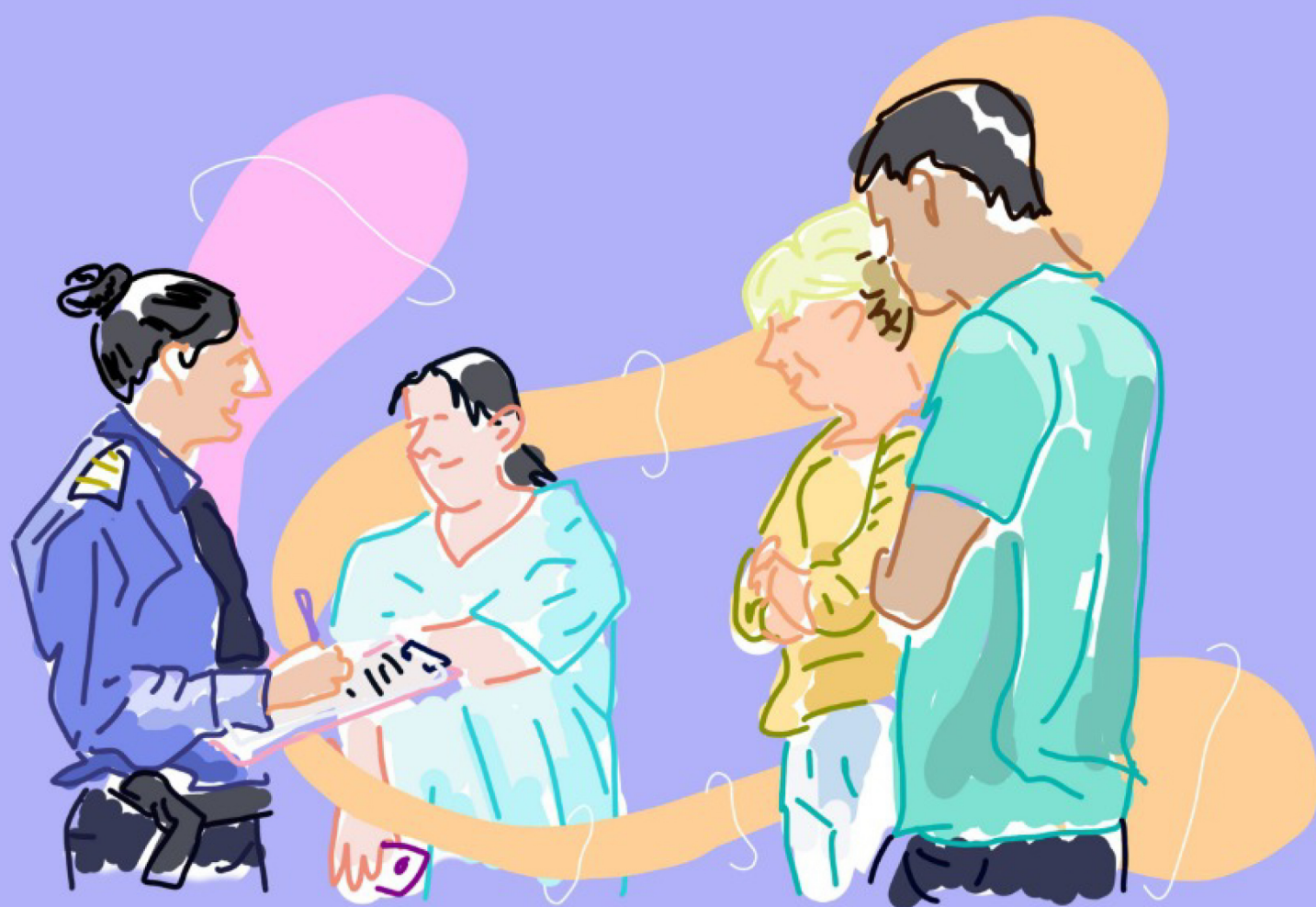


DIPLOMADO

Políticas de seguridad ciudadana para gobiernos locales



Observatorio
de Políticas
Públicas

Instituto Académico
Pedagógico de Ciencias
Sociales



**Universidad
Nacional
Villa María**

Carbajo, Mariana

Políticas de seguridad ciudadana para gobiernos locales / Mariana Carbajo ; Pedro Sorbera. - 1a ed. - Villa María : Universidad Nacional de Villa María. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, 2023.

Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4993-76-2

1. Gobierno Local. 2. Seguridad. 3. Políticas Públicas. I. Sorbera, Pedro. II. Título. CDD 320.8

Autoridades de la Universidad Nacional de Villa María

Rector

Abg. Luis Negretti

Vicerrectora

Dra. Elizabeth Theiler

Decano del Instituto Académico de Ciencias Sociales

Mgter. Gabriel Suárez

Secretaria Académica, Instituto A P de Ciencias Sociales

Abog. María Virginia Achad

Secretaria de Investigación y Extensión

Dra. Carla Avendaño Manelli

Área de vinculación territorial

Mgter. Carina Lapasini

/ ÍNDICE

Prólogo	2
Introducción	3
Módulo 1 Seguridad ciudadana en clave local: capacidades estatales y herramientas para la acción	7
Módulo 2 Violencia, delitos y conflictividades. un mapeo de la cuestión en América Latina y Argentina	23
Módulo 3 Prevención del delito y Participación ciudadana	40
Módulo 4 Planificación de proyectos en Seguridad ciudadana	57
Módulo 5 Datos e indicadores para el desarrollo de la Seguridad ciudadana	73
Módulo 6 Aproximación a las políticas sobre seguridad ciudadana con enfoque comparado	90



