

Sistematización de experiencias piloto de observatorios locales de seguridad en Chile

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.

Fundación Paz Ciudadana
Motorola Solutions Foundation



**MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION**

F U N D A C I Ó N
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia

2016

Registro de propiedad intelectual N° 272743
ISBN N° 978-956-7435-51-7

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)

Autor: Karla Escobar Parada. Socióloga, investigadora del área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana.

Edición: Unidad de Comunicaciones.

Diseño y diagramación: Gustavo Hermosilla.

N.de la R.: Este documento es una actualización de un informe realizado en 2015.

Fundación Paz Ciudadana 2016
Todos los derechos reservados ®

Tabla de Contenidos

4	Introducción
5	Capítulo I: Contextualización de observatorios de seguridad
5	I. 1 Observatorios locales de seguridad
8	I. 2 Sostenibilidad de los observatorios locales
8	I. 3 Marco legal chileno
10	Capítulo II: Objetivos y características del estudio
10	II. 1 Sobre los objetivos
10	II. 2 Sobre la muestra
11	II. 3 Sobre la metodología
13	II. 4 Modelo de Porter adaptado
17	Capítulo III: Experiencias municipales
17	III. 1 Experiencia de Lo Barnechea
21	III. 2 Experiencia de San Joaquín
23	III. 3 Aprendizajes a partir de estas experiencias
24	III. 3. 1 Nudos críticos que inciden en implementación
25	III. 3. 2 Nudos críticos que perjudican actividades principales
26	III. 3. 3 Facilitadores
28	Capítulo IV: Recomendaciones
32	Capítulo V: Conclusiones finales
33	Bibliografía

Introducción

El presente informe se enmarca en el proyecto denominado *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*, llevado a cabo por Fundación Paz Ciudadana y financiado por Motorola Solutions Foundation, en el contexto del concurso International Grants 2015.

Uno de los objetivos de este proyecto ha sido contribuir a la generación de capacidades en gestión de información y análisis, en los gobiernos locales a través de la instalación de observatorios locales de seguridad, apoyando el diseño y ejecución de planes locales para la prevención del delito en el ámbito municipal.

En 2015, se realizó un acompañamiento a dos municipios con el objetivo de robustecer capacidades para una óptima gestión de la prevención y la seguridad en el territorio, por medio de la creación y puesta en marcha de un observatorio local. El fin de un observatorio es instrumental a la necesidad de generar, recolectar y disponibilizar información sustantiva y confiable para la toma de decisiones de las autoridades locales en materias de prevención del delito, violencia e inseguridad en sus respectivas jurisdicciones.

Este reporte corresponde al informe de sistematización de la experiencia de la instalación y/o fortalecimiento de los observatorios locales piloto, en el marco de los planes de seguridad local de dos municipios de la Región Metropolitana seleccionados para ser parte de este proyecto: Lo Barnechea y San Joaquín.

El informe se divide en cuatro capítulos. El primero, aborda la contextualización del estudio, presentando qué es un observatorio, para qué sirve, los estándares o experiencias internacionales sobre observatorios locales y el contexto legal chileno que entrega legitimidad al desarrollo de capacidades locales para la gestión de la seguridad. El segundo, presenta el marco metodológico del estudio, poniendo el énfasis en un análisis de la cadena de valor de un observatorio local de seguridad.

En el tercer capítulo, se presentan los resultados del estudio, entregando un panorama sintetizado del proceso de implementación de ambos pilotos; específicamente en lo referente a la descripción de los flujos y gestión de datos e informaciones antes y durante el proceso de asesoría y acompañamiento realizados por el área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Además, se identifican los nudos críticos que se detectaron y que corresponden a los aspectos a superar o perfectibles en cada institución, facilitando de esta forma la transferencia de ambas experiencias a terceros que decidan incursionar en la misma dirección, reduciendo la brecha del éxito en prevención local.

Es por ello que en el capítulo cuarto se entregan recomendaciones que surgen del análisis de los nudos críticos y del proceso de instalación de cada observatorio piloto. Estas permiten proponer una estrategia de instalación de observatorios locales de seguridad con implicancias positivas en las capacidades de gestión de un gobierno local.

En síntesis, con la presentación de este informe se alcanza una meta fundamental que une a Motorola *Solutions Foundation* y Fundación Paz Ciudadana: La identificación de aprendizajes y recomendaciones para la instalación de observatorios locales de seguridad en el nivel municipal, poniendo a disposición de implementadores de políticas comunales de prevención y seguridad una herramienta de gestión para enfrentar las situaciones que afectan la seguridad y la convivencia de los habitantes en ciudades y barrios.

Capítulo I

Contextualización de los observatorios de seguridad

De acuerdo con el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia Social, CISALVA (2008, p. 9), los observatorios pueden ser entendidos como “espacios intersectoriales e interdisciplinarios orientados al análisis de información necesaria, relevante y confiable sobre violencia y delitos, que de manera continua y oportuna permita la definición de indicadores, políticas, monitoreo de políticas públicas e intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de salud, seguridad y convivencia de la población en general o comunidad específica”.

Estos espacios pueden ser locales, regionales, provinciales, nacionales o supranacionales y pueden abordar el conjunto de problemas asociados a la delincuencia, o sólo algún problema en específico (CIPC, 2009), lo que dependerá en exclusiva de las necesidades que existan en el nivel territorio elegido para la indagación de un observatorio.

Conforme a la experiencia en la región (BID, 2014), el objetivo principal de los observatorios del delito y las violencias aún es diverso. No obstante, el apoyo a la formulación de políticas públicas y el análisis de información respecto del crimen y la violencia, con el fin de informar a las autoridades sobre las mejores estrategias y políticas de prevención (USAID, 2012); generar insumos que permitan la evaluación y la mejora continua de éstas y, asimismo, conocer el desempeño de las instituciones abocadas a la seguridad (OEA, 2013), destacan entre las principales razones técnicas para su creación y promoción.

Siguiendo las experiencias internacionales (USAID, 2012; Franco y Serrano, 2009; CISALVA, 2008; OEA, 2013) es posible establecer los siguientes objetivos específicos para un observatorio:

- a) Generar información consolidada, estratégica, periódica y confiable sobre los hechos violentos, delitos e incidentes que afectan la seguridad.
- b) Elaborar análisis e investigaciones sobre los fenómenos de criminalidad, violencia, inseguridad y convivencia que afectan el territorio.
- c) Asesorar y orientar a las autoridades político-administrativas del territorio en la toma de decisiones respecto de intervenciones que promuevan la prevención del delito y la seguridad.
- d) Convocar a otros organismos responsables del tema en el territorio, promoviendo intervenciones en pos de la prevención comunitaria, social, situacional y la reducción de la inseguridad.
- e) Apoyar el diseño de planes o programas de seguridad en el territorio.
- f) Realizar seguimiento y evaluación de las políticas y programas vigentes en los territorios.
- g) Fomentar la discusión, y profundizar la divulgación y el intercambio de información que estimule la producción del conocimiento.
- h) Estimular, a través de la difusión pública, la integración de los distintos esfuerzos en materia de estudios y análisis sobre la violencia y la criminalidad.

En este contexto, la gestión de la información y del conocimiento ocupa un lugar fundamental en las actividades o acciones que son parte de un observatorio y es allí donde Fundación Paz Ciudadana puso el foco de su trabajo conjunto con dos municipios chilenos, en 2015.

I. 1 Observatorios locales de seguridad

En la última década, en acuerdo con el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ECOSOC, 2003. En: UNODC, 2006), el rol de los gobiernos locales en la seguridad es clave y, por lo tanto, ha aumentado la necesidad de asumir mayores responsabilidades y compromisos en el ámbito de la prevención y control de las violencias, otorgando gran relevancia al desarrollo de estrategias de intervención de estas problemáticas en el nivel local e incluso territorial y barrial. Lo anterior, representa un cambio de paradigma en el abordaje de la seguridad que hasta finales de los años noventa se limitaba a tener prácticamente como único actor a las instituciones policiales.

El gobierno local o municipio debe estar consciente que no existen fórmulas únicas para el abordaje de la prevención del delito y la inseguridad local, pero sí hay enfoques útiles o eficaces, que entregan estrategias adecuadas al contexto en que se producen los hechos delictivos o de inseguridad. De modo general, las estrategias que logran dar respuestas eficaces a los problemas, asociados a la inseguridad, articulan a los actores involucrados y su entorno, focalizan, territorializan, monitorean y evalúan las intervenciones (Fundación Paz Ciudadana, 2015a).

En este sentido, la necesidad de que un gobierno local cuente con un observatorio de seguridad se entiende como una oportunidad para generar valor a la administración municipal, asumiendo la perspectiva del problema desde el abordaje de la inseguridad en la comuna, enfoque que debiese aportar productos que sean complementarios a las acciones de las policías, y de las demás instituciones responsables de prevenir, controlar y sancionar el delito en la sociedad.

Tal como señala el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014); “la decisión de instalar un observatorio debería ser parte de algo más: un cambio radical en el modelo de gestión de la seguridad, desde lo reactivo hacia lo proactivo y desde el funcionamiento en silos hacia la cooperación dinámica entre los diferentes actores, entre ellos los ciudadanos”.

A partir de lo anterior, Fundación Paz Ciudadana propone la implementación de observatorios locales de seguridad con base en las siguientes funciones mínimas¹:

- a) **Colecta de datos:** Reunir información útil y comparación de datos oficiales, generar indicadores y elaborar reportes periódicos.
- b) **Identificación y comprensión de los problemas de inseguridad objetiva y subjetiva en los territorios:** Capacidad de análisis empleando un enfoque de solución de problemas, tanto a la hora de identificar, priorizar e implementar soluciones sustentables en el tiempo.
- c) **Territorialidad:** Circunscribir el análisis y recoger información de un territorio específico y previamente determinado.
- d) **Interinstitucionalidad e intersectorialidad:** Establecer y mantener alianzas con diversas instituciones y sectores para favorecer el acopio de información y su análisis.
- e) **Aprendizaje:** Promover la toma de decisiones con base en evidencia científica y desarrollada al amparo de estrategias de investigación social y de evaluación, generando experiencia y *expertise*.

En consecuencia, la **misión** de un observatorio local de seguridad debería ser:

“La recolección, el análisis y la diseminación de la información de interés delictual, criminal y de seguridad para las personas, prestando apoyo permanente a las unidades operativas en la planificación, ejecución y evaluación de los servicios de seguridad ciudadana ofrecidos por el municipio, a través de procedimientos de gestión de información y análisis”. (Fundación Paz Ciudadana, 2013).

Así, la recomendación de **propósito** de un Observatorio destaca lo que ya antes habían señalado Franco y Serrano (2009) subrayando el carácter instrumental y práctico², direccionando el esfuerzo a favor de disminuir la inseguridad, y enfocándose en la priorización de planes e intervenciones en los territorios que sean efectivamente útiles y pertinentes a la prevención.

Además, se vincula estrechamente con la necesidad de que exista una **visión compartida**, por los miembros de la institución, que oriente el trabajo de seguridad, que establezca las expectativas y oriente lo que se espera realizar de manera ordenada a través de una planificación de las acciones del Observatorio (plan de acción).

¹ Ver también CISALVA (2008), Franco y Serrano (2009) y USAID (2012).

² Franco y Serrano (2009, p. 195): “aumentar el conocimiento y el análisis existente sobre la falta de convivencia y la inseguridad ciudadana, a través de la generación de información consolidada interinstitucionalmente, para la formulación y priorización de políticas, planes y programas que sean útiles y pertinentes para enfrentar las problemáticas señaladas”

La instalación del observatorio local de seguridad debe comenzar con un diagnóstico que permita identificar las **capacidades de gestión de información y análisis de los problemas de seguridad del territorio** al interior del municipio, señalando brechas y recomendando cursos de acción. En él se deberán describir los recursos disponibles, económicos, físicos, humanos³ y de *software*⁴. Además, este documento debe considerar entre sus recomendaciones, la instalación de protocolos para los flujos de datos y la gestión de información y oportunidades de generación de conocimiento que se realiza el interior del municipio. Para esto, será relevante también la identificación de las fuentes de datos disponibles y las necesidades de otras, así como también, las alianzas que permiten el acceso a los datos cualitativos y cuantitativos.

