victimización, temor, inseguridad, riesgos, etc. Esta es la pregunta por el problema y su conceptualización.

- b) Cómo y con qué se va a medir. Esta es la pregunta por el instrumento y la metodología de medición.
- c) Dónde y cuándo se va a medir. Esta es la pregunta por la aplicación de la encuesta (trabajo de campo).
- d) En quiénes se va a medir. Esta es la pregunta por la población o usuarios.

Teniendo en cuenta las interrogantes planteadas, una encuesta de opinión producirá información objetiva, confiable y de calidad sobre el problema que pretende medir si:

- Tiene claridad conceptual sobre el fenómeno o problema de seguridad que desea observar y medir (qué se va a medir, cuáles son los rasgos o características que lo definen).
- Desarrolla un instrumento de medición (encuesta) que operacionalice adecuadamente la medición de las dimensiones del problema definido conceptualmente.
- Define de modo preciso un universo o población que permita el diseño de una muestra estadística (distinguiendo las unidades de muestro -viviendas; de información -jefes de hogar; y análisis -hogares, por ejemplo).
- Diseña una metodología de levantamiento y registro de datos, eficiente y clara (planificación del trabajo de campo, capacitación de encuestadores).
- Establece un protocolo procesamiento, sistematización y análisis significativo de los datos (desarrollo de índices, por ejemplo, de temor, de violencia, de riesgo, etc.).

De este modo, el desarrollo y aplicación de encuestas de opinión por parte de los observatorios locales de seguridad les permite producir y proporcionar información que apoye los diagnósticos de base de los planes de seguridad a implementar por parte de los gobiernos locales. Se pueden establecer varios hitos (indicadores) en la línea de base de los planes comunales de seguridad. Por ejemplo:

- Descensos en los niveles de inseguridad en los habitantes del barrio (impacto). Índice de inseguridad en el barrio.
- Mejoramiento de espacios públicos, iluminación de calles. Nivel de satisfacción de los vecinos con bienes y servicios provistos/mejorados.
- Apoyo de la población a la gestión de la seguridad en la comuna por parte de las autoridades e instituciones locales. Niveles de confianza.
- Evaluación de los planes comunales de seguridad, del desempeño de las policías. Calificación que otorga la población objetivo/ usuarios.

Los resultados obtenidos sobre estos *ítems* pueden integrarse a la gestión de los planes de seguridad local, ya sea como indicadores de línea de base (en su fase diagnóstica); de monitoreo de componentes definidos dentro de los planes (fase de implementación y ejecución del plan); ya sea de indicadores para medir los resultados e impactos esperados de los planes (en la fase evaluativa). El potencial de información de utilidad que puede proporcionar las encuestas de opinión estará siempre en función del fin y de los propósitos que se fijan los planes locales de seguridad. Las encuestas de opinión son herramientas para la gestión de información y producción de conocimiento sobre la población local. Por lo tanto, los procesos de gestión, levantamiento y producción de información e indicadores asociados a las encuestas que puedan realizar los observatorios locales de seguridad, siempre deberán estar alineados con los propósitos y objetivos de los planes de seguridad.

7.5. MAPEO: LA GEORREFERENCIACIÓN DEL DELITO Y SUS USOS

El mapeo del delito es la tercera herramienta básica para la producción de información y conocimiento de la realidad delictual a nivel local que los observatorios locales de seguridad deben estar en condiciones de manejar.

La potencia y relevancia de este tipo de herramienta radica en la georreferenciación de la actividad delictual dentro del territorio, es decir, a la dimensión meramente numérica del análisis estadístico (umbral y encuestas), el mapeo agrega una nueva dimensión al análisis y a la producción de información.

En este sentido, ya no sólo se está en condiciones de observar, medir y analizar la emergencia y cambios en los patrones delictuales registrados a través de herramientas estadísticas, sino que el mapeo permite ver y analizar la frecuencia, concentración, distribución y dispersión espacial/geográfica de la actividad delictual. A los ejes temporal y poblacional que suponen el análisis de umbral y las encuestas de opinión, con el mapeo agrega de manera contundente el eje espacial, al georreferenciar en el territorio que administra el gobierno local, los hechos que afectan la seguridad y calidad de vida de la población: el delito y las incivildades.

Como técnica de análisis de información, el mapeo sirve de soporte a diferentes tipos de análisis, así como también permite agregar la variable espacial/territorial a la gestión de los planes de seguridad local, tanto en la fase de diagnóstico y diseño, implementación y monitoreo, como en la fase de resultados y evaluación, en la medida que es una herramienta que permite tanto detectar en el territorio los nodos de actividad delictual como focalizar esfuerzos y recursos para poder eliminarlos.

El mapeo delictivo se define como una función dentro del dominio del análisis del delito que emplea mapeo y visualización para analizar en forma efectiva los atributos espaciales de la actividad delictiva, su contexto y la gestión para enfrentarla. El mapeo delictivo es posible a los *softwares* de sistemas de información geográfica (SIG), en la medida que éstos permiten la representación y el estudio de información sobre la ubicación de sucesos y asociación, pudiendo contener información tanto cuantitativa (como frecuencias, tasas o índices), como cualitativa (referida a víctimas, del sitio del suceso, imágenes, etc.) La representación simultánea de gran cantidad de datos y con niveles selectivos de detalle (capas), permite enriquecer el análisis de los fenómenos delictuales, buscar hipótesis explicativas a grupo de fenómenos con patrones equivalentes, etc.

Desde el punto de vista del análisis espacial de la actividad delictiva que pueda existir dentro de un determinado territorio, el uso de SIG involucra ciertas consideraciones, a saber:

- Un SIG es una herramienta o medio que facilita el análisis del delito, pues permite manejar grandes volúmenes de datos y asociarlos espacialmente.
- Refiere a la identificación y descripción de patrones y tendencias conductuales tanto de los infractores como de las policías y las personas dentro de un determinado territorio.
- Implica habilidades asociadas al recurso humano (analistas), al manejo de bases de datos, la creación de registros apropiados y la definición de objetivos claros para potenciar su utilidad.
- La clave está en el análisis. El SIG es una herramienta y su utilidad analítica estará subordinada a las preguntas que definen el problema a analizar y medir.

El mapeo del delito provee informaciones útiles sobre el delito y el espacio. En ese sentido, provee la capacidad de discriminar si hay correlaciones entre diferentes fenómenos, asociaciones entre casos o visualización de patrones de interés, cumpliendo tres funciones:

- Facilitar el análisis de la naturaleza espacial de la delincuencia y otros tipos de eventos mediante un sistema visual y estadístico.
- Vincular diferentes fuentes de datos mediante un conjunto común de variables geográficas (áreas censales, distritos escolares y datos sobre actividad delictiva).
- Proporcionar mapas que ayudan a la comunicación de resultados de los análisis sobre delincuencia u otros tipos de eventos asociados (incivildades, por ejemplo).

El mapeo del delito tiene diferentes alcances y puede cumplir diversas funciones según el tipo de análisis que se realice en un determinado territorio. Lo relevante para los observatorios locales de seguridad es llegar a identificar, explicar y comprender.

Tabla n° 2: Principales funciones del mapeo delictivo según tipo de análisis delictual.

FUNCIONES DEL MAPEO DE DELITOS SEGÚN TIPO DE ANÁLISIS		
Táctico	Estratégico	Investigativo
Encontrar tendencias, grupos, patrones y series de actividad criminal en su componente geográfico (análisis estadísticos espacial).	Crear mapas de zonas calientes para distintas áreas y límites geográficos que sean informativos y útiles.	Asistencia en reportes e informes generales.
Identificar día, hora y fecha probable de un nuevo delito de un mismo delincuente.	Crear informes que se lean fácilmente y expliquen las fechas, épocas y días en la distribución del delito en áreas geográficas específicas.	Triangulación de localizaciones de llamadas mediante el uso de teléfono móviles.
Proporcionar datos investigativos adicionales de los archivos policiales y <i>modus operandi</i> .	Encontrar umbrales de actividad delictual en áreas geográficas específicas para proporcionar conocimiento para el diseño de planes de intervención estratégica.	Búsqueda de patrones en modus operandi de delincuentes no identificados dentro de zonas o circuitos determinados.
Identificación de la localización probable de un nuevo delito en una serie o tendencia (análisis de la probabilidad).	Crear informes y procesos necesarios para apoyar la implementación de planes de seguridad.	Apoyo a investigaciones (mapas de sitio del suceso y/o del entorno).
Identificar la probable localización del domicilio o lugar de operación de un delincuente (perfiles geográficos).		Establecimiento de relaciones entre delitos de connotación sexual y abuso infantil y localización de ofensores reconocidos.
Proporcionar información de las personas en su cercanía a unidades investigadoras para el empadronamiento (trabajo en terreno).		Peritajes cartográficos.

Fuente: Elaboración propia.

7.6. CONCLUSIONES

Los observatorios locales de seguridad necesitan gestionar y producir información delictual sobre la realidad delictual local en tres ejes o dimensiones básicas: población, tiempo y territorio. En este sentido, el análisis de umbral (en la dimensión del tiempo), las encuestas de opinión (en la dimensión de la población) y el mapeo delictivo (en la dimensión del territorio) constituyen las herramientas más básicas que los profesionales de los observatorios deben manejar para poder dar cuenta de la realidad de la local a los encargados de la gestión de los planes de seguridad.

El análisis de los patrones que adopta el delito y las incivildades —en su dimensión no sólo numérica (estadística) sino también espacial— así como los efectos que tienen en la población se constituyen en insumos fundamentales para el diagnóstico y la gestión de los planes de seguridad, así como también para las autoridades locales y agentes institucionales locales a cargo de ellos, facilitando la detección de cambios derivados de una intervención intencionada (resultado de las intervenciones) o cambios en las raíces de los problemas de inseguridad en los territorios y grupos vulnerables que se monitorean.

Módulo 8

ANÁLISIS DEL PROBLEMA Y MODELO SARA – ROL DEL OBSERVATORIO LOCAL

Patricio Tudela P.²³

8.1. INTRODUCCIÓN

Este módulo describe cómo es el proceso de análisis de un problema de inseguridad, entendiendo que esta tarea implica procedimientos particulares de tratamiento de datos e información siguiendo la metodología SARA. El análisis conlleva a la determinación del problema que origina una situación compleja, para lo cual se abordan los pasos y actividades esenciales, facilitando que los esfuerzos (la gestión de los recursos locales y policiales) se enfoquen en soluciones efectivas y permanentes.

8.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

Para una mejor comprensión de este módulo se recomienda la lectura del siguiente texto:

- Bruce, C. (2013). Personas, lugares, patrones y problemas. Sintetizando las mejores prácticas del análisis delictual. En: Varela, F. (Ed.). Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, *International Association of Crime Analysts y Motorola Solutions Foundation*. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/analisis-delictual_enfoque.pdf

8.3. EL ENFOQUE DE SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Como señala UNODC (2013), las áreas urbanas confrontan muchos desafíos relacionados con el delito y la violencia, tales como escasez de recursos, pobreza, tensión entre grupos sociales, informalización de espacios y servicios, creciente presencia de poblaciones diversas, falta de información, acceso limitado debido a mala infraestructura, y la dominación de algún territorio por parte de grupos delictivos, entre otros.

En este sentido, el desarrollo de estrategias de prevención eficaces requiere información confiable y actualizada. El análisis orientado a comprender la mecánica de la inseguridad y de la solución es la base de esta modalidad de actuación. Ésta surge al alero de las experiencias de policías de países desarrollados. En la actualidad es objeto de un empleo más intensivo en el nivel territorial a través del involucramiento de gobiernos locales, cuando se determina que la cabal solución de algunos problemas de inseguridad no depende de la policía.

En efecto, uno de los principales argumentos para su promoción es que la simple reacción frente a la criminalidad no refleja resultados sostenibles en el tiempo. Así, adoptar una modalidad proactiva, enfocada en las causas, es decir, desde su génesis, y la manera de trabajar para resolver un problema de inseguridad (coproducción y transversalidad), resulta más prometedor y genera más beneficios sustentables en el tiempo (por ejemplo, aprendizaje colectivo, capital social, asociatividad, etc.).

²³ Doctor en Antropología (Alemania) y Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España). Miembro de la *International Association of Crime Analysts* (IACA). Director del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: ptudela@pazciudadana.cl

El modelo de orientación a la solución de problemas es introducido en la policía (*Problem Oriented Policing*) a fines de los noventa, e identifica etapas claves que implican un adecuado tratamiento de datos e informaciones: demanda un accionar basado en un diagnóstico certero del problema criminal; luego exige un análisis focalizado, ponderado e integral que permita entender e intervenir los factores que explican la situación (causas), seguidamente se debe una acción más *ad hoc* o ajustada para remover los factores determinantes del problema y, finalmente, evaluar los resultados. En otras palabras, se trata de transitar desde los efectos o manifestaciones de un problema a las causas de éste.

No obstante, todo lo anterior pierde valor si no hay una adecuada comprensión sobre qué es un problema (de inseguridad), cuáles son los factores claves que determinan su aparición y latencia en el tiempo y, asimismo, cuáles son las expectativas de solución. Todo esto debe estar claro en los analistas y en los observatorios locales de seguridad.

Un problema de inseguridad es una unidad básica u objeto del análisis. Es cualquier condición que pueda alarmar, causar daño, amenazar, causar temor, o tiene el potencial de provocar alteraciones y/o desorden en la comunidad (que diversos estudios demuestran que generan inseguridad en las personas o residentes), particularmente incidentes que pueden parecer aislados, pero que comparten ciertas características como un patrón común, víctima o localización geográfica (FRCPI, 2006). Según esto, el analista delictual debe estar consciente de que un problema no es sólo un delito; sino que cualquier cosa o situación vinculada a la seguridad que preocupa o causa daño a los ciudadanos. Es por ello que no es esperable que la policía por sí sola puede realmente resolver un problema, pues su foco de actuación es usualmente hacer frente a delitos o conductas que contravienen normas específicas (La ley).

Aun cuando gran parte de los problemas de inseguridad (objetiva / subjetiva) tienen que ver con comportamientos que transgreden normas (sociales y/o legales) todavía no existe total conciencia en los referentes principales de que un problema de inseguridad no es siempre un problema delictual, en estricto sentido. Así, hasta hoy la visión dominante apunta a establecer una sinonimia entre inseguridad y problema delictual.

En esta línea, Bruce (2013) señala que los problemas delictuales se detectan a través de la concentración temporal y espacial de delitos y faltas o infracciones menores, relacionados por factores comunes, pero que son crónicos. Los problemas nunca se deben solamente a un infractor ni a un grupo de infractores que trabajan juntos. Los incidentes que conforman un problema delictual se unen por una oportunidad común que aprovechan varios infractores. Es por esta razón, que la detención o arresto rara vez ayuda a la solución, pues se está abordando una manifestación o síntoma y no las causas.

De esta forma, en el proceso de diseño e implementación de una intervención para mejorar los niveles de seguridad y de prevención de delitos, el factor crítico de éxito estará dado por la correcta y precisa cuantificación y cualificación del problema, es decir, si no se identifica bien la naturaleza y las causas los resultados serán desfavorables. Así, el análisis del problema es un tipo clave para el desarrollo de estrategias de prevención.

Para este tipo de análisis los datos policiales son útiles, pero no suficientes. También son necesarios datos cualitativos y cuantitativos desde distintas fuentes (encuestas, datos de censales, perfil sociodemográfico, etc.), como también de la observación detallada en terreno (entrevistas, consultas a grupos de interés, etc.).

Un aspecto muy relevante es que la definición y caracterización del problema suele diferir entre los actores. Así, muchas veces la no solución de un problema de inseguridad (objetiva / subjetiva) no radica tanto en la falta de acuerdo sobre la solución, como en la falta de comprensión entre los involucrados sobre la naturaleza, causas y roles de los actores en la intervención. No obstante, existe acuerdo en que un problema afecta a ciertos grupos

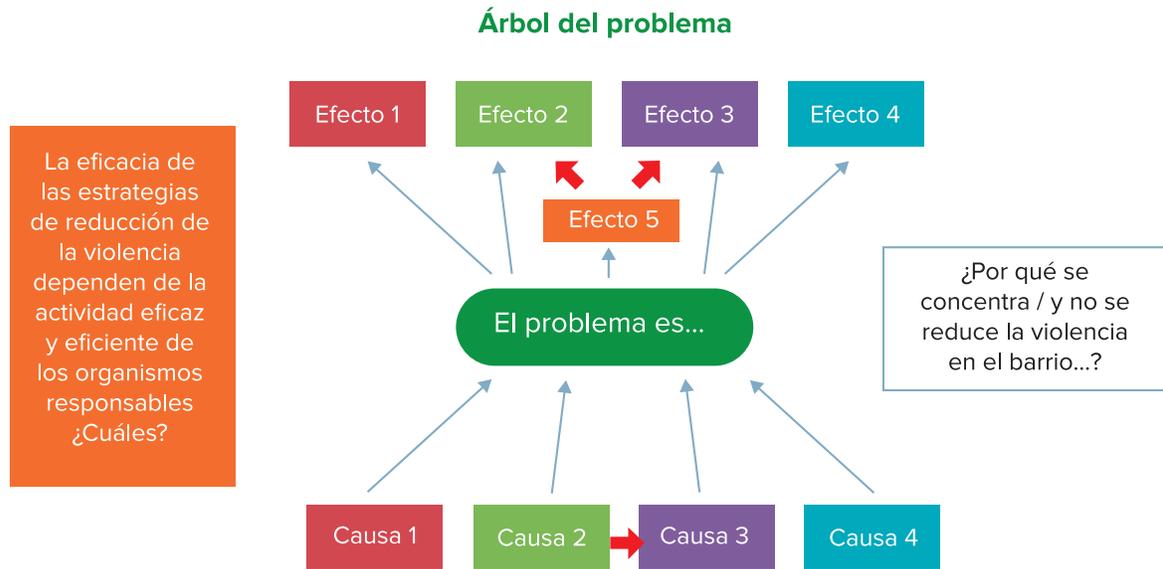
de la comunidad (en cuanto a su integridad física, propiedad u otros derechos y libertades), y que, no obstante las intervenciones de la policía, no se han eliminado o reducido a niveles aceptables para los involucrados.

Del análisis de esta caracterización se desprenden los elementos constitutivos del problema (Rojas, Tudela y Villarroel, 2014):

- **Hechos delictuales o situaciones que generan inseguridad:** Estos hechos pueden ser delitos, faltas o cuasidelitos, que producen victimización (víctimas) o daños en las personas que frecuentan un territorio.
- **Recurrencia de los hechos:** Se constata a través de la detección de hechos en un lapso de tiempo relativamente prolongado. Puede darse en manifestaciones agudas, como el incremento de los hurtos y robos que se producen en días de navidad; o, como manifestaciones crónicas, cuando la ocurrencia se mantiene en el tiempo, como es el robo a casas habitación en un determinado sector. También la estadística de lesiones ocurridas en un territorio, en circunstancias similares, con un perfil de víctimas común, con el mismo tipo de lesiones, es un buen ejemplo.
- **Similitud:** Los hechos deben estar vinculados por algo en común. Puede ser él o los mismos autores, el mismo tipo de *modus operandi* de los autores, el mismo tipo de víctimas (personas, negocios, empresas, instalaciones), que permiten reconstituir un patrón del evento e integrar cada hecho analizado al problema.
- **Comunidad afectada:** Los hechos o incidentes deben ser nocivos para miembros de la comunidad, como propietarios de vehículos, comercio, escolares, organismos del Estado, empresas u otros grupos.
- **Constatación de daños:** El problema debe estar generando daños a la comunidad, traducido en pérdidas de vidas humanas, lesiones, daños a la propiedad o patrimonio de las personas o empresas, elevados niveles o percepción de inseguridad, entre otros síntomas.
- **Expectativas de solución:** El problema debe haber sido detectado e instalado por medio de algún mecanismo social (llamadas telefónicas, denuncias, cartas, infracciones a la ordenanza municipal, en reuniones o a través de la prensa y/o radio local) que ha generado la expectativa de que alguien intervenga y lo solucione.

Desde la perspectiva de la seguridad pública, Rojas, Tudela y Villarroel (2014) señalan que la importancia de estudiar estos problemas y los factores que influyeron en ellos, radica en que permite no sólo tomar decisiones para mejorar el trabajo de prevención, detención e investigación, sino que a la vez extraer enseñanzas y determinar qué es eficaz.

De esta forma, la información aportada por el análisis ayuda en el diseño de soluciones en el mediano y largo plazo. Esta es una tarea fundamental en la gestión de la seguridad en los territorios y no es útil tan sólo para la policía, sino también para el gestor de la seguridad ciudadana. Un ejemplo que ilustra bien esta disyuntiva es la concentración de violencia en un territorio, segmento etario y su caracterización:



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, el producto del análisis debe dar origen y fundamentar el proceso en el cual se diseñan e implantan acciones para buscar soluciones o transformar condiciones menos favorables a unas más favorables para las personas y en barrios y municipios.

8.4. EL ANÁLISIS DEL PROBLEMA

En general, el análisis puede y debe contribuir a la generación de elementos de juicio para el diseño de las estrategias de prevención, control y persecución. Pero, cada análisis posee una lógica y secuencialidad característica que develan sus atributos, etapas, pasos y actividades. En la siguiente tabla se exponen los rasgos fundamentales de este tipo de análisis:

Tabla n° 1: Características del análisis del problema.

Características	Análisis del problema
Fenómeno estudiado.	Problemas delictuales y/o de inseguridad, crónicos y de largo plazo, con efectos sobre víctimas y daños a la comunidad.
Naturaleza temporal y espacial.	Crónica, a largo plazo, recurrente en lugares-tipo.
Frecuencia de la identificación.	Gradualmente.
Frecuencia del análisis.	Mensualmente, trimestralmente.
Técnicas principales de recolección y análisis.	Para datos cualitativos y cuantitativos.
Datos principales.	Recopilados por los analistas en observaciones en terreno, entrevistas, encuestas y experimentos.
Velocidad del análisis.	Intencionada / planificada / recursivo.
Modalidad de intervención.	Prevención situacional, comunitaria y social.
Resultado esperado.	Eliminar las "oportunidades" interviniendo las causas "ecológicas" y/o socioambientales.

Fuente: Elaboración propia.

Estos atributos reflejan una racionalidad característica y que se traduce en una metodología y secuencia, respondiendo a una forma de actuar que cada día se estima aconsejable y gana adeptos. En consecuencia, el valor de este tipo de análisis es más fácil de estimar cuando se consideran los cuatro retos de una política frente al delito y sus consecuencias en la sociedad, en los cuales el análisis tiene una importancia cada vez mayor:

- i. La detección del problema (diagnóstico) o búsqueda de información, y data que permita identificar y caracterizar un problema de inseguridad en un área determinada.
- ii. El análisis de la situación, que oriente la elaboración de un plan de acción.
- iii. El diseño y aplicación de una respuesta (solución), referido a la implementación de una acción en un lugar o territorio determinado, que debe ser objeto de revisión o monitoreo para una reorientación para asegurar buenos resultados.
- iv. La validación de la respuesta (análisis de impacto- evaluación), que permita identificar el valor agregado entregado por la acción innovadora o el fracaso del mismo, de modo que se replique o no.

Cuando se examinan estos 4 pasos, entonces se arribará a la conclusión de que un analista (de un observatorio local) puede / debe acompañar cada uno de los cuatro pasos de la secuencia descrita respondiendo una serie de interrogantes antes, durante y después de una intervención orientada a reducir las causas y, entonces, los efectos (daño) que genera un problema de inseguridad:

- 1) ¿Qué tipo de hechos conforman el problema?
- 2) ¿Con qué frecuencia se presentan estos hechos?
- 3) ¿Qué tienen en común estos hechos?
- 4) ¿Por qué existen estos incidentes?
- 5) ¿Qué condiciones o eventos vienen acompañados del problema?
- 6) ¿Quiénes están siendo afectados por el problema?
- 7) ¿Cuáles son los daños que ocasiona el problema?
- 8) ¿Ha tratado alguien de resolver el problema?
- 9) ¿Cuáles son las expectativas respecto a la respuesta policial?
- 10) ¿Cuáles son las acciones que se realizan para reducir / mitigar el problema y sus efectos sociales (daños)?
- 11) ¿Cuáles son algunas posibles intervenciones o estrategias para lidiar con el problema?
- 12) ¿Cómo se puede intervenir de manera más efectiva?
- 13) ¿Qué se debe hacer para alcanzar resultados positivos?
- 14) ¿Qué resultados e impactos se alcanzan?
- 15) ¿Qué funcionó y qué no?
- 16) ¿Qué se aprende de las acciones realizadas?, entre otras interrogantes.

Para responder estas preguntas, se requiere un método de trabajo. La metodología recomendada para la resolución de problemas es **SARA** (por sus siglas en inglés) **Scanning – Analysis – Response - Assessment** o también conocido como **BASE** (por sus siglas en español) **B**úsqueda – **A**nálisis – **S**olución - **E**valuación.

Es importante tener presente que estas fases son cíclicas y que, más allá de requerir y generar información, también puede genera conocimiento y acumulación de aprendizajes, especialmente si desde un primer momento existe conciencia de que se trata de una buena oportunidad para detectar qué sirve, qué funciona y qué buenas practicas emergen del entorno de trabajo.