5

MÓDULO
/guía teórica

**DATOS E INDICADORES
PARA EL DESARROLLO
DE LA SEGURIDAD
CIUDADANA.**

Responsables:
LIC. PEDRO SORBERA | LIC. DÉBORAH GOLDIN

/ INTRODUCCIÓN

En el marco de la Diplomatura en Políticas de Seguridad Ciudadana para Gobiernos Locales, se ha insistido con cierta transversalidad sobre la importancia de planificar políticas públicas -planes, programas y proyectos- basados en evidencia. En el Módulo 4: “Planificación de Proyectos en Seguridad Ciudadana”, observamos que el relevamiento de Datos y la selección de indicadores son una herramienta necesaria para el Diagnóstico y la Planificación de Políticas de Seguridad Ciudadana, pero también para monitorear la implementación y luego poder evaluar nuestras intervenciones.

En ese marco, las cuestiones claves de la Planificación son: la delimitación correcta del problema público -en este caso el securitario-, clarificar los objetivos de nuestra intervención, y desandar un camino virtuoso de implementación, monitoreo y evaluación. En todo ese proceso se debe organizar, jerarquizar y problematizar los datos que tenemos a disposición y construir los indicadores que van a permitirnos medir los objetivos alcanzados y los efectos producidos.

En este Módulo, nos proponemos dos objetivos: a) Analizar la producción de datos de los sistemas de información sobre cuestiones de seguridad y; b) Fortalecer capacidades de análisis y construcción de indicadores para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana en gobiernos locales.

La estructura de este módulo responde a una serie de preguntas-problema: ¿Cómo se produce información para políticas públicas? ¿Qué es un indicador? ¿Cuál es su utilidad en el marco del proceso de políticas públicas? ¿Cómo se construye un indicador? ¿Cuáles son las fuentes de datos disponibles sobre problemas de seguridad ciudadana en los distintos niveles de gobierno? ¿Cómo se produce dicha información? ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones de las fuentes de datos para planificar, monitorear y evaluar políticas públicas de gobiernos locales?

/ 1. DATOS E INDICADORES. UNA APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN

/ Definición y características de los indicadores

En la planificación de políticas públicas suele confundirse lo que son datos, con información o indicadores sobre una serie de problemas. Por esta razón es sumamente necesario diferenciar estas dos herramientas. Los datos, según Maldonado Gómez y son “unidades de información que incluyen percepciones, números, observaciones, hechos y cifras, pero que, al estar desligadas de un contexto particular, carecen de sentido informativo” (Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico, 2014: 11). Los datos, una vez procesados se convierten en información, dicha información implica su organización en indicadores que puedan ser medibles y verificables en función de los objetivos propuestos.

Por ejemplo, un dato sería la cantidad de víctimas fatales en accidentes de tránsito en una provincia durante un año, en cambio un indicador sería la cantidad de víctimas fatales en accidentes de tránsito cada 100 mil habitantes en las diferentes provincias de Argentina durante el plazo de un año. En el primer caso tenemos un dato general, en bruto, sin comparabilidad, y, precisamente por ello, no podemos dimensionar su impacto ni relativizarlo. En el segundo, se ha convertido en una variable de comparación para con otras provincias, que nos permite también observar su evolución en el tiempo, sin verse influenciado por el aumento o no de la población.

Los indicadores son “una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el

establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo” (Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico, 2014: 13).

La literatura especializada en el campo del análisis de políticas públicas, sostiene que los indicadores deben reunir una serie de condiciones, propiedades o características. Aquí retomaremos lo planteado por Cecchini (2005) sobre las características deseables de los indicadores “inteligentes” que se utilizan para monitorear metas en proyectos y programas públicos:

- **Precisos:** “tienen la capacidad de medir de manera directa, inequívoca y exacta los fenómenos (y sus cambios) para los cuales han sido elegidos”.
- **Mensurables:** “basan su cálculo en datos básicos disponibles, cuya obtención se puede repetir sin dificultad en el futuro”.
- **Relevantes:** Indicadores que son realmente útiles y dan respuestas pertinentes a interrogantes y preocupaciones políticas fundamentales, satisfaciendo las necesidades de los usuarios.
- **Fáciles de interpretar:** indicadores cuyo eventual movimiento en determinada dirección no debe suscitar ambigüedades respecto de la interpretación para las políticas públicas.
- **Fiabiles:** indicadores que arrojan las mismas conclusiones si la medición se realiza en forma repetida o a partir de diversas fuentes (por ejemplo una misma tasa medida al mismo tiempo por una Provincia o por Nación).
- **Oportunos y puntuales:** los indicadores deben generarse con una frecuencia y puntualidad suficientes para permitir la supervisión de las políticas públicas.
- **Económicos:** La utilidad de los indicadores debe ser satisfactoria en relación con el tiempo y el dinero empleados para construirlos y aplicarlos.
- **Accesibles:** refiere a las condiciones en las que los usuarios pueden obtener datos sobre indicadores.
- **Comparables:** Indicadores que permiten las comparaciones entre distintos países, áreas geográficas, grupos socioeconómicos y años.