En este contexto, un observatorio es un nodo articulador de datos e informaciones necesarias para actuar en el amplio campo de la prevención. De ahí que no debe desatenderse la necesaria coordinación y colaboración del mismo con otras instituciones públicas y/o privadas, con el fin de acceder a fuentes adicionales de datos esenciales para los análisis de casos, problemas y situaciones de inseguridad en el territorio⁵.

Una característica esencial en una buena gestión de un observatorio es que sus productos deben aportar a la oportuna toma de decisiones y constituirse como herramientas de gestión en diversos niveles, facilitando que el municipio cuente con un soporte que para la demostración de resultados, testeo de estrategias, gestión de conocimiento y la rendición de cuentas que respondan a la demanda de la comunidad y líderes de opinión (Fundación Paz Ciudadana, 2013 y 2016a).

En términos concretos, se recomiendan los siguientes productos a elaborar por los observatorios locales de seguridad (Fundación Paz Ciudadana, 2016a):

- a) Sistema de registro y base de datos, con estándares y protocolos formales de ingreso y tratamiento de datos e informaciones.
- b) Diagnósticos sobre las principales problemáticas del municipio, puestos en una perspectiva regional y nacional⁶.
- c) Directiva de priorización de problemas a partir del diagnóstico comunal general.
- 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 e informes de seguimiento a las medidas tomadas y los cambios / resultados de las intervenciones propuestas (evaluación).

Todo esto es necesario para la correcta gestión de la información que derivará en una óptima actuación del gobierno local. Es decir, la gestión de la seguridad se relaciona estrechamente con el diseño y ejecución oportuna de una política eficaz a nivel local, y con el fortalecimiento organizacional de la administración municipal en pos de ubicar al ciudadano como el objetivo principal y la provisión de mejores servicios como la tarea más urgente, a través de una institucionalidad competente para intervenir en las dimensiones del problema de la inseguridad que le son propias, como la prevención social, situacional y/o comunitaria.

³ Se recomienda contar con al menos 4 profesionales de múltiples disciplinas, con las habilidades necesarias para el desarrollo de análisis delictual.

⁴ Fundación Paz Ciudadana recomienda el uso de software libre que no implican un mayor costo a la administración local.

⁵ De acuerdo con el BID (2014, p. 60), esta coordinación "se debería aprovechar también como una oportunidad de crear redes a su alrededor, que ayuden a construir cambios en la cultura institucional transversales a todas las entidades participantes, promoviendo líderes de la transformación en todas y cada una de las organizaciones involucradas".

⁶ Al menos un diagnóstico comunal a nivel general y luego diagnósticos que ahonden en las materias de seguridad detectadas por el equipo y que sean necesarias de analizar en profundidad.

Por lo tanto, la implementación de un observatorio local de seguridad implica una puesta en marcha de una herramienta para que, quiénes forman parte del circuito de la seguridad en el territorio, cuenten con información útil y orienten su toma de decisiones con base en información válida, confiable y específica sobre los problemas identificados, las intervenciones realizadas y los resultados obtenidos.

I. 2 Sostenibilidad de los observatorios locales

En Latinoamérica se han identificado algunas variables claves que contribuyen a la continuidad en el tiempo y a la implementación exitosa de los observatorios locales, destacando las siguientes condiciones mínimas de funcionamiento (CISALVA, 2008; Franco y Serrano, 2009; USAID, 2012; OEA, 2013):

- **Voluntad política:** De modo tal que las recomendaciones del observatorio tengan incidencia en las políticas públicas locales.
- **Institucionalidad:** Que el observatorio forme parte íntegra de la estructura municipal o del gobierno local.
- **Acompañamiento técnico externo:** Que permita la formación y perfeccionamiento continuo de capital humano a través de asesorías o capacitaciones para contar con estándares, protocolos de trabajo y expertise técnico.
- **Articulación con diversos actores:** Para garantizar las fuentes de datos necesarias y el flujo de información hacia y desde el observatorio.
- **Control de gestión:** De modo de supervisar, monitorear y evaluar las acciones propias del observatorio y del impacto de éstas en el nivel institucional y en relación con otros organismos colaboradores en el contexto de la prevención.

I. 3 Marco legal chileno

La experiencia chilena en materia de observatorios de seguridad es escasa, principalmente debido al marco legal vigente, el cual está dado por diversos documentos. Se identifican entre ellos la Constitución Política de la República, la Ley N° 18.695 Orgánica de Municipalidades, y la Ley N° 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En el primer caso, de acuerdo al artículo 101 de la Constitución, se señala que “Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”.

Se comienza con esta mención en virtud de que se circunscribe constitucionalmente el ámbito del control, disuasión, reacción e investigación del delito al plano policial, siendo exclusividad de estos organismos, bajo subordinación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el velar por el cumplimiento de este mandato en el país. De acuerdo a esto, los municipios no tienen facultades policiales.

En segundo término, la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades señala en su artículo primero que “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en la municipalidad”. Agrega el mismo artículo, que “las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Este mandato apoya el supuesto de que, en cuanto no exceda los límites dados por la Constitución, un municipio puede diseñar sus propias estrategias de acción territorial a favor de asegurar y aumentar el bienestar de la población en el territorio.

Es así que la misma Ley, en su artículo cuarto, letra j), señala que “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”.

Como se observa, la cita anterior refiere a dos dimensiones de la gestión comunal de la seguridad ciudadana: circunscribe el ámbito a la prevención y faculta el desarrollo de iniciativas propias que colaboren en dicho propósito.

Otro aspecto que actúa como marco legal en Chile para la instalación de un observatorio local de seguridad, se menciona en el 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 estos organismos (...) la coordinación deberá efectuarse sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los organismos respectivos”.

Otro componente es la Ley N° 20.502⁷. En su Título Tercero refiere a la “Ejecución Territorial de la Política de Seguridad Pública” en Chile. En su artículo 14 señala que en el ámbito de los territorios (región, provincia, local) la política se llevará a cabo por intermedio de los Intendentes. En la letra a) de dicho artículo se menciona que esta autoridad especialmente podrá: “Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluidas las municipalidades, que tengan relación directa con los planes y programas de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior”.

En este contexto, el artículo 15 de la citada Ley indica que, con el objeto de favorecer que la política nacional dé cuenta de la realidad local, los Intendentes podrán coordinar directamente con los municipios en estas materias, dejándose claramente establecido que 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”.

Además, la Ley N° 20.502 en su artículo 16 señala la conformación de un “Consejo Regional de Seguridad Pública Interior”, donde participarán distintos actores institucionales, entre ellos los alcaldes de “los municipios de la región”. Este Consejo es consultivo y tiene por fin asesorar “al Intendente en la implementación y coordinación de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior a nivel regional, provincial y local”.

Por último, el 04 de noviembre de 2016 se publica la Ley N° 20.965 que modifica la Ley N° 18.695, y la Ley N° 20.502, ya mencionadas, con el propósito de 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, en tanto órganos de carácter consultivos de asesoría y colaboración con el alcalde en la confección del mencionado plan. Esta iniciativa, entrega un mayor protagonismo a los gobiernos locales, lo cual posiblemente derivará en una mayor necesidad de información oportuna para la implementación de acciones planificadas en el contexto de una política local.

En resumen, estos son los documentos legales que permiten que un municipio pueda desarrollar acciones vinculadas a la prevención del delito, la violencia, y la inseguridad en su territorio, como es —por ejemplo— instalar un observatorio local de seguridad.

⁷ Del 21 de febrero de 2011, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de Drogas y Alcohol, entre otras materias.

Capítulo II

Objetivos y características del estudio

Como se señaló, con el fin de contribuir a la generación de capacidades en los gobiernos locales en gestión de información y análisis a través de la instalación de observatorios locales de seguridad, una tarea esencial ha sido identificar los factores que facilitan o dificultan la gestión sobre seguridad en el nivel local, a través del examen y sistematización del proceso de instalación de dos observatorios locales de seguridad.

II. 1 Sobre los objetivos

Objetivo general:

Sistematizar la experiencia de dos comunas piloto en la instalación de observatorios locales de seguridad, de modo tal que sirva de insumo para un modelo para municipios, y los estándares recomendables.

Objetivos específicos:

- Caracterizar los procesos de las actividades principales y de apoyo en los municipios pilotos.
- Identificar los nudos críticos, estableciendo criterios decisionales (aprendizajes para el cambio).
- Presentar recomendaciones, a la luz de los aprendizajes, que permitan modelar el desarrollo de observatorios locales de seguridad.

II. 2 Sobre la muestra

En términos de la muestra, esta fue intencionada de acuerdo a la disposición de la autoridad local de comunas de la Región Metropolitana para participar del estudio. Se seleccionaron los municipios de Lo Barnechea y San Joaquín, dado que la Fundación Paz Ciudadana ya tenía experiencia de acompañamiento y asesoría con ambas instituciones, lo cual aseguraba que durante el estudio no existieran inconvenientes que pusieran en riesgo la continuidad.

En el caso de Lo Barnechea ya se había comenzado un proceso de asesoría en la instalación de un observatorio local que incluía tanto diagnóstico como modelamiento, de modo que se requería una segunda fase de seguimiento de la implementación del mismo. Para el caso de San Joaquín, ya existía un acompañamiento técnico para el desarrollo de una encuesta de victimización en la población La Legua, sector emblemático en la comuna, en 2011 y 2013.

Asimismo, ambos municipios reunían las características de elegibilidad definidas en el proyecto, como es la existencia de una unidad responsable en materia de seguridad y prevención. En Lo Barnechea, en la organización funcional llamada Pro Seguridad y en San Joaquín una Dirección de Seguridad Ciudadana. En ambos casos existían equipos profesionales que realizaban análisis de datos, con *software* y bases de datos que aportaban información para la gestión. De igual forma ambos municipios contaban con servicios de patrullaje (Lo Barnechea) o vigilancia (San Joaquín – inspectores municipales).

Por otra parte, ambas comunas tienen características territoriales, de población y de recursos diferentes, y además la gestión municipal tiene enfoques de seguridad distintos, lo cual permitiría la creación de un modelo de observatorio local de seguridad suficientemente flexible para la diversidad institucional.

II. 3 Sobre la metodología del estudio

Este estudio se enmarcó en una estrategia investigativa con base en dos métodos que permiten un acercamiento a la realidad de manera más profunda y realista. El primero es el Estudio de Caso, definido por Pérez (2004, p.85) como “una descripción intencionada, holística y un análisis de una entidad singular, un fenómeno o unidad social”. Este método es adecuado para los objetivos de este estudio debido a que “el estudio de caso es un método ideal cuando se está frente a un fenómeno que se desarrolla en el contexto de la realidad actual” (Yin, 2014), que requiere un acercamiento profundo, holístico y un análisis desde perspectivas múltiples. Por tanto, es un método que se caracteriza por la intensidad, el “oportunismo” y el empleo de procedimientos heterodoxos de análisis (Tellis, 1997).

El segundo método es el denominado “Investigación – Acción”. Kemmis (1984, en: Latorre, 2003) define la investigación – acción como una “forma de indagación autorreflexiva realizada por quienes participan en las situaciones sociales para mejorar la racionalidad y la justicia de: a) sus propias prácticas sociales o educativas; b) su comprensión sobre las mismas; y c) las situaciones e instituciones en que éstas prácticas se realizan”.

Asimismo, para Lewis (1946; en: Latorre, 2003) la investigación-acción “tiene un doble propósito, de acción para cambiar una organización o institución, y de investigación para generar conocimiento y comprensión. La investigación-acción no es ni investigación ni acción, ni la intersección de las dos, sino el bucle recursivo y retroactivo de investigación y acción”. De esta manera, este método permite, en un mismo proceso, obtener información sobre un objeto o sujeto de estudio e intervenir en ese objeto o sujeto a fin de modificar sus capacidades, en este caso, para la gestión de información.