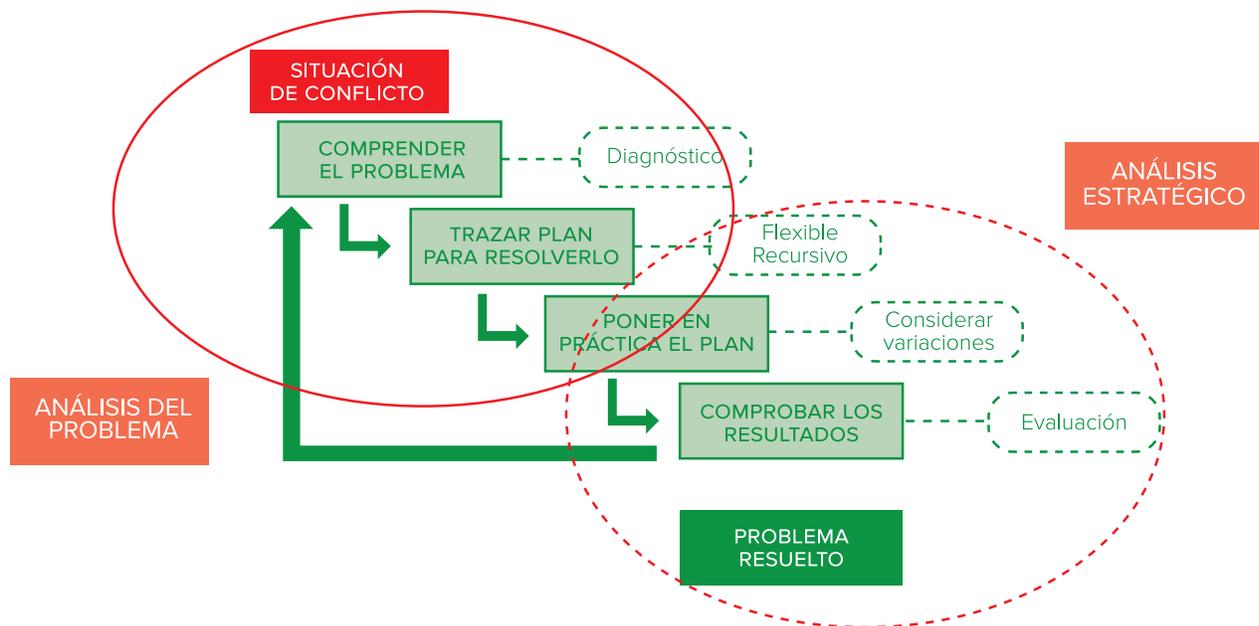
Fuente: Proceso de análisis SARA

Ésta es esencialmente deductiva, implica que el analista se enfrentará a una gran cantidad de datos, los que deberá filtrar, categoriza, agrupar, comparar, correlacionar, explicar y proyectar, porque a partir de su trabajo la autoridad y los órganos responsables y colaboradores diseñarán soluciones, en la forma de estrategias y tácticas.

8.5. LAS 4 FASES Y LOS 8 PASOS EN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Para resolver problemas no existen fórmulas mágicas, pero hay técnicas que facilitan y potencian la capacidad de resolver situaciones complejas. Las cuatro fases esenciales para la resolución de un problema (diagnóstico, análisis diseño y aplicación de una respuesta y evaluación) se vislumbran un esquema que interpela dos tipos de análisis: “Del problema” y “estratégico”.

Habiendo desarrollado las cuatro fases es necesario incluir en este proceso un aspecto de vital importancia que permitirá elevar o potenciar la capacidad de resolución de problemas: La retroalimentación. Esta actividad implica mirar retrospectivamente y determinar, medir y/o corregir aquellas distorsiones y/o desaciertos en todo el proceso.



Fuente: Las cuatro fases esenciales para la resolución de un problema.

Planificar un análisis de problema requiere analistas que entiendan muy bien cada paso del proceso. A nivel general, este tipo de análisis (como también el táctico) pasa por ocho conjuntos de actividades o tareas. Si bien esto ha sido descrito por Bruce (2013), aquí se ha hecho una adaptación de cara al rol de un observatorio local de seguridad y de los gobiernos locales:

Tabla n° 2: Pasos y actividades del análisis del problema.

Paso	Actividades para el análisis del problema
Recopilar y gestionar de datos	Generalmente los datos que permiten caracterizar / delimitar un problema suelen ser más imprecisos. Será necesario incluir entonces observaciones de la policía y de los representantes y miembros de la comunidad, además de análisis previos de patrones y tendencias. Usualmente obliga a un segundo momento de recopilación de datos, ya que el análisis (más adelante) contribuirá a la comprensión gradual (lógica de embudo).
Identificar	La identificación de problemas a menudo es difícil de relacionar con un momento específico. Generalmente se identifican más problemas de los que se pueden tratar en un momento dado. Estos tampoco surgen o “emergen” todos de una vez. Así, este paso se trata más sobre priorización (para ello se pueden usar criterios de sensibilidad social, cobertura de beneficiarios, similitud de problemas, rentabilidad social y técnica, etc.)
Examinar	No es un proceso acabado o altamente estandarizado. El examen de los datos e informaciones es difícil de separar de la recopilación de datos o la identificación de aquellos relevantes (plan de análisis), pero debe al menos diferenciar entre causas, síntomas y efectos. Es recursivo para construir el perfil del problema.
Analizar	<p>Se concentra en datos tanto cuantitativos como cualitativos. El análisis generalmente comienza con datos ya recopilados por la policía y, así como el análisis táctico, implica factores de quién, qué, cuándo, dónde y cómo, incluido el análisis de zonas de alto riesgo y horas. Este análisis genera hipótesis y preguntas sobre las causas fundamentales del problema (¿por qué?). Esto lleva a volver a una búsqueda de datos, para una mejor caracterización y comprensión del problema.</p> <p>En este paso, el analista —más allá de la pregunta del por qué— debe volver a auscultar la situación buscando nuevos datos, desarrollando una visión holística e integral (más focalizada y específica) por medio de observaciones, entrevistas y otras fuentes de datos. Así, el proceso vuelve brevemente al comienzo (lógica de embudo). Por lo general, el analista también estudia la literatura relevante y recopila las experiencias de otras instituciones (identificando soluciones posibles y buenas prácticas).</p>
Ilustrar y persuadir	Los informes del análisis de problemas pueden ser bastante largos y detallados. Pueden contener un resumen de los resultados de análisis; presentar cifras, cuadros y mapas; proporcionar una revisión de experiencias similares y recomendar cursos de acción y/o soluciones orientadas a resolver problemas. Un informe de un análisis de problema tiene a menudo como objetivo una audiencia externa, es decir, se dirige a quienes deben / pueden hacer algo para resolverlo, autoridades locales, los residentes, las organizaciones locales, las empresas o negocios eventualmente afectadas, y otras instituciones públicas y/o gubernamentales con injerencia directa o indirecta en el territorio, ya que las acciones que se diseñen para resolver un problema son usualmente mucho más complejas que las respuestas tácticas de la policía. En muchos casos, la policía no puede implementarlas. Así, habrá que invertir tiempo y energía en convencer a las partes interesadas, afectada y/o responsables de actuar y adoptar los pasos necesarios.

Responder	<p>Aunque las respuestas puedan basarse en modelos bastante difundidos, tales como las 25 técnicas de la prevención situacional de la delincuencia (Clarke y Eck, 2008), las medidas tomarán características levemente diferentes para cada problema en cada institución en función de las misiones y facultades (de las instituciones y organismos públicos) y los recursos. Así, en la práctica, debe primar un enfoque más estratégico y de factibilidad, respondiendo una pregunta clave y siguiendo recomendaciones como las que se enuncian:</p> <p>¿Qué estrategias se utilizarán para alcanzar resultados favorables?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentrarse en los individuos causantes del problema. • Organizar y trabajar con los residentes y usuarios frecuentes del vecindario o del espacio público donde se manifiesta el problema. • Recurrir a otros servicios gubernamentales y privados. • Coordinar la respuesta con los organismos e instituciones apropiadas. • Corregir los servicios inadecuados o la carencia de estos. • Usar preferentemente la mediación y otros servicios.
Evaluar	<p>Se trata de un proceso complejo, pero necesario y que debe estar en la agenda de trabajo desde un primer momento. Como respuesta, la evaluación debe diseñarse para el problema específico y el tipo de respuesta definida. Rara vez los problema terminan. En vez de eso, se reducen. Los analistas deben determinar si esta reducción es estadísticamente significativa, mientras se pone a prueba el desplazamiento y la difusión de los beneficios.</p>
Documentar / sistematización de la experiencia	<p>La documentación toma mayor importancia en el análisis de problemas, porque es bastante probable que otras enfrenten el mismo problema o uno semejante. Es altamente recomendable que los analistas escriban los resultados, publiquen artículos (esto los hace formar parte de una red de colaboradores) y los presenten en talleres o conferencias (<i>benchmark</i> e intercambio de buenas prácticas).</p>

Fuente: Elaboración propia, en base a Bruce (2013)

8.6. ERRORES COMUNES EN LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

- 1) El problema no está claramente definido y el grupo no tiene suficiente información para entender el problema.
- 2) El problema está presentado en forma muy amplia. El problema real no será resuelto, sólo los síntomas serán atendidos.
- 3) Las soluciones tentativas son seleccionadas muy temprano en el proceso, antes de que el problema se comprenda cabalmente.
- 4) La naturaleza, calidad y cantidad de información reunida son muy limitadas.
- 5) Algunas condiciones básicas para resolver problemas son ignoradas.
- 6) Los enfoques tradicionales de respuesta (reacción) son usualmente adoptados sin importar su efectividad.
- 7) No se establecen prioridades para atender los problemas.
- 8) El plan para determinar quién, cómo y cuándo se atenderán los problemas no está desarrollado en todas sus partes.
- 9) Los recursos necesarios para la solución de problemas no están claramente definidos en las primeras etapas del proceso (factibilidad).
- 10) No se sopesan suficiente y oportunamente los costos de la solución *versus* los beneficios potenciales.

Módulo 9

ANÁLISIS ESTRATÉGICO Y OBSERVATORIOS LOCALES

Alberto Rojas C.²⁴

9.1. INTRODUCCIÓN²⁵

El problema de la delincuencia, como uno de los determinantes de la seguridad pública, se ha transformado en un fenómeno social complejo y de difícil solución, especialmente cuando se aborda sólo desde una perspectiva tradicional y con una mirada de corto plazo. Es por ello que es necesario avanzar a un abordaje de las causas más profundas, con soluciones más efectivas, transversales y con una perspectiva de largo plazo. Para ello se necesita desarrollar un análisis del tipo estratégico. Los observatorios locales de seguridad son una buena herramienta para ese fin.

9.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Dammert, L. (2009). Violencias, Crimen e Inseguridad en América Latina. Desafíos para la Democracia. En: Dammert, L. (Ed.) Crimen e inseguridad, Políticas, temas y problemas en las Américas. p. 161-188. Santiago, Chile: Catalonia/FLACSO. Recuperado de: http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero_6/VIOLENCIA_CRIMEN_E_INSEGURIDAD_EN_AMERICA_LATINA.pdf
- Yahaira, M. (2014). Guía para la elaboración de planes locales de prevención de la violencia. San José, Costa Rica: Ministerio de Justicia. Recuperado de: http://mjp.go.cr/vicepaz/index.php/documentos/doc_download/112-guia-para-la-elaboracion-de-planes-locales-de-prevencion-de-la-violencia

9.3. ¿EN QUÉ CONSISTE EL ANÁLISIS DELICTUAL ESTRATÉGICO?

Frente al problema de la delincuencia y la inseguridad se parte de la convicción y supuesto de que las autoridades reducen su nivel de incertidumbre con información relacionada con el proceso criminógeno: ¿qué genera delincuencia?, ¿qué contribuye a su permanencia?, ¿por qué evoluciona de una u otra forma?, ¿por qué se manifiesta de manera distinta en sectores cercanos y/o similares?, ¿cómo es modificado por determinadas decisiones o acciones que se ejecutan?, ¿qué relaciones se observan entre delitos, delincuentes, víctimas y lugares afectados?, ¿implican aumentos en la tasa de detención necesariamente una reducción de la victimización?: y, ¿es efectiva una respuesta a los delitos o problemas?, entre otras interrogantes.

Lo anterior, porque la experiencia ha enseñado que cuando en un barrio no se solucionan pacíficamente las disensiones entre vecinos —como cuando hay indiferencia sobre el consumo de alcohol entre los jóvenes, no hay preocupación por la deserción escolar de niños y jóvenes, se renuncia al uso de los espacios públicos, y se permite que un inmueble abandonado sea un lugar para consumir pasta base de cocaína, entre otras

²⁴ Sociólogo, Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa Academia Nacional Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional. Cuenta con estudios de posgrado en Seguridad Privada e Inteligencia. Miembro de la Asociación de Analistas Criminales (IACA). Investigador del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: arojas@pazciudadana.cl

²⁵ Este módulo ha sido actualizado y se basó en el redactado por Alberto Rojas y Patricio Tudela. Escrito para docencia en análisis criminal para el IV Taller Internacional sobre análisis criminal organizado por Fundación Paz Ciudadana, la *International Association of Crime Analysts* (IACA) y *Motorola Solutions Foundation*.

fallas— probablemente el barrio evolucionará a un estadio de mayor violencia e irrespeto por las personas, su integridad y propiedad, llegando finalmente a estar afectado por la droga, el delito, la inseguridad y el temor. En ese escenario, el problema se ha complicado y demandará, en consecuencia, que el Estado, a través de sus diferentes organismos, actúe sobre un problema que, en su origen, posiblemente su solución estuvo al alcance de los propios residentes del barrio y las autoridades en esa jurisdicción.

Las respuestas a estos y otros cuestionamientos se obtienen a partir de una serie de fuentes de datos que pueden ser de la policía, organismos no gubernamentales y, principalmente, de otras instituciones del nivel central, subnacional o local, que pueden ser usadas en esos distintos niveles decisionales. En el nivel estratégico interesará obtener información de utilidad para implementar planes e intervenciones de prevención y la reducción de la victimización e inseguridad.

El análisis estratégico tiene por objeto informar y apoyar la toma de decisiones al más alto nivel y que se obtengan los beneficios a más largo plazo para dar respuesta a un problema o conjunto de ellos que afectan la vida de las personas. Este tipo de análisis delictual es el que se centra en las tendencias, problemas y sus causas (Tudela, 2015a). Usualmente este análisis está dirigido a directivos y responsables del diseño, implementación y financiamiento de políticas de seguridad y justicia. Desde la perspectiva de la seguridad pública y la seguridad ciudadana el análisis delictual estratégico se preocupa de estudiar el comportamiento de los delitos y delincuencia en el largo plazo, las tendencias que manifiestan, los problemas y factores vinculados su cambio (o permanencia).

La importancia de estudiar estos problemas y los factores que influyeron en ellos, radica en que permite no sólo tomar decisiones para mejorar el trabajo de prevención, reinserción, o mediación comunitaria, sino que a la vez extraer enseñanzas y determinar qué es eficaz en dicho ámbito de gestión. En esa perspectiva, la información aportada por el análisis estratégico contribuye en el diseño de políticas y estrategias para solucionar problemas delictuales en el mediano y largo plazo. Esta es una tarea fundamental en la gestión de las políticas de seguridad.

Por definición, un problema se representa por un conjunto de hechos delictuales, factores que juegan un rol determinante en los problemas de seguridad que se manifiestan a lo largo de varios meses o años, que afectan a ciertos grupos de la comunidad (en cuanto a su integridad física, propiedad u otros derechos y libertades), y que, no obstante las intervenciones, no se han eliminado o reducido a niveles aceptables para la comunidad (Rojas, Tudela y Villarroel, 2014) como es presentado en el módulo sobre el análisis del problema.

Por ejemplo, cuando se define el problema de forma limitada como “aumento de robos en estaciones de autobús”, se está en una etapa intermedia, porque se debe especificar aún más el problema, dado que ello condicionará, tanto las decisiones como el tipo de acciones que se implementarán como solución. En este ejemplo será importante conocer si dicho aumento responde a una tendencia sostenida, si el delito ocurre en un sector determinado o en toda la jurisdicción administrativa, si ocurre en sectores comerciales o residenciales, si la comunidad percibe las paradas del transporte público como un tipo de lugar inseguro, entre otros.

9.4. ¿CÓMO ENRIQUECER EL ANÁLISIS?

Para realizar una buena definición y delimitación del problema, se requiere una metodología de trabajo, especialmente cuando las instituciones (policía, fiscalía, gobierno local) manejan grandes cantidades de datos y deben discriminar qué hechos se comprenden en la definición de un determinado problema y cuáles no. A ello se agrega que un problema grave para las personas o residentes de un sector, por ejemplo, no necesariamente tiene la misma gravedad para la policía, pues estas últimas desarrollan generalmente acciones inmediatas y reactivas, *post-delito*.

De esta forma, el estudio de la criminalidad sobre la base de información territorial y delictual debe ser complementada o integrada con otros antecedentes, tales como factores socio-demográficos y espaciales, entre otros, para identificar o determinar los patrones de actividad en el largo plazo (tendencias), identificar causas y comprender el problema, para finalmente apoyar su solución. El análisis estratégico se nutre de un análisis profundo de los problemas crónicos o de largo plazo para el desarrollo de estrategias de prevención.

En el nivel local es muy importante complementar esta información con antecedentes respecto a las características de los entornos en que ocurren (vigilancia natural, medidas de seguridad existentes, particularidad de los negocios existentes, sitios eriazos o lugares abandonados en las cercanías, etc.), con información que caracterice a la población residente (adultos mayores, desempleados, ciudadanos habitantes de calle, grupos urbanos, migrantes) y establecer vínculos con los hechos delictuales, noticias o artículos de prensa publicados, datos obtenidos a partir de la observación policial y de las comunidades, entre otros antecedentes.

Mientras más información se recopile mejor la definición, delimitación y precisión de él o los problemas que se deben analizar y resolver.

Tabla n° 1: Principales instrumentos utilizados en el diagnóstico.

Instrumentos de investigación	Mapas	Indicadores e índices
Análisis de datos policiales	Mapa de participantes por sectores	Línea de base
Análisis de estadísticas oficiales	Mapa de temor	Tasa de homicidios
Análisis de prensa	Mapa de victimización	Tasa de victimización (por tipo de delito)
Análisis de actores	Mapa de hot spot	Indicadores cuantitativos
Análisis de buenas practicas	Mapa de denuncias	Indicadores cualitativos
Encuesta		Indicadores de tendencia
Autorreporte		Frecuencia de denuncias
Encuesta de victimización		Cifra negra
Entrevistas en profundidad		Indicadores de gestión
Grupos focales		Indicador de respuesta policial
Grupos de discusión		Índice de confianza en la policía
Grupos de trabajo temático		Índice de confianza en la justicia
Consulta comunitaria		Índice de temor
Marcha exploratoria		
Mapas perceptuales		
Evaluación de impacto		

Fuente: ONU-HABITAT (2009).

A modo de ejemplo, cuando se han registrado diversos y permanentes procedimientos por riñas, pendeencias y agresiones con participación de jóvenes en un determinado sector, los datos que se recopilen deben incorporar además, la referencia a la existencia de negocios de alcoholes en las inmediaciones o inmuebles en los cuales se realizan fiestas con venta de bebidas alcohólicas, establecer si existe relación con robos con violencia denunciados en el sector, con reclamos por ruidos molestos o vandalismos denunciados y situaciones similares.

¿Qué otros antecedentes ayudan a clarificar un problema? Frente al problema de inseguridad (objetiva / subjetiva) identificado, los observatorios locales de seguridad deben preguntarse ¿qué está afectando este problema que no cambia pese a las acciones de los organismos responsables? y ¿son las acciones de la policía, del gobierno local y/o del gobierno central adecuadas o suficientes? o ¿deben emprenderse otras acciones? Naturalmente, esto llevará a buscar o consultar otros antecedentes o afinar los criterios de búsqueda para explorar nuevas dimensiones del problema, de forma tal que la convergencia de diferentes aspectos o aproximaciones del mismo ayude a tener un panorama claro de qué tipo de acciones priorizar y emprender.

9.5. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS Y PRIORIZACIÓN

Un observatorio local de seguridad debería realizar un análisis comprehensivo de los patrones y delitos de su jurisdicción, generando un diagnóstico de carácter estratégico. Este debería aspirar a abordar, a lo menos:

- i. Tasas de criminalidad, hechos violentos e incidentes que afectan la seguridad y convivencia.
- ii. Victimización e inseguridad.
- iii. Proporción de delitos o incidentes que no son de conocimiento de la autoridad (cifra negra).
- iv. Contexto socioeconómico (características de población, de actividades económicas).
- v. Contexto delictual (estructuras criminales, mercados ilícitos).
- vi. Lugares de ocurrencia y focos de concentración (por tipo de delito, incidente o problema).
- vii. Caracterización urbana (tipos de actividad, redes viales, transporte público).

El análisis de las principales tendencias permite al observatorio asesorar, orientar y convocar a las autoridades locales a generar un **plan de acción** priorizando aquellos problemas de mayor impacto en el territorio y la comunidad. Los criterios para la priorización deben ser estándares y basarse en parámetros objetivos, subjetivos y complementarios, para favorecer el carácter autónomo de la selección de una u otra estrategia orientada a abordar los problemas delictuales, de violencias e inseguridad seleccionados.

A continuación se presenta una estructura metodológica de trabajo que permite a los observatorios locales de seguridad conducir un proceso de diagnóstico conducente a la priorización de problemas para el desarrollo de un plan de acción:

Tabla n° 2: Estructura metodológica de trabajo.

	Fase	Etapas
	Diagnóstico contextual	Revisión bibliográfica
		Marco normativo e institucional
		Análisis cuantitativo
		Análisis cualitativo
	Análisis para la toma de decisiones	Análisis sistémico
		Herramientas analíticas
		Otros criterios
	Síntesis de resultados	Hallazgos
		Recomendaciones
	Directiva de Priorización (DP)	

Fuente: Elaboración propia, adaptado a partir de Torres (2014).

La **primera fase** (Diagnóstico contextual), permite generar un examen amplio de las problemáticas, considerando elementos que permitan la posterior toma de decisiones.

- i. La primera etapa de esta fase servirá de sustento teórico conceptual para las fases y etapas siguientes, y se realiza a través de la consulta de bibliografía sobre las respuestas policiales, comunitarias, sociales y situacionales, el sistema judicial penal, políticas públicas de control y prevención del delito, entre otras.
- ii. La segunda etapa aborda el marco normativo aplicable, que será valioso para definir adecuadamente él/los objetos de estudio, sus límites y características (ordenanza municipal sobre sitios abandonados, leyes de urbanización, ley de drogas, etc.). Además se deben revisar la documentación de planes y programas implementados o en ejecución, las evaluaciones disponibles, entre otros.
- iii. La tercera etapa consiste en el **análisis cuantitativo**. Éste se refiere a la preparación, consolidación, explotación de bases de datos y desarrollo de análisis de tendencias, de variación, de umbral, de correlación, entre otros.
- iv. La cuarta etapa involucra un **análisis cualitativo** a través de entrevistas en profundidad a actores clave (por ejemplo; equipos de atención y derivación de menores infractores, policías de proximidad, fiscalizadores del municipio/gobernación, dirigentes y miembros organizaciones comunitarias), diagnósticos territoriales participativos, así como la observación de procesos de modo no participante y/o encuestas.

La **segunda fase**, (Análisis para la toma de decisiones) consta de 3 etapas.

- i. La primera etapa es el análisis sistémico, que está orientado a la identificación de aquellas variables asociadas a problemas delictuales, las violencias, inseguridad, y su interrelación.
- ii. La segunda etapa consiste en la aplicación de herramientas analíticas (lluvia de ideas, prospectiva, análisis FODA, etc.)
- iii. La tercera etapa busca que reforzar con otros criterios de carácter objetivo, subjetivo y complementario, la selección o priorización²⁶ de problemas que serán foco del observatorio y la implementación de respuestas de carácter local. A continuación se sugieren tres **criterios de priorización**, siguiendo a Foret y López (2011):
 - a) **Criterios objetivos** para la selección, que consisten en establecer la lista de los delitos, incidentes o faltas con mayor frecuencia que ingresan al sistema.
 - b) **Criterios subjetivos**, que se refieren a considerar tanto la calidad de los victimarios como de las víctimas o comunidades afectadas. Por ejemplo, la vulnerabilidad de víctimas menores de edad, o de habitantes de calle.
 - c) **Criterios complementarios**, que deberían ser los siguientes:
 - 1) **Factibilidad**: Evaluación de la información disponible frente a los eventos, incidentes o delitos y la posibilidad de generar respuestas adecuadas.

²⁶ Estos criterios son de carácter objetivo (tasas, variaciones, magnitudes), subjetivo (vulnerabilidad de las víctimas o afectación de la comunidad, presencia organizaciones criminales que atenten contra la continuidad del Estado) y complementarios: factibilidad, viabilidad, riqueza didáctica.