/ Función de los indicadores

Como ya dijimos, los indicadores son una herramienta fundamental en la Planificación, implementación y evaluación de políticas públicas. Su función y objetivos, según Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico (2014), son:

- Generar información útil para mejorar el proceso de toma de decisiones, el proceso de diseño, implementación o evaluación de un plan, programa, etc.
- Monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos.
- Cuantificar los cambios en una situación que se considera problemática.
- Efectuar seguimiento a los diferentes planes, programas y proyectos que permita tomar los correctivos oportunos y mejorar la eficiencia y eficacia del proceso en general.

¹ Este listado de características sobre indicadores “inteligentes” fue elaborado por Simone Cecchini (2005) para la CEPAL, en un Documento de Trabajo titulado: “Indicadores sociales en América Latina y el Caribe”.

/ Tipologías de indicadores

Es relevante reconocer que existen diferentes formas de clasificar la multiplicidad de indicadores. En este caso utilizaremos las tipologías propuestas en la Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores del DANE-Colombia (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014).

/ Indicadores según tipo de medición

Indicadores según tipo de medición	
Cuantitativos	Cualitativos
Indicadores que son una representación numérica de la realidad; su característica más importante es que, al encontrarse valores diferentes, estos pueden ordenarse de forma ascendente o descendente. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014: 15)	Es otro instrumento que permite tener en cuenta la heterogeneidad, amenazas y oportunidades del entorno organizacional y/o territorial. Además, permiten evaluar, con un enfoque de planeación estratégica, la capacidad de gestión de la dirección y demás niveles de la organización. Su característica principal es que su resultado se refiere a una escala de cualidades. Los indicadores cualitativos pueden ser categóricos (bueno, malo, aceptable, regular), o Binarios (Si/No). (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014: 15)
Ejemplo: <i>Tasa de robos cada 100 mil habitantes en X lugar.</i>	Ejemplo: <i>Consideración ciudadana sobre el servicio policial</i> <i>¿Cómo considera el servicio policial en su cuadrante?</i> <i>Bueno/Aceptable/Regular/Malo</i>

Fuente: Cuadro elaborado en base a tipología de indicadores de Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014 (DANE, Colombia)

Tanto los indicadores cuantitativos como los cualitativos son muy útiles en los diagnósticos de problemas de seguridad. En este sentido, nos permiten elaborar una línea de base para luego poder monitorear nuestras intervenciones mediante un seguimiento de estos indicadores. Con los cuantitativos es posible realizar un estado de la situación delictiva (datos sobre robos, hurtos, violencia, letalidad, denuncias, etc.). Por su parte, los cualitativos, son de utilidad para conocer la opinión de vecinos y vecinas (evaluación de desempeño policial, percepción de inseguridad, etc.)

/ Indicadores según etapa de intervención

Estos indicadores son de suma importancia en la Planificación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas. En lo específico de Proyectos de intervención/Políticas de Seguridad nos proveen de herramientas para seguir el cumplimiento en cada etapa, siguiendo “la cadena lógica de intervención” (DANE, 2014). Los indicadores según etapa de intervención pueden ser 5, y se presentan en el siguiente cuadro

Indicadores según etapa de intervención	
Indicadores de insumos	Se refiere al seguimiento de todos los recursos disponibles y utilizados en una intervención. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:17) Ejemplo: Cantidad de promotores de convivencia que dispone el área de seguridad del Municipio.
Indicadores de procesos	Se refieren al seguimiento de la realización de las actividades programadas, respecto a los recursos materiales, personal y/o presupuesto. Este tipo de indicadores describe el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos para obtener los bienes y servicios programados. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:16-17). Ejemplo: Cantidad de capacitaciones realizadas a policías de proximidad y apromotores de convivencia.
Indicadores de productos	Se refieren a la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se generan mediante las actividades de una institución o de un programa. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:16) Ejemplo: Cantidad de Consejos Barriales de Seguridad Ciudadana inaugurados Puesta en marcha de 10 de los 15 Consejos Barriales de Seguridad Ciudadana en el marco de X Programa.
Indicadores de resultados	Se refieren a los efectos de la acción institucional y/o de un programa sobre la sociedad. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:16) Ejemplo: Porcentaje de participación de referentes en los Consejos Barriales Participación de un 80% de referentes de instituciones públicas y privadas, Organismos no Gubernamentales, Sociedades de Fomento, Clubes en los Consejos Barriales.
Indicadores de impactos	Se refieren a los efectos, a mediano y largo plazo, que pueden tener uno o más programas en el universo de atención y que repercuten en la sociedad en su conjunto. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:16) Ejemplo: Percepción de seguridad en “Corredores seguros” Aumento del 30% al 55% en la percepción de seguridad al transitar en los “Corredores Seguros” de los vecinos del Cuadrante X.