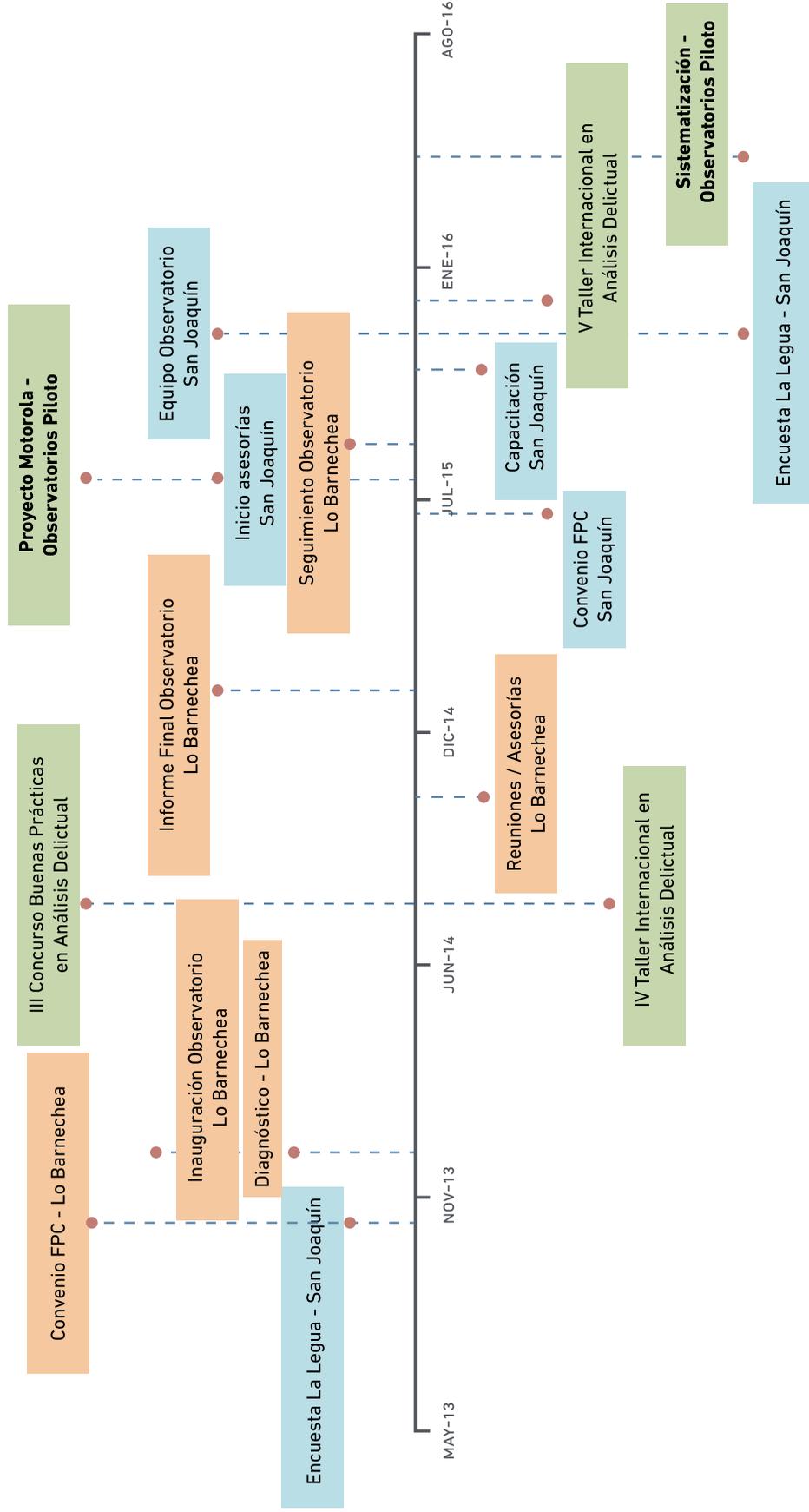
Ambos métodos permitieron un trabajo participativo entre los profesionales de la Fundación Paz Ciudadana y los equipos de los municipios piloto, a través de asesorías y capacitación orientadas a modelar la gestión de la información, promover el análisis de datos criminológicos y el uso de metodologías y herramientas de análisis criminal, en los equipos de profesionales que actuarían como analistas de los observatorios.

De esta forma las principales técnicas empleadas fueron: entrevista, observación directa y examen de documentos escritos.

La “pauta de observación” apuntó a la identificación de nudos críticos para conocer cuáles eran las aristas donde existe debilidad en el nivel institucional y proponer soluciones que permitan una mejora en la gestión de información necesaria para el funcionamiento óptimo del observatorio.

A continuación, en la figura N° 1 se muestra una línea de tiempo con las acciones que ha realizado Fundación Paz Ciudadana en Lo Barnechea y San Joaquín:

Figura N° 1: Línea de Tiempo



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la figura anterior, en ambos municipios se realizaron actividades relacionadas con los siguientes hitos principales:

1. Reuniones de asesorías para instalación del observatorio.
2. Diagnóstico sobre las capacidades de gestión de información al interior de las instituciones ejecutoras del observatorio.
3. Capacitación a los profesionales que forman parte del observatorio.
4. Hito de instalación del observatorio en el nivel comunal.
5. Acciones de modelamiento e implementación del observatorio
6. Seguimiento del proceso de implementación del observatorio
7. Participación en talleres sobre análisis delictual realizados por Fundación Paz Ciudadana.

Además del proceso de asesorías y acompañamiento, se realizó una extensa revisión bibliográfica de estudios, documentos oficiales, productos de análisis, entre otros, que se complementó con el desarrollo de entrevistas semiestructuradas a informantes clave de los municipios piloto, para desarrollar una mirada holística sobre la incorporación, despliegue y factores facilitadores y obstaculizadores de la instalación de los observatorios.

II. 4 Modelo de Porter adaptado

El marco para el análisis de las experiencias piloto se basa en la adaptación y aplicación del modelo de Michael Porter (1985). Éste modelo adaptado permite estudiar cómo el desarrollo de las actividades de una organización genera valor para el usuario final, en este caso la autoridad local. En otras palabras, el modelo orientó el desarrollo y examen de las actividades.

El enfoque de cadena de valor se basa en cómo las organizaciones, a través de las diferentes actividades asociadas, en este caso, al proceso de gestión de información, “generan valor” para el análisis y, de esta forma, aportar mejores resultados en la prevención, control y persecución del delito (Tudela, 2014).

Bajo este enfoque el observatorio de seguridad local debe entenderse como una unidad prestadora de servicios y, por lo tanto, como parte de una “cadena de valor”; es decir, la información generada por el observatorio formará parte de una red o flujo de procesos que se vinculan con otros componentes en un sistema de información inserto en el municipio para la gestión local de la seguridad.

La recolección de datos y posterior análisis, llevado a cabo por el observatorio, permite que la institución transite desde la “acumulación” de datos, a información útil para la toma de decisiones, es decir, para que el observatorio tenga las posibilidades de mejorar o prosperar en la organización, el proceso de gestión de información debe tener las condiciones óptimas para asegurar eficiencia en la producción de información útil en materia de prevención.

De este modo, este enfoque de “cadena de valor” ayuda a determinar las actividades o competencias distintivas⁸ que permiten generar un escenario (interno/externo) que transforma al observatorio, en una herramienta que maximiza la eficacia preventiva de las acciones que realiza el municipio (Tudela, 2014).

En este modelo, se distinguen dos tipos de actividades o competencias distintivas: “Primarias” y “de apoyo”. Las actividades primarias son aquellas acciones que están directamente relacionadas al giro de negocio de la organización en la prestación de servicio.

Las actividades de apoyo, por su parte, sustentan a las actividades primarias y descansan entre sí, proporcionando los activos y otras funciones de la organización que son transversales y que sirven de base para el desarrollo de las actividades primarias.

⁸ Se trata de aquella actividad capaz de generar valor y que resulta necesaria para establecer una ventaja competitiva beneficiosa para la organización. Las competencias distintivas se determinan mediante análisis de la cadena de valor, que permiten conocer qué actividades son necesarias para satisfacer a los usuarios o clientes, sus costos y sus rendimientos correspondientes. La atribución de una competencia básica no se fundamenta solamente en disponer de una tecnología adecuada o unas habilidades de producción (elementos que pueden ser adquiridos o comprados a un tercero), sino también, en el grado de conocimiento y aprendizaje de la organización para utilizar adecuadamente esta tecnología y coordinar tales habilidades.

Siguiendo este modelo de análisis (Tudela, 2014), se hizo la selección y clasificación de actividades primarias y de apoyo, que —en los casos estudiados— se consideró que constituyen fuente de valor agregado en la prestación de servicios. Para este análisis, las **actividades primarias** comprenden las siguientes categorías:

- **Actividades de servicio:** Todas aquellas acciones, procesos o directrices que se deben realizar por el observatorio y que garantizarían que los datos se transformen en información útil para la gestión de seguridad local; por ejemplo, los procesos de recolección, procesamiento y análisis de datos, los productos del observatorio, etc.
- **Actividades intrainstitucionales:** Aquellas acciones, procesos o directrices que se realizan al interior de la institución (municipio) y que agregan valor a la gestión de información y análisis. Dentro de estas variables se consideraron aquellas relativas a la institucionalidad del observatorio y a la gestión en seguridad pública al interior del Municipio, lo cual incluye, por ejemplo, la voluntad política/técnica que manifiesta la autoridad local.
- **Actividades interinstitucionales:** Todas las acciones, procesos o directrices que se realizan en coordinación con otras instituciones y que facilitan el acceso, flujo y empleo de datos e informaciones necesarias y relevantes depositadas en otros servicios y que son complementarias o enriquecen el análisis. Así también, aquellas acciones que permiten la difusión de los resultados, productos o gestiones del observatorio.

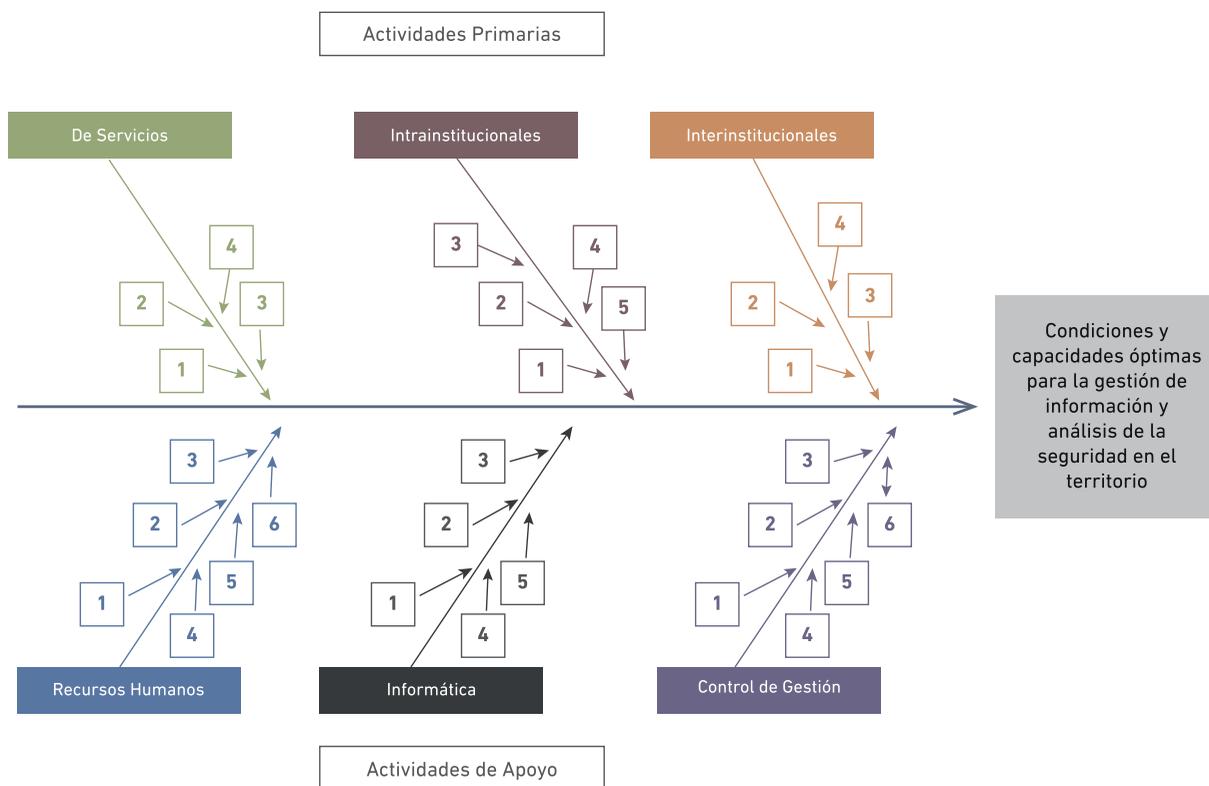
Por su parte, en las **actividades de apoyo** se encuentran:

- **Recursos humanos:** Involucran acciones, procesos o directrices en la gestión del personal o equipo y que contribuye al logro de los objetivos, productos y/o servicios que entrega el observatorio y, asimismo, políticas que permitan atraer, mantener y desarrollar capital humano.
- **Control de gestión:** Involucra acciones, procesos o directrices que sirven para guiar las actividades y productos del observatorio. Centra su atención por igual en la planificación y en el control, y requiere de una orientación estratégica que otorgue sentido a los aspectos operativos del observatorio.
- **Informática:** Involucra acciones, procesos o directrices sobre sistemas informáticos y herramientas tecnológicas capaces de capturar datos, generar relaciones y/o cruces de los mismos, y ser adecuados para su análisis, estudio e investigación. Las relaciones frecuentes o más comunes corresponden a personas (víctimas, infractores, testigos y dueños de las especies o bienes), propiedad (robada, recuperada y dañada), tiempo, lugar, modus operandi, etc. Incluye bases de datos, sistemas de gestión de datos (interfaz), respaldo de datos y seguridad de la información, aplicaciones tecnológicas de gestión y análisis de datos.