- 2) **Viabilidad:** Capacidades del gobierno local para una gestión local de la seguridad, entendida como capacidad de cooperación inter-agencias, implementación de planes y programas especializados, capital humano disponible, conocimiento adquirido, recursos financieros, entre otros.
- 3) **Riqueza didáctica:** Que refiere a las características que debería tener el problema seleccionado de generar buenas prácticas de prevención social, comunitaria o situacional.

Luego, la **tercera fase**, (Síntesis de resultados), consiste en que el observatorio local de seguridad presente hallazgos y recomendaciones que apoyen la priorización en cuánto a cuáles deberían ser los delitos, incidentes, problemas de inseguridad y focos a priorizar.

El resultado de este proceso debe ser un **Informe Diagnóstico Territorial**, que integra los resultados de manera sintética y el instrumento que induce, entre otras cosas, también el establecimiento de prioridades para el observatorio (**Directiva de Priorización**) y para el Gobierno local, los que debe tomar ambos productos como insumo de su plan de acción. De esta manera el plan de acción cuenta con una metodología que permite el examen, la validación, reflexión y consenso de sus premisas, y que debe ser integrado a los planes de desarrollo político y social del territorio (UNODC, 2007a).

9.6. LAS SOLUCIONES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS

Tal como se señaló en el análisis delictual estratégico, las soluciones estrictamente policiales tienen el propósito de contribuir a la reducción de la delincuencia y abarcan estrategias de prevención, de aumento de las detenciones eficaces y de investigación inteligente. Pero, regularmente, cuando se habla de largo plazo, la mayor eficacia de las estrategias estará en función del nivel de complementariedad entre las acciones policiales y las acciones que se deben implementar a nivel local, en conjunto con otras instituciones y la propia comunidad.

Cuando los gobiernos locales, la comunidad, la policía y otros actores relevantes se enfrentan a preguntas de mayor profundidad y alcance sobre los problemas delictuales, sus causas, factores relevantes y efectos sobre las personas, sus percepciones y las instituciones, vemos reafirmada la necesidad de ampliar la mirada para obtener resultados sostenibles. Por tanto, se puede afirmar que hacen falta una serie de medidas político-legales, por cuanto un tipo de delito puede seguir siendo atractivo para los delincuentes; o medidas integradas a una política pública mayor cuando el problema de violencia contra menores de edad se encuentra vinculado a su empleo como vendedores de droga. De esta forma la visión estratégica, para enfrentar él o los problemas, debe generar efectos agregados para alcanzar una situación donde el problema sea superado, mitigados sus daños o reducido en su efecto.

Algunas medidas de este tipo son:

- 1) Fomentar y generar instancias de coordinación y coproducción de estándares, normas, resolución de problemas, implementación de programas y planes piloto que incorporen a los actores relevantes en el nivel local y no sólo a las entidades persecutoras y/o policiales.
- 2) Incorporar a las comunidades más afectadas en planes de trabajo policía-fiscalía-gobierno local para desarrollar medidas coherentes tanto con factores de riesgo específicos como con el contexto propio de cada sector.
- 3) Implementar una política de prevención a través del diseño ambiental que permee transversalmente niveles complementarios: consejos ciudadanos, dirección de obras del gobierno local, entre otros.

- 4) Aumentar incentivos o legislar para aumentar exigencias de seguridad al operador del sistema de transporte en el diseño de medidas de transparencia, vigilancia natural y tecno-vigilancia en refugios y paradas de autobús.

9.7. LA SELECCIÓN DE LA(S) SOLUCIÓN(ES)

Como se señaló en el Módulo 8 de este Manual, cuando se realiza análisis de problemas y se tiene claridad de la magnitud, naturaleza y componentes de los mismos, surgirán muchas ideas respecto del cómo solucionarlos. La búsqueda de alternativas de solución y posterior selección debe realizarse de acuerdo con determinados criterios con conduzcan a obtener la mejor en un contexto de comparación.

Para ello es necesario definir los criterios sobre los cuales se basará la selección de la solución y que pueden estar asociados a aspectos legales, reglamentarios, físicos, económicos, de tiempo, éticos o una combinación de ellos. Para ello es conveniente discutir cada alternativa.

Este primer examen permitirá descartar rápidamente aquellas alternativas que por uno u otro motivo sean claramente no viables. Ello ahorrará trabajo cuando las distintas alternativas de proyecto de solución deban ser analizadas en detalle.

El análisis de factibilidad se refiere a la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos o metas señaladas (Fundación Paz Ciudadana, 2015b, p.61). En este sentido, es importante considerar:

- **Factibilidad económica:** Se refiere a si se dispone de los recursos económicos necesarios para la implementación del proyecto o programa.
- **Factibilidad humana u operacional:** Se refiere a que debe existir el personal capacitado requerido para llevar a cabo el proyecto o programa.
- **Factibilidad técnica o tecnológica:** Indica si se dispone de los conocimientos y habilidades en el manejo de métodos, procedimientos y funciones requeridas para el desarrollo e implantación del proyecto. Además indica si se dispone del equipo y herramientas para llevarlo a cabo, y de no ser así, si existe la posibilidad de generarlos o crearlos en el tiempo requerido.
- **Factibilidad legal:** Se refiere a que el desarrollo del proyecto o sistema no debe infringir alguna norma o ley establecida a nivel local, municipal, estatal o federal.
- **Factibilidad organizacional:** Determina si existe una estructura funcional y/o divisional de tipo formal o informal que apoyen y faciliten las relaciones entre personal, sean empleados o gerentes, de tal manera que provoquen un mejor aprovechamiento de los recursos especializados y una mayor eficiencia y coordinación entre el equipo responsable del proyecto o programa.
- **Factibilidad de tiempo:** En ella se verifica que se cumplan los plazos entre lo planeado y lo real, para poder llevar a cabo el proyecto cuando se necesite.

Así, cada idea de solución presentada será analizada en función de estos criterios (filtro de selección), quedando sólo aquellas que podrían llegar a ser soluciones viables al problema analizado, considerando sus probabilidades de éxito.

Finalmente, la selección de las soluciones estará en función del peso específico que se otorgue a cada criterio, respecto a los objetivos por alcanzar y a partir de su evaluación en una matriz que genere los puntajes (generalmente

los integrantes del grupo dan valor a todas las ideas en cada criterio), se ordenarán según los resultados y se definirá la que obtuvo mayor puntaje, analizándola con la más cercana, para tomar las decisiones del caso.

La o las soluciones seleccionadas se traducirán en un plan o proyecto de acción que se llevará a su ejecución según la programación elaborada.

9.8. LA EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA IMPLEMENTADA

Para alcanzar los resultados y realizar una buena evaluación de lo logrado, se debe haber definido, en la etapa de selección de la solución, objetivos realizables, estimulantes, alcanzables, medibles (en el corto, mediano y largo plazo) y estructurados en una relación de causa-efecto, en el cual se refleje claramente que a partir de una combinación de recursos, ejecuto una serie de procesos y resultados, para lograr un conjunto de resultados y productos intermedios que nos permitan alcanzar el impacto final esperado.

Figura nº1: Proceso de fijación y evaluación de objetivos



En los problemas delictuales el impacto final debe guardar relación con su contribución a la reducción del delito y la delincuencia y disminuir el temor al delito, en las personas afectadas por el problema.

Para ello la evaluación deberá considerar la aplicación de diversos instrumentos que midan en el tiempo el avance verificado, la ejecución de los procesos, y los resultados que se van alcanzando, de tal forma que al momento de detectar desviaciones en lo planificado y programado, el responsable pueda introducir medidas y acciones de corrección.

Recuerde que la línea base, respecto de la cual se compararán los resultados, está dada por los registros iniciales que dieron origen y constituyeron el problema en términos de magnitud y naturaleza (denuncias por robos en paradas de autobús, victimización en el barrio).

Así como se deben registrar los avances, se requiere el monitoreo y registro de los problemas presentados o surgidos durante la ejecución de la solución y que amenazan el éxito de la misma, como fallas en el equipamiento, retrasos o carencia de recursos, déficit de conocimiento y comprensión de las medidas por parte de la policía o por los actores relevantes, emergencia de factores externos que agraven el problema.

El impacto esperado se mide en relación directa con el contenido del problema delictual tratado, esto es: debe verificarse objetivamente una eliminación o reducción sustantiva del mismo. Las evaluaciones de impacto buscan establecer una relación causal entre la implementación (práctica o programa) y el resultado, y descartar explicaciones alternativas ¿se hubieran obtenido los resultados sin el programa?, es decir, establecer un escenario contra factual (Sherman y Farrington, 2002).

9.9. CONCLUSIONES

El análisis delictual estratégico representa una poderosa herramienta para la solución de problemas de seguridad y de justicia, que se caracterizan por su permanencia en el tiempo y que son esquivos a las acciones de prevención y control rutinarias de la policía.

El foco de estudio del análisis delictual estratégico son los problemas, constituidos por esta serie de hechos delictuales que tienen un patrón de similitud entre ellos, una reiteración en el tiempo, provocan daños a determinados grupos de la comunidad y generan expectativas en la ciudadanía por la intervención de la autoridad en su solución.

El enfoque del análisis delictual estratégico recurre al modelo SARA o BASE, descrito en el Módulo 8 de este Manual, pudiendo utilizar otros (estructura causal del árbol de problemas, entre otros), que se inicia con la identificación del problema; el análisis del mismo y los factores causales; la selección e implementación de la respuesta, en forma de estrategias o políticas; y, finalmente la evaluación de los resultados alcanzados. Aquí los observatorios locales de seguridad deben disponer de herramientas de análisis y de una batería de indicadores.

La complejidad de los problemas delictuales que se someten a este tipo de análisis obligan a la policía y los organismos de persecución penal a mirar más allá de sus fronteras y capacidades, integrando la mirada y experiencia de otras entidades en la búsqueda de soluciones y trabajar en conjunto a otros actores en las soluciones que se definen, especialmente las autoridades, instituciones y la propia comunidad.

Finalmente, el análisis estratégico es una herramienta que permite establecer prioridades a partir de criterios específicos, de carácter objetivo, subjetivo y complementario, permitiendo aislar el efecto de los ciclos políticos o las demandas emergentes (de la prensa y la ciudadanía) a cambio de un proceso que, desarrollado de manera metódica, rigurosa y participativa, puede sustentar cuáles deben ser los mejores caminos para impactar eficazmente en la reducción del delito, las violencias y la inseguridad en los territorios.

Módulo 10

INDICADORES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS DE SEGURIDAD: MATRIZ DE MARCO LÓGICO

Luis Montero M.²⁷

10.1. INTRODUCCIÓN

Los observatorios locales de seguridad definen su rol en función de la gestión de información y datos delictuales para producir conocimiento en torno al problema de la seguridad que sea útil a la gestión de aquellos gobiernos locales que han incorporado el desarrollo de planes de seguridad como uno de los componentes de sus planes estratégico-institucionales. Este módulo aborda los indicadores relacionados al ámbito de la seguridad y la prevención del delito que deberían manejar los observatorios; y las herramientas que permitan la elaboración, la implementación y empleo en el contexto de los componentes estratégicos mínimos y necesarios para una adecuada gestión de los gobiernos locales en materia de prevención.

10.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- De la Fuente, J. (2010). ¿Qué es la metodología de Marco Lógico y para qué sirve? Caja de Herramientas. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Ing. Industrial, Universidad de Chile. Recuperado de: http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2012/06/3_Marco_Logico.pdf

10.3. METODOLOGÍA DE MATRIZ DE MARCO LÓGICO Y OBSERVATORIOS LOCALES DE SEGURIDAD

Los observatorios locales de seguridad estructuran su quehacer en torno al análisis del problema de la seguridad y la prevención del delito. La cuestión a resolver es cómo alinear los procesos críticos de los observatorios (gestión de información y producción de conocimiento para la toma de decisiones) con los planes locales de seguridad y los objetivos que se trazan en materia de prevención. La forma de producir el encuentro y alineamiento entre observatorios y planes de seguridad que impulsan los gobiernos locales, remite entre otras cosas, a una cuestión de índole metodológica que permita un modo de diálogo entre ambas partes.

La definición y análisis del problema que puedan hacer los observatorios y los indicadores que puedan desarrollar, encuentran en el Marco Lógico una matriz en la cual pueden verterlos, proporcionándoles una forma que les permite contribuir al desarrollo, implementación y evaluación de los planes de seguridad.

La Matriz de Marco Lógico (MML) es una metodología que facilita el proceso de diseño, ejecución y evaluación de planes, en función de la definición de un problema que demanda solución. Es una herramienta ampliamente utilizada que permite alinear las actividades de un plan con sus respectivos objetivos, facilitando su planificación, seguimiento y control, y comparar lo planificado con los resultados efectivamente obtenidos.

Además, presenta ventajas al aportar un formato unificado y que permite llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto; y suministra información para organizar y preparar en forma lógica

²⁷ Sociólogo y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Investigador del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: lmontero@pazciudadana.cl

el plan de ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto, resumiendo en un sólo cuadro la información más importante de los planes de intervención.

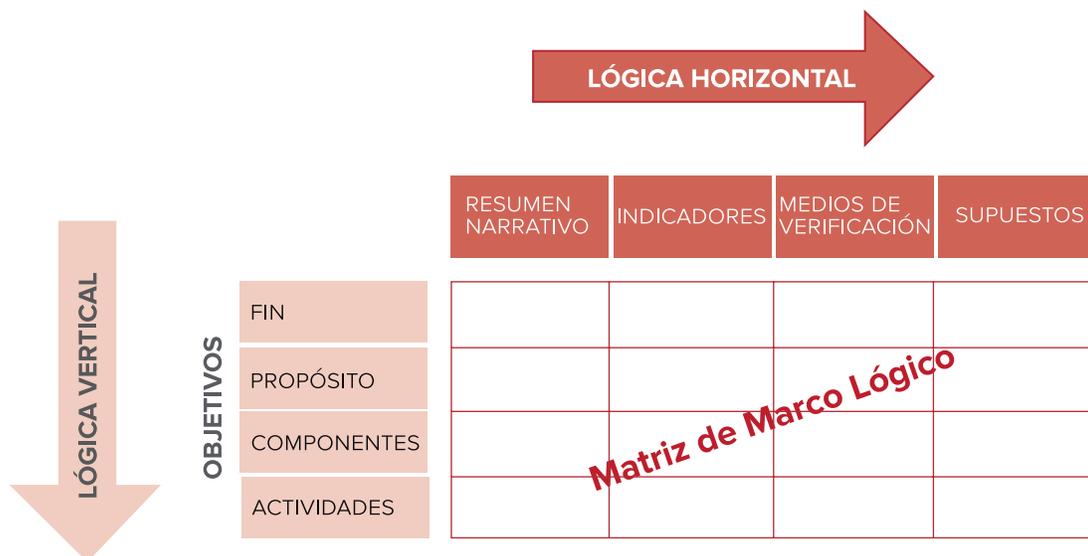
10.3.1. ESTRUCTURA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

La MML es un método para la gestión de resolución de problemas. Por lo tanto, es necesario identificar claramente cuál es el problema que se busca resolver a través de la intervención planificada. Para identificar el problema (causas y efectos), por un lado, y determinar las posibles soluciones a través de alternativas de programas. Por otro, se puede utilizar la técnica de construcción del árbol del problema y del árbol de objetivos. Sin embargo, si bien la estructura de árbol es útil para propósitos analíticos, resulta incómoda para agregar más información en forma ordenada y de fácil acceso y comprensión.

Para seguir adelante, se recurre a la estructura sistémica de MML organizando la información en una tabla de cuatro filas y cuatro columnas que resumen toda la información de un determinado plan, programa o proyecto. En su diseño y elaboración confluyen dos lógicas:

- **Vertical.** Representa los objetivos del plan, proyecto o programa: Fin, Propósito, Componentes y Actividades, ordenados de modo jerárquico, de arriba hacia abajo.
- **Horizontal.** Constituye el resumen narrativo para cada objetivo, los indicadores con los cuales se medirá cada uno de ellos, los medios de verificación (que permiten comprobar lo medido) y los supuestos (riesgos a los que se pueden ver expuestos los objetivos en cada nivel).

De la conjugación de ambas lógicas se obtiene la MML, donde para cada línea de objetivo, se tiene información sobre sus indicadores, verificadores y supuestos asumidos.



Fuente: De la Fuente, J (2010).

La matriz, a través de sus cuatro filas y cuatro columnas, sintetiza la información clave para implementar un determinado plan. Cada fila representa un nivel de objetivos que se debe alcanzar para que el programa o proyecto logre la solución del problema planteado.

10.3.1.1. LÓGICA VERTICAL DE MML

La lógica vertical se define a partir del establecimiento y definición de los objetivos que pretenden lograr los planes. Cada fila representa un nivel de objetivos que se debe alcanzar para que el plan o programa logre la solución del problema planteado.

Los cuatro niveles de objetivos son:

- **Fin.** Constituye el objetivo superior al que el proyecto contribuye de manera significativa una vez que está en funcionamiento. Al tratarse de un objetivo político, no depende exclusivamente de la gestión que se haga del plan de intervención implementado. Por esta razón sus efectos se verán reflejados en el largo plazo. Se redacta utilizando el verbo contribuir o algún sinónimo, de modo que quede claro que la intervención a implementar es una de las necesarias para cumplir con el fin declarado.
- **Propósito.** Corresponde a la situación del problema resuelto. El propósito es el resultado esperado una vez finalizada la ejecución del proyecto. Por tal motivo, el propósito tiene necesariamente una estrecha relación con el nombre que se le asigna al proyecto. Siempre debe ser único y debe redactarse como la situación alcanzada, recomendándose situar a la población objetivo de la intervención al inicio de la frase, pues así no se olvidará en quienes se debe medir el resultado obtenido.
- **Componentes.** Son los productos, bienes y/o servicios que el programa o proyecto entrega para resolver el problema. Cada uno de los componentes es necesario para el logro del propósito. Si ellos se cumplen, entonces debería esperarse el logro del propósito. Normalmente, se espera que los planes o programas tengan alrededor de cuatro componentes y se redactan como objetivo logrado después de su implementación.
- **Actividades.** Son las acciones necesarias de realizar para generar los productos que entrega el proyecto o programa (generar componentes); es decir, corresponde al conjunto de tareas que el equipo del proyecto tiene que llevar a cabo para producir cada componente declarado. Se deben escribir en orden cronológico y agruparlas en conjuntos mayores, especialmente aquellos que el programa estima como prioritarios de medir.

Una vez que han sido definidos los objetivos de los planes o programas de intervención, se hace necesario interrogar la consistencia en la elaboración de los objetivos declarados dentro del marco. Esto se puede hacer de dos formas:

- De abajo hacia arriba, lo que se debe contestar es el para qué: el conjunto de actividades son las necesarias y suficientes para producir cada uno de los componentes comprometidos (bienes y/o servicios); si los componentes son los necesarios y suficientes para dar cuenta del propósito declarado; si el propósito una vez cumplido, aporta al logro del fin explicitado; y,
- De arriba hacia abajo, las cuestiones son relativas al cómo. Esto es, cómo se logrará el fin (a través del cumplimiento del propósito declarado); cómo se logrará el propósito (por medio de la producción de los componentes comprometidos); etc.

10.3.1.2. LÓGICA HORIZONTAL DE MML

La lógica horizontal de la matriz está definida a partir de los indicadores, medios de verificación y supuestos que se asumen al momento de planificar e implementar los planes. Las columnas se refieren a ámbitos de la gestión, a saber:

- **Resumen narrativo.** Corresponde a la definición de cada uno de los objetivos en los diferentes niveles de la matriz. Se redactan de manera resumida, exacta y simple, de modo que cualquier persona al leerlos, pueda tener claridad de qué se trata el plan en cada nivel.
- **Indicadores.** Deben ser capaces de reflejar el avance hacia el logro de los objetivos en cada nivel. Los indicadores son fundamentales para una buena administración de la ejecución del proyecto y para la evaluación de sus resultados e impactos. Definen metas específicas que posibilitan estimar en qué medida se cumplen los objetivos en cuatro dimensiones: eficacia, eficiencia, economía y calidad.
- **Medios de verificación.** Permiten transparentar la verificación del logro de los indicadores y comprobar la veracidad de los resultados obtenidos. Corresponden a los métodos utilizados para obtener información sobre los indicadores en relación a los objetivos y señalan dónde y en qué forma se obtienen las informaciones sobre la realización de los objetivos y resultados.
- **Supuestos.** Son las circunstancias externas a la gestión del plan que pueden incidir en el logro de los objetivos. Constituyen el conjunto de acontecimientos y/o condiciones que deben darse en el tiempo de implementación de la intervención. Para facilitar la identificación de los supuestos del plan, se recomienda realizar un análisis de los riesgos a los que pueden verse expuestos los planes una vez que comience su ejecución. La redacción de los supuestos se hace en términos positivos, es decir, como ocurriendo en la realidad.

La MML posee una lógica secuencial ascendente, lo cual se traduce en logros desde la base (actividades) para llegar a la cima (fin). En este sentido, una vez que se han ejecutado adecuadamente las actividades de un componente, debiesen éstas aportar a la generación del producto o servicio. Asimismo, logrando los componentes, estos deben ayudar al cumplimiento del propósito que corresponde finalmente al objetivo central del proyecto, el cual —evidentemente— aporta a la consolidación del fin explicitado y, por lo tanto, a la solución del problema identificado.

10.4. ¿QUÉ ES UN INDICADOR?

¿Qué observan los observatorios locales de seguridad cuyo rol gira en torno al análisis del problema de la seguridad y la prevención del delito? Responder esta pregunta no es baladí, pues de ella depende hacia dónde deberán orientar la gestión de información y datos que les permitan observar y medir su objeto, y señalarles a los distintos actores y agentes institucionales qué es lo que sucede en materias de relativas a inseguridad y prevención del delito.

La cuestión más básica a resolver es ¿qué es un indicador? Una definición sintética dice que un indicador es una herramienta para medir objetivos. La anterior definición en apariencia es simple. Sin embargo, se fundamenta en un elemento conceptual mayor: un indicador siempre está en relación o hace referencia a objetivos. Esto implica dos cosas estrechamente relacionadas:

- Primero: dado que un objetivo se define en función de un estado futuro de cosas, los indicadores permiten establecer hitos entre los diferentes momentos involucrados en el proceso de desarrollo (e idealmente) y logro de los objetivos declarados dentro de algún tipo de iniciativa o plan de intervención.
- Segundo: los objetivos se definen dentro de una planificación sistemática, lo que significa que los indicadores son elementos sustantivos de los planes de seguridad, de la trama de su diseño, monitoreo y posterior evaluación.

De este modo, los indicadores se constituyen en un elemento esencial en los procesos de gestión, medición, control y evaluación asociados a los objetivos definidos por los planes de seguridad, los que a su vez son parte de políticas que se insertan dentro de un proceso de planificación mayor.

De este modo, parte importante de los esfuerzos que puedan desplegar los observatorios locales de seguridad para la gestión y tratamiento de datos e información, está orientado a la generar conocimiento operacionalizado, expresado en indicadores, que podrán fungir como insumos para los agentes institucionales que toman decisiones e intervienen en el nivel local.

Por las razones expuestas, para los observatorios y sus encargados, se hace necesaria la definición, diseño y cálculo de los indicadores. Al respecto, se debe tener presente que entre las propiedades esenciales e irrenunciables que debe tener todo buen indicador, se encuentran las siguientes:

- **Ser objetivo.** Esto quiere decir que es independiente de las ideas o las preferencias que puedan tener los diferentes individuos que los diseñan y los calculan.
- **Ser medible objetivamente.** Muy relacionado con el punto anterior, esto significa que el proceso de medición no puede estar influido por los intereses particulares de los involucrados.
- **Ser relevante.** Se espera que los indicadores midan un aspecto importante de los objetivos trazados.
- **Ser específico.** El indicador debe medir lo que efectivamente dice medir.
- **Ser práctico y económico.** Su cálculo debe tener un bajo costo (en términos de los insumos requeridos y tiempo involucrado).
- **Tener una referencia temporal.** El desarrollo y cumplimiento de cualquier objetivo tiene una dimensión evaluativa eminentemente temporal, de modo que los indicadores deben estar asociados a los plazos y los tiempos en que se buscan lograr los objetivos declarados.

Un último aspecto relacionado a las características de los indicadores y su calidad, tiene que ver con la cantidad de indicadores a definir al momento de medir el logro de los objetivos trazados por un proyecto o programa. Es necesario que los observatorios delimiten un conjunto parsimonioso de indicadores para medir y evaluar los objetivos de un plan de intervención. Se debe evitar la tentación de intentar medir todo, pues el plan pierde foco y horizonte.

En síntesis, el diseño y desarrollo de indicadores no es algo que se realice en el aire o desde la nada, sino más bien, se inserta dentro de contextos de planes de seguridad, los que son planificados sistemáticamente. En este sentido, el uso de indicadores se hace indispensable para:

- La elaboración de diagnósticos sobre la realidad a intervenir.
- El diseño y planificación de planes de seguridad.
- La implementación y ejecución de los planes de seguridad.
- La determinación de los logros y resultados esperados.