Fuente: Cuadro elaborado en base a tipología de indicadores de Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014 (DANE, Colombia)

Este grupo de indicadores son muy relevantes tanto para el Monitoreo de una política pública, como para la Evaluación, ya sea una Evaluación intermedia, o una evaluación Ex-Post intervención. Estos indicadores son centrales en metodologías de Políticas Públicas como el Marco Lógico (Ortegón et. al, 2005) o el Método de Cadena de Resultados (Navarro, 2005), para hacer monitoreos durante la aplicación, evaluaciones intermedias (como sugiere Fruhling, 2012) o para Evaluaciones de impacto.

Especialmente, los indicadores de resultado y/o de impacto permiten plantear metas vinculadas a nuestro objetivo y, a partir de allí, evaluar los efectos de la implementación de nuestra intervención. Es decir, si nuestra intervención se propone reducir el “temor al delito” en un determinado barrio una meta posible sería reducir un 10% el porcentaje de la población que considera Probable (o Muy Probable) ser víctima de un delito en su barrio durante el próximo mes. Así, la meta está vinculada al indicador “Porcentaje de población que considera probable ser víctima de un delito en el barrio” y los valores que este indicador asuman nos permitirá evaluar si nuestra intervención fue exitosa con respecto a este objetivo.

/ Indicadores según jerarquía

Otra forma de clasificar los indicadores es según su jerarquía. Cuando planificamos un proyecto hay insumos y actividades que son secundarias pero necesarias para llegar a alcanzar los productos, resultados e impactos que se trazaron como objetivo. En ese punto estos indicadores nos ayudan a mapear y pensar en relación a los niveles de intervención. Estos indicadores pueden ser de gestión y estratégicos. Veamos qué implica cada uno en el siguiente Cuadro:

Indicadores según jerarquía	
Indicadores de gestión	Indicadores estratégicos
También denominados indicadores internos y su función principal es medir el primer eslabón de la cadena lógica de intervención, es decir, la relación entre los insumos y los procesos. Aunque este tipo de indicadores se usan cuando se da comienzo al cronograma, se conciben en la etapa de planeación, cuando para cada situación planteada se programan tareas, actividades y recursos físicos, financieros, y humanos. Dentro de esta categoría, se tienen en cuenta los indicadores administrativos y operativos, esto es, aquellos que miden el nivel o cantidad de elementos requeridos para la obtención del producto, servicio o resultado (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E. 2014:17) Ejemplo: Indicadores de insumos y actividades en el marco del Plan de Seguridad de X Municipio. De insumos: Cantidad de promotores de convivencia necesarios para la realización de 10 operativos semanales. De actividades: Cantidad de operativos realizados semanales realizados por los promotores de convivencia.	Estos indicadores permiten hacer una evaluación de productos, efectos e impactos, es decir, la forma, método, técnica, propuesta, solución y alternativa son elementos que pertenecen, bajo el criterio de estrategia, a todo el sistema de seguimiento y evaluación. En este sentido, los indicadores estratégicos permiten medir los temas de mayor incidencia e impacto. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E. 2014:17-18) Ejemplo: Indicadores de percepción de inseguridad

Fuente: Cuadro elaborado en base a tipología de indicadores de Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014 (DANE, Colombia)

Observemos en el siguiente Diagrama, elaborado por Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico (2014), la relación que guardan los indicadores según jerarquía con los indicadores según etapa de intervención en el proceso de políticas públicas:

/ Indicadores según calidad (de eficacia, de eficiencia y de efectividad).

Por último, tenemos los indicadores que miden la calidad de la intervención. Sabemos que los recursos estatales en determinadas áreas son escasos, por ende un óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles para la obtención de los objetivos y resultados esperados es muy valorado por decisores y políticos. Sin embargo (ATENCIÓN!) esto no debe implicar planificar intervenciones simples y de corte efectista o de exclusivo impacto “visual”. Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico (2014) señalan que los indicadores de calidad, dan cuenta de la dinámica de actividades específicas; éstos deberán medir la eficiencia y eficacia, de modo que permitan introducir los correctivos necesarios o los cambios requeridos dentro del transcurso del proceso, ya que informan sobre áreas críticas del mismo.

Indicadores según calidad	
Indicadores de eficacia	Expresan el logro de los objetivos, metas y resultados de un plan, programa, proyecto o política. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E., 2014: 18) Ejemplo: El gobierno municipal definió como objetivo la construcción de 10 corredores seguros en aquellas zonas calientes señaladas por Consejos Barriales. De los 10 corredores se construyeron 8. Una eficacia del 80%.
Indicadores de eficiencia	Permiten establecer la relación de productividad en el uso de los recursos. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E., 2014: 19) Ejemplo: El gobierno municipal desarrolla programas de reinserción escolar e inserción laboral para jóvenes. Un indicador de eficiencia sería medir la cantidad de jóvenes re -insertados en la escolaridad que completaron el Programa, con respecto a aquellos que no lo completaron.
Indicadores de efectividad	Este concepto involucra la eficiencia y la eficacia, es decir, el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles Es la medida del impacto de nuestros productos en el objetivo y el logro del impacto está dado por los atributos que tienen los productos lanzados al objetivo. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E., 2014: 19) Ejemplo: Reducción de la tasa de robos y hurtos cada 100 mil habitantes en los últimos 12 meses. % de disminución del índice de percepción de inseguridad y temor al delito en el plazo de un año.