De acuerdo con Tudela (2014), para cada una de estas categorías se han identificado actividades o acciones que agregan valor o no al proceso de gestión información y análisis. La presencia o ausencia de estas puede ser clasificada como facilitadoras u obstaculizadoras del proceso, de acuerdo con el impacto que tienen en él.

Para exponer de manera gráfica el proceso de gestión de información y análisis de cada municipio, previo y posterior a la instalación del observatorio, se utilizó el diagrama de Ishikawa de la siguiente forma:

Figura N° 2: Diagrama Ishikawa de un óptimo proceso de gestión de información y análisis para abordar la seguridad en el territorio.



Fuente: Elaboración propia en base a Tudela, 2014.

- Se consideró como objetivo principal (cuadro final) el desarrollo de **“condiciones y capacidades óptimas para la gestión de información y análisis de la seguridad en el territorio”**. Es por ello que la instalación de un observatorio local de seguridad juega un rol principal ya que se transforma en la unidad que da soporte a este proceso y con ello permite una toma de decisiones basada en la evidencia.
- Las flechas grandes muestran las categorías de actividades primarias o actividades de apoyo, según corresponda, ya mencionadas anteriormente.
- Las flechas pequeñas, muestran las actividades o acciones que agregan valor al objetivo principal y que guardan relación con cada una de las categorías de actividades primarias o actividades de apoyo. En la figura n° 2, por motivos de espacio, se han numerado las actividades o acciones de acuerdo a cómo se presentan en la tabla n° 1 a continuación.

Tabla N° 1: Actividades o acciones que agregan valor al proceso de gestión de información y análisis de la seguridad en el territorio.

Categorías actividades primarias	Actividades o acciones que agregan valor al proceso de gestión de información y análisis
Actividades de servicios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protocolos formales de gestión de información. 2. Protocolos de procedimientos para tratamiento de datos (recolección, registro {mecanismos, estandarización de bases de datos}, procesamiento, análisis, diseminación y datos excepcionales). 3. Protocolos de validación de datos o fuentes que permitan asegurar calidad y confiabilidad. 4. Datos suficientes (cuantitativos y cualitativos).
Actividades intra-institucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción, uso y conocimiento de los protocolos en la institución 2. Diseño de flujos y procesos que facilitan la circulación y el acceso a los datos e información en la institución. 3. Política y directrices de seguridad pública/ciudadana que otorgan relevancia al análisis. 4. Visión de seguridad pública/ciudadana integral. 5. Institucionalización del observatorio (formalización).
Actividades interinstitucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protocolos de intercambio de datos/información (definición de parámetros comunes). 2. Normas de acceso a la información on line. 3. Protocolos de coordinación para alianzas estratégicas. 4. Protocolos de diseminación/difusión de productos del observatorio.
Categorías Actividades de Apoyo	Actividades o acciones que agregan valor al proceso de gestión de información y análisis
Recursos humanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perfil de analistas (habilidades y competencias; interdisciplinariedad). 2. Perfiles de cargo (roles y tareas). 3. Política de contratación y gestión de personas que permita permanencia de analistas. 4. Programa de entrenamiento e inducción. 5. Política de capacitación y especialización continua. 6. Evaluación de desempeño.
Control de gestión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inserción del observatorio en la estructura organizacional de la institución. 2. Diagrama organizacional del observatorio. 3. Mapas y flujos de procesos internos del observatorio. 4. Planificación estratégica del observatorio (incluye indicadores, metas, resultados). 5. Mecanismos y ciclos de monitoreo y evaluación. 6. Identificación de buenas prácticas.
Informática	<ol style="list-style-type: none"> 1. Equipamiento informático y herramientas tecnológicas adecuadas y con cobertura requerida. 2. Sistemas de registro de datos adecuados para análisis. 3. Sistemas de gestión de bases de datos (interfaces). 4. Sistema de respaldo de datos y seguridad de la información. 5. Política de actualización de sistemas y software.

Por último, es importante señalar que los resultados y hallazgos de este estudio estuvieron sujetos a la disponibilidad de información y conocimiento de las fuentes consultadas, por lo tanto, podrían existir otras actividades principales o de apoyo, al interior de los municipios, que no fueron conocidas por el "equipo de observadores" y que podrían aportar en el desarrollo de observatorios locales.

Capítulo III

Experiencias municipales

En este capítulo se presentan los resultados del proceso de sistematización. Primero, se presenta un resumen general por cada piloto, graficado a través del diagrama de Ishikawa para el momento previo a la asesoría brindada por Fundación Paz Ciudadana y, posteriormente. Este último sólo en el caso del Municipio de Lo Barnechea, ya que San Joaquín, a la fecha de este informe, está en proceso de desarrollo del observatorio.

Luego, en un segundo momento, se entregan los resultados de manera agregada, haciendo énfasis en los nudos críticos y factores facilitadores detectados para la instalación de observatorios locales de seguridad.

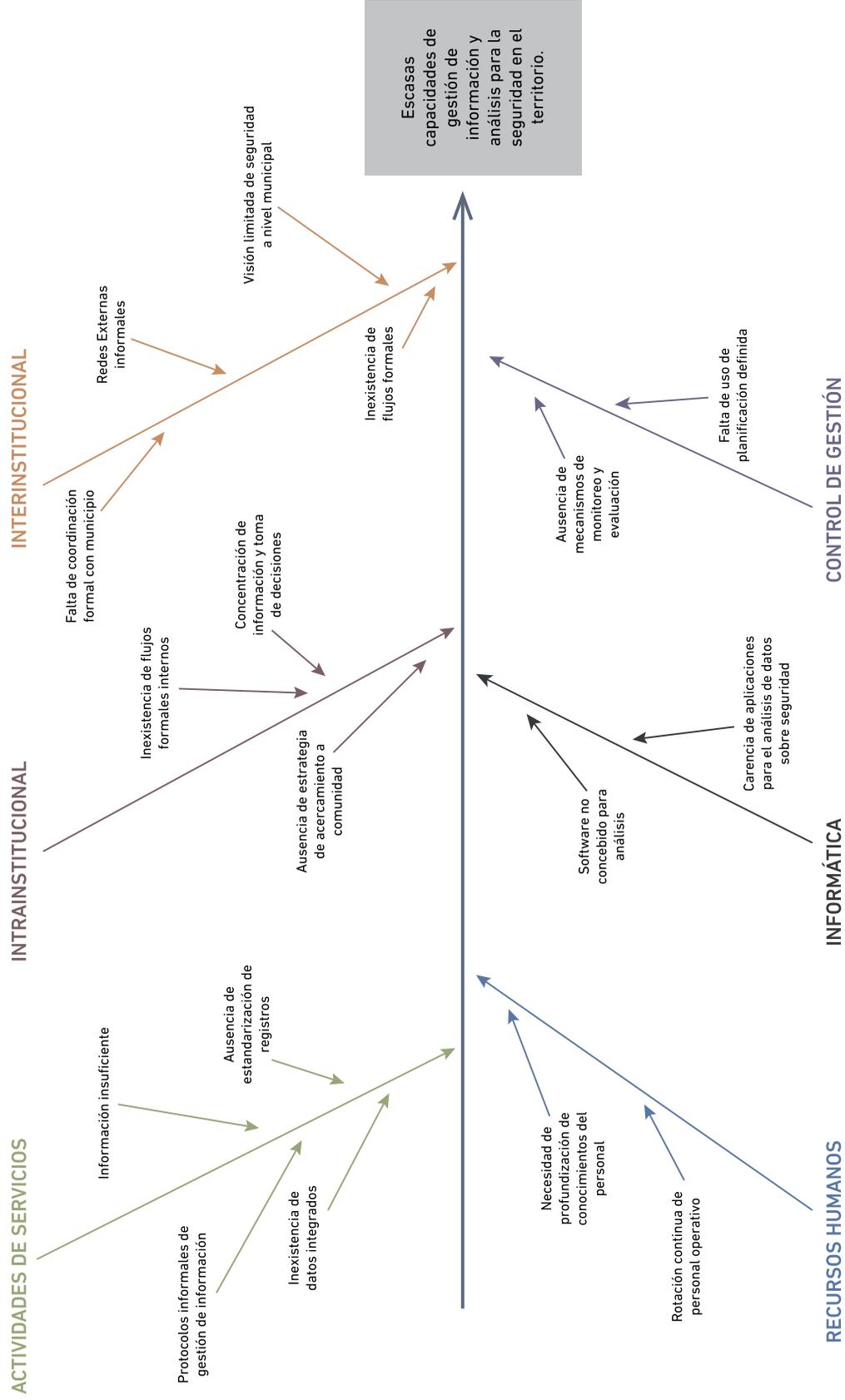
III. 1 Experiencia de Lo Barnechea

El proceso de asesorías en Lo Barnechea comenzó al inicio de 2014, cuando se decide instalar un observatorio municipal bajo al alero de la organización funcional encargada de los temas de seguridad en el nivel comunal "Pro Seguridad".

Durante este proceso de asesorías se realizaron visitas semanales y/o quincenales para sostener reuniones con el equipo profesional del observatorio e identificar las capacidades en gestión de información existentes previamente en la institución, esto es, identificar las fuentes institucionales y/o municipales, los flujos de datos, los protocolos existentes formales o informales, los tipos de datos obtenidos, el procesamiento y análisis de los datos, entre otras actividades. Asimismo, se realizaron entrevistas con otros actores relevantes en prevención y gestión de la seguridad local, como las policías, organizaciones sociales, etc. a fin de determinar las fuentes de información y las alianzas estratégicas que ya existían y cuáles se debían fomentar.

Con estos datos se preparó un diagnóstico de capacidades para la gestión de la seguridad ciudadana (Fundación Paz Ciudadana, 2014), el cual arrojó como principales nudos críticos aquellos que se muestran en la figura N° 3.

Figura N° 3: Diagrama de Ishikawa Lo Barnechea previo asesorías Fundación Paz Ciudadana



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Paz Ciudadana, 2014

En esta figura se observa que, previo a la asesoría realizada por Fundación Paz Ciudadana, la institución encargada de la seguridad en Lo Barnechea (ProSeguridad) carecía de las capacidades y condiciones óptimas para agregar valor a la gestión de información y análisis de la seguridad en el territorio.