En función del uso o utilidad dentro de procesos de planificación (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación), se pueden distinguir los siguientes tipos de indicadores:

- a) **Indicadores de diagnóstico/problema:** se usan para describir la envergadura de atributos (magnitud), tendencias (intensidad) o relaciones entre factores causales al problema; cómo se expresan las

situaciones de inseguridad y/o los efectos o consecuencias de las situaciones relevantes. Permiten conocer la línea de base de la intervención.

- b) **Indicadores de gestión (procesos o actividades):** son utilizados para conocer el progreso de actividades específicas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos del plan de intervención, programa o proyecto.
- c) **Indicadores de resultados:** sirven para calcular el cumplimiento de objetivos específicos en el marco de un plan, proyecto o programa de prevención. Permiten conocer el resultado de las acciones emprendidas para la consecución de un objetivo.
- d) **Indicadores de impacto:** miden el efecto de las estrategias, políticas o programas implementados sobre un fenómeno determinado, en el mediano y largo plazo. Describen la forma en que los resultados han repercutido en la vida y organización de la comunidad y las autoridades locales competentes.

10.5. INDICADORES DE SEGURIDAD

Una vez que se ha definido qué es un indicador, cuáles son sus características deseadas y sus funciones elementales, es hora de hablar de los indicadores asociados a la seguridad que son los que interesan a los observatorios. Estos estarán relacionados por un lado, al problema que se desea medir y, por otro, al accionar de los agentes que participan en su solución.

Los indicadores de seguridad enfocarán su atención, tanto en la medición de cada una de las dimensiones que constituyen a la seguridad en un problema que precisa ser intervenido (delincuencia, violencia, temor, desórdenes, entre otros), como en las actividades, resultados e impactos derivados del accionar de los agentes involucrados (policías, fiscalías, gobierno local, entre otros).

Se debe recordar que el problema de la seguridad al ser multidimensional necesita de indicadores capaces de dar cuenta de esa complejidad. La seguridad es una demanda que hacen las personas a las instituciones que dan forma a la sociedad. La seguridad (la falta de ella, mejor dicho), es provocada por hechos concretos, que entrelazados unos con otros, generan un problema que repercute en el bienestar de las personas. Es así que es posible distinguir indicadores de seguridad de carácter objetivo y otros de carácter subjetivo. La diferencia entre uno y otro tiene que ver con la perspectiva desde la cual se mide el problema.

- **Los indicadores subjetivos** buscan medir los problemas asociados a la seguridad/ inseguridad, desde la perspectiva de las personas (víctima, testigo, vecino o simple ciudadano), fundamentándose principalmente en las percepciones y experiencias que tienen ellas sobre el problema en cuestión.
- **Los indicadores objetivos** se centran más bien en los hechos mismos y en sus atributos relevantes previamente definidos, prescindiendo de las opiniones que puedan tener las personas sobre ellos.

En resumen, los distintos tipos de indicadores de seguridad que puedan desarrollarse, deben poner su foco tanto en el conjunto de hechos o sucesos que la transforman en un problema social como en el accionar de los agentes institucionales que buscan solucionarla, desde una perspectiva objetiva y subjetiva. Todo dentro del contexto de desarrollo de planes de seguridad que suponen distintos momentos, fases, actividades, resultados e impactos.

Entre los indicadores de seguridad, los más conocidos son los indicadores de criminalidad y violencia, de percepción de inseguridad, de actividad policial, de vinculación entre la policía y comunidad, y de gestión institucional. En la tabla n° X se muestra y define el foco de cada uno de ellos, la perspectiva que privilegia y la utilidad que puedan tener cada uno.

Tabla n° 1: Tipos de indicadores de seguridad.

PERSPECTIVA	TIPO DE INDICADOR DE SEGURIDAD (foco)	FUNCIÓN/ UTILIDAD
Objetivo	Indicadores de criminalidad y violencia. Miden la incidencia del delito en la sociedad a través de tasas de delitos registrados en un periodo específico y en un lugar determinado. Son datos “duros” que sirven de referencia. La importancia de este tipo de indicadores deriva de las características socio-delictivas de barrios, municipios y ciudades donde se aplica la política, estrategia, plan o programa de prevención.	Diagnóstico/ Resultados
	Indicadores de actividad policial. Estos ayudan a medir las áreas de desempeño de la policía, el énfasis en cada una de las tareas, la proporción de tiempo dedicado, el tipo de tareas asociadas, o el contingente asignado.	Gestión
	Indicadores de gestión institucional. Contribuyen a la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso de los recursos y el grado de obtención de los objetivos propuestos. Permiten medir la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos humanos y financieros para el cumplimiento de las metas propuestas. Estos indicadores están relacionados con los sistemas de contraloría institucional.	Resultados
Subjetivo	Indicadores de percepción de inseguridad. La fuente más usual de información para este tipo de indicadores son las encuestas de percepción. Con ellos se busca medir la percepción de seguridad en espacios públicos (calles, parques) y privados (hogar, lugar de trabajo); en distintos espacios geográficos (barrio, comuna, ciudad), entre otros. A través de este tipo de indicadores se intenta conocer la impresión que tiene la ciudadanía sobre los lugares y circunstancias que les proporcionan seguridad, los contextos riesgo en los cuales se sienten más vulnerables a ser víctima de un delito; si han desarrollado estrategias y medidas preventivas, entre otros aspectos.	Diagnóstico/ Impacto
	Indicadores de vinculación entre policía y comunidad. Permiten identificar de qué manera evalúa la comunidad el desempeño de la policía, la confianza que le genera y el trato que ha recibido de manera directa o indirecta.	Gestión/ Resultados

Fuente: Elaboración propia.

Al momento de pensar en los indicadores que se desean diseñar para medir el cumplimiento de los objetivos vinculados a planes de intervención, los observatorios y sus profesionales deben responder un conjunto de interrogantes de modo de cubrir las futuras necesidades de datos, gestión y producción de información para el posterior cálculo de indicadores.

Tabla n° 2: Interrogantes a resolver en torno al diseño de indicadores.

Indicador	¿Qué queremos medir
	¿Cómo captamos aspectos cualitativos y cuantitativos de las realidades que se pretende medir?
	¿Cuál es la manera más clara y simple de medirlo?
	¿Es suficiente?
	¿Es sensible a los cambios?
	¿Es verificable de manera objetiva?
	¿Los datos o parámetros son accesibles?
	¿Existe un indicador que cumpla con las necesidades del proyecto y que ya ha sido utilizado en experiencias previas?
Conjunto de indicadores	¿Son complementarios entre sí?
	¿El conjunto de indicadores permite analizar diferentes aspectos del proyecto?
	¿Son suficientes?
	¿Hay participación de la comunidad de interés en su construcción o seguimiento?

Fuente: Rojas (2015).

A continuación, se presentan las dimensiones asociadas al problema de la seguridad y prevención del delito que constituyen los campos de análisis de los observatorios locales de seguridad, sobre los que se debe enfocar la gestión de información necesaria para el cálculo de indicadores.

Tabla n° 3: Dimensiones de la seguridad e indicadores asociados.

DIMENSIONES	INDICADOR
Violencia contra las personas en el espacio público	1. Tipología, evolución, localización, tipo de víctimas.
	2. Programas de prevención y su evaluación, si existe, y percepción de su eficacia en la población.
Los principales tipos y localización de los atentados a la propiedad	1. Tipología, evolución, localización, tipo de víctimas.
	2. Percepción de la eficacia y rapidez de las intervenciones policiales.
	3. Programas y actores de la prevención y su evaluación, si existe, y percepción de su eficacia.
Violencia familiar	1. Tasa de denuncias y evolución.
	2. Programas de prevención, casas de acogida y evaluación.
Violencia escolar	1. Establecimientos más afectados.
	2. Programas para enfrentar esta violencia y su evaluación.
Delincuencia y conductas de riesgo juveniles	1. Extensión y tipos de delincuencia juvenil.
	2. Conductas de riesgo. Jóvenes en situación de riesgo (pandillas, desertores escolares, niños de la calle, jóvenes ligados al narcotráfico etc.).
	3. Instituciones y programas de prevención y evaluación y/o percepción de su eficacia.
Impacto del alcoholismo sobre la violencia en el municipio	1. Lugares y frecuencia de problemas.
	2. Acciones de control y prevención / Cobertura.
	3. Evaluación de prácticas o programas preventivos.

Extensión del consumo de drogas	1. Edad, barrios, género.
	2. Programas e instituciones de prevención y centros de rehabilitación.
	3. Evaluación de su capacidad de acogida y resultados / cobertura.
Micro-tráfico	1. Localización y formas de actividad (modus operandi).
	2. Grado de violencia ligado a este tráfico
	3. Sistema de reproducción del tráfico. Evolución. Programas de control.
	4. Evaluación y percepción de su eficacia.
	5. Modalidades de prevención.
	6. Evaluación y percepción de su eficacia.
Los espacios públicos	1. Espacios deteriorados y/o peligrosos.
	2. Características (superficie, accesibilidad, uso, etc.).
	3. Acciones de prevención y/o control / cobertura.
	4. Resultados / población beneficiaria.
Presencia e imagen de la policía	1. Dotación policial.
	2. Denuncias / quejas .
	3. Percepción de la eficiencia policial.
	4. Rendición de cuentas (accountability) a la población/ reuniones con vecinos.
Temor y confianza	1. Percepción del temor.
	2. Probabilidad de ser víctima.
	3. Nivel de delincuencia y/o violencia en el barrio / en la comuna.
	4. Confianza y desconfianza en los agentes de seguridad y de justicia, también autoridades locales.

Fuente: Tudela (2015b).

Módulo 11

MONITOREO Y EVALUACIÓN EN PREVENCIÓN DEL DELITO

Patricio Tudela P.²⁸

11.1. INTRODUCCIÓN

Este módulo aborda la importancia y las características de una fase fundamental y muchas veces postergada o ausente en los planes y acciones dirigidas a la prevención. Aquí se intentan entregar consejos prácticos para los observatorios locales de seguridad en materia de planificación, monitoreo y evaluación.

11.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Matos, R. (2005). Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo, *Revista de Ciencias Sociales*, 11(2), p. 360-380. Recuperado de: <http://monitoreoyevaluacion.info/biblioteca/items/show/438>

11.3. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?

Existe consenso sobre la necesidad de monitorear y evaluar lo que se hace en prevención. Se trata de una directriz recomendada y promovida por Naciones Unidas desde hace más de una década (UNODC, 2002).

La Oficina de Las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, 2011b, p. 54-55) afirma que los gobiernos y los especialistas, tanto para elaborar estrategias nacionales, regionales o locales, o planificar una intervención, necesitan diversos antecedentes y conocimientos objetivos. En cada fase de la elaboración de un plan y/o programa de prevención se necesitará contar con información para evaluar la envergadura y el alcance de los problemas, analizar sus causas, determinar las posibles soluciones y seleccionar y evaluar las intervenciones. Y agrega que dicha información puede agruparse bajo cuatro tópicos:

- 1) Conocimientos sobre la incidencia y la prevalencia de los problemas de criminalidad.
- 2) Conocimientos sobre las causas del delito y la victimización.
- 3) Conocimientos sobre las políticas y buenas prácticas existentes.
- 4) Conocimientos sobre los procedimientos para ejecutar programas y medir sus resultados y efectos.

El examen de la ejecución de las intervenciones (insertas en un plan) y los métodos de evaluación son elementos esenciales para una prevención eficaz de la delincuencia, en los que se deberían invertir tiempo y recursos. En el nivel local estas tareas deben ser sistemáticas y sólidas. Es aquí donde los observatorios locales juegan un rol clave. En efecto, los gestores y actores de la prevención deben tener presente que los gobiernos, las entidades cooperantes y los encargados de formular y ejecutar deben:

- A. Realizar evaluaciones rigurosas a corto y largo plazo de las actividades que funcionan, del lugar en que se realizan y de las causas de su éxito.

²⁸ Doctor en Antropología (Alemania) y Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España). Miembro de la *International Association of Crime Analysts* (IACA). Director del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: ptudela@pazciudadana.cl

- B. Realizar análisis de costos y beneficios.
- C. Evaluar hasta qué punto las actividades logran reducir los niveles de delincuencia y victimización, la gravedad de los delitos y el temor a la delincuencia; y ,
- D. Evaluar sistemáticamente los resultados y las consecuencias imprevistas, tanto positivas como negativas de las actividades realizadas, como una reducción de las tasas de delincuencia o la estigmatización de personas y comunidades.

La importancia de esta actividad radica en que los programas y las acciones basan su continuidad o discontinuidad en los resultados que puedan alcanzar. Así, monitoreo y evaluación son herramientas que permiten detectar qué funciona (o qué no funciona) en la implementación y ejecución del plan y sus componentes. Ambas actividades entregan información a los actores sobre el estado, progreso, resultados e impacto de las iniciativas. Sin monitoreo, las acciones y actividades pueden alejarse de lo diseñado en el plan. Sin evaluación, el resultado del proyecto no puede ser medido. En ambos casos habrá menor entendimiento sobre qué ocurre o qué se ha logrado y por qué.

11.4. REQUISITOS TÉCNICOS PARA EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

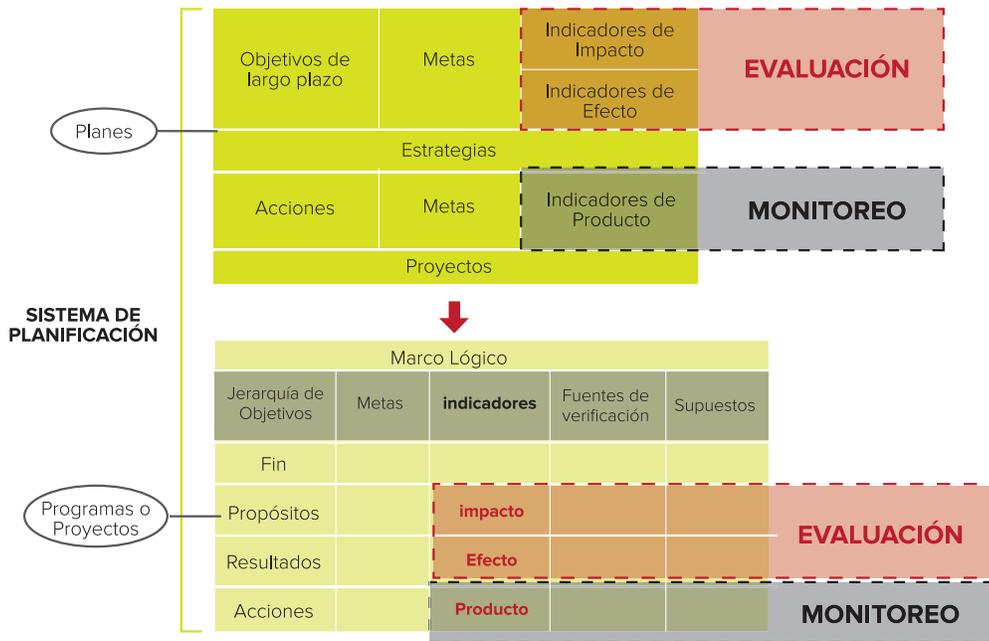
El seguimiento y la evaluación de programas se basan en la elaboración de marcos lógicos y el diseño detallado de cada intervención, con un claro conjunto de objetivos, poblaciones y áreas destinatarias, resultados previstos y distribución de responsabilidades. Esto sienta las bases para la gestión y seguimiento de los programas tras la ejecución y evaluación del avance de los proyectos o del plan local de seguridad y el grado en que cumple los objetivos establecidos. Para medir los resultados y efectos de los programas en la delincuencia y los problemas sociales constatados se necesitan conjuntos especiales de competencias y conocimientos. En la actualidad, no hay duda que los observatorios se transformarán en referentes en el nivel local.

Pero, también debe haber conciencia de que se trata de una práctica poco frecuente. Hay diversas razones (políticas, económicas y técnicas, entre otras) que se esgrimen para no evaluar. Muchas intervenciones no alcanzan a ser examinadas y valoradas., impidiendo un aprendizaje y la identificación e intercambio de intervenciones prometedoras.

¿Qué se monitorea y qué se evalúa? Sin duda que todo gestor de una intervención, cualquiera sea el nivel de ejecución y tipo de intervención tendrá la necesidad de determinar si se está haciendo lo correcto (planificado) y si se alcanzan los resultados previstos (en la forma y tiempo previsto). Un observatorio local de seguridad es una herramienta útil para identificar tendencias, problemas y recomendar cursos de acción en el contexto de la seguridad pública y ciudadana. No obstante, no debe confundirse la ejecución de un plan y sus componentes (estrategias, intervenciones, etc.) con la tarea de determinar eficiencia y eficacia. Los observatorios deberían abocarse a estas últimas.

No se puede monitorear y evaluar si no hay planificación previa, si no hay identificación de un propósito, objetivos, metas, componentes, acciones específicas conducentes a materializar los productos y servicios que facilitarán el logro de los resultados. Esto se debe expresar en un plan de acción o plan local de seguridad. Pero, nada de eso será suficiente si no hay una diagnóstico fundado que establezca una línea de base, que describa el estado de las cosas o escenario antes de una intervención.

Como se señaló en el Módulo 10, sobre el uso de indicadores y elaboración de la Matriz de Marco Lógico (MML) es un método para la resolución de problemas. Es una metodología que facilita el proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos y programas. Esta herramienta ayuda a alinear las actividades de un proyecto o programa con los objetivos, facilita la planificación, seguimiento y control, y comparar lo planificado con los resultados efectivos. Así, monitoreo y evaluación implican procesos de recolección de datos, indicadores, contraste o comparación entre lo previsto y la realidad examinada (línea de base versus situación post-intervención).

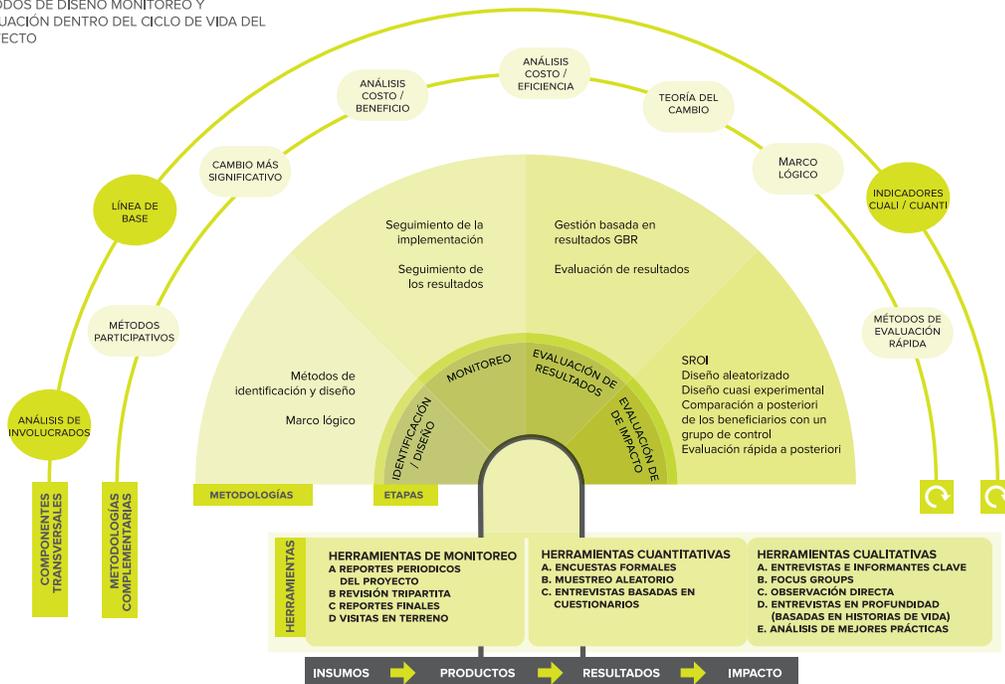


Cualquiera sea el modelo de intervención, todas las acciones de prevención deben ser evaluadas. Para ese fin es necesario desarrollar un sistema y los correspondientes mecanismos de recolección de datos cualitativos y cuantitativos para medir el éxito en la prevención de la violencia y del delito. Eso implica anticipar objetivos y metas vinculando actividades e indicadores.

La figura siguiente identifica cada uno de los elementos necesarios para el monitoreo y evaluación, asumiendo que se trata de un proceso permanente, compuesto de diversas etapas y pasos, como también tipos de informaciones, modelados o contruidos como indicadores.

MAPA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES

MÉTODOS DE DISEÑO MONITOREO Y EVALUACIÓN DENTRO DEL CICLO DE VIDA DEL PROYECTO



11.5. MONITOREO VERSUS EVALUACIÓN

Ambas tareas están relacionadas y pueden tratarse como una sola actividad o proceso. Sin embargo, es necesario identificar y conocer las diferencias.

Monitoreo. Es el seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de lo programado. Permite determinar la coincidencia entre lo programado y lo hecho hasta un momento del ciclo de vida de un proyecto. Monitoreo es sinónimo de seguimiento. Supone la recopilación sistemática de información sobre los avances y su análisis y se realiza con base en criterios y herramientas de medición previamente definidos. Esta tarea **puede o debiese ser realizada por el equipo ejecutor de la intervención.**

El monitoreo implica:

- Establecer indicadores de eficiencia.
- Crear sistemas de recopilación de información relacionados con estos indicadores.
- Analizar y reportar sobre la base de los antecedentes recopilados.
- Emplear la información para mantener a la coordinación y al equipo técnico al día.

Los fines del monitoreo son:

- Facilitar el análisis de los procesos de implementación.
- Detectar oportunamente desviaciones, deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste de la ejecución.
- Mejorar la eficiencia y efectividad de un plan.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos y de las acciones planificadas.
- Corregir oportunamente la ruta que ha seguido la ejecución del plan.
- Estimar si la capacidad de trabajo es pertinente, suficiente y adecuada.
- Identificar las dificultades surgidas durante la ejecución.
- Analizar la coordinación y relación entre los diversos actores.
- Conocer la satisfacción de los ejecutores y beneficiarios según estado de avance.

Evaluación. Evaluar es un proceso que implica la valoración del cumplimiento de objetivos y metas explícitas en un plan y sus componentes. Siempre, sobre la base de criterios y herramientas de medición previamente definidas, la evaluación da cuenta de los cambios producidos en una realidad intervenida.

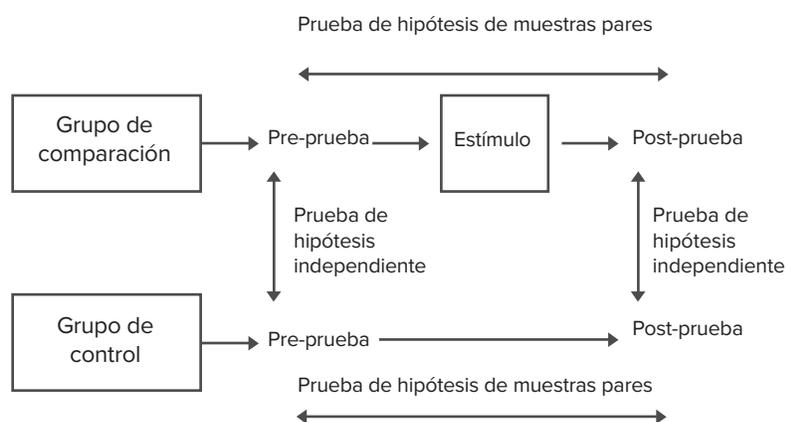
En este contexto, cabe precisar que la evaluación de una intervención o un plan debiesen quedar en manos de quienes no están involucrados en la ejecución. Así, **puede ser una actividad que debería o podrían encabezar los observatorios.** Lo anterior ayuda a evitar conflicto de intereses y propiciar transparencia en los resultados de la evaluación.

Evaluar significa:

- Medir lo que se ha hecho.
- Averiguar qué fue efectivo, qué no y por qué.
- Aprender de errores.
- Descubrir nuevos recursos, actores y factores claves en el éxito de la iniciativa.
- Responsabilizarse por los recursos financieros, materiales, humanos y de conocimientos que se han utilizado.
- Convencer a escépticos del valor de programas de prevención.
- Trasferir los beneficios de la experiencia a otros (gestión de conocimiento).

En general, se diferencian dos modalidades complementarias en la evaluación.

- Una **evaluación de resultados** se diseña durante la planificación. Se efectúa al momento de finalizar la ejecución. Permite identificar el grado de cumplimiento final de los objetivos específicos, en términos de efectividad, eficacia y eficiencia, es decir, medir los efectos inmediatos de los productos y servicios del proyecto, como por ejemplo, cantidad y calidad de actividades realizadas, recepción obtenida, satisfacción y valoración de los beneficiarios respecto del trabajo realizado, entre otros.
- Una **evaluación de impacto** se diseña durante la planificación y se realiza un tiempo después de finalizada la ejecución del programa, que pueden ser meses o años. Permite identificar y explicar la modificación del valor inicial de los indicadores del problema detectado en el diagnóstico (línea de base) que dio origen al plan. El principio básico de la metodología de evolución es la comparación entre dos grupos (uno intervenido y otro no) teniendo como condición fundamental que exista una distribución aleatoria de los participantes en ambos grupos. Esta distribución aleatoria permite atribuir los efectos a la intervención y no a sesgos de selección o a condiciones previas de los participantes.