Fuente: Cuadro elaborado en base a tipología de indicadores de Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014 (DANE, Colombia)

/ 2. LOS INDICADORES EN SEGURIDAD CIUDADANA: MEDIR EN FUNCIÓN DEL PROBLEMA Y EL OBJETIVO QUE SE PRETENDE ALCANZAR.

Cuando nos proponemos crear indicadores para medir nuestras intervenciones, nos encontramos frente a un dilema: el tiempo, los recursos y la capacidad estatal para realizar intervenciones sobre un problema público -complejo como el de seguridad- no son ilimitadas y, por el contrario, muchas veces son escasas. Es por eso que se insiste en la delimitación correcta del problema, y al mismo tiempo que los indicadores sean congruentes y proporcionen la información precisa y concreta en relación al objetivo, para que sea medible en el tiempo.

Se utilizarán distintos indicadores en función del problema que nos propongamos resolver. También es posible que no podamos medir todos los planos de nuestra intervención y decidamos algunos indicadores por encima de otros. A continuación presentaremos tres problemas a grosso modo, y cuáles puede ser el uso de indicadores pertinentes para medir, monitorear y evaluar una intervención.

- 1) -Problema: Aumento de tasas delictuales durante los últimos 12 meses en un Municipio X.
-Objetivo: Disminuir tasas delictuales en un Municipio X en los próximos 12 meses

En este punto presentamos un problema clásico: Aumento de las tasas de robo, hurto y homicidios en una ciudad de unos 100 mil habitantes. El propósito de nuestra intervención está concentrado en una Disminución de las tasas de delito -robo o hurto, homicidios- en dicha localidad, independientemente de la estrategia y plan que decidamos implementar. En este sentido, los indicadores pertinentes serán los indicadores sobre Violencia y criminalidad. En específico, se crearán líneas de base para saber de qué situación partimos y se seleccionan los indicadores de dichas tasas.

Unidad de Análisis	Definición	Indicador
Homicidio	Muerte por lesión intencional ocasionada por otra persona. Excluye muertes por lesiones de tránsito y otras lesiones no intencionales.	Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes
Robo	Apoderarse de un bien ajeno mediante el ejercicio de cualquier tipo de violencia sobre las personas y/o cosas	Tasa de denuncias de robo por cada 100 000 habitantes
Hurto	Apoderarse de un bien ajeno sin ejercicio de violencia ni fuerza sobre las personas o las cosas	Tasa de denuncias de hurto por cada 100 000 habitantes

Fuente: Elaborado a partir de Guerrero Velasco et al. (2012)

Estos indicadores son muy pertinentes para una Evaluación de Resultados o una Evaluación de impacto (Ex-post) para cuando nuestra intervención ha cumplimentado etapas considerables. Son indicadores fundamentalmente cuantitativos, por lo cual la elaboración rigurosa de dichos indicadores es relevante para la toma de decisiones. Sobre las fuentes de datos y los sistemas de información que están disponibles para el seguimiento de este tipo de indicadores ahondaremos en la Sección 3 de esta Guía Teórica, aunque podemos adelantar que principalmente en nuestro país se cuenta con el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) y para estimar la “cifra negra”, es decir, los delitos no denunciados, se pueden implementar Encuestas de Victimización.

2) Problema: Mal desempeño y desconfianza en la institución policial en el Municipio X en los últimos 12 meses.

Objetivo: Mejorar el desempeño y la confianza en la institución policial en el Municipio X en los últimos 12 meses

En un municipio del interior de Córdoba, en el marco de la realización de un diagnóstico participativo sobre la situación de la inseguridad, se observa que impera una alta sensación de inseguridad en los vecinos y vecinas de diferentes barrios. Dicho diagnóstico concluye que uno de los problemas –no el único– vinculados al alto temor y percepción de inseguridad, está vinculado a un mal desempeño policial y una desconfianza en la institución por parte de la comunidad. Casos de corrupción, abuso en la aplicación de la fuerza, deficiente distribución y utilización de los recursos de dicha institución, entre otros. Tomando como problema el mal desempeño policial, el Municipio en articulación con actores Provinciales del área de seguridad y los vecinos se proponen mejorar dicho desempeño y contribuir a la solución del problema mayor, que es el de la sensación de la inseguridad. En este recorte, los indicadores que utilizaremos estarán más vinculados a indicadores de gestión institucional, que habrá que generar para medir desempeño policial, indicadores sobre uso racional de la fuerza, indicadores de buenas y malas prácticas, etc. También indicadores sobre confianza en la comunidad y la policía. En esa línea nuestras fuentes de datos serán encuestas de percepción de inseguridad, observaciones participantes, sondeos de opinión, estadísticas de organizaciones de derechos humanos. Veamos:

Área	Posibles indicadores	Posibles fuentes
Gestión institucional	Porcentaje de policías dedicados a actividades preventivas / investigativas	Dirección de RRHH de la Institución policial.
	Número de horas promedio de ausentismo mensual por policía	Dirección de RRHH de la Institución policial.
	Porcentaje de investigaciones internas realizadas respecto del total de denuncias recibidas contra la policía.	Tribunal de Conducta Policial
	Número y calidad de protocolos implementados de actuación policial	Observación participante y registro del personal del área de seguridad del Municipio y/o la Provincia
Buenas/Malas Prácticas Policiales	Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial	Relevamientos de Organismos de derechos humanos
	Porcentaje de la población a la que se le ha solicitado un soborno	Encuestas de percepción de inseguridad
	Porcentaje de ciudadanos que evalúa bien y muy bien la actuación policial en prevención de delitos	Encuestas de percepción de inseguridad
Vínculo policía-comunidad	Porcentaje de policías capacitados en filosofía de proximidad y seguridad ciudadana	Área de formación y capacitación laboral de la Institución Policial.
	Porcentaje de ciudadanos que confía en los policías respecto de la población total	Encuestas de percepción de inseguridad
	Porcentaje de ciudadanos que evalúa bien y muy bien la	Encuestas de percepción

Fuente: Elaboración propia y elaboración a partir de Alejandra Mohor (2007)

En este caso, al tratarse de problemáticas sobre desempeño policial, el esfuerzo del Municipio debe ser articular los esfuerzos de distintos actores y promover mesas de trabajo en donde estos indicadores puedan disponerse para lograr el objetivo y el propósito mayor, de aumentar la sensación de seguridad en la localidad. Estos indicadores, son principalmente cualitativos, aunque algunos puedan cuantificarse en porcentajes y números. Como observamos anteriormente estos indicadores pueden ser medidos según etapa de intervención.

Retomando un ejemplo del cuadro, un indicador de productos puede ser la cantidad de protocolos elaborados para mejorar la actuación policial. Y podríamos convertirlo en un indicador de resultados si medimos el porcentaje de satisfacción con los nuevos protocolos por parte de la comunidad. Con este ejemplo queremos insistir en que una misma variable puede ser medida en las distintas etapas de intervención, y ello dependerá de la capacidad estatal del Municipio para observar el proceso de implementación del modo más integral posible.

3) -Problema: Aumento de los Conflictos comunitarios y las violencias interpersonales en la Zona Sur del Municipio X.

-Objetivos: Disminución de los conflictos comunitarios y violencias interpersonales en la comunidad en una zona del Municipio X

En un tercer ejemplo, en el marco de otra experiencia municipal se observa como problema la expansión de conflictos entre ciudadanos y el aumento de la violencia interpersonal en los barrios de la Zona Sur de un Municipio. Entonces si los objetivos de la intervención es disminuir dichos conflictos y violencias los indicadores irán en línea con los objetivos planteados. Supongamos que los medios para cumplir el objetivo despliega una estrategia preventiva/no punitiva de mediación de conflictos y mesas comunitarias. Los indicadores que disponemos estarán vinculados a medir el cumplimiento del proceso y de dicho objetivo: problemas/conflictos abordados en las reuniones/mesas de Consejos Barriales o Juntas de Participación, la cantidad de conflictos denunciados y no denunciados, los índices de violencia interpersonal, entre otros. Aquí nuestras fuentes serán las Encuestas de percepción de inseguridad, las, las actas de reuniones de los espacios de participación, informes del poder judicial. Veamos el siguiente cuadro:

Área	Posibles indicadores	Posibles fuentes
Convivencia	Cantidad de mediaciones judiciales ante conflictos vecinales	Poder Judicial
	Cantidad de promotores de convivencia incorporados al Área de Seguridad Ciudadana del Municipio	Área de Recursos Humanos del Municipio.
	Cantidad de eventos fiscalizados por promotores de Convivencia del Área de Seguridad Ciudadana del Municipio.	Registros del Área de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Municipio.
	Cantidad de Mesas o Consejos Barriales puestos a funcionar en la Zona Sur	Área de Convivencia y Seguridad ciudadana del Municipio.

Fuente: Elaboración propia y elaboración a partir de Alejandra Mohor (2007)

En los tres ejemplos de Problemas públicos y Objetivos de intervención, que acabamos de analizar, puede observarse que los indicadores deben ser contruidos y/o seleccionados con cierta flexibilidad. En cada problema puede involucrarse la diversidad de tipologías de indicadores, desde cuantitativos y cualitativos, a los indicadores según etapa de intervención, o indicadores de gestión y estratégicos. Lo importante es delimitar sobre cuales pretende incidir nuestro objetivo y sostener el seguimiento de su evolución en el tiempo.

A continuación, dedicaremos la tercer sección del material, para profundizar potencialidades, problemas y desafíos de cada fuente de datos, ya que de ellas depende que nuestros indicadores sean factibles de ser contruidos y medidos con la rigurosidad que una política basada en evidencia requiere.

/ 3. FUENTES DE DATOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES.