A nivel de las “actividades de primarias” (de servicios, intrainstitucionales e interinstitucionales) se identificaron acciones y procesos que no permitían o dificultaban la generación de información útil para la toma de decisiones. La ausencia de registros estandarizados, implicaban un gran trabajo de parte del equipo de analistas para validar los datos y asegurarse de su calidad. Asimismo, la ausencia de datos integrados producía parcialidad en la generación de la información debido a la incapacidad de relacionar las variables de las que disponían. Además existía poca información asociada a factores de riesgo y protectores y no se contaba con todos los datos provenientes de fuentes externas. Sumado a lo anterior, existían protocolos verbales de gestión de la información, por lo que los analistas al momento de realizar alguna acción de solicitud, registro o análisis de los datos debían acordar *in situ* el mejor modo de ejecutarlo, lo cual podía mermar la calidad del producto final.

Así también, se observó una ausencia de estrategia de acercamiento a la comunidad que es una alianza fundamental para el estudio de la seguridad en el territorio, y una inexistencia de flujos formales de gestión de información, lo que producía una concentración de la información y, con ello, de la toma de decisiones respecto de los temas de seguridad.

Por último, se identificaron redes externas informales basadas en relaciones personales, una falta de coordinación constante entre el municipio y ProSeguridad, lo que sumado a una visión limitada de la seguridad a nivel del gobierno local, afectaban notoriamente la gestión de la información y el análisis realizado.

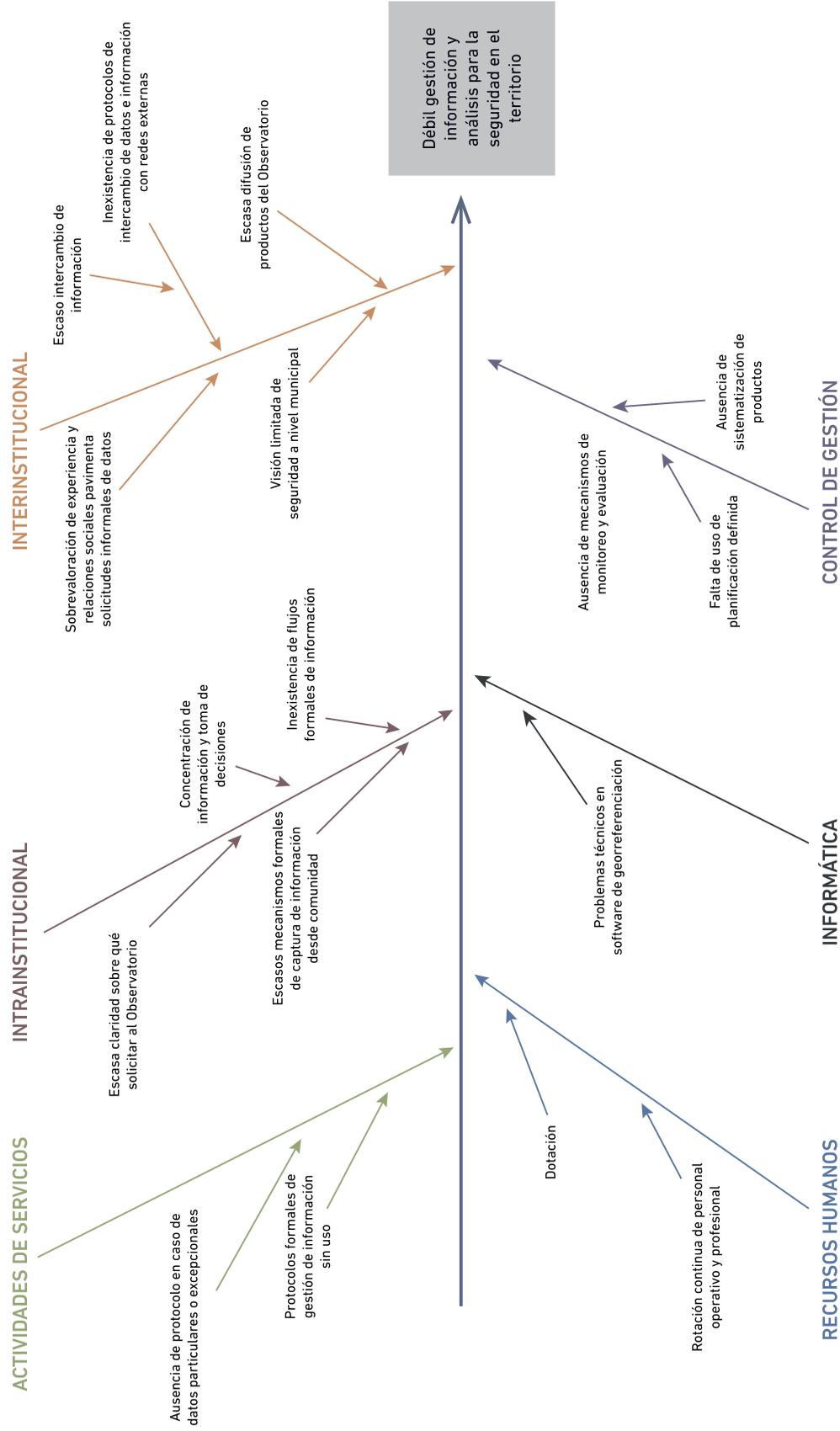
En términos de las “actividades de apoyo” (recursos humanos, informática y control de gestión) se identificó una necesidad de especializar a los analistas en los temas relativos a seguridad pública y en metodologías de análisis delictual. Asimismo, se observó una rotación excesiva del personal operativo encargado de la respuesta táctica de la institución a los problemas de seguridad del territorio. En términos informáticos, si bien existían *softwares*, estos no fueron configurados para realizar análisis de datos, por lo que no facilitaban la labor del equipo, y además se carecía de aplicaciones tecnológicas que apoyaran el trabajo de análisis. Por último, si bien existía una planificación estratégica no se utilizaba, así como tampoco se creaban mecanismos de monitoreo y evaluación que permitieran identificar brechas en la gestión de información y análisis y/o la utilidad de los productos elaborados para la toma de decisiones.

Todo lo anterior⁹ se tradujo en la identificación de “escasas capacidades de gestión de información y análisis para la seguridad en el territorio”; por tanto, se diseñó una estrategia de acompañamiento en la implementación del observatorio y una propuesta de solución a estos nudos críticos que implicó, como ya se mostró en la figura n° 1, la capacitación al equipo de analistas, aportando así a la estandarización de los procesos de análisis, protocolos de intercambio de datos e información y el desarrollo de instrumentos que permiten identificar problemas.

Posterior a ello, en la etapa de monitoreo se realizó una nueva mirada diagnóstica, que permitió conocer la evolución en los procesos de gestión de información y análisis y, a partir de allí, detectar la superación, mantención o desarrollo de nuevos nudos críticos, los cuáles se muestran en la siguiente figura.

⁹ Más información en Fundación Paz Ciudadana, 2014

Figura N° 4: Diagrama Ishikawa Lo Barnechea posterior a asesorías Fundación Paz Ciudadana



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Paz Ciudadana, 2015

En la figura nº 4 se presentan los nudos críticos que se encontraron en Lo Barnechea, posterior a la instalación del observatorio respecto de las condiciones y capacidades para la gestión de información y análisis de la seguridad en el territorio.

En dicho momento se observó en las “actividades primarias” (de servicios, intrainstitucionales, interinstitucionales) una ausencia en el uso de los protocolos formales de gestión de información elaborados, lo que incide de manera negativa en la calidad de los datos producidos. Asimismo, la ausencia de protocolos en caso de datos excepcionales u *outliers*. Además, se identificó escasa claridad de los propósitos del observatorio, por tanto, al interior de la institución se desconocía qué solicitar al equipo de analistas, y se mantuvieron nudos críticos relativos a la coordinación interna y a los flujos de información. Del mismo modo, la escasa difusión de los productos del observatorio influía de manera negativa, tanto en la coordinación, como con redes externas. Por último, existía ausencia de protocolos de intercambio de información con agentes estratégicos, lo que redundaba en escasez de datos provenientes de otras fuentes.

En términos de las “actividades de apoyo”, se observó una disminución en el equipo de analistas, lo que implica una dotación insuficiente para los productos definidos del observatorio, manteniéndose los problemas de rotación de personal operativo. En cuanto a las herramientas informáticas, se identificaron problemas con el *software* de georreferenciación, lo cual generaba inestabilidad en el acceso a los datos o datos erróneos. Por último, aún no se aplicaba la planificación estratégica definida, así como tampoco existían mecanismos de monitoreo y evaluación, ni sistematización de los productos realizados por el observatorio.

En resumen, las condiciones y capacidades para la gestión de información y análisis, si bien mejoraron respecto del primer momento, se mantenían débiles, no siendo las óptimas para la gestión de la seguridad a nivel local.

De este modo, los esfuerzos de ProSeguridad de Lo Barnechea para mejorar sus propias capacidades de gestión en el observatorio deben enfocarse en la generación de protocolos formales de tratamiento de datos e informaciones, con su debida difusión, de modo que todos los profesionales involucrados en el proceso utilicen los procedimientos acordados. También, se debería priorizar el control de la gestión del observatorio, realizando un seguimiento a las acciones propuestas o sugeridas y la evaluación de sus propias actividades, de este modo se podrá recobrar la claridad en el nivel institucional de las necesidades que cubre y se potenciará la sostenibilidad del proyecto.

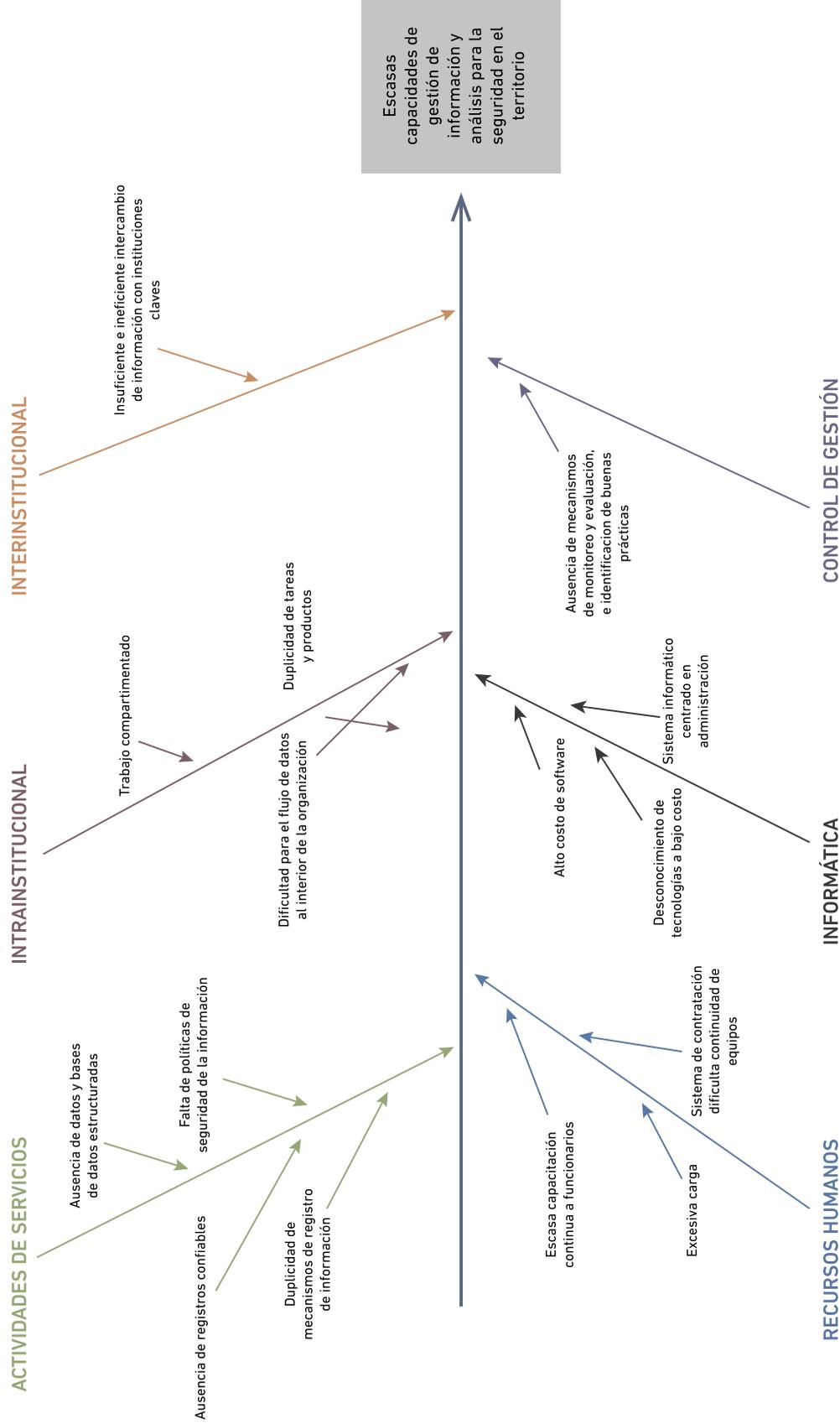
III. 2 Experiencia de San Joaquín

El trabajo conjunto con el municipio de San Joaquín para la instalación de un observatorio comienza por la invitación de Fundación Paz Ciudadana a dicho municipio a ser parte de la experiencia piloto de generación de capacidades para la gestión en seguridad en el nivel local, en julio de 2015, y que se tradujo en la firma de un convenio de colaboración con posterioridad.