En la actualidad se promueve la elaboración de planes e intervenciones que permitan la realización de evaluación con base —a lo menos— en un diseño cuasi-experimental con el fin de reunir evidencia sólida sobre los resultados y sus causas. En una evaluación con diseño cuasi-experimental se usan comúnmente dos o más grupos: uno actúa como “control”, observándolos antes y después de la intervención; o bien se utiliza un único grupo: se observa la variable antes y después de la intervención (estudio “antes y después”).

Una evaluación bien hecha asegura que:

- Las intervenciones sean implementadas exitosamente.
- Las intervenciones hayan identificado el problema de manera apropiada.
- Las intervenciones tengan el impacto deseado.
- Surjan nuevas interrogantes y variables que contribuyan en forma positiva al futuro desarrollo del proyecto.

11.6. REQUISITOS PARA UN SISTEMA DE EVALUACIÓN

La evaluación de una intervención precisa de tres condiciones:

- Permitir el análisis de los procesos de implementación de planes e intervenciones.
- Facilitar la medición del impacto de las acciones en las comunidades o territorios seleccionados.
- Posibilitar una medición de la relación costo-beneficio en función de las actividades desarrolladas.

Por las razones señaladas, es condición de éxito incluir —desde un comienzo— las características de los procesos de monitoreo y evaluación en el diseño de un plan. Esto asegura:

- Contar con parámetros de comparación entre la línea base (identificada durante el diagnóstico de causas) y los cambios que se suceden.
- Obtener información que permita medir el efecto de las acciones de prevención emprendidas e identificar los motivos de éxito o fracaso del programa o proyecto.
- Dar seguimiento a cada uno de los componentes de la política, estrategia, programa y proyecto (marco lógico).

Así, para el diseño de un sistema de evaluación es necesario:

- Definir los propósitos de la evaluación y las incógnitas a despejar (¿Qué se desea conocer con la evaluación?).
- Elaborar indicadores de acuerdo a los objetivos generales, de impacto y de resultados de las políticas, estrategias, programas y proyectos de prevención.
- Determinar las fuentes de suministro de información que servirán de insumo en la alimentación de los indicadores elegidos.
- Establecer tiempos para la aportación de la información de indicadores.
- Considerar la aplicación de recursos financieros otorgados para medir el impacto de los programas contra la violencia y la delincuencia, a través de encuestas o sondeos de opinión.

Un sistema de evaluación debe incluir:

- Objetivos y metas que se planean alcanzar, esto otorga el primer elemento que se debe considerar en cualquier evaluación ya que difícilmente se puede medir aquello que no se conoce.
- Información que tendrá la función de sentar las bases para construir indicadores, mismos que deberán ser confiables, medibles y comparables.
- Conocer las condiciones que imperan y hacen necesaria la implementación de una política, estrategia, programa y proyecto.

Si se cumplen los requisitos técnicos señalados, un buen proceso de evaluación debe permitir:

- Detectar el grado de avance, progreso y cumplimiento de las metas y objetivos en tiempo programado.
- Verificar la efectividad de las políticas, estrategias, programas y proyectos de prevención a través de las actividades de intervención y valorar las razones de su éxito o fracaso.
- Contribuir a detectar si las acciones llevadas a cabo son las adecuadas, si responden a las necesidades de la comunidad, si han logrado impactar a la población o si han contribuido a disminuir los factores de riesgo.
- Perfeccionar las políticas, estrategias, programas y proyectos implementados para hacerlos eficientes y eficaces.
- Conocer si los recursos financieros y humanos se han canalizado de forma adecuada, si son suficientes e incluso si no están siendo aplicados de acuerdo a los fines programados presupuestalmente.
- Detectar si las acciones cuentan con los apoyos necesarios a pesar de estar demostrando su eficacia con base en buenos resultados.
- Identificar si la ciudadanía ha cambiado formas de comportamiento adoptando medidas de auto cuidado y opiniones sobre una realidad diagnosticada como desfavorable y que se ha querido transformar o cambiar.
- Comparar los resultados obtenidos, contrastados con la realidad de la zona intervenida contra lo programado.

11.7. RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS Y EVALUACIÓN

El establecimiento de objetivos obedece a una interrogante fundamental: ¿qué se pretende alcanzar o demostrar con la evaluación del programa o proyecto? La definición de éstos se elaborará con base en las acciones que integrarán el programa o plan, así como la(s) temática(s) de prevención resultantes del diagnóstico de causas. Un objetivo general es amplio y abierto, por lo tanto, se establece con el propósito de que conduzca el proceso total de evaluación.

Los objetivos generales podrán ser medibles a través de su desagregación en objetivos específicos. Por ejemplo:

- Instrumentar planes de intervención en zonas reconocidas como de alta vulnerabilidad, a fin de propiciar las condiciones para fortalecer el tejido social.

Un objetivo específico, deriva de un objetivo general y expresa un propósito particular. Se distingue por ser medible, y además, sirve de referencia para el establecimiento de metas. Como parte de los objetivos específicos en el tratamiento de los factores de riesgo se pueden incluir:

- Promover la solución pacífica de conflictos entre los jóvenes, integrándolos a los espacios de convivencia de la comunidad.
- Crear proyectos de empleo temporal para jóvenes en situación de riesgo con el propósito de ayudarlos a construir modelos de vida saludables.

Aquí se debe considerar dos tipos de objetivos, cada uno medible a través de indicadores seleccionados para analizar resultados en el corto, mediano o largo plazo:

- **Objetivos de producto.** Estos se revelan en resultados inmediatos, se refieren al tipo de bienes y/o servicios que se entregan a la población. Su definición es primordial para la programación y seguimiento o monitoreo. Estos objetivos se vinculan estrechamente con la evaluación de gestión y el establecimiento de metas en el corto plazo.
- **Objetivos de impacto.** Son aquellos cuyo cumplimiento se da en el mediano y largo plazo, al dimensionar la transformación y cambio deseado para lograr la misión de las instituciones ejecutoras. Están orientados a verificar los cambios y su latencia en las conductas o problema social, por lo cual no pueden ser aplicados en la inmediatez.

11.8. INSTRUMENTACIÓN

Para medir y evaluar los resultados pueden existir distintas limitaciones que habrá que considerar y prever en un observatorio local, como son:

- Registros estadísticos inexistentes o deficientes.
- Falta de personal para llevar a cabo estudios de evaluación.
- Selección arbitraria de la población objetivo, así como la inadecuada estratificación para su atención.
- Dificultad para evaluar programas de prevención según la naturaleza de la intervención y objetivo (por ejemplo, en virtud de una intervención situacional el delito no necesariamente desaparece, sino que se desplaza).
- Variedad y complementariedad (triangulación) de fuentes de información.
- Herramientas de recolección y análisis de datos cuali/cuanti.

Es preciso considerar, entonces, que el sistema de evaluación requiere de:

- La descripción de las intervenciones que integran el plan, así como objetivos, metas, población cobertura, entre otros componentes.
- Precisión y/o definición de él o los problemas que se desean resolver (priorización).
- La determinación de los productos, servicios y acciones sujetos a evaluación.
- La identificación de las fuentes de información y periodicidad.
- La descripción del método de recolección de datos (incluyendo la valoración por muestra representativa).
- La construcción y elaboración de indicadores.
- El análisis de datos, registros de información y la valoración de los resultados y en el caso de elaboración de documentos, evaluación de la oportunidad y calidad de los mismos.
- Elaborar y rendir con oportunidad el informe de los resultados de las acciones, así como valorar la efectividad del plan de intervención o del programa.

Un informe de evaluación deberá incluir:

- i. La exposición general del contenido de la política y plan de intervención, programa o proyecto de prevención (objetivos a corto, mediano y largo plazo).
- ii. La explicación de las razones que llevaron al éxito o al fracaso, documentando las fases del plan de intervención: elaboración, identificación de problemáticas a partir del diagnóstico, integración de actores de la sociedad civil y gubernamentales, agencia coordinadora, red de alianzas, transversalidad de acciones e instituciones nacionales y locales, ejecución del plan, seguimiento y evaluación.
- iii. La declaración de los cambios operados en el contenido de las acciones, producto del monitoreo realizado, e incorporación de nuevas acciones y actores.
- iv. El respaldo estadístico de los indicadores que incluya la observación en el cambio de las variables, demostrando la concordancia entre los objetivos y los datos elegidos.
- v. Explicación y descripción de los factores que influyeron a favor y permitieron el éxito de las acciones, con el propósito que sirvan con referente de prácticas exitosas que pueden ser adaptadas a otras circunstancias o contextos similares.

Módulo 12

GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y PLAN DE ANÁLISIS

Patricio Tudela P.²⁹

Adaptación de Karla Escobar P.³⁰

12.1. INTRODUCCIÓN³¹

En este módulo se espera que el alumno comprenda que un propósito de los observatorios es proveer información, como soporte para la acción en materia de seguridad, a las autoridades y tomadores de decisiones de los municipios o gobiernos locales, teniendo claridad sobre qué, a quién, cuándo y de qué forma se debe entregar. Para ello, es fundamental conocer el proceso de gestión de información y elaborar un plan de análisis detallado que permita a los observatorios locales de seguridad dar respuestas a preguntas claves para una óptima gestión de la seguridad local, determinados fuertemente por tres hechos observados:

- La capacidad de respuesta de un gobierno local frente a la delincuencia e inseguridad depende del modelo de gestión de información, de la calidad del análisis y de la naturaleza de las estrategias de prevención desarrolladas;
- Las estrategias de prevención del delito y la inseguridad requieren la gestión de información, el análisis criminal y la gestión de conocimiento como factores claves para una actuación más eficaz, eficiente y oportuna; y
- Un foco problemático son el rol de estos tres factores al interior de las organizaciones (gobierno local/ policías/fiscalías, etc.) y cómo éstos funcionan con modelos de procesos que traduzcan las bases de datos y experiencias de intervención en conocimiento acumulado y con resultados comprobados.

13.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Echavarría, L.; Arango, C.; Lopera, C.; Morales, N.; y Urán, S. (2012). Sistema de información para la seguridad y convivencia: una buena práctica en análisis delictual para la ciudad de Medellín, Colombia. En: Tudela, P. Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina. p. (74-88). Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina/>
- Córdoba, H.; Medina, H.; y Orjuela, S. (2014). Grupo de gestión de información: consolidación, articulación, estandarización de la investigación penal en contexto. En: Fundación Paz Ciudadana. Buenas prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2014. p. (143-156). Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina-2014/>

²⁹ Doctor en Antropología (Alemania) y Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España), Miembro de la *International Association of Crime Analysts (IACA)*. Director Área de Análisis y Estudios, Fundación Paz Ciudadana. Email: ptudela@pazciudadana.cl

³⁰ Socióloga, Postítulo en Prevención y Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Investigadora del Área de Análisis y Estudios, Fundación Paz Ciudadana. Email: kescobar@pazciudadana.cl

³¹ Este módulo se basa principalmente en el documento “Módulo 2: Gestión de Información, análisis criminal investigativo y persecución penal” elaborado y presentado por Patricio Tudela en “Taller de Capacitación en Análisis Criminal Investigativo” 2013 y 2014.

12.3. SOBRE LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN

La gestión de información, según Ponjuán (2004), es el proceso mediante el cual se obtienen, despliegan o utilizan recursos básicos (económicos, físicos, humanos o materiales) para manejar información en una organización (gobierno local) para los fines a la que sirve (prevención del delito e inseguridad). Tiene como elemento básico la gestión del ciclo de vida de este recurso (información). Dado el rápido desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en entornos virtuales, como portales y plataformas web, el uso de herramientas informáticas cada vez más sofisticadas y, al mismo tiempo, más amigables y accesibles, los analistas —puede afirmarse— se han vuelto gestores de información.

Según Woodman (1985), la gestión de información es todo lo que tiene que ver con obtener la información correcta, en la forma adecuada, para la persona indicada, al costo correcto, en el momento oportuno, en el lugar indicado para tomar la acción precisa. Por su parte, White (1985) la denomina como la coordinación eficiente y eficaz de la información procedente de fuentes internas y externas. Mediante la gestión se proporcionan los recursos de información necesarios para una buena toma de decisiones, se desarrollan nuevos conocimientos que posibilitan calidad y eficiencia en los servicios y productos de las organizaciones.

De esta forma, la gestión de información puede definirse como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar adecuadamente la información producida o recibida, en este caso, por el municipio en el desarrollo de sus actividades.

Figura n°1: Proceso de gestión de información.



Fuente: Elaboración propia, Fundación Paz Ciudadana.

De acuerdo a Ponjuán (2004), los objetivos de esta actividad son:

- Maximizar el valor y los beneficios derivados del uso de la información.
- Minimizar el costo de adquisición, procesamiento y uso de la información.
- Determinar responsabilidades para el uso efectivo, eficiente y económico de la información,
- Asegurar un suministro continuo de la información.
- Entrenar a los miembros de la organización en el manejo o la utilización, de los recursos informáticos de la organización.
- Contribuir a modernizar u optimizar las actividades organizacionales y los procesos administrativos, relacionados con ellas.
- Garantizar la calidad de los productos informacionales de la organización, y asegurar su dimensión efectiva.

12.4. GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CRIMINAL

Según la caracterización y definiciones expuestas en el Módulo 2, sobre fundamentos del análisis delictual, y otras —como la que aporta Gottlieb (citado en Blanco, 2012), que destaca que el análisis criminal es un conjunto sistemático de procesos analíticos destinado a proveer de información oportuna y pertinente relativa a patrones de delitos y tendencias— el análisis criminal se vincula estrechamente con la labor preventiva que deben realizar los

gobiernos locales en el entendido de que son co-responsables de garantizar la calidad de vida de los habitantes del territorio administrado.

De esta forma, el análisis criminal es un proceso que establece cómo acercarnos al conocimiento de los factores que inciden en el desarrollo de problemas asociados a la delincuencia, las violencias o la inseguridad a través de la utilización de técnicas o herramientas de colecta de datos y que serán analizados en gabinete (gestión de información).

Al interior de los gobiernos locales se suelen generar enormes volúmenes de datos pasivos e información residual. Las organizaciones, como los municipios, son tan complejas que el conocimiento es fragmentado, difícil de localizar y compartir; por lo tanto es redundante, inconsistente, o no utilizado por completo. Lo anterior dificulta el análisis criminal ya que, los analistas del observatorio se enfrentarán a disyuntivas y a criterios de trabajo, tales como:

- Si la necesidad y solicitud de información es proporcionada a las circunstancias de búsqueda.
- Claridad sobre los objetivos y resultados a lograr con el material bruto (datos, antecedentes).
- El volumen de datos que podrían /deberían generar a partir de las necesidades de análisis.
- Si los sistemas de registro proporcionan los datos para lo que van a hacer o necesitan examinar;
- Considerar el tiempo /cantidad que se necesita para buscar, reunir o producir los datos, en el formato adecuado y el tiempo que van a tomar a los analistas en el empleo de éstos.
- Los recursos o costos probables, en términos financieros, humanos y técnicos.
- Decidir quién llevará a cabo el análisis, si éste tiene la capacidad o cuán factible es controlar el proceso efectivamente, y si el personal está debidamente entrenado e informado para entender la materia bruta (datos, estructura de datos, características, etc.).
- El valor agregado que el análisis sumará a las estrategias de prevención o intervención en materias de seguridad local que las autoridades hayan priorizado.

En consecuencia, las organizaciones tienen la necesidad de una arquitectura de gestión de datos, informaciones y conocimientos para configurar y potenciar los recursos y las capacidades reunidas alineadas en torno a un fin compartido (sinergia).

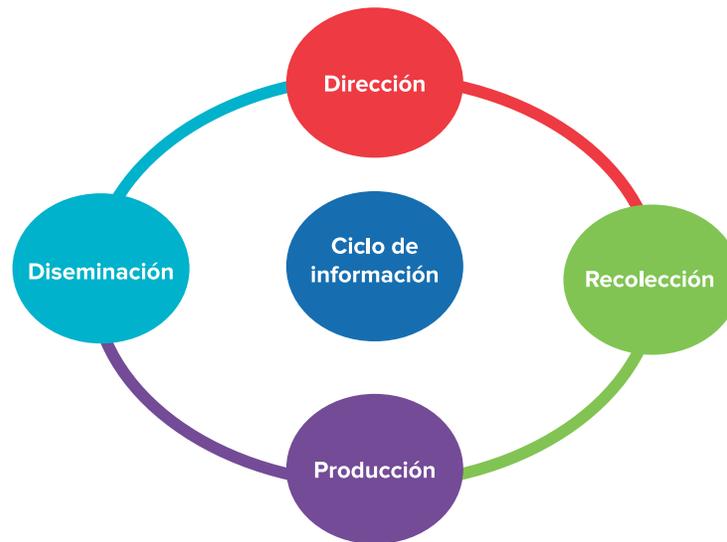
12.5. EL CICLO DE LA INFORMACIÓN

El proceso de producción de información es cíclico y, por lo tanto, se retroalimenta permanentemente permitiendo su optimización. En este sentido, es similar o paralelo al proceso de resolución de problemas (descrito en el Módulo 8), siendo los pasos de este último los siguientes:

- Definición del problema.
- Obtención de los datos.
- Análisis de los datos.
- Desarrollo de conclusiones.

Como puede verse, el concepto general para la resolución de problemas con sus pasos secuenciales tiende a la búsqueda racional de una solución frente a un incentivo concreto. En este sentido la producción de información puede ser considerada por el analista como la resolución de orden técnico de un problema: insuficiente información para tomar decisiones. Véase el siguiente esquema de trabajo:

Figura n°2: Ciclo de Información



Fuente: Elaboración propia.

- a) Dirección: es la etapa en se analizan las inquietudes dadas por quien debe tomar la decisión y se estudian las directrices por él impartidas. Este paso es muy importante, porque a la luz de la interpretación y delimitación que en él se haga se emprenderá todo el trabajo de análisis. Cabe recordar que esta tarea no es autista (ausente del contexto), sino que actúa siempre a solicitud del decisor para satisfacer inquietudes y reducir sus incertidumbres a fin de poder decidir con fundamento. Este paso comprende también la organización general del trabajo a desarrollar (alineamiento) para encarar el desafío.
- b) Recolección: Es el paso en que se reúnen todos aquellos antecedentes disponibles y se determina que otros deben ser recolectados a partir de las interrogantes que no pueden responderse con los datos disponibles.
- c) Producción: Constituye el paso de convertir los datos disponibles en información, es decir, un producto distinto, más elaborado y enriquecido, confiable, que sirve al proceso decisional. Dada su importancia y extensión, se explicará con mayor detalle más adelante.
- d) Diseminación: Es la etapa en que se usa y difunde la información producida.

12.6. PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN

Como ya se mencionó, el análisis se basa en datos crudos —una gran cantidad de datos sin procesar— que pueden estar relacionados con los problemas de delincuencia o inseguridad, con las intervenciones preventivas realizadas en el territorio, etc. En este contexto, es el aprovechamiento de dichos antecedentes el que proporciona conocimiento adicional respecto de las temáticas o problemáticas que se aborden en el proceso de análisis.

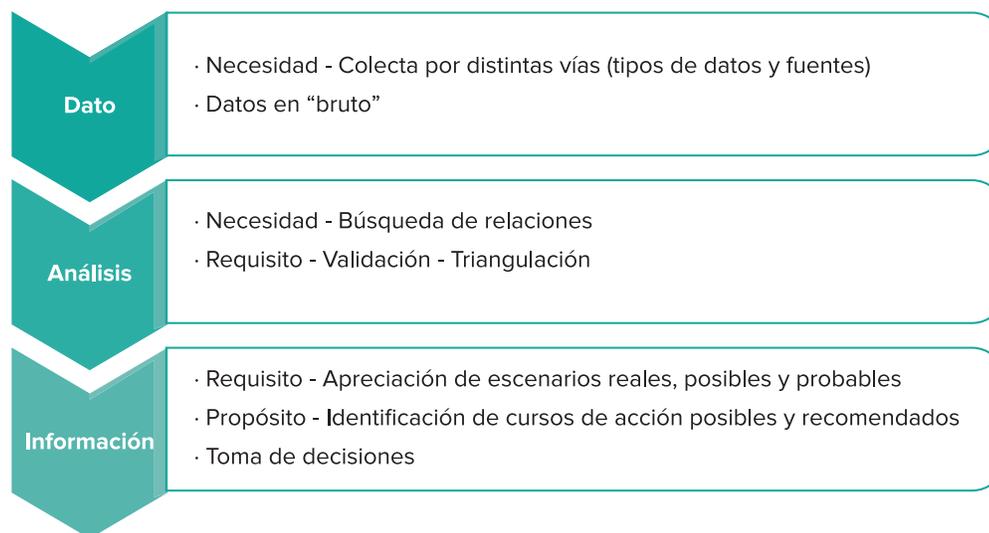
Los datos son entonces el material en bruto de cada problema, incluyendo aquello que se deriva de observaciones en terreno, vigilancia, reportes o actas de reuniones, denuncias de la comunidad, etc. Estos por sí mismos pueden ser ciertos o falsos, precisos o inexactos, confirmados o no, relevantes o irrelevantes. Por ello se necesita examinarlos para determinar primero la veracidad y confiabilidad y relevar el significado de los mismos dentro de un contexto territorial y de la problemática en particular.

Un problema básico de los recolectores y analistas es integrar los datos y transformarlos en información útil, de una manera organizada para evitar que se dificulte la tarea de extraer el significado y desensamblar los datos. La clave del análisis del delito es el valor agregado que entrega como una herramienta operacional en donde los resultados apoyan directamente el trabajo de éste.

El proceso de transformación de los datos en información, desde la óptica del análisis delictual, contempla una serie de actividades que van desde la recopilación y almacenamiento de los datos hasta su procesamiento, por la vía de la aplicación de técnicas que posibilitan efectuar análisis, con el fin de extraer significados relevantes en relación al problema de estudio (Fundación Paz Ciudadana, 2014). En otras palabras generar información y conocimiento útil que permita conocer, evaluar, comprender y proyectar la actividad delictual, la violencia, la inseguridad y los efectos de éstos en los habitantes del territorio.

Como se aprecia en la siguiente figura, el proceso parte en el dato, el cual (luego de un análisis transformado en información) permite orientar las decisiones y actividades operativas:

Figura n°3: Proceso de transformación de datos en información.



Fuente: Fundación Paz Ciudadana (2014b).

Una relación que se debe promover es el análisis de datos para generar información como producto para la prevención del delito a nivel local, ya que:

- El análisis va más allá de los hechos (busca causas además de valorar los efectos).
- Dice que tan relevante es la información que se tiene.
- Revela cosas que usualmente no se conocen.
- Muestra aquello que se necesita conocer para comprender la situación en contexto.
- Dice dónde buscar.
- Ayuda a compartir la comprensión del análisis con otros.

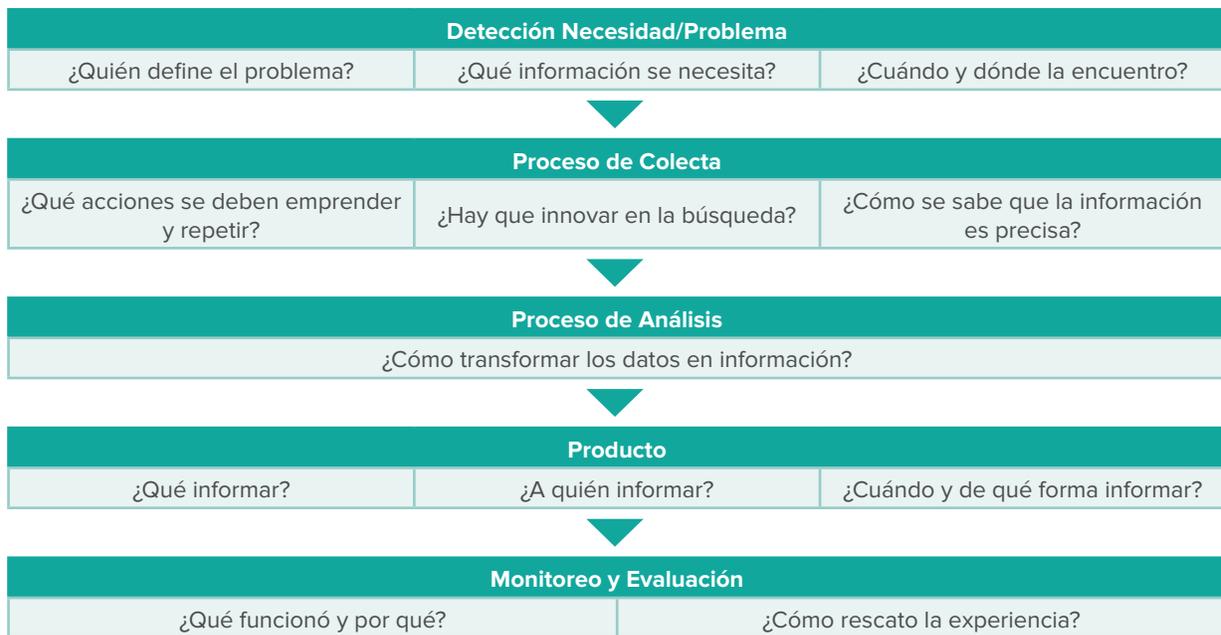
12.7. PLAN DE ANÁLISIS

El ciclo de información debe estar orientado por una planificación que permita estructurar la recogida de datos y los correspondientes análisis en función de las necesidades establecidas por la autoridad local o los tomadores de decisiones.