Llegado este punto, resulta importante indagar en las principales fuentes de datos que nos permitirán utilizar o diseñar los indicadores seleccionados para nuestra intervención. De este modo, el uso de indicadores requiere determinar previamente las fuentes de información; ya que por más que un indicador sea interesante para medir una determinada dimensión de nuestra intervención, resulta totalmente inútil si carecemos de las fuentes de datos que permitan su seguimiento. No obstante, la utilización de datos y herramientas estadísticas no es a-problemática, en tanto su producción presupone mediaciones realizadas por distintos agentes e instituciones. Así, esta dificultad que refiere a la producción estadística y a los datos públicos en general, se ve profundizada por las características propias de los fenómenos que aquí abordamos.²

² El carácter ilegal de la mayoría de estas prácticas y la existencia de una sanción penal para las mismas es un diferencial con los datos públicos sobre otras área como por ejemplo salud.

Además de las fuentes específicas sobre “criminalidad” y “temor al delito” en las que ahondaremos a continuación, existen fuentes de datos que pueden decidir generarse en el marco de un proyecto (por ejemplo, que la intervención planificada incluya la realización de encuestas de victimización en el nivel local). En estos casos es especialmente relevante tener en claro la relevancia de esa información y su relación con sus costos de producción. En esta línea se sitúan aquellas estrategias mencionadas en el Módulo 4 a las que el equipo técnico puede recurrir en vinculación con las comunidades tales como los mapas de temor y de victimización, las marchas exploratorias y los talleres (Foglia, 2020).

Por otro lado, existen numerosas fuentes de datos que son producidas por el mismo equipo de gestión durante la misma intervención. Aquí nos referimos a los informes de avance o diferentes metodologías de registro que se elaboran en el marco de una intervención y que permiten trabajar en algunos indicadores de insumo y actividades (Por ejemplo: cantidad de consejos barriales en funcionamiento; porcentaje de promotores barriales capacitados, etc.). Estos datos de construcción propia o al interior del equipo que lleva adelante el proyecto son el principal insumo de los indicadores de gestión y los de insumos, procesos y productos.

En adición, existen fuentes de datos institucionales provenientes de las instituciones vinculadas al proyecto o a la problemática. Aquí resulta importante garantizar las mediaciones inter-institucionales que permitan el acceso a esos datos. Nos referimos a datos del área de recursos humanos de la Policía o del propio municipio, como también otros provenientes de la Justicia.

Fuentes de datos sobre “criminalidad”

Aquí profundizaremos en aquellas fuentes de datos disponibles sobre “criminalidad” y “temor al delito”. Estos datos son especialmente relevantes para elaborar un diagnóstico y permitir generar una línea de base sobre la problemática en la que se pretende intervenir.

No obstante, y como ya hemos mencionado, las estadísticas sobre criminalidad no están exentas de problemas. En este sentido, ninguna de las fuentes que aquí describiremos puede proveernos una auténtica “foto” de la “criminalidad real”, pero si nos permiten realizar un acercamiento a la problemática fundada en la evidencia disponible. Sostenemos que es imposible registrar de manera completa y exacta los fenómenos vinculados a la criminalidad ya que tanto las fuentes de datos oficiales como las encuestas de victimización tienen sus respectivas limitaciones (alto porcentaje de subregistro, inclusión de sólo algunas categorías delictivas, entre otros). Sobre esto, Sozzo (2003) sostiene que: “Todos los datos que hacen a la “criminalidad aparente” resultan también del impacto de elementos externos a la evolución de la “criminalidad real”: la mayor o menor propensión de los ciudadanos a denunciar, la mayor o menor eficacia de la institución policial o de la institución judicial.” Sin embargo, esto no debe llevarnos a un escepticismo respecto al uso de datos sino simplemente a hacer un uso concienzudo de los mismos, teniendo siempre presente quién los elabora, qué se incluye y qué se excluye en los mismos. Es decir, que mediaciones los han hecho posibles.

En lo que respecta a criminalidad y delitos, las principales fuentes de información son las llamadas “fuentes oficiales” por un lado, y las encuestas de victimización y percepción, por el otro. Las primeras registran únicamente los hechos denunciados ante instituciones policiales y/o judiciales, mientras que las encuestas de victimización buscan suplir el problema de la “cifra negra” al tratarse mayoritariamente de una metodología de encuestas administradas en el domicilio o telefónicamente. A esto pueden incorporarse

datos de organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) <https://www.unodc.org/> y de organismos no gubernamentales como “Small arms survey” <http://www.smallarmssurvey.org/> o, para el caso de Latinoamérica, corporaciones como el Latinobarómetro <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> cuya información tiene secciones específicas sobre la temática que nos convoca.