A partir de la voluntad político-técnica de la autoridad local se desarrolla un trabajo de cooperación que consta de asesorías técnicas y acompañamiento semanal, en el marco de procesos de diagnóstico, modelamiento e implementación del observatorio. El acompañamiento comienza en agosto de 2015 (y se mantiene en la actualidad), en específico en la etapa del modelamiento e implementación. Por ello, a la fecha sólo se cuenta con información sobre nudos críticos y facilitadores asociados al diagnóstico de las capacidades de gestión. Dado el ciclo de vida de la intervención (implementación/ consolidación), aún no se puede medir el resultado de la instalación del observatorio, así como tampoco las dificultades o aciertos que se puedan generar en el momento de la ejecución del modelo de trabajo.

De acuerdo con la información recabada en el diagnóstico (Fundación Paz Ciudadana, 2016) se destacan los siguientes nudos críticos, presentados en la figura Nº 5.

Figura N° 5: Diagrama de Ishikawa San Joaquín previo asesorías Fundación Paz Ciudadana



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Paz Ciudadana, 2016

Como se observa en la figura precedente, respecto de las “actividades de primarias” (de servicios, intrainstitucionales e interinstitucionales) se identificaron problemas asociados a los registros de información y la ausencia de bases de datos que permitieran agrupar variables y categorías para el análisis. Se identificaron duplicidades de tareas y al mismo tiempo trabajo de manera insular, todo lo cual influye en el flujo de datos e información al interior del municipio. Del mismo modo, la escasa coordinación y trabajo conjunto con instituciones o agentes claves dificultaba el acceso a datos e información externa para nutrir las acciones del futuro observatorio.

En términos de las “actividades de apoyo” (recursos humanos, informática y control de gestión) se identificaron nudos en el recurso humano, relacionados al sistema de contratación a honorarios que dificulta la permanencia de los profesionales, así como la escasa capacitación y el exceso en las cargas laborales. En el área informática, los nudos se centraban principalmente en el alto costo de un *software* para implementar un análisis de datos (mapeo y/o análisis estadístico), el desconocimiento de tecnologías a bajo costo y el sistema de registro con el que contaban, lo que priorizaba temas administrativos en desmedro del análisis de los datos. Por último, no se observaron mecanismos que permitieran llevar un monitoreo de las acciones o tareas realizadas, así como tampoco de una evaluación y/o rescate de buenas prácticas, ni planificación estratégica de las acciones referidas a los problemas de seguridad.

Lo anterior, se tradujo en la identificación de “escasas capacidades de gestión de información y análisis para la seguridad en el territorio”; por tanto, tal como en el caso de Lo Barnechea, se diseñó una estrategia de acompañamiento en la implementación del observatorio que incorporó una capacitación a profesionales de diferentes secciones, unidades o áreas del municipio de modo de unificar lenguajes y entregar metodologías, herramientas y enfoques de análisis que les permitieran diseñar productos necesarios para la toma de decisiones informada de las autoridades locales.

Cabe señalar, que el trabajo con el municipio de San Joaquín aún se encuentra en proceso de implementación, actividad que se reinició en julio de 2016.

III. 3 Aprendizajes a partir de estas experiencias

Al comparar las etapas previas a la asesoría de Fundación Paz Ciudadana, tanto en Lo Barnechea como en San Joaquín, y sólo con un énfasis investigativo para determinar los puntos comunes de ambas experiencias piloto, se identifican nudos críticos que apuntan a factores o variables similares que dicen relación con un déficit, principalmente, en la gestión de los datos, en la coordinación intra e interinstitucional, en la disposición de recursos principalmente humanos e informáticos y en la gestión del conocimiento expresada a través de la ausencia o escasez de monitoreo y evaluaciones del propio observatorio.

A partir del examen de ambas experiencias ha sido posible diferenciar 14 nudos críticos generales que influyen de alguna manera en el desarrollo de los observatorios en el nivel local; y que, por cierto, no sólo están presentes en la realidad chilena, sino que también en casos de otros países (Franco y Serrano, 2009; USAID, 2012; BID, 2014).

Estos 14 nudos críticos se pueden dividir entre aquellos que inciden negativamente en la puesta en marcha y posterior ejecución del observatorio, impidiendo el desarrollo de las actividades e incluso desvirtuando el propósito principal de un observatorio. Y otros, que perjudican la ejecución de las actividades principales del mismo, pero que no arriesgan la implementación.

En la tabla siguiente se muestra la clasificación de los nudos críticos:

Tabla N° 2: Clasificación de nudos críticos¹⁰

Inciden en la implementación	Perjudican actividades principales
Institucionalidad débil.	Inexistencia de sistema integrado de datos.
Insuficiente e ineficiente intercambio de información con instituciones / actores claves.	Sistema informático centrado en gestión.
Ausencia de planificación estratégica.	Ausencia de políticas de seguridad de la información.
Ausencia de protocolos e informalidad en gestión de información.	Ausencia de trabajo en equipo.
Escaso personal habilitado.	Escasas posibilidades de capacitación de funcionarios.
Ausencia de difusión de productos.	Condiciones desfavorables para funcionarios.
Ausencia de mecanismos para la gestión del conocimiento e identificación de buenas prácticas.	

Fuente: Elaboración propia.

III. 3.1 Nudos críticos que inciden en implementación

Los nudos críticos en la tabla n° 2, y que afectan la implementación de los observatorios, se explican a continuación:

Institucionalidad débil: Si bien en ambos casos existía voluntad político-estratégica para poner en marcha un observatorio local, y se realizaron las adecuaciones en la estructura organizacional de las instituciones para definir de manera administrativa la creación de éstos, las condiciones con las que iniciaron sus funciones no permitieron que se fortaleciera dicho organismo. La ausencia o desuso de una política local sobre prevención del delito o seguridad se conjugó negativamente, ya que los observatorios no tenían una base de sustento respecto de los problemas prioritarios en el nivel local. A esto se suma la concentración de la toma de decisiones, al enfoque limitado del abordaje de la seguridad en el nivel comunal y/o a la ausencia de la seguridad como eje transversal en la institución, incidiendo en la posibilidad de instalar y hacer permanente un modelo de trabajo que posibilitara abordar los problemas con una óptica integral, a largo plazo, y basada en la evidencia, no reactiva a las situaciones o intereses específicos del momento.

Insuficiente e ineficiente intercambio de información con instituciones / actores claves: Se observó que para obtener información o datos que sirvieran como insumo al trabajo de los observatorios, las redes con las que contaban ambos equipos eran informales o incluso personales. De igual modo, el contacto con la comunidad no se visualizó como una potencial red externa que permitiera obtener datos cualitativos para elaborar análisis sobre problemas delictuales y de inseguridad en los territorios. Por otro lado, se observó trabajo compartimentado y excesiva burocracia para solicitudes de datos al interior de las instituciones, que no permitían un flujo que nutriera al equipo de los observatorios de insumos oportunos para desarrollar sus funciones.

Ausencia de una planificación estratégica: Este nudo crítico es esencial, debido a que el no uso de la planificación implica que el desarrollo de las acciones del observatorio no se guía por un norte, ni propósito definido. Lamentablemente, esta condición se observa de manera constante no sólo en las experiencias piloto a las que se refiere este documento, sino también en la mayoría de las políticas públicas en el nivel local. La ausencia de la aplicación de este tipo de planificación derivó en que en los observatorios piloto se perdieran en la contingencia y se adoptaran “soluciones” prácticas y reactivas sin el adecuado enfoque de problema.

¹⁰ Los nudos críticos que se presentan en la tabla, fueron identificados durante el transcurso del proceso de acompañamiento que realizó la Fundación a los pilotos de este estudio. Por lo tanto, no necesariamente se observan en la actualidad.

Ausencia de protocolos e informalidad en gestión de información: Al comenzar la implementación de ambos observatorios, no habían protocolos que permitieran asegurar un flujo interno de información, un registro uniforme de los datos, un procesamiento estándar, así como tampoco una definición de los usos en el contexto de análisis específicos para cada grupo de datos. En concreto, se realizaban ciertos procedimientos de manera similar y con acuerdo entre los analistas del equipo, pero no había estándares. Esta práctica ponía en riesgo tanto el acceso oportuno a los datos, porque no se preestablecía usos y periodicidad de productos, y asimismo, la confiabilidad y validez de éstos.

Escaso personal habilitado: En los observatorios se observó sobrecarga laboral de los profesionales o analistas que implica rotación de personal y desmotivación, poca claridad en los roles y tareas a realizar. Se hace necesario el entrenamiento y capacitación continua en los temas relativos a prevención, violencia e inseguridad, de modo que permitan un perfeccionamiento y especialización de los equipos con miras a situar al observatorio como referente técnico a nivel local en la materia, situación difícil de concretarse bajo las condiciones y capacidades del personal.

Ausencia de difusión de productos: Si bien, la difusión de los productos o acciones del observatorio podrían visualizarse como irrelevantes para su implementación, se detectó una escasa o nula diseminación de lo que hace, de los objetivos y de la misión de los observatorios. Esto, limitó el sentido otorgado, las coordinaciones y el apoyo de las demás áreas o unidades del municipio, así como también de las redes externas que podrían nutrir con insumos para el análisis. Un trabajo insular no es positivo para el éxito de este tipo de unidad en un gobierno local.

Ausencia de mecanismos para la gestión del conocimiento e identificación de buenas prácticas: Este nudo crítico se observó sólo en uno de los observatorios, debido al poco tiempo de implementación del otro. Sin embargo, es relevante, ya que por la ausencia de un plan de monitoreo y evaluación de las acciones desarrolladas en el observatorio, así como también de las recomendaciones entregadas para intervenir en los problemas de índole delictivo y/o de inseguridad en el nivel local, no es posible identificar si alguna de las actividades o productos realizados ha tenido impacto o ha mostrado evidencia sobre su utilidad.

III. 3.2 Nudos críticos que perjudican 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.

Inexistencia de un sistema integrado de datos: Al interior de las instituciones piloto existían distintos sistemas de registro de datos y antecedentes de diversa naturaleza que no dialogaban entre sí, impidiendo la complementariedad y con ello, la generación de nueva información.

Sistema informático centrado en la gestión de actividades: Si bien, en ambos municipios piloto 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 en el nivel local.

Ausencia de políticas de seguridad de la información: No se contaba con una definición en el nivel institucional orientada a la protección de la información, tanto de aquella producida internamente como externamente, en la totalidad del ciclo de vida de las bases de datos - información: creación, modificación, almacenamiento, uso, difusión, mantenimiento y/o eliminación (actualización).

Ausencia de trabajo en equipo: En 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.

Escasas posibilidades de capacitación de los funcionarios: Se observó la ausencia de un plan de perfeccionamiento a los funcionarios en específico en los temas relativos a la seguridad pública y ciudadana. Existían sí acciones que permitieron el acceso a capacitaciones, en su mayoría, solicitadas y gestionadas directamente por los profesionales de los equipos de trabajo.