De esta forma, es labor de los analistas del observatorio cumplir diversas funciones o tareas complementarias, con un propósito en común: gestionar datos en el contexto de facilitar la toma de decisiones en función, por ejemplo, de los objetivos de la estrategia de prevención y disminución de la inseguridad en una zona específica.

Para ello, es indispensable tener claridad respecto a las etapas e interrogantes³² que guían el proceso:

Figura n°4: etapas e interrogantes que guían el proceso de análisis.



Fuente: Elaboración propia, en base a Fundación Paz Ciudadana (2014b).

Como se observa en la figura n° 4, las etapas que guían el proceso de análisis, se condicen con las etapas del ciclo de información, exceptuando la última etapa que implica el seguimiento del trabajo realizado y la identificación de aprendizajes al respecto. Acá lo importante, más que las etapas, son las interrogantes que darán paso a la elaboración del plan de análisis.

En la primera etapa de **detección de la necesidad o problema**, será necesario responder a las preguntas: ¿quién define el problema?, ¿qué información necesito? y ¿cuándo y dónde la encuentro? Para esto habrá que identificar desde dónde se está presentando la necesidad, si corresponde a una inquietud del propio alcalde o si es un problema tangible en la comunidad. Esto permitirá definir y concretizar el problema. Para realizar este proceso se recomienda utilizar la metodología de árbol de problemas y soluciones, que facilitará la identificación de causas y efectos del problema en cuestión.

En función del problema delictual o de inseguridad que interesa conocer, se deberá definir cuál es el campo de observación/análisis, y desde dónde se pueden obtener datos sobre ese problema de manera preliminar.

En la segunda etapa, se lleva a cabo el **proceso de colecta** a la luz de las respuestas a las primeras preguntas. En ésta será necesario definir los tipos de herramientas o técnicas a utilizar para obtener los datos. Lo anterior dependerá del tipo de fuente de información (primaria o secundaria) y de la factibilidad de aplicar la técnica

³² En ningún momento se pretende ser exhaustivo con las interrogantes de un proceso de elaboración del plan de análisis, en tanto se entiende que es posible identificar otras preguntas que puedan guiar el proceso mencionado.

o herramienta de colecta de datos, de acuerdo con el presupuesto, la expertice en el manejo de la técnica, la habilidad de los analistas, entre otras³³. Al mismo tiempo será preciso comprobar la veracidad (fiabilidad) y determinar la factibilidad de uso de las fuentes de información.

En la etapa 3 se deberá determinar el tipo de **análisis** a efectuar con los datos, y desarrollar análisis preliminares, ya que en función de ello podría ser necesario volver al campo de observación a obtener nuevos datos o innovar en las fuentes de información, en las técnicas de búsqueda o en los tipos de análisis. Lo anterior dependerá del problema a estudiar y de la naturaleza de los datos que se obtengan.

En el proceso de elaboración del **producto**, con los datos ya transformados luego del análisis, se deberá definir a los destinatarios de la información (autoridad local o comunidad, por ejemplo), el tipo de producto que se elaborará (informe de diagnóstico, informe de evaluación de intervenciones, etc.) y la mejor forma de difundir los resultados del análisis (*accountability*, documentos internos, etc.) considerando el momento y la estructura del producto/reporte. Finalmente esta etapa se deberá concluir con un análisis exhaustivo de los datos que incluya conclusiones respecto del problema delictual o de inseguridad y recomendaciones para que los destinatarios del reporte final puedan decidir cómo actuar respecto del tema en cuestión.

La última etapa, consiste en el seguimiento de todo el proceso del plan de análisis. Acá se deberá realizar un monitoreo de las acciones realizadas por el municipio a fin de identificar falencias, nudos críticos, o facilitadores. Asimismo, al finalizar el producto se deberá evaluar para conocer si cumplió con las expectativas previstas de la autoridad, si es posible mejorar las intervenciones realizadas, si las recomendaciones fueron las correctas, etc. También es recomendable sistematizar y rescatar las buenas prácticas que se identifiquen.

Esta etapa también es aplicable a las propias labores del observatorio, por lo tanto se deberá definir en el plan de análisis, si el monitoreo o evaluación será interno o será de las iniciativas y proyectos de prevención del delito realizados por el municipio u otros en el territorio.

Cabe agregar, que todo el proceso de ejecución del plan de análisis debe considerar la definición de los responsables de cada una de las tareas enunciadas, lo anterior es vital para el correcto funcionamiento del plan y permite distribuir de manera equitativa el trabajo del equipo del observatorio.

A lo expuesto cabe agregar lo siguiente:

- La elección de los instrumentos de recopilación de datos influye directamente en los resultados del trabajo. Además, las herramientas y el procedimiento de análisis se complementan. Finalmente, éstas deben elegirse en función de los objetivos y las hipótesis de trabajo. Por ejemplo, si las encuestas por cuestionario se acompañan de análisis cuantitativo, los métodos de entrevista evocan a los análisis de contenido, que son con frecuencia —pero no obligatoriamente— cualitativos.
- Es muy importante que el analista tenga una visión global de su trabajo y se abstenga de definir alguna modalidad a *priori* de tipo/fuente/naturaleza de datos a reunir sin antes interrogarse acerca de las consecuencias, en términos de factibilidad y confiabilidad.

Por otra parte, se debe evitar el mito de que existe una secuencia única de análisis, que comienza con la búsqueda y concluye con la apreciación/ recomendación en un reporte. Lo anterior se debe a dos características que tienen el análisis criminal y la investigación social, que constituyen parte de la lógica de la investigación:

³³ Ver más información sobre criterios para seleccionar las técnicas o herramientas de colecta de datos en Tudela (2014)

- a) La estructura de embudo, o focalización progresiva³⁴ ; y,
- b) El carácter emergente de los significados en la investigación (que facilita la comprensión).

De esta forma, se trata de un ciclo. Es decir, el analista del observatorio debe/ puede volver a buscar datos para complementar su análisis.

12.8. OPERACIONALIZACIÓN DEL PLAN DE ANÁLISIS

La tabla siguiente toma un ejemplo de los problemas a abordar por un observatorio, y muestra el proceso para elaborar el plan de análisis entregando ejemplos de las respuestas y acciones realizar en cada etapa; como así mismo de las fuentes de información y las técnicas o herramientas metodológicas que pueden ser recomendadas para utilizar en los momentos del plan de análisis, según correspondan.

Tabla n°1: ¿Cómo elaborar un plan de análisis?

Ejemplo de problema	Etapas	Preguntas Claves	¿Qué hacer?	Fuentes de Información	Técnicas o herramientas
Incivildades en la comuna	Necesidad/ problema	¿Quién define el problema?	Identificar y delimitar el problema; plantear hipótesis o preguntas de investigación; plantear objetivos.	Comunidad a través de denuncias al municipio.	Grupos focales; entrevistas a actores claves. Árbol del problema-soluciones.
		¿Qué información necesito?	Definición de qué se considera como incivildad. Conocer cómo y cuándo se desarrollan las incivildades; Plantear metas para seguimiento o línea base.	Ordenanzas o decretos municipales. Leyes civiles. Comunidad. Documentación de estudios preliminares.	Revisión documental sobre incivildades. Operacionalización de "incivildades".
		¿Cuándo y dónde encuentro la información?	Definir campo de observación/análisis para incivildades.	Denuncias de la comunidad en el municipio; estadísticas de policías; estadísticas de juzgado de policía local. Observación de incivildades.	

³³ Focalización progresiva que consiste en que, a medida que el tiempo avanza, el objetivo de investigación se desarrolla y se trasforma, y paralelamente se acota o se precisa (delimitación).

Incivildades en la comuna	Proceso de Colecta	¿Qué acciones debo emprender y repetir?	Generar alianzas intra o extra municipio. Solicitar datos a actores relevantes.	Estadísticas de policías y juzgados de policía local. Registro de denuncias de incivildades en el municipio. Fotografías; Medios de comunicación; Actores claves.	Elaborar base de datos de denuncias al municipio; marchas exploratorias; observación no participante; revisión documental.
		¿Hay que innovar en la búsqueda?	Definir si se tienen todos los datos necesarios o si existen datos difíciles de adquirir.		
		¿Cómo se sabe que la información es precisa?	Verificar la fiabilidad de la fuente y evaluar la fuente.		Triangulación de datos. Códigos de evaluación de la fuente de información ³⁵ .
	Proceso de análisis	¿Cómo transformar los datos en información?	Ordenar datos; identificar naturaleza y características de los datos; Identificar finalidad del análisis.	Documentación de estudios preliminares.	Técnicas de análisis cualitativos; técnicas de análisis cuantitativos.
	Producto	¿Qué informar?	Definir tipo y elaborar producto/reporte sobre incivildades.	Datos recolectados y analizados.	Modelos de reportes de diagnósticos; de indicadores; etc.
		¿A quién informar?	Definir destinatario del producto.	Autoridad local; jefe de área/unidad.	
		¿Cuándo y de qué forma informar?	Definir tipo de difusión o diseminación del producto; definir fecha y lugar.	Autoridad local; jefe de área/unidad; equipo de observatorio.	<i>Accountability</i> ; presentación ppt.
	Monitoreo y Evaluación	¿Qué funcionó y por qué?	Identificar falencias y aprendizajes del proceso.	Reportes del proceso realizado.	Control de gestión de metas; evaluación de proceso o resultados; evaluación de impacto; SARA.
		¿Cómo rescató la experiencia?	Sistematizar el proceso.	Reportes del proceso realizado.	Metodologías de sistematización; F.O.D.A.

Fuente: Elaboración Propia

³⁵ Ver en Tudela (2014)

12.9. CONCLUSIONES

En materia de gestión de información, el análisis criminal es sustantivo para la prevención del delito. Pero, nunca se debe olvidar que el análisis deberá cumplir un doble propósito. Por un lado, el observatorio local de seguridad deberá informar para que alguien tome decisiones; y, por el otro, el deberá apoyar desde su esfera de competencias aportando información útil, apoyado en evidencia, para sostener/ descartar la hipótesis del problema en cuestión o alimentar el acervo de experiencias y buenas practicas sobre qué funciona y qué no en materia de prevención eficaz en el nivel local.

Módulo 13

CONTENIDOS Y PRODUCTOS DE UN OBSERVATORIO

María Luisa Maino V.³⁶

13.1. INTRODUCCIÓN

En este módulo presentan y operacionalizan los productos que debería elaborar un observatorio local de seguridad, considerando que el objetivo final de éste debería ser la solución de problemas de inseguridad. Los productos presentados y sus respectivos contenidos son recomendaciones y buscan aportar a la gestión de la seguridad en el territorio dotando de información y herramientas útiles para la toma de decisiones.

13.2 BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Franco, M. & Serrano, A. (2009). Observatorio del Delito en Colombia: Funciones y propósitos. Revista Criminología, 51, p. 193-207. Disponible en: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminologia/vol51_1/09observatorio.pdf

13.3 GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DEL OBSERVATORIO

Tal como se ha planteado, el objetivo de contar en el nivel local con un observatorio de seguridad apunta a que las actividades de los gobiernos locales en este ámbito promuevan y contribuyan a la seguridad ciudadana. Se desprende de aquello que el objeto de análisis no es el delito en sí, sino más bien el problema de la inseguridad en el territorio, atendiendo que la criminalidad es síntoma de oportunidades y causas.

Por lo tanto, que un municipio o gobierno local cuente con un observatorio de seguridad se entiende como una oportunidad de generar valor a la administración local asumiendo la perspectiva del problema desde el abordaje de la inseguridad, enfoque que debiese aportar productos que sirvan como instrumentos complementarios a las acciones de las policías, y de las demás instituciones responsables de controlar, prevenir y sancionar la criminalidad (Ministerio Público, por ejemplo).

En vista de lo anterior, el observatorio debe entenderse como un estamento que recolecte y analice información sobre situaciones que afectan la seguridad y la convivencia de las personas en la comuna; produzca, a partir de la recolección y análisis de información, reportes confiables que contribuyan a la disminución de la inseguridad en el territorio (Franco & Serrano, 2009), atendiendo sus causas, oportunidades, evaluando, monitoreando y proponiendo el diseño de estrategias enfocadas a la disminución de la inseguridad y estableciendo alianzas tanto con las policías, los restantes organismos responsables de velar por el orden público, la prevención, la rehabilitación y la reinserción de infractores, como también con actores de la sociedad civil.

En este sentido, es importante señalar que los productos generados por el observatorio deben aportar a la toma de decisiones y por lo tanto constituirse como herramientas de gestión en diversos niveles, permitiendo que los diferentes gobiernos locales cuenten con un soporte que facilite la demostración de resultados, testear

³⁶ Economista y Máster en Políticas Públicas. Investigadora del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: mmaino@pazciudadana.cl

estrategias, generar nuevo conocimiento y buenas prácticas y la rendición de cuentas (responsabilización y transparencia en la gestión) respondiendo a la demanda de la comunidad y direccionando el esfuerzo a favor de disminuir la inseguridad.

Por lo tanto, el observatorio debería aportar información que ayude a responder con algún grado de certeza y confiabilidad al costo y al valor de la inversión fiscal requerida, según perfiles de territorios y grupos vulnerables, y así garantizar, por ejemplo, que la inversión en proyectos o acciones específicas sea la adecuada costo-eficaz, o bien, logren los resultados buscados (Fundación Paz Ciudadana, 2013).

13.4. PRODUCTOS RECOMENDADOS EN UN OBSERVATORIO DE SEGURIDAD LOCAL

A partir de los antecedentes recolectados por el observatorio local de seguridad se espera que el equipo a través de una reflexión crítica pueda producir reportes y comunicar sus resultados de manera de apoyar la toma de decisiones en el tema. En este sentido, se recomienda que el observatorio sea capaz de elaborar los siguientes productos.

- a) Sistema de registro y base de datos con estándares y protocolos de ingreso y tratamiento de datos e informaciones.
- b) Diagnósticos sobre las principales problemáticas del municipio puestos en una perspectiva regional y nacional.
- c) Directiva de priorización de problemas a partir del diagnóstico.
- d) Informes periódicos sobre tendencias a partir de un set de indicadores seleccionados (denuncias de delitos, faltas, detenciones, reportes de los vecinos, registros de los equipos de seguridad ciudadana) en los subsectores / territorios.
- e) Informe de identificación y caracterización de factores de riesgo
- f) Reporte SARA para problemas priorizados.
- g) Recomendación de intervenciones que atiendan las necesidades identificadas, priorizadas y validadas por las autoridades del municipio.
- h) Informe de seguimiento y evaluación de intervenciones. Informes de seguimiento a las medidas tomadas y los cambios / resultados de las intervenciones propuestas (evaluación).

Cada uno de los productos mencionados fruto del proceso de transformación de datos en información contenida en reportes, deben presentar datos integrados con sentido o significado, acompañado de apreciaciones, de exámenes o evaluaciones, de conclusiones y recomendaciones. A continuación, se presenta para cada producto recomendaciones y la operacionalización de éstos.

13.5. OPERACIONALIZACIÓN DE PRODUCTOS RECOMENDADOS

13.5.1. SISTEMA DE REGISTRO Y BASE DE DATOS CON ESTÁNDARES Y PROTOCOLOS DE INGRESO Y TRATAMIENTO DE DATOS E INFORMACIONES:

Los insumos de datos y antecedentes relacionados con la seguridad de un territorio provienen de distintas fuentes, tanto primarias como secundarias.

Dentro de las primeras se tienen antecedentes aportados por la propia comunidad recibidos por diferentes vías: por teléfono en forma de denuncias, llamados de emergencias, solicitudes, peticiones y también reclamos; producto de los patrullajes de los vehículos de seguridad ciudadana dispuestos para esos fines; encuestas elaboradas por la propia municipalidad; reuniones con la comunidad e instancias de participación de la sociedad civil, etc.

Por otro lado, existen fuentes secundarias de información como bases de datos de denuncias recibidas por Carabineros de Chile, así como también información provenientes de encuestas de victimización como la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC).

Estos datos y antecedentes al ser obtenidos de diversas fuentes, son recibidos por el equipo de analistas con formatos que varían enormemente. Sin embargo, los datos, independiente de su medio de recepción/obtención, deberán ser digitalizados y registrados en computadoras con la finalidad de tener un acceso rápido, pero también en red, y que pueda ser observado por diversos analistas al mismo tiempo. En este sentido, la existencia de protocolos y estándares claros para el registro de datos es fundamental.

A continuación se muestran tres bases de datos que se recomienda que cuente un observatorio de seguridad. Sin embargo, estas deberán ser adaptadas según las necesidades propias del territorio.

Tabla n°1: Bases de datos y campos.

Bases de datos	Campos de bases de datos
Denuncias e incidentes de seguridad ciudadana	Fecha_ocu; hora_ocu; dirección_ocu; unidad vecinal_ocu; tipo de lugar; tipo de incidente; descripción; unidad/depto receptor; fecha_rec; hora_rec
Oferta programática seguridad ciudadana	Programa_nom; Programa_cob; Programa_ingreso; Programa_ini; programa_ter; programa_plazo; BBPP_nom; BBPP_año; BBPP_obj; BBPP_pob; BBPP_lug; BBPP_res
Caracterización territorial	Lugar; dirección; unidad vecinal; tipo de lugar; carácter; problema1; problemaN; Admin_esp;

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que cada base de datos debe ser acompañada de un sistema de registro compuesto por los siguientes manuales y protocolos:

- Diagrama de flujos de captura, recolección, sistematización, validación y actualización.
- Manual descriptivo campos de información.
- Manual de ingreso y validación de la información.
- Protocolo de mantenimiento, respaldo y actualización.
- Base de datos relacional.

Además, se recomienda generar directrices de intercambio o flujos de datos, especialmente cuando los que sean de interés se encuentren en otras instituciones. Ello evitará que la colecta se vuelva una tarea extremadamente compleja.

13.5.2. DIAGNÓSTICOS SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

El diagnóstico es un elemento fundamental al momento de gestionar la seguridad local, en una perspectiva regional y nacional, que permite conocer las problemáticas existentes, las posibles causas y generar una línea de base sobre la cual poder evaluar en un futuro. En este contexto, un diagnóstico debe a lo menos (Guajardo, 2014):

- Indicar cómo se originan los problemas, cuándo y dónde suceden y quiénes son los responsables.
- Identificar factores que condicionan la ausencia o presencia de delitos, violencia o inseguridad.
- Determinar prioridades.
- Identificar características de delitos y hechos de violencia, así como sus efectos.
- Identificar recursos existentes para abordar los problemas identificados.

En definitiva, el diagnóstico debería generar un examen amplio de los problemas, considerando elementos que permitan la posterior toma de decisiones. La siguiente tabla presenta una recomendación para la operacionalización de este producto.

Tabla n°2: Diagnóstico.

Estructura del producto	Información a considerar	Fuentes de datos
Resumen ejecutivo	Exposición breve de lo que se abordará en el documento. Debe incluir un resumen de los resultados en base a las conclusiones, las premisas y recomendaciones.	
Introducción	Presentación del observatorio, sus objetivos y aspectos centrales del diagnóstico.	
Breve resumen diagnóstico y problemas priorizados año anterior	Principales conclusiones de diagnóstico y problemas priorizados el año anterior.	
Breve reseña metodológica	Tipo de análisis llevado a cabo, los métodos utilizados, el propósito del análisis, el cliente o usuario para quién se preparó el informe y, si procede, el detalle del período de tiempo cubierto por el análisis.	Bibliografía y registros del proceso (de campo y sistematización).
Caracterización del territorio	Del entorno, demográficos, de empleo, de sectores sociales, de segregación y de espacios significativos que contextualizan la realidad y los problemas del municipio o de la ciudad.	Encuesta territoriales - estadísticas policiales – diagnósticos anteriores –.
Caracterización general de la seguridad en el municipio	1. Tasa de denuncia por tipo de delito, principales manifestaciones de atentados a la propiedad, la integridad y la seguridad de las personas, otras formas de victimización. 2. Evolución de percepciones de inseguridad. 3. Desplazamiento de la delincuencia de un sector geográfico a otro o de una parte de la ciudad a otra. 4. Comparación con datos del país y de otros municipios similares, movimiento.	Mesas territoriales – programas que trabajan en el territorio determinado – etc.
Conclusiones, recomendaciones	Conclusiones y enumerar las recomendaciones que deben estar sólidamente basadas en el resultado del análisis.	
Anexos con información utilizada	Tablas y gráficos adicionales .	

Fuente: Elaboración propia.

13.5.3. PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS A PARTIR DEL DIAGNÓSTICO

A partir del diagnóstico se debe llevar a cabo una priorización de problemas para el territorio, los criterios para la priorización deben ser estándares y basarse en parámetros objetivos, subjetivos y complementarios (factibilidad, viabilidad, etc.), para favorecer el carácter autónomo de la selección de una u otra estrategia orientada a abordar los problemas en el territorio seleccionados.

En consecuencia, la priorización busca que el observatorio sea capaz de recabar la mayor cantidad de perspectivas y experiencias para definir factores que impactan en los problemas seleccionados, a fin de establecer recomendaciones para la disminución de la misma en el corto y largo plazo.

Tabla n°3: Priorización.

Operacionalización de los productos	Información a considerar	Fuentes de datos
Se deberá priorizar y establecer criterios priorización basados en parámetros objetivos, subjetivos y complementarios para favorecer el carácter autónomo de la selección de una u otra estrategia.	<p>Por sectores geográficos o sociales, percepción de inseguridad.</p> <p>Medidas visualizadas como esenciales para satisfacer estas prioridades.</p> <p>Grado de consenso sobre estas medidas.</p>	Diagnóstico

Fuente: Elaboración propia.

13.5.4. INFORMES PERIÓDICOS SOBRE TENDENCIAS

Estos informes periódicos sobre tendencias a partir de un set de indicadores seleccionados (denuncias de delitos, faltas, detenciones, reportes de los vecinos, registros de los equipos de seguridad ciudadana) en los subsectores / territorios permiten hacer un seguimiento al comportamiento de un set de indicadores y ver así cómo han evolucionado, esto debería ayudar a identificar indicadores críticos que necesitan un mayor análisis y llevar a cabo acciones para abordarlos. De la misma manera estos informes deberían apoyar el monitoreo de proyectos e iniciativas permitiendo la incorporación de nuevas acciones y actores, en caso de no estar alcanzando los resultados esperados.

El observatorio local de seguridad podrá trabajar con diferentes tipos de indicadores según su naturaleza, como se expone en el Módulo 10 de este Manual:

- **Indicadores de criminalidad y violencia:** miden la incidencia a través de tasas de delitos registrados en un periodo específico y en un lugar determinado. Son datos duros o estadísticos que sirven de referencia. La importancia de este tipo de indicadores deriva de las características socio-delictivas de barrios, municipios y ciudades donde se aplica la política, estrategia, plan o programa de prevención.
- **Indicadores de percepción de inseguridad:** La fuente más usual de información para este tipo de indicadores son las encuestas de percepción. Con ellos se busca medir la percepción de seguridad en:
 - El país, la entidad, el municipio y el barrio.
 - En espacios públicos como: el transporte público, plazas y parques, centros comerciales y la calle.
 - En espacios privados como: la casa, el trabajo o el lugar de estudio.

- Se intenta conocer la impresión de la ciudadanía sobre los lugares y circunstancias que le dan seguridad, o bien, mayor exposición a ser víctima de un delito.
 - Se plantea si han tomado medidas para evitar ser víctima.
- **Indicadores de actividad policial:** Estos indicadores ayudan a medir las áreas de desempeño de la policía, el énfasis en cada una de las tareas, la proporción de tiempo dedicado, el tipo de tareas asociadas, o el contingente asignado.
 - **Indicadores de vinculación entre policía y comunidad:** Permiten identificar de qué manera evalúa la comunidad el desempeño de la policía, la confianza que le genera y el trato que ha recibido de manera directa o indirecta.
 - **Indicadores de gestión institucional:** Estos indicadores contribuyen a la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso de los recursos y el grado de obtención de los objetivos propuestos. Permiten medir la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos humanos y financieros para el cumplimiento de las metas propuestas. Estos indicadores están relacionados con los sistemas de contraloría institucional.

El siguiente cuadro muestra la operacionalización recomendada para los informes periódicos de tendencias de los indicadores seleccionados.

Tabla n°4: Informes periódicos de tendencias.