/ Fuentes de datos oficiales

En particular, los datos oficiales pueden dividirse en estadísticas sobre la criminalidad y sobre el sistema penal y se trata principalmente de estadísticas producidas por la policía y la institución judicial. En Argentina, los datos oficiales sobre delitos y criminalidad son reunidos por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales> y los datos sobre el sistema penal son materia del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) <http://datos.jus.gob.ar/dataset/sneep>. El SNIC presenta datos de hechos presuntamente delictuosos registrados por fuerzas policiales, las fuerzas federales de seguridad y otras entidades oficiales de recepción de denuncias en todo el territorio de la República Argentina. Se trata principalmente de delitos contra la propiedad y las personas y se cuenta con la posibilidad de descargar algunas de sus bases de datos para su utilización libre. El SNEEP presenta datos sobre ejecución de la pena y sobre la población carcelaria. Esto se encuentra detallado en el siguiente cuadro:

SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS SOBRE EJECUCIÓN DE LA PENA (SNEEP)	
Instrumento	Información recopilada en el censo realizado en cada establecimiento penitenciario de la República Argentina sobre el total de la población detenida al día 31 de diciembre de cada año
Objetivo	Conocimiento de la ejecución penal en sentido amplio: ejecución de las penas privativas de la libertad y de las medidas de seguridad y sanciones contravencionales que impliquen la privación de la libertad
Organismo	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
Detalle	La unidad de análisis son las personas privadas de su libertad alojadas en las cárceles del país
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN CRIMINAL (SNIC)	
Instrumento	El SNIC es el sistema único de registración de hechos delictuales y víctimas en todo el territorio nacional
Objetivo	• Producir información estadística criminal de utilidad para todo el territorio nacional • Avanzar en la estandarización de la información delictual para hacerla comparable a nivel nacional e internacional
Organismo	Ministerio de Seguridad de la Nación
Detalle	El SNIC se nutre de: los registros administrativos (actas de intervención policial o denuncias) de las policías de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los ministerios públicos fiscales —en algunas jurisdicciones— y las cuatro fuerzas federales (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Se encuentra disponible el informe correspondiente a los datos 2019.
Fuente	https://estadisticascriminales.minsig.gob.ar/

Fuente: Elaboración de Mariana Foglia(2019)

Pese a su indiscutible utilidad, es necesario tener presente que estas fuentes de datos tienen principalmente dos limitaciones: el importante porcentaje de “hechos” que no son denunciados, es decir, la llamada “cifra negra” y el carácter manufacturado de estos datos por parte de las instituciones que los registran y producen (Sozzo, 2003).

La “cifra negra” refiere el sub-registro de los delitos por parte de las agencias oficiales, ya que existen numerosas conductas que podrían ser tipificadas como delito por la ley penal de las cuales las instituciones policiales y/o judiciales no tienen registro. Esto se debe principalmente a la falta de denuncia de determinados delitos por parte de cierto porcentaje de la población. Sobre esto influyen distintos elementos como la creencia de que el daño sufrido no “amerita” una denuncia, el temor a represalias por denunciar, la desconfianza en las instituciones que toman dichas denuncias, la falta de creencia en la efectividad del trabajo de las instituciones que buscar prevenir/ conjurar/ penar los crímenes, la consideración de que llevar a cabo la denuncia conlleva un esfuerzo y/o tiempo excesivo, la participación del denunciante en algún otro delito, entre otros. Asimismo, las instituciones que registran los hechos también pueden incidir activamente en esta cifra negra al promover que ciertas conductas no sean efectivamente denunciadas.

No obstante, la propensión a denunciar varía notablemente de acuerdo al tipo de delito al que nos refiramos. En el caso de delitos tales como homicidios, robos de autos, bancos y documentación el porcentaje de hechos no denunciados es bajo ya que se trata de delitos considerados muy graves, en los que existe un cuerpo como evidencia (homicidio) o en los que intervienen aseguradoras (autos y bancos) o instancias burocráticas (robo de documentación). Por su parte, delitos menores contra la propiedad (especialmente en la vía pública) y delitos de cuello blanco, suelen tener una elevada “cifra negra”. En este sentido, la distancia entre la criminalidad “real” y la registrada varía de acuerdo al tipo de delito. Si les interesa profundizar en estos temas, Quinteros (2014) realiza un análisis interesante sobre la no-denuncia para el caso de Chile

La segunda limitación de los datos oficiales que destaca Máximo Sozzo (2003) es el “carácter manufacturado” de los mismos. Esta característica es aplicable a la producción de datos en general y, de manera más específica, a todos los datos oficiales elaborados por distintas burocracias estatales.³ Con esto se refiere al hecho de que son confeccionadas a partir de la actividad cotidiana de instituciones estatales (en este caso policiales y judiciales) con sus propias culturas institucionales, lo que incide en las “decisiones de registración y oficialización” de los mismos. En este sentido, las formas de registración no son transparentes ni mecánicas, sino que incorporan decisiones explícitas e implícitas de los agentes estatales que producen esta información (Lea & Young 1993, en Sozzo 2003). De este modo, la forma en la que son contados los delitos tiene una fuerte incidencia en el volumen de estas estadísticas delictuales. Por ejemplo, no resulta igual si en un suceso que incluye robo y homicidio se contabilizan ambos delitos que si se registra sólo el más grave. Del mismo modo, si un episodio tiene varias víctimas de un delito no es lo mismo contabilizar un solo “hecho” que uno por víctima.

Por último, como señala Sozzo (2003) el hecho de que estos datos oficiales funcionen como indicadores de performance postula una nueva problemática. Así, además de lo ya mencionado, el registro y la difusión de estos datos se ve influenciado por la importancia de los mismos como supuestos⁴ indicadores de éxito o performance institucional y gubernamental.

/ Encuestas de percepción y victimización

Por su parte, los datos provenientes de las encuestas