Condiciones desfavorables para los funcionarios: Las condiciones de trabajo en las que se encontraban los equipos de los observatorios no eran las óptimas para garantizar sostenibilidad. Contratos a honorarios y carga laboral excesiva implicaron una alta rotación de personal. Esto pone en jaque el desarrollo de las actividades de servicios del observatorio.

III. 3.3 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. No obstante, también se detectan aprendizajes y, en consecuencia, recomendaciones a la luz de aquellos aspectos facilitadores del proceso de instalación en ambos municipios.

La siguiente figura muestra los facilitadores que permitieron la instalación de observatorios:

Figura N° 6: Facilitadores para instalación de observatorios



Fuente: Elaboración propia.

- **Voluntad política:**

Uno de los facilitadores fundamentales para la instalación de los observatorios en los dos pilotos fue la voluntad de las autoridades municipales. Sin el consentimiento de éstas y su apoyo sostenido, la labor sería bastante compleja. La voluntad política no sólo fue necesaria para la instalación del observatorio, si no también, para asegurar que las recomendaciones realizadas por el equipo de la Fundación Paz Ciudadana tuvieran incidencia real en el desarrollo de las acciones del observatorio como de los departamentos, unidades u oficinas del municipio que estuvieran vinculados a éste (alineamiento).

- **Interés municipal en el tema de la seguridad:**

Este facilitador se vincula directamente con la voluntad de la autoridad municipal en la medida en que permea al interior de la institución municipal el desarrollo de acciones relativas a la prevención del delitos, la violencia y la inseguridad. Pero, además fue relevante contar con un interés colectivo en el tema más allá de meramente las decisiones de la autoridad, y se observó un interés, tanto en la comunidad como en los profesionales de diferentes direcciones municipales y, principalmente en el equipo del observatorio. Si bien, la visión respecto de los factores a trabajar para la seguridad del territorio difiere en ambos municipios, lo relevante es la existencia de la voluntad y disposición para aprender nuevos enfoques, mejorar los actuales y trabajar por la resolución de los problemas.

- **Capacitación a equipos:**

Durante el proceso de asesoría a ambos municipios, se determinó la necesidad de desarrollar capacitaciones enfocadas en gestión de información, análisis de información delictual, estrategias de prevención, etc. La disposición de ambas instituciones para gestionar capacitaciones y permitir la asistencia de los profesionales, no sólo a aquellas vinculadas a la asesoría entregada por la Fundación Paz Ciudadana, fue clave en el proceso de instalación de capacidades al interior de los equipos de los observatorios.

- **Disponibilidad de recursos:**

Según lo observado, en los dos municipios se identificó como facilitador la disposición de los recursos físicos, económicos y humanos básicos para la instalación y funcionamiento de cada observatorio. El apoyo y voluntad política, otorgaron a cada institución recursos que permitieron solventar los gastos de la instalación, desde disponer de las oficinas hasta la contratación o traslado de profesionales para que desarrollaran las funciones de analista. Sin esta disposición de lo básico no se habría logrado la implementación de los pilotos.

- **Existencia de datos internos sobre seguridad:**

Durante el proceso de investigación-acción, se pudo determinar que en ambas instituciones existía una gran cantidad de datos y antecedentes internos que resultan útiles para los análisis que realiza el observatorio. Los datos existentes permitieron contextualizar la situación de seguridad, y victimización y, además, reaccionar ante las necesidades de la ciudadanía (denuncias, reclamos, fiscalizaciones, etc.). Esto, sin duda, facilita la labor de los profesionales analistas al momento de elaborar los productos definidos para cada observatorio.

- **Alianza estratégica con agentes técnicos:**

Las alianzas con universidades y centros de investigación son fundamentales para enriquecer los productos de los observatorios, debido a que facilitan el acceso a investigaciones académicas y proveen recursos físicos, humanos y financieros, para el desarrollo de investigaciones, y el diseño y aplicación de instrumentos de investigación, como las encuestas (Franco y Serrano, 2009). En este sentido, de acuerdo con las entrevistas realizadas a actores claves de ambos municipios, se considera que los convenios de colaboración con Fundación Paz Ciudadana u otras entidades técnicas, como la Universidad Alberto Hurtado, la Asociación Internacional de Analistas Criminales (IACA, por sus siglas en inglés), etc., son útiles, ya que permiten validar de manera técnica las acciones o actividades del observatorio. Se transforman en guías del trabajo cotidiano.

Capítulo IV

Recomendaciones

A la luz de la sistematización de los dos pilotos y de la revisión de la escasa bibliografía, se distinguen algunas recomendaciones para el proceso de implementación de observatorios locales de seguridad.

- **Crear o fortalecer la institucionalidad**

En primer lugar, se debe contar con una **institucionalidad** que permita al municipio o gobierno local instalar dentro de su lógica organizacional al equipo profesional del observatorio. Por lo tanto, el municipio debiese contar con al menos una unidad que administrativamente esté encargada de trabajar los problemas de inseguridad en el territorio y que a su vez pueda albergar dentro de su espacio laboral a este equipo. Esto permite al observatorio tener el sustento para ejecutar sus acciones y desarrollar sus productos.

Así como el equipo del observatorio debiese ser parte de un entramado mayor que aborde la seguridad ciudadana y la prevención en el nivel local, también es relevante que exista un plan local de seguridad o, que dentro del plan de desarrollo comunal (PLADECO) de cada municipio, se definan ciertos objetivos o problemas prioritarios que abordar durante un período. Esto permitirá al observatorio diseñar una planificación estratégica de sus acciones.

En la misma línea de la institucionalidad, lo más importante es que la creación o instalación del observatorio en la unidad de seguridad local sea a través de un acto administrativo (OEA, 2013), que garantice su creación como una política local en el tema de seguridad. Lo anterior, permite favorecer la sostenibilidad de éste, ya que podrá asegurar su funcionamiento más allá de las diferentes autoridades locales que tenga el municipio durante el tiempo, lo cual cobra importancia para Chile sobre todo en el período que se aproximan nuevas elecciones de alcaldes y concejales.

Sin embargo, ninguna de estas recomendaciones, en la línea de la institucionalidad, será posible de implementar si no existe la voluntad político-estratégica para llevar a cabo el observatorio (Lozano y Bustamante, 2014). Esta voluntad debiese ser representada por la autoridad local y delineada para todos aquellos que serán parte del trabajo que desarrolle el observatorio. Es decir, tanto para la unidad encargada de administrar al equipo de profesionales como para aquellos departamentos o unidades que entregarán insumos o serán parte de la cadena de valor del observatorio.

Además, la voluntad política se debe expresar en la disposición de recursos para el funcionamiento del observatorio, tanto como para asegurar la sostenibilidad, así como también para la factibilidad del desarrollo de los productos.

- **Recursos**

El segundo punto es la **definición y disposición de los recursos** para el adecuado desarrollo del observatorio. Será prioritario definir el equipo técnico profesional, ya que a partir de ello se podrán identificar las necesidades de capacitación y *expertise*. La recomendación primordial es que los equipos sean multidisciplinarios y tengan interés en trabajar en la elaboración de estudios sobre problemas de delincuencia, violencia o inseguridad local. Un valor agregado será aquél equipo que ya tiene conocimiento y/o experiencia en el territorio en las temáticas relativas al objeto de análisis del observatorio.

Idealmente, se sugiere contar con un perfil definido de habilidades y competencias para los analistas, y con los perfiles para cada uno de los cargos que compondrán el equipo de trabajo.

Es recomendable capacitar a todo el equipo de trabajo una vez instalado el observatorio, previo al desarrollo de las funciones y productos de éste. Ya que, más allá de las diferentes experiencias y conocimientos que tengan los técnicos y profesionales que constituyan el equipo, es importante nivelar el conocimiento, aclarar conceptos y definir un lenguaje en común. Esto permitirá que el equipo tenga el mismo punto de partida al momento de realizar los análisis.

Sin embargo, el proceso de capacitación no culmina ahí, ya que habrá que definir una política de perfeccionamiento continuo, tanto en los tipos de análisis a desarrollar, como en el conocimiento de diversas experiencias de intervención

y buenas prácticas con evidencia que sean posibles de replicar de acuerdo a las condiciones contextuales, entre otras cosas que sean relevantes a la luz de las necesidades locales y orientaciones político-estratégicas de la autoridad local.

En términos de los recursos humanos, además, es relevante señalar que se deberá disponer de buenas condiciones laborales, sueldos acordes al mercado y la función a desarrollar, y contratos de trabajo que garanticen la estabilidad laboral. Lo anterior, se torna relevante considerando la posibilidad de rotación del equipo de trabajo, lo cual, como ya se mencionó, perjudica la labor del observatorio. En este sentido, es recomendable que en caso de existir rotación de personal, el proceso de selección del nuevo profesional o técnico se realice cuanto antes, a fin de que no se produzca una recarga laboral para el resto de los integrantes.

En términos de los recursos físicos, a la luz de las experiencias piloto se observa que lo mínimo con lo que deben contar los equipos del observatorio es un espacio físico (oficina), estaciones de trabajo y computadores, con conexión a *internet*, para uso de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo. Respecto del *software* para realizar análisis, se recomiendan aquellos de uso libre a fin de limitar el uso de recursos económicos, en su mayoría escasos, a actividades esenciales del observatorio.

Los recursos económicos dependerán de las necesidades y los productos que definirá el observatorio. Sin embargo, como mínimo se debe garantizar al equipo de trabajo y los recursos físicos que permitan un correcto (aunque austero) funcionamiento de las actividades. En este punto, cabe señalar que el presupuesto del observatorio no necesariamente debe salir de las arcas municipales, ya que podría ser financiado a través de alianzas con organizaciones públicas o privadas. No obstante, debe existir voluntad para la búsqueda de los recursos económicos, en caso de que no estén disponibles.

- **Crear o articular alianzas estratégicas**

De acuerdo con las experiencias analizadas, uno de los nudos críticos fundamentales es la ausencia o insuficiente establecimiento de alianzas estratégicas, tanto intra como extra municipal. Esto, ya que es gracias a los datos o información que tienen otras instituciones (como las policías) u otros departamentos al interior del municipio (como los inspectores municipales), que el observatorio se puede nutrir de insumos para ejecutar sus actividades principales. Por tanto, generar alianzas con todas las instituciones y/o departamentos que sean potenciales fuentes de datos será una tarea relevante que influye en una buena implementación de los observatorios locales de seguridad (OEA, 2013; USAID 2012).

Asimismo, dada la presencia de la Fundación como un factor facilitador del trabajo de instalación de los observatorios, se recomienda la generación de alianzas con organizaciones técnicas en la materia (Franco y Serrano, 2009) que puedan nutrir al observatorio de herramientas metodológicas o teóricas que le permitan potenciar su trabajo.

En este sentido, se recomienda protocolar esas alianzas, creando convenios de trabajo donde se explicita la entrega y uso de los antecedentes, la periodicidad de esos insumos y la retribución¹¹ para aquellas instituciones partícipes.

- **Promover la 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 la misión que permitirá conocer el horizonte a largo plazo del observatorio, en base a la política local de seguridad que exista en el gobierno local. Así también, definir la visión, qué es lo que quiere proyectar el observatorio en otros, sea en el nivel institucional, comunal, etc., y los valores y propósitos en la línea de lo que el plan local de seguridad indique (USAID, 2012).

El establecimiento de estos 4 conceptos (misión, visión, valores y propósito) enmarca la labor del observatorio e impiden que se transforme en una unidad encargada de dar respuestas contingentes a los problemas urgentes y circunstanciales, que alejan la actividad del equipo de la lógica de resolución de problemas que se espera que tengan.

Siguiendo la línea de una planificación estratégica, el observatorio debe poder plantear también objetivos o componentes de trabajo, e indicadores y metas para cada uno. Para ello, se sugiere utilizar la metodología de Marco Lógico, que facilitará

¹¹ Retribución no en el sentido económico, sino a partir de la ganancia técnica que podrían recibir las instituciones, considerando los análisis y productos que elabore el Observatorio con sus datos.

el trabajo de planificación. También, habrá que definir las actividades, los plazos y los responsables de cada proceso, lo cual permitirá supervisar y monitorear el trabajo del equipo. Por último, es necesario definir los supuestos que están a la base de la planificación y el presupuesto requerido para la correcta ejecución de las actividades propuestas. Todo lo anterior facilitará la creación y definición de los productos estratégicos del observatorio.