Estructura del producto	Información a considerar	Fuentes de datos
Resumen ejecutivo	Exposición breve de lo que se abordará en el documento. Debe incluir un resumen de los resultados en base a las conclusiones, las premisas y recomendaciones.	Informe.
Breve reseña metodológica	Tipo de análisis llevado a cabo, los métodos utilizados, el propósito del análisis, el cliente o usuario para quién se preparó el informe y, si procede, el detalle del período de tiempo cubierto por el análisis.	Bibliografía y registros del proceso (de campo y sistematización).
Glosario de indicadores	Lista de indicadores que se analizarán.	
Indicadores y estadísticos relevante con su respectiva interpretación: tablas, gráficos, series históricas, mapas.	Análisis de ser de indicadores seleccionados.	Estadísticas policiales, encuestas de percepción, PLADECO, mapas <i>hot spots</i> (delictuales), información de ferias, reportes de organizaciones comunitarias, informes, actas de asesores territoriales, catastro de reclamos, denuncias de vecinos. Denuncias e incidentes de seguridad ciudadana Oferta programática seguridad ciudadana Caracterización territorial.
Conclusiones, recomendaciones	Conclusiones y enumeración de las recomendaciones que deben estar sólidamente basadas en el resultado del análisis.	

Fuente: Elaboración propia.

13.5.5. INFORME DE IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO

Tal como se ha planteado, existe un creciente consenso sobre la causalidad múltiple de la inseguridad urbana y la necesidad de analizar los factores de riesgo predominantes de acuerdo con la formas de violencia (violencias) y tipos de delitos (ver Módulo 2 de este Manual). Los factores de riesgo son elementos que aumentan la probabilidad de que una persona se comporte de manera violenta o sea víctima de la violencia.

En este sentido, los informes que hacen relación a los factores de riesgo deben incluir la explicación y descripción de los factores de riesgo a través de los indicadores seleccionados con el objetivo de que sirvan como referencia para la elaboración de recomendaciones de acciones que apunten a solucionar los problemas en el territorio.

Para la elaboración de estos reportes es necesario considerar todos los factores ya sean a nivel individual, relacional, comunitario y social, considerando que ningún factor por sí solo explica los hechos de violencia y que resulta clave la superación de estos factores de riesgo si se desea abordar los problemas de inseguridad desde su base.

El siguiente cuadro muestra la operacionalización de los informes de identificación y caracterización de factores de riesgo.

Tabla nº5: Informe de factores de riesgo.

Estructura de los productos	Información a considerar	Fuentes de datos
Resumen ejecutivo	Exposición breve de lo que se abordará en el documento. Debe incluir un resumen de los resultados en base a las conclusiones, las premisas y recomendaciones.	
Reseña metodológica	Tipo de análisis llevado a cabo, los métodos utilizados, el propósito del análisis, el cliente o usuario para quién se preparó el informe y, si procede, el detalle del período de tiempo cubierto por el análisis.	Documentos diseño observatorio.
Caracterización del problema	Identificación y caracterización del problema para el cuál se identificaran factores de riesgo.	Diagnóstico- informe de tendencia.
Caracterización de factores de riesgo para problema identificado	Elaboración de árbol de objetivos a partir de árbol de problema.	Diagnóstico - informe de tendencias- literatura existente- entrevistas, etc.
Conclusiones y recomendaciones	Conclusiones y enumerar las recomendaciones que deben estar sólidamente basadas en el resultado del análisis.	

Fuente: Elaboración propia.

13.5.6. REPORTE SARA PARA PROBLEMAS PRIORIZADOS

Tal como se ha planteado (ver Módulo 8 de este Manual), el objetivo de los reportes SARA es conocer la mayor cantidad de antecedentes sobre una situación determinada y analizar sus causas, para así recomendar posibles cursos de acción (respuesta) —por medio de acciones— que erradiquen las causas de ésta (o a lo menos la reduzcan o disminuyan), previo análisis de factibilidad (ver Módulo 9 en este Manual) para luego evaluar si la respuesta ha sido adecuada.

En general, este modelo es abordado para mejorar la efectividad de las intervenciones a través de análisis y respuestas para actuar sobre las condiciones (factores de riesgo social, situacional, oportunidades para el delito, etc.) que facilitan la génesis de problemas de inseguridad (objetiva y subjetiva) en los territorios.

El siguiente cuadro muestra la operacionalización recomendada para los reportes SARA.

Tabla n°6: Reportes SARA.

Estructura de los productos	Información a considerar	Fuentes de datos
Resumen ejecutivo	Exposición breve de lo que se abordará en el documento. Debe incluir un resumen de los resultados en base a las conclusiones, las premisas y recomendaciones.	Reporte Sara.
Reseña metodológica y breve descripción del plan de análisis y sus actividades de levantamiento y validación de la información.	Tipo de análisis llevado a cabo, los métodos utilizados, el propósito y plan de análisis, actividades de levantamiento y validación de la información y, si procede, el detalle del período de tiempo cubierto por el análisis.	Documentos diseño observatorio. Diagnóstico. Reportes Sara anteriores.
Caracterización del problema: Árbol de problema	Elaboración de árbol de problema a partir de problemas priorizados.	Diagnóstico- informe de tendencia.
Diseño de la respuesta: Árbol de objetivos, selección de alternativas de solución y análisis de factibilidad	Elaboración de árbol de objetivos a partir de árbol de problema.	Denuncias e incidentes de seguridad ciudadana. Oferta programática seguridad ciudadana. Caracterización territorial.
Conclusiones y recomendaciones	Conclusiones y enumeración de las recomendaciones que deben estar sólidamente basadas en el resultado del análisis.	

Fuente: Elaboración propia.

13.5.7. RECOMENDACIÓN DE INTERVENCIONES QUE ATIENDAN LAS NECESIDADES IDENTIFICADAS, PRIORIZADAS Y VALIDADAS POR LAS AUTORIDADES DEL MUNICIPIO.

A partir de los productos ya mencionados, el observatorio local de seguridad debería ser capaz de recomendar intervenciones que atiendan los problemas priorizados. Los reportes de recomendaciones de intervención deberían incluir escenarios alternativos y evitar sugerir una solución única, sobre todo cuando los resultados podrían tener importantes consecuencias.

En este sentido es importante recalcar que el observatorio no es el encargado de la ejecución de las intervenciones, si no de recomendarlas, apoyar con información útil para el proceso de implementación y hacer el seguimiento y evaluación de éstas.

Tabla n°7: Recomendación de intervenciones.

Estructura de los productos	Información a considerar
Resumen ejecutivo	Exposición breve de lo que se abordará en el documento. Debe incluir un resumen de los resultados en base a las conclusiones, las premisas y recomendaciones.
Intervenciones recomendadas con su debida justificación	Lista de intervenciones recomendadas de acuerdo a necesidades priorizadas. Las alternativas seleccionadas deben estar claramente justificadas.
Plan de implementación	Elaboración de Matriz de Marco Lógico, metas y carta Gantt.
Plan de monitoreo y evaluación	Indicadores (descripción, fuente, fórmulas de cálculo, tipo), metas, Línea base o medición previa, variación, verificadores.
Conclusiones y recomendaciones	Conclusiones y enumeración de las recomendaciones que deben estar sólidamente basadas en el resultado del análisis.

Fuente: Elaboración propia.

13.5.8. INFORME SE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE INTERVENCIONES

Tal como se ha planteado, no existen dudas sobre la relevancia de monitorear y evaluar lo que se hace en prevención, debido a que el examen de la ejecución de las intervenciones y los métodos de evaluación son elementos esenciales para una prevención eficaz en los que se debería invertir tiempo y recursos (como se describe en el Módulo 11 de este Manual).

El observatorio es el responsable del monitoreo y evaluación de las intervenciones ejecutadas en el territorio, lo cuál debe ser expresado en reportes de seguimiento y evaluación que entreguen información de la realidad antes de la implementación de la intervención permitiendo de esta manera estudiar los cambios y ver si estos se condicen los con objetivos planteados. A su vez, estos reportes deben incluir recomendaciones que permitan, si es necesario, llevar a cabo cambios con las acciones.

Por otro lado, las evaluaciones deberían ser útiles para la identificación de buenas prácticas que pudiesen o debiesen ser replicadas.

Tabla n°7: Reporte de seguimiento y evaluación.

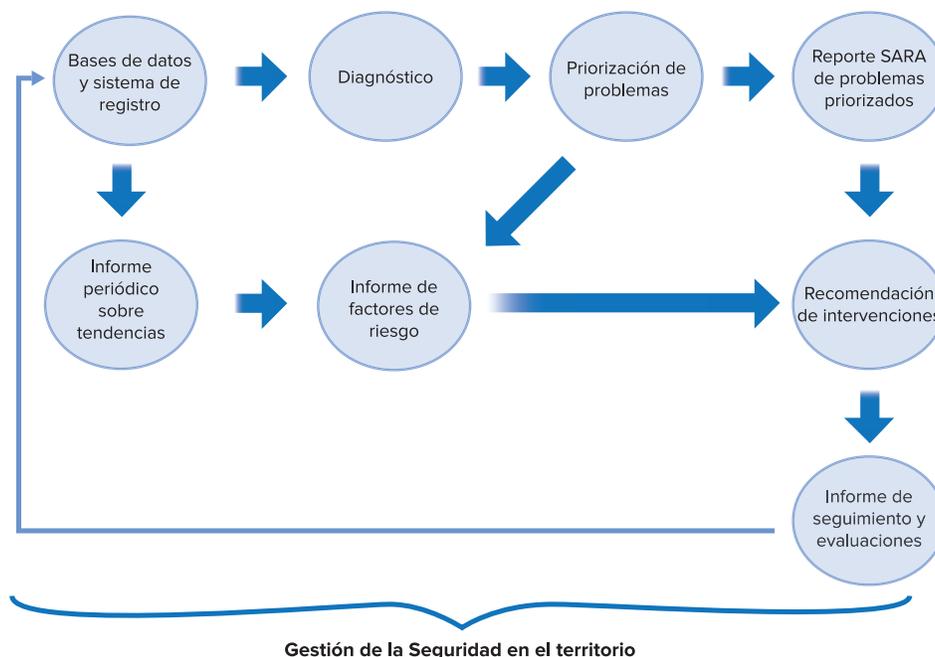
Operacionalización de los productos	Información a considerar
Resumen ejecutivo	Exposición breve de lo que se abordará en el documento. Debe incluir un resumen de los resultados en base a las conclusiones, las premisas y recomendaciones.
Reseña metodológica	Tipo de seguimiento o evaluación realizada, los métodos utilizados, actividades de levantamiento y validación de la información y, si procede, el detalle del período de tiempo cubierto por el análisis.
Línea base	Descripción realidad antes de implementar iniciativa o proyecto.
Medida implementadas	Descripción de intervención o proyecto al que se le realizará monitoreo o evaluación.
Estado de la implementación	Descripción del estado de implementación.
Análisis temporal y espacial de indicadores	Análisis de indicadores afectados por la implementación de la iniciativa o proyecto.
Resultados encontrados	Principales resultados encontrados.
Conclusiones y recomendaciones	Conclusiones y enumeración de las recomendaciones que deben estar sólidamente basadas en el resultado del análisis.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que los productos presentados se encuentran interrelacionados, por lo tanto no deben ser vistos de manera separada, sino más bien, entendidos como un sistema que considera la recolección de antecedentes, análisis, recomendaciones de intervenciones y seguimiento y monitoreo y que por lo tanto aportan a la gestión de seguridad en el territorio.

La figura n°1 resume el sistema y la secuencia de los productos presentados.

Figura n°1: Gestión de seguridad en el territorio.



Fuente: Elaboración propia.

Módulo 14

MODELO DE OBSERVATORIO Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD BASADA EN EVIDENCIA: ¿QUÉ SABEMOS?

Karla Escobar P.³⁷

14.1. INTRODUCCIÓN

En este módulo se abordan las principales dificultades y aciertos al momento de instalar o implementar observatorios locales de seguridad. Con base al examen de la experiencia de modelamiento de observatorios en dos comunas de Chile se destacan algunos factores determinantes para el éxito, vinculados a las capacidades de los gobiernos locales para la gestión de la seguridad en el territorio.

14.2. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- OEA (2013): Capítulo III: Los Observatorios Nacionales de Criminalidad y Violencia. En: Manual para la Creación de Observatorios Nacionales para la Criminalidad y Violencia. p. 26 – 55. Washington: Autor. Recuperado de: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/ManualObservatoriosNacionales.pdf>
- USAID (2012): Manual del Observatorio del Crimen: Concepto, Diseño, Desarrollo e Implementación. Recuperado de: http://rti.org/pubs/xxxx_spanish_usaid_guidebook_rs.pdf

14.3. MARCO CONTEXTUAL CHILENO

El marco legal para la instalación de un observatorio en Chile está dado por diversos documentos. Se identifican entre ellos la Constitución Política de la República, la Ley N° 18.695 Orgánica de Municipalidades, la Ley N° 20.502³⁸ que Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales.

- Artículo 101 de la Constitución: “Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. (...) Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”.
- Ley N° 18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades” y sus modificaciones: “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en la municipalidad”. “Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos del Estado, funciones relacionadas con el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política”.
- Artículo 10 de la Ley N° 18.695: “La coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre

³⁷ Socióloga, con postítulo en Prevención y Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Investigadora del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: kescobar@pazciudadana.cl

³⁸ Del 21 de febrero de 2011.

estos organismos (...) la coordinación deberá efectuarse sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los organismos respectivos”.

- Ley N° 20.502, Título Tercero: “Ejecución Territorial de la Política de Seguridad Pública”. Cada comuna “podrá llevar a cabo directamente planes y programas en materia de prevención y de seguridad ciudadana, de manera coherente con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior”.
- Proyecto de Ley que modifica la ley N° 18.695, y la ley N° 20.502: fortalecer el rol de las municipalidades en materia de seguridad pública, estableciendo un Plan Comunal de Seguridad Pública como instrumento de gestión comunal y creando los Consejos Comunales de Seguridad Pública como órganos de carácter consultivos de asesoría y colaboración con el alcalde en la confección del mencionado plan.

14.4. APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA CHILENA

Durante los años 2014 y 2015 la Fundación Paz Ciudadana realizó dos estudios sobre observatorios. El primero, basado en las metodologías de investigación-acción y en estudio de casos, que consistió en efectuar un acompañamiento y asesoría a dos municipios en el Gran Santiago con el interés de promover un observatorio local de seguridad (como se aborda en el Módulo 13 en este Manual).

El segundo estudio consistió en un análisis comparado (como se describe en el Módulo 5 de este Manual). Los aprendizajes acá presentados surgen de la sistematización de dicha experiencia.

En el estudio se logró identificar dificultades o nudos críticos que fueron comunes a la implementación de los observatorios en las comunas estudiadas. Estos nudos críticos muestran las principales amenazas a las que se enfrentan los municipios chilenos y, por qué no decirlo, los gobiernos locales a nivel latinoamericano, a la hora de implementar observatorios en sus territorios y bajo su jurisdicción/ administración. Los nudos críticos, clasificados de acuerdo a su incidencia en el proceso de implementación o en las actividades principales, se muestran a continuación:

Tabla n°1: Clasificación de nudos críticos³⁹

Inciden en implementación	Perjudican actividades principales
Institucionalidad débil.	Inexistencia de sistema integrado de datos.
Insuficiente e ineficiente intercambio de información con instituciones claves.	Sistema informático centrado en gestión.
Ausencia de planificación estratégica.	Ausencia de políticas de seguridad de la información.
Ausencia o informalidad de protocolos de gestión de información.	Ausencia de trabajo en equipo.
Escaso recurso humano.	Escasa capacitación continua a funcionarios.
Ausencia de difusión de productos.	Condiciones laborales desfavorables para funcionarios.
Ausencia de mecanismos para la gestión del conocimiento e identificación de buenas prácticas.	

Fuente: Elaboración propia.

³⁹ Los nudos críticos que se presentan en la tabla, fueron identificados durante el transcurso del proceso de acompañamiento que realizó la Fundación a las comunas piloto de este estudio. Por lo tanto, no necesariamente se observan en la actualidad.

14.5. NUDOS CRÍTICOS QUE INCIDEN EN LA IMPLEMENTACIÓN

Como ya se presentó en la tabla n°1, los nudos críticos que afectan la implementación de un observatorio se explican a continuación.

- i. **Institucionalidad débil:** si bien, en las comunas estudiadas, existía una voluntad político-estratégica para instalar y ejecutar un observatorio local de seguridad, la institucionalidad, en materia de seguridad, que existía en ambas comunas, en un principio, no era la adecuada. En este sentido, se encontraban problemas como:
 - Ausencia de una política local sobre prevención del delito o seguridad ciudadana.
 - Concentración de la toma de decisiones.
 - Visión limitada del abordaje de la seguridad en el nivel comunal (Martínez, 2015).
 - Ausencia la seguridad ciudadana como eje transversal en la institución (Lozano y Bustamante, 2014).
- ii. **Insuficiente e ineficiente intercambio de información con instituciones/agentes claves:** Se observó que muchas de las redes con las que contaban los equipos municipales para obtener información o datos que sirvieran como insumo al trabajo del observatorio, eran informales o incluso personales (Fundación Paz Ciudadana, 2014a). Asimismo, se observó, en primera instancia, que si bien el contacto con la comunidad existía, tampoco se visualizaba como una potencial red externa. Por otro lado al interior de las organizaciones se observó trabajo compartimentado y excesiva burocracia para solicitudes de datos.
- iii. **Ausencia de planificación estratégica:** la ausencia de este tipo de planificación derivó en que en los observatorios estudiados se perdieran en el mar de contingencia que es común a los gobiernos locales, y se definieran soluciones prácticas y reactivas sin el adecuado enfoque de problema.
- iv. **Ausencia o informalidad en protocolos de gestión de información:** al comenzar a ejecutarse los observatorios estudiados, no tenían definido protocolos formales que permitieran asegurar un flujo de información, un registro uniforme de los datos, un procesamiento estándar, así como tampoco un análisis específico para cada grupo de datos. Sin embargo, en la práctica se realizaban ciertos procedimientos de manera similar y con acuerdo entre los profesionales del equipo (Fundación Paz Ciudadana, 2014a).
- v. **Escaso recurso humano:** en uno de los observatorios estudiados, se identificó una escasez de profesionales que implicó una sobrecarga laboral para aquellos profesionales que seguían siendo parte del equipo del observatorio.
- vi. **Ausencia de difusión de productos:** la ausencia de mostrar a otros lo que se realiza al interior de este equipo de trabajo afecta en la medida en que no se visualiza el aporte del observatorio a nivel local.
- vii. **Ausencia de mecanismos para la gestión del conocimiento e identificación de buenas prácticas:** Este nudo crítico se observó en uno de las comunas estudiadas, debido al poco tiempo de implementación de la otra comuna. Sin embargo, es relevante ya que por la ausencia de un plan de monitoreo y evaluación de las acciones desarrolladas en el observatorio, no es posible identificar si alguna de las actividades desarrolladas ha tenido impacto o ha mostrado evidencia sobre su utilidad.

14.6. NUDOS CRÍTICOS QUE PERJUDICAN LAS ACTIVIDADES PRINCIPALES

Como se mencionó anteriormente, en las experiencias piloto estudiadas se observaron nudos críticos que afectan de manera directa la correcta ejecución de las actividades principales, pero que no ponen en juego la implementación del observatorio local.

- i. **Inexistencia de sistema integrado de datos:** al interior de las instituciones estudiadas existían distintos sistemas de registro de información que no dialogaban entre sí impidiendo complementar los antecedentes y generar información (Fundación Paz Ciudadana, 2015).
- ii. **Sistema informático centrado en gestión:** si bien en ambas comunas existían sistemas informáticos para el registro y, en algunas ocasiones, procesamiento de datos, la lógica que imperaba en el sistema era de gestión de las actividades operativas o de terreno de la institución, por tanto no estaba pensado para realizar análisis que permitieran observar los problemas de inseguridad a nivel local.
- iii. **Ausencia de políticas de seguridad de la información:** no se contaba con una definición a nivel institucional orientada a la protección de la información, tanto de aquella producida internamente como externamente, en la totalidad del ciclo de vida de la información: creación, modificación, almacenamiento, uso o difusión, mantenimiento y eliminación.
- iv. **Ausencia de trabajo en equipo:** a nivel general al interior de las instituciones, no se observaba un trabajo que facilitara el flujo de la información, así como tampoco el desarrollo de análisis con lógica multidisciplinaria. Al contrario se observaban parcelas de trabajo que redundaba en duplicidad de funciones y productos.
- v. **Escasa capacitación continua a funcionarios:** se observó la ausencia de un plan de perfeccionamiento a los funcionarios en específico en los temas relativos a la seguridad pública o ciudadana. Existía acceso a capacitaciones, en su mayoría, solicitadas y gestionadas directamente por los profesionales de los equipos de trabajo.
- vi. **Condiciones desfavorables para funcionarios:** las condiciones de trabajo en las que se encontraban los equipos de los observatorios no eran las óptimas para garantizar sostenibilidad, existían contratos a honorarios, carga laboral excesiva, lo cual implicaba una alta rotación de personal. Esto pone en jaque el desarrollo de las actividades de servicios del observatorio, pero que además en situaciones graves puede llegar a afectar la implementación del mismo.

14.7. FACILITADORES

Hasta aquí se han presentado sólo los nudos críticos identificados en el proceso de sistematización de las experiencias piloto de observatorios locales de seguridad. Sin embargo, los aprendizajes y recomendaciones también derivan de aquellos aspectos facilitadores del proceso de instalación.

La siguiente figura muestra los facilitadores que permitieron la instalación de observatorios en las comunas estudiadas.

Figura n°1: Facilitadores para instalación de observatorios.



Fuente: Elaboración propia en base a sistematización de experiencias piloto.

14.8. MODELO DEL OBSERVATORIO LOCAL DE SEGURIDAD

A la luz del estudio de caso realizado, se distinguen algunas recomendaciones para el proceso de implementación de observatorios locales de seguridad.

Tabla n°2: Nudos críticos y recomendaciones.

Nudos Críticos	Recomendaciones
Institucionalidad débil.	Crear o fortalecer institucionalidad.
Insuficiente e ineficiente intercambio de información con instituciones claves.	Articular alianzas estratégicas.
Ausencia de planificación estratégica.	Diseñar planificación estratégica.
Ausencia o informalidad de protocolos de gestión de información.	Definir protocolos y estándares.
Inexistencia de sistema integrado de datos.	
Sistema informático centrado en gestión.	
Ausencia de políticas de seguridad de la información.	
Escaso recurso humano.	Definir y disponer recursos.
Ausencia de trabajo en equipo.	
Escasa capacitación continua a funcionarios.	
Condiciones laborales desfavorables para funcionarios.	
Ausencia de difusión de productos.	Difusión constante.
Ausencia de mecanismos para la gestión del conocimiento e identificación de buenas prácticas.	Monitoreo y evaluación constante.

Fuente: Elaboración propia en base a sistematización de experiencias piloto.

14.8.1. CREAR O FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD

Considerando el nudo crítico de institucionalidad débil, el municipio o gobierno local debiese ser capaz de fortalecer o crear una institucionalidad que permita instalar dentro de su lógica organizacional al equipo profesional del observatorio. Por lo tanto, el municipio debiese contar con:

- Unidad administrativamente encargada de problemas de inseguridad.
- Plan local de seguridad o PLADECO con problemas priorizados en seguridad.
- Crear observatorio como acto administrativo (OEA, 2013).
- Voluntad político-estratégica (Lozano y Bustamante, 2014) de la autoridad local y delineada por toda la institución.
- Disposición de recursos para el funcionamiento del observatorio.

14.8.2. ARTICULAR ALIANZAS ESTRATÉGICAS

De acuerdo con las experiencias analizadas en el estudio, uno de los nudos críticos fundamentales es la ausencia o insuficiente establecimiento de alianzas estratégicas, tanto intra como extra municipio. Por tanto se recomienda:

- Generar alianzas con todas las instituciones y/o departamentos que sean fuentes de información (OEA, 2013; USAID 2012).
- Alianzas con organizaciones técnicas en la materia (Franco y Serrano, 2009).
- Protocolizar las alianzas (Fundación Paz Ciudadana, 2015).

14.8.3. DISEÑAR UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Planificar las acciones del observatorio es un factor fundamental para el funcionamiento, pero esta planificación no es cualquiera sino que se recomienda que sea estratégica. Esto implica definir:

- Misión, visión, valores y propósito actual (USAID, 2012).
- Objetivos o componentes de trabajo.
- Indicadores y metas.
- Actividades y plazos.
- Responsables.
- Supuestos.
- Presupuesto o costos.

14.8.4. DEFINIR PROTOCOLOS Y ESTÁNDARES

Este paso es esencial para el propósito del observatorio. Se debiesen definir previamente protocolos y estándares de gestión de información para:

- Recolección: fuentes de información, flujos de información, validación y verificación de fuentes.
- Registro de datos: bases de datos, respaldo y seguridad.
- Procesamiento.
- Validación.
- Análisis de datos.

Los protocolos diseñados y los estándares establecidos deberán ser evaluados y revisados al menos anualmente, para asegurarse de que facilitan el trabajo en lugar de obstaculizarlo.

14.8.5. DEFINIR Y DISPONER RECURSOS

Se recomienda la definición y disposición de los recursos para el adecuado desarrollo del observatorio.

Será prioritario definir para el recurso humano:

- Equipo técnico profesional multidisciplinario.
- Necesidades de capacitación y expertise.
- Perfil definido de habilidades y competencias.
- Perfiles de cargo.
- Política de perfeccionamiento continuo (Tudela, 2014a).
- Condiciones laborales y sueldos acordes al mercado.