La planificación, con los componentes mencionados, debiese estar disponible tanto para los demás departamentos o unidades de la propia institución como para la comunidad que se interese en conocer las acciones del observatorio.

- **Protocolos y estándares**

Este paso es esencial para el propósito del observatorio. Se debiesen definir previamente protocolos y estándares de gestión de información para la recolección, registro, procesamiento, validación y análisis de datos.

Lo anterior conlleva, identificar las necesidades de datos, las fuentes y diseñar protocolos para los flujos, tanto aquellos que existan al interior de la institución como aquellos nuevos que sean creados específicamente para el observatorio. También, habrá que establecer cómo se realizará el proceso de colecta de datos que sean necesarios y la validación y verificación de las fuentes de información.

Asimismo, se deberán revisar las formas de registro de datos, desde el momento en que se recibe el dato, hasta el momento en que éste está listo para el análisis, considerando qué hacer en situaciones extremas (por ejemplo, no existe la variable para registrar nuevos datos). Asegurar el respaldo de la información y definir protocolos de seguridad de ésta.

Para trabajar con bases de datos, se debe considerar que sean flexibles, simples y estandarizadas, además se requiere la parametrización de los datos asegurando su calidad y precisión.

Lo más relevante de todo este proceso es que, tanto los protocolos diseñados como los diccionarios de datos estandarizados, sean conocidos y practicados por todos los profesionales del equipo del observatorio y por todos aquellos funcionarios de la institución que estén implicados ya sea en la captura, ingreso, como su procesamiento y análisis. Por tanto, esto implicará crear consensos y determinar un plan de capacitación para aquellos que desconozcan el procedimiento definido.

Así como este proceso de protocolización y estandarización interpela la gestión de información, también lo hace para la gestión de conocimiento, por tanto también se deben diseñar estándares para la elaboración de los productos o reportes del observatorio.

Todo este proceso, si bien laborioso en un principio, facilitará el posterior desarrollo de las actividades del observatorio, inclusive en los momentos de rotación de personal, ya que estarán definidas previamente las reglas de funcionamiento. No obstante, 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.

- **Monitoreo y evaluación constante**

Es esencial que a medida que el observatorio ejecute sus actividades, que se desarrolle un proceso de monitoreo de las acciones, indicadores y metas previamente propuestas. Este monitoreo permitirá adaptar o modificar componentes o actividades en función de los resultados de proceso, nudos críticos, dificultades o facilitadores que se vayan obteniendo durante la ejecución.

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

La evaluación es igualmente importante, permite conocer los logros de los objetivos y comprender los resultados negativos que se encuentren. También, conocer si los productos del observatorio están siendo útiles para los usuarios, y si permiten una adecuada toma de decisiones respecto de los problemas de delincuencia e inseguridad del territorio. Considerando que esta etapa es fundamental, se debe planificar desde el momento de diseño de las actividades anuales del observatorio.

Por último, también se recomienda que el observatorio sea el ente encargado de evaluar si las intervenciones ejecutadas por el municipio, a raíz de las recomendaciones indicadas en los reportes, han sido efectivas y eficaces en la solución del problema

en cuestión. Es decir, se debe medir el éxito de los proyectos o iniciativas realizadas; y esta la oportunidad para rescatar los aprendizajes de la experiencia, ya sea a través de una sistematización como de la identificación de buenas prácticas.

- **Difusión**

Finalmente, la difusión de la creación, acciones y resultados del observatorio también son importantes. Esto facilita el conocimiento por parte de las instituciones que forman parte de las alianzas del municipio para el observatorio sobre el uso que se le está dando a los antecedentes e informaciones entregadas y, sin duda, ayuda a afianzar la confianza interinstitucional.

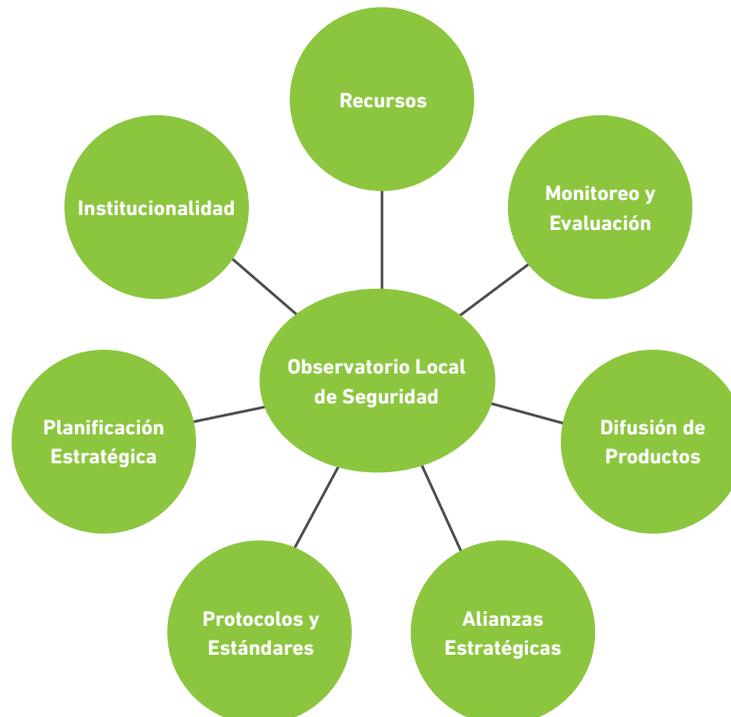
También, permite mostrar que las acciones del observatorio tienen un propósito importante y que aportan evidencia para la toma de decisiones de la autoridad local, por tanto, implica reafirmar su existencia en el municipio.

Por otro lado, la difusión ayuda en el acercamiento de los problemas y soluciones sobre seguridad a la comunidad, lo que podría mejorar la participación de los vecinos en las acciones que lo requieran y aporta confianza en las iniciativas y proyectos que desarrolle el municipio.

Sin embargo, se debe definir qué información será entregada de manera íntegra a la comunidad, y cuáles, debido a su sensibilidad, serán difundidas sólo en la institución o incluso con reserva o uso interno sólo para el equipo del observatorio y la autoridad local (USAID, 2012). Por lo tanto, en el momento de la planificación, se debiese considerar esta variable y definir qué productos serán de difusión amplia, cuáles serán sólo de entrega a la autoridad y jefes de unidades y cuáles serán utilizados en procesos de *accountability* o rendición de cuentas con la comunidad.

En la figura N° 7 se presentan a modo de resumen las recomendaciones señaladas en los puntos anteriores, que dan paso a la implementación de observatorios locales de seguridad con los soportes necesarios para asegurar su sostenibilidad, al menos en el corto plazo.

Figura N° 6: Facilitadores para instalación de observatorios



Fuente: Elaboración propia.

Capítulo V

Conclusiones

La instalación de un observatorio local de seguridad, como ya se ha indicado en este estudio, tiene el potencial de generar cambios en la gestión en el nivel territorial, a partir de un adecuado tratamiento de datos y antecedentes sobre conductas delictuales, faltas, violencias e inseguridades y del análisis de los problemas en el territorio o segmentos sociales de la comuna. Por ello, las conclusiones sobre el proceso de sistematización de ambas experiencias piloto se pueden resumir en lo siguiente:

Es necesario que los municipios que deciden implementar un observatorio tengan a la vista los posibles nudos críticos u obstaculizadores presentados. Estos, sin embargo, no serán los únicos, ya que múltiples se presentarán de acuerdo a las actividades o acciones que la propia institución vaya desarrollando. Lo relevante será la superación de 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, ya que sólo de esta forma se sabrá el impacto que ha tenido el 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.

Asimismo, no se deben descuidar los facilitadores que han incidido de manera positiva en el proceso de implementación del observatorio y mirar de manera constante, qué otras variables podrían estar facilitando el trabajo en los diferentes momentos o etapas del desarrollo, a fin de potenciar su influencia en las actividades del mismo.

Antes de finalizar, cabe hacer presente que ésta es la primera de muchas etapas de la instalación/implementación de un observatorio.

Se han conocido y presentado los nudos críticos y los facilitadores que permiten comenzar la apuesta por un observatorio en el nivel local, es decir la puesta en marcha. Sin embargo, aún se desconocen aquellas variables que incidirán en la ejecución de las actividades a largo plazo y la sostenibilidad de esta unidad de análisis criminal local. Es por ello que es preciso indicar que este documento en ningún sentido pretende ser una "receta" para instalar y sostener un observatorio en el nivel local en Chile, ya que serán los problemas locales, los actores territoriales, las autoridades y los profesionales de cada observatorio quienes determinen cómo se desarrollará y qué riesgos existirán en su instalación. De todas formas esta experiencia servirá como una guía para este fin.

La tarea ahora es continuar documentando los procesos que se llevan a cabo al interior de estos observatorios, y de aquellos que se atrevan a sumarse a esta innovación en el nivel país, superando los nudos críticos actuales e identificando aquellos nuevos que permitan pensar en un modelo de implementación a largo plazo, evaluando las acciones realizadas que permitan mejorar de manera continua la forma en que se gestiona la información en los gobiernos locales y que contribuyan a la toma de decisiones certera de las autoridades en pos de la prevención del delito, la violencia y la inseguridad de los habitantes de los territorios estudiados.

Bibliografía

- BID (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*. Documento para discusión. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6670>
- 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>
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2009). *Observatorios de la delincuencia: Repertorio de experiencias internacionales*. Montreal, Canadá: Autor. Recuperado de: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/observatorios_de_la_delincuencia_ESP.pdf
- CISALVA (2008). *Guía Metodológica para la Replicación de Observatorios Municipales de Violencia*. Cali, Colombia: Centro Editorial CATORSE SCS. Recuperado de: http://www.paho.org/col/index.php?option=com_content&view=article&id=247:guia-metodologica-para-la-replicacion-de-observatorios-municipales-de-violencia&Itemid=361
- Decreto 100. (22 septiembre 2005). Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Chile
- Franco, M. y Serrano, A. (2009). Observatorios del delito en Colombia: funciones y propósitos. *Criminalidad*, 51(1), p.193-207.
- Fundación Paz Ciudadana (2013). *Propuesta de Modelo de Observatorio Comunal*. Documento de trabajo interno. Santiago: Autor.
- Fundación Paz Ciudadana (2014). 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 (2015a). *Recomendaciones y estándares para un análisis criminal más eficaz en organizaciones de prevención del delito y persecución penal en América Latina*. Santiago: Autor.
- Fundación Paz Ciudadana (2015b). 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 (2016a). Módulo 13: Contenidos y Productos de un Observatorio. *Manual de Entrenamiento. Taller Internacional sobre Observatorios Locales de Seguridad y Análisis Delictual*. Santiago: Autor.
- Fundación Paz Ciudadana (2016b). *Informe N° 1. Diagnóstico de capacidades para la gestión de la información para la implementación de un Observatorio de Seguridad Ciudadana en la Ilustre Municipalidad de San Joaquín*. Santiago: Autor.
- Latorre, A. (2003): *¿Qué es la investigación-acción?: conocer y cambiar la práctica educativa*. Madrid: Graó.
- 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.
- Ley N° 20965. (04 noviembre 2016). Permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública. 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/>
- 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>
- Pérez, G. (2004): Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. I Métodos. Madrid: Editorial La Muralla.
- Tellis, W. (1997). *Application of a Case study Methodology, The Qualitative Report*, Volume 3, Number 3, septiembre, 1997, Recuperado de: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>
- Tudela, P. (2010). El rol del análisis delictual en las estrategias de reducción del delito: COP, POP e ILP. *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. (2014). Análisis Criminal: Factores críticos para una mayor eficacia en la prevención y persecución penal. *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2014*. p. (11-22). Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina-2014/>
- UNODC (2006). Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera del delito y la justicia penal. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_03_01.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
- Yin, R. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.