En términos de los recursos físicos:

- Espacio físico (oficina).
- Estaciones de trabajo y computadores, con conexión a internet.
- *Software* de uso libre.

Por último, los recursos económicos dependerán de las necesidades y los productos que definirá el observatorio.

14.8.6. DIFUSIÓN

Finalmente, la difusión de la creación, acciones y resultados del observatorio, también es importante. Esto facilita:

- El conocimiento del observatorio.
- Afianzar las confianzas.
- Reafirmar la existencia del observatorio en la comuna.

Para esto se debe definir:

- Información a entregar.
- A quién.
- Tipo de difusión: reservada, *accountability*, etc.

14.8.7. MONITOREO Y EVALUACIÓN CONSTANTE

Es esencial que a medida que el observatorio local ejecute sus actividades, que se desarrolle un proceso de monitoreo y evaluación de sus acciones, indicadores y metas previamente propuestas. Considerando que esta etapa es fundamental, se debe planificar desde el momento de diseño de las actividades anuales del observatorio.

El proceso de monitoreo podrá ser interno, ejecutado por el mismo equipo del observatorio, como externo, más enfocado a una supervisión de las gestiones del observatorio (USAID, 2012) y será tarea a realizar por el jefe a cargo de la unidad donde se instale el observatorio.

Por último, también se recomienda que el observatorio sea el ente encargado de medir el éxito de los proyectos

o iniciativas realizadas; y de rescatar los aprendizajes de la experiencia ya sea a través de un sistematización como la identificación de buenas prácticas.

14.9. CONCLUSIONES

La instalación de un observatorio local de seguridad, tiene el potencial para generar cambios en la gestión de seguridad a nivel territorial, a partir del análisis de los problemas de inseguridad de la comuna. Para esto requiere de la superación de los nudos críticos que se presenten, en especial aquellos que inciden en su implementación, como el fortalecimiento de la institucionalidad, la generación de alianzas para flujos de información, la correcta gestión de información que permita tener certezas de la confiabilidad y validez de los datos, etc. todo esto enmarcado en una planificación estratégica de las acciones del observatorio.

Además, se debe evaluar lo realizado, sólo de esta forma se sabrá el impacto del análisis delictual realizado por el equipo del observatorio en la calidad de vida de la comunidad y se podrán identificar buenas prácticas respecto de las capacidades de gestión local para la prevención del delito, la violencia e inseguridad.

Bibliografía

- Acero, H.; Miraglia, P. y Pazinato, E. (2012). Estrategias Locales de Seguridad Ciudadana. Urb-al III. Recife: Editora Previsual.
- Altolarrigue, M. (2003). Seguridad ciudadana en el hemisferio. Revista IIDH, 38, p. 289-312. Recuperado de: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/BD_157895943/Revista%20IIDH%2038.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos.Interno%2FBD_157895943%2FRevista+IIDH+38.pdf
- Arriagada, I. y Godoy, L. (2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. Revista de la CEPAL, 70, p. 107-131. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19264/arriagada.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). Fortalecimiento Institucional y Políticas de Seguridad Ciudadana. <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/fortalecimiento-institucional,2669.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013). Anexo 2. Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. Guía metodológica. Versión 2013. Washington: Autor. Recuperado de: <http://www.igc.org.ar/metropolitanolerna/Docs/1.Info-Referencia/ICES-BID/ICES-Anexo2Indicadores.pdf>
- Banco Mundial (2003). Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina. Washington, D.C.: Autor. Recuperado de: <http://www.amuprev.org/documentos/758246568.pdf>
- Bassaletti, E. (2014). Módulo 17: Análisis del problema. En: Fundación Paz Ciudadana. Manual de entrenamiento en análisis delictual. "Procedimientos para el análisis delictual y la reducción de delitos en espacios públicos". Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.
- Batenson, R. (2009). The Political Consequences of Crime Victimization in Latin America. Comparative Politics Workshop. Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/multicountry/2008-crimevictimization.pdf>
- Bergman, M. y Whitehead, L. (2009). Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America. Notre Dame, Estados Unidos: University of Notre Dame Press.
- Blanco, J. (2012). La gestión de información y el análisis delictual en el marco de persecución penal para delitos de alta complejidad. Conceptos (26), p. 1-21.
- Blanco, J. y Tudela, P. (2010). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. Conceptos, 19. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/conceptos-no-19-retos-de-la-politica-publica-para-la-participacion-ciudadana-en-la-coproduccion-de-la-seguridad/>
- Boba, R. (2000). Guidelines to Implement and Evaluate Crime Analysis and Mapping in Law Enforcement Agencies. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice.
- Boba, R. (2010). Interpretando estadísticas y datos delictuales. En Tudela, P. (Ed.) Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. p. 81-105. Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/analisis-delictual_2010.pdf
- Boletín N° 9601-25 (24 septiembre 2014). Proyecto de Ley. Modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, y la ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, permitiendo la creación de los consejos comunales y los planes comunales de seguridad pública. Recuperado de: <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>

- Bonnefoy J., Armijo M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
- Brantingham, P. y Faust, F. (1976). A conceptual Mode of Crime Prevention. En: Newburn, T (Ed.). Key Readings in Criminology, p.554-558, Willan Publishing.
- Bruce, C. (2010). Fundamentos del análisis delictual. En Tudela, P. (Ed.). Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. p. 27-55. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/analisis-delictual_enfoque.pdf
- Bruce, C. (2012). El análisis de umbral. En: Varela, F. (Ed.) Análisis delictual: Técnicas y metodologías para la reducción del delito. Santiago, Chile: Fundación paz Ciudadana. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2012/07/analisis-delictual-tecnicas_2012.pdf
- Bruce, C. (2013). Personas, lugares, patrones y problemas. Sintetizando las mejores prácticas del análisis delictual. En: Varela, F. (Ed.). Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts y Motorola Solutions Foundation. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/analisis-delictual_enfoque.pdf
- Buvinic, M.; Morrison, A.; y Shifter, M. (2003). La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cámara de Comercio de Bogotá, Colombia. (2015). Sitio de la Cámara de Comercio de Bogotá. Recuperado de: <http://www.ccb.org.co/Investigaciones-Bogota-y-Region/Seguridad-Ciudadana>
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2008a). Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas. Montreal: Danalco Impressions. Recuperado de: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Informe_internacional_sobre_la_Prevencion_de_la_criminalidad_y_la_seguridad_cotidiana_ESP.pdf
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2008b). Compendio internacional de prácticas sobre prevención de la criminalidad. Montreal: Danalco Impressions. Recuperado de: https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/ICPC/Base_resolution_Compendio_internacional_pr%C3%A1cticas_prevncion_criminalidad.pdf
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2010). Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas. Montreal: Danalco Impressions. Recuperado de: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/prevencion_de_la_criminalidad_y_la_seguridad_cotidiana_ESP_01.pdf
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012). Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas. Montreal: Danalco Impressions. Recuperado de: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/International_Report/CIPC_informe_2012.pdf
- CISALVA. (2008). Sistematización de Experiencias sobre Sistemas de Vigilancia, Observatorios o Sistemas de Información en Violencia en América Latina: Observatorios de Violencia: Mejores Prácticas. Cali, Colombia: Centro Editorial Catorse SCS. Recuperado de: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/2502/OPS%2520CISALVA%2520Manual%2520Observatorios%2520%282008%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- CISALVA (2013). Análisis de los homicidios en seis países de América Latina. Recuperado de: http://sisvi.mj.go.cr/meshcms/themes/sisvi/Doc/Analisis_de_los_homicidios_en_seis_paises_de_America_Latina.pdf
- Clarke, R. y Eck, J. (2008). 60 pasos para ser un analista delictivo. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales Magisterio Nacional. Recuperado de: http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60_StepsMexicoNacional.pdf
- Córdoba, H.; Medina, H.; y Orjuela, S. (2014). Grupo de gestión de información: consolidación, articulación, estandarización de la investigación penal en contexto. En: Fundación Paz Ciudadana. Buenas prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2014. p. (143-156). Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina-2014/>
- Dammert, L. (2009). Violencias, Crimen e Inseguridad en América Latina. Desafíos para la Democracia. En: Dammert, L. (Ed.) Crimen e inseguridad, Políticas, temas y problemas en las Américas. p. 161-188. Santiago, Chile: Catalonia/FLACSO.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). La prevención del delito en Chile. Una visión desde la Comunidad. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Dammert, L. y Lagos, M. (2012) La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- De la Fuente, J. (2010). ¿Qué es la metodología de Marco Lógico y para qué sirve? Caja de Herramientas. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Ing. Industrial, Universidad de Chile. Recuperado de: http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2012/06/3_Marco_Logico.pdf
- Decreto N° 100. (22 septiembre 2005). Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Chile.
- Díaz, F. y Meller, P. (2012). Violencia y Cohesión Social en América Latina. Santiago: CIEPLAN
- Dirección de Presupuestos (2005). ¿Por qué medir indicadores de gestión? Santiago, Chile: Autor. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22215_doc_pdf.pdf
- Di Tella, R.; Edwards, S.; Schargradsky, E. (Eds.) (2010). The economics of crime: lessons for and from Latin America. Chicago: The University of Chicago Press.
- Echavarría, L.; Arango, C.; Lopera, C.; Morales, N.; y Urán, S. (2012). Sistema de información para la seguridad y convivencia: una buena práctica en análisis delictual para la ciudad de Medellín, Colombia. En: Tudela, P. Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina. p. 74-88. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina/>
- Florida Regional Community Policing Institute (FRCPI) (2006). Vigilancia comunitaria y solución de problemas. St. Petersburg, Florida: St. Petersburg College. Recuperado de: <http://cop.spcollege.edu/Training/ProblemSolve/ES/ProblemSolving-SPANISHCourseManual-March06.pdf>
- Fondo de Población de Naciones Unidas (2004). Glosario de términos de planificación, seguimiento y evaluación. Herramienta N° 1: División de Servicios de Supervisión. Nueva York: Autor. Recuperado de: <http://preval.org/documentos/00702.pdf>
- Foret, A. y López, C. (2011). Selección y priorización de casos como estrategia de investigación y persecución penal. En: Ambos, K. (Ed.). Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado. p.229-253. Bogotá, Colombia: GIZ.

- Franco, M. y Serrano, A. (2009). Observatorios del delito en Colombia: funciones y propósitos. *Criminalidad*, 51(1), p.193-207. Recuperado de: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol51_1/09observatorio.pdf
- Frühling, H. (2012). La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5688?locale-attribute=en>
- Fuentes, C.; Basombrío, C.; Dellasoppa, E. y Frühling, H. (2011). Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Fundación Paz Ciudadana (2013a). Propuesta de Modelo de Observatorio Comunal. Documento de trabajo interno. Santiago.
- Fundación Paz Ciudadana (2013b). La tercera generación de políticas públicas de seguridad que Chile necesita. Santiago. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/09/propuestas-paz-ciudadana-2014-2018.pdf>
- Fundación Paz Ciudadana (2014a). Primer Informe. Diagnóstico de capacidades para la gestión de la seguridad ciudadana. Proyecto Fortalecimiento Institucional e Implementación del Observatorio de la Seguridad Ciudadana de PROSEGURIDAD Lo Barnechea 2013-2014. Santiago: Autor.
- Fundación Paz Ciudadana (2014b). Segundo Informe. Propuesta de Solución de Nudos Críticos. Proyecto de Fortalecimiento Institucional e Implementación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de PROSEGURIDAD, Lo Barnechea 2013-2014. Santiago: Autor.
- Fundación Paz Ciudadana (2015a). Quinto Informe. Seguimiento y Evaluación del funcionamiento del observatorio. Proyecto Fortalecimiento Institucional e Implementación del Observatorio de la Seguridad Ciudadana de PROSEGURIDAD Lo Barnechea 2013-2014. Santiago: Autor.
- Fundación Paz Ciudadana (2015b). Manual de capacitación para la elaboración de Planes Comunales de Seguridad Pública 2015. Equipos Comunales Línea 3: Zona Metropolitana Sur Oriente. Licitación ID: 654478-7-LP15 SPD / MISP. Fundación Paz Ciudadana y Subsecretaría de Prevención del Delito / Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Fundación Paz Ciudadana (2015c). Balance de la delincuencia en Chile. Radiografía del sistema de seguridad y justicia en Chile. Agosto. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/08/balance-de-la-delincuencia-en-chile-fpc-17-agosto-2015.pdf>
- Gajardo, E. (2014). Módulo 3: El ciclo de la inteligencia y la gestión de información. En: Fundación Paz Ciudadana. Manual de entrenamiento en análisis delictual. "Procedimientos para el análisis delictual y la reducción de delitos en espacios públicos". p. 32-46. Santiago: Autor.
- Guajardo, C. (2014). Guía práctica para los municipios de Chile: Orientaciones para abordar los desafíos de trabajo de los Planes Comunales de Seguridad Pública. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Guajardo, C. (2015). Desafíos del análisis criminal para una mayor eficacia en la prevención a través de los gobiernos locales. En: Guajardo, C.; Maino, M.; Rojas, A. y Tudela, P. Recomendaciones y estándares para un análisis criminal más eficaz en organizaciones de prevención del delito y persecución penal en América Latina. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. p. 56-66 Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/recomendaciones-y-estandares-para-un-analisis-criminal-mas-eficaz-en-las-organizaciones-de-prevencion-del-delito/>

- IACA (2004). Exploring Crime Analysis: Readings on Essential Skills. Overland Park, KS: Author.
- IACA (2011). Crime Pattern Definitions for Tactical Analysis. Standards, Methods, & Technology (SMT) Committee. Overland Park, KS: Author. Recuperado de: http://www.iaca.net/Publications/Whitepapers/iacawp_2011_01_crime_patterns.pdf
- IACA (2014). Definition and Types of Crime Analysis. [White Paper 2014-02]. Overland Park, KS: Author. Recuperado de: http://www.iaca.net/Publications/Whitepapers/iacawp_2014_02_definition_types_crime_analysis.pdf
- Lahera, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (2013). Informe 2013. Santiago: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf
- Ley N° 18.695. (31 marzo 1988). Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile. Chile
- Ley N° 20.502. (21 febrero 2011). Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol. Diario Oficial de la República de Chile. Chile
- Lozano, J. y Bustamante, M. (2014). Unidad Técnico Metodológica: Uso y manejo de la información en el centro de la gestión en seguridad. Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2014. p. (25-36). Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina-2014/>
- Martínez, R. (2015). Implementación Observatorio de Seguridad Ciudadana, Municipalidad de Lo Barnechea. Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2015. p. (61-72). Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-en-analisis-delictual-en-america-latina-2015/>
- Matos, R. (2005). Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo, Revista de Ciencias Sociales, 11(2), p. 360-380. Recuperado de: <http://monitoreoyevaluacion.info/biblioteca/items/show/438>
- Medina, J. y Barberet, R. (2014) Políticas públicas de seguridad y prevención: Materia Docente de la UOC. Universitat Oberta de Catalunya.
- Mertz, C. (2013) Delincuencia en Chile: diagnóstico y propuestas. Santiago, Chile: Grupo Res Pública Chile. Recuperado de: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/delincuencia-en-chile-diagnostico-y-propuestas-catalina-mertz.pdf>
- Mokate, K. (2000). El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Recuperado de: http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2005/governanca_2005_El_Monitoreo_Y_La_Evaluacion.pdf
- Muggah, R. y Aguirre, K. (2013). Evaluar y responder a la violencia juvenil en América Latina: inspeccionando la evidencia. Recuperado de: <https://www.worldwewant2015.org/es/node/307416>
- Observatorio Ciudadano Prevención, Seguridad, Justicia Chihuahua. (2015). Sitio del Observatorio Ciudadano Prevención, Seguridad, Justicia Chihuahua. Recuperado de: http://observatoriochihuahua.org/noticias/?page_id=949
- OEA (2008). La Seguridad Pública en las Américas. Restos y oportunidades. Washington D.C.: Autor. Recuperado de: <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>
- OAE (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012. Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados miembros de la OEA. Recuperado de: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>

- OEA (2013): Manual para la Creación de Observatorios Nacionales para la Criminalidad y Violencia. Washington. Recuperado de: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/ManualObservatoriosNacionales.pdf>
- OMS (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud, resumen. Washington D.C.: Autor. Recuperado de: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112670/1/9275315884_spa.pdf
- ONU-HABITAT (2009). Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago, Chile: Editorial Valente Limitada. Recuperado de: <http://derecho.uahurtado.cl/programas/seguridad-ciudadana/publicaciones/guia-para-la-prevencion-local-hacia-politicas-de-cohesion-social-y-seguridad-ciudadana/>
- Paulsen, D.; Bair, S.; & Helms, D. (2010). Tactical crime analysis: Research and investigation. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis.
- PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Recuperado de: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html
- Ponjuán, G. (2004). Gestión de la información: dimensiones e implementación para el éxito organizacional. Rosario: Ediciones Nuevo Paradigma.
- Pousadela, I. (2014). What Works in the Criminal Justice System And What Doesn't: A 200-11 Update on Policing, Courts, and Corrections. Inter-American Development Bank. Institutions for Development Sector. Policy Brief Nq. IDB-PB-227. July 2014. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6544/ICS%20PB%20What%20Works%20in%20the%20Criminal%20Justice%20System.pdf?sequence=1>
- Rojas, A. (2015). Acotamiento de los indicadores de eficiencia, resultados e impacto en los componentes del plan local de seguridad. Manual de capacitación para la elaboración de Planes Comunales de Seguridad Pública 2015. Equipos Comunales Línea 3: Zona Metropolitana Sur Oriente. Licitación ID: 654478-7-LP15 SPD / MISP. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Subsecretaría de Prevención del Delito / Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Rojas, C., Tudela, P. y Villarroel, J. (2014). Módulo 17: El análisis estratégico: La mirada de largo plazo del problema de la delincuencia. En: Fundación Paz Ciudadana. Manual de entrenamiento en análisis delictual. "Procedimientos para el análisis delictual y la reducción de delitos en espacios públicos" Santiago, Chile: Autor.
- Schleider, T., Perticone, A. y Repoli, C. (2015). División del territorio en áreas de análisis para la implementación de un patrullaje preventivo inteligente. Publicado en: Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2015 / Fundación Paz Ciudadana. 2015. pp.41-59.
- Seligson, M.; Smith, A.; y Zechmeister, E. (2013). Cultura política de la democracia en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. Nashville: Vanderbilt University. Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO885es.pdf>
- Sepúlveda, M. (2010). Análisis delictual, conceptos básicos. En Tudela, P. (Ed). Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Shaw M. (2001). El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades. Montreal: CIPC. Recuperado de: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/2005-1999/2001.ESP.El_Papel_Del_Gobierno_Local_En_La_Seguridad_De_Las_Comunidades.pdf
- Sherman L. (2012) Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5503?locale-attribute=en>

- Sherman, L. (2013). El auge de la actividad policial basada en la evidencia: Focalización, testeo y seguimiento. Recuperado de: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/Sherman_Rise_of_EBP__en__Español__2013.pdf
- Sherman L., Farrington D., (2002). Maryland Scientific Methods Scale, En: Sherman, L; Farrington, D.; Welsh, B. & MacKenzie, D. (Ed.). Evidence-Based Crime Prevention. p.13-21. London: Routledge.
- Smith, S. y Bruce, C. (2009). Fundamental Workbook. Boston: International Associations of Crime Analysts (IACA).
- Srur J., (Ed.). (2014) ¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América latina y el Caribe. Banco Interamericano del Desarrollo.
- Subirats, J. y Gomá, R. (1998): Democratización, Dimensiones de Conflicto y Políticas Públicas en España. En: Gomá, R. y Subirats, J. (Ed.). Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno. p. 13-36. España: Ariel Ciencia Política.
- Taylor, R (2008). La tesis de las incivildades o de “las ventanas rotas”. En: Ortiz de Urbina, I. y Ponce, J. (Eds.). Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional. p. 261-272. Barcelona, España: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Tilley, N. y Laycock, G. (2010). De la prevención del delito a la ciencia del delito. En: Fundación Paz Ciudadana. Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Santiago, Chile: Autor.
- Torres, P. (Ed.) (2014). Políticas públicas para la justicia. México. D.F.: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Tudela, P. (2009). La gestión de la seguridad pública y ciudadana en países en el Cono Sur: condiciones necesarias para el desarrollo de políticas y la ejecución de programas. Revista Estudios Policiales, 4, p. 122-146. Recuperado de: <http://www.asepol.cl/publicaciones/estudios-policiales-n4.html>
- Tudela, P. (2010). El rol del análisis delictual en las estrategias de reducción del delito: COP, POP e ILP. Presentación en el “Primer Congreso Internacional de Criminología: Una mirada hacia los fenómenos emergentes”. Taller sobre análisis criminal, realizado en Santiago, 3 de diciembre de 2010. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/el-rol-del-analisis-delictual.pdf>
- Tudela, P. (2012). Análisis delictual y buenas prácticas en Sudamérica: lecciones y retos. En: Tudela, P. (Ed). Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2012. Santiago: International Association of Crime Analysts, Fundación Paz Ciudadana, Motorola Solutions Foundation. p.7-22. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2012/06/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual.pdf>
- Tudela, P. (2013). ¿Por qué Chile tiene problemas de delincuencia mucho menores que los demás países latinoamericanos? Aprendizajes sobre la gestión de la seguridad en Chile para facilitar la gestión de conocimiento en la región. En: Seminario “The Other Side of the Story: Explaining Low Rates of Crime and Violence in Chile, Costa Rica, Nicaragua, and Uruguay”. Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington. Recuperado de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chile_Patrico%20Tudela.pdf
- Tudela, P. (2014a). Análisis criminal: Factores críticos para una mayor eficacia en la prevención y persecución penal. En: Guajardo, C. (Ed). Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2014. p. 11 -22. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2014/08/buenas-practicas-analisis-2014_reducido.pdf
- Tudela, P. (2014b): Técnicas y Fuentes de Datos: Estándares de uso I. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Tudela, P. (2015a). Análisis criminal, proactividad y desarrollo de estrategias policiales basadas en la evidencia. Revista Criminalidad, 57 (1), p. 137-152.

- Tudela, P. (2015b). Módulo 12: Indicadores objetivos y subjetivos de seguridad. Taller de Capacitación para el Observatorio Local de San Joaquín. Noviembre, Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Tudela, P. (Ed). (2010). Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/12/analisis-delictual_enfoque.pdf
- UNODC (1999). Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones. Documento de trabajo preparado por la Secretaría. A/CONF.187/7. Xº Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/10th_Congress_2000/014_ACONF.187.7_Effective_Crime_Prevention_S.pdf
- UNODC (2002). Medidas para promover la prevención eficaz del delito ECOSOC RES. 2002/13. En: Resoluciones y decisiones aprobadas por el Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2002. Recuperado de: <http://www.cinu.org.mx/negocios/resoluciones.pdf?Open&DS=E/2002/INF/2/>
- UNODC (2007a). Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana ECOSOC RES. 1995/9. En: Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf
- UNODC (2007b). Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf
- UNODOC (2009). Manual de encuestas de victimización. Viena: Autor. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_Victimization_surveys_2009_spanish.pdf
- UNODC (2010). Informe del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_18/V1053831s.pdf
- UNODC (2011a). Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia. Recopilación de instrumentos de evaluación de justicia penal. Nueva York: Autor. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/CrimePreventionAssessemntTool_Spanish.pdf
- UNODC (2011b). Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito. Viena: Autor. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf
- UNODC (2013) Manual de capacitación sobre vigilancia en el espacio urbano. Viena: Autor. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_PolicingUrbanSpaces_ESP_LR_final_online_version.pdf
- USAID (2012): Manual del Observatorio del Crimen: concepto, diseño, desarrollo e implementación. Recuperado de: http://rti.org/pubs/xxxx_spanish_usaid_guidebook_rs.pdf
- Vázquez, C. y Soto, C. (2013). El análisis geográfico del delito y los mapas de la delincuencia. Revista de derecho penal y criminología UNED, 9, p. 419-448. Recuperado de: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:revistaDerechoPenalCriminologia-2013-9-7110&dsID=Documento.pdf>
- Welsh, B. C., y Farrington, D. P. (2012). Science, politics, and crime prevention: Toward a new crime policy. Journal of Criminal Justice, 40(2), 128-133.

- White, M. (1985). Intelligence management. En: Cronin, B. Information management from strategies to action. London: ASLIB
- Woodman, L. (1985). Information management in large organizations. En: Cronin, B. Information management from strategies to action. London: ASLIB
- Yahaira, M. (2014). Guía para la elaboración de planes locales de prevención de la violencia. San José, Costa Rica: Ministerio de Justicia. Recuperado de: http://mjp.go.cr/vicepaz/index.php/documentos/doc_download/112-guia-para-la-elaboracion-de-planes-locales-de-prevencion-de-la-violencia
- Zapata, O. (2014). El SISC y un diagnóstico consolidado. En: Mesa de trabajo en seguridad ciudadana: Construcción de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín. Documento de trabajo.

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia

www.pazciudadana.cl

 [@fpciudadana](https://twitter.com/fpciudadana)

 [/fundacion.pazciudadana](https://www.facebook.com/fundacion.pazciudadana)

Valenzuela Castillo 1881, Providencia, Santiago de Chile / Teléfono: +56 2 2 363 38 00 / fpc@pazciudadana.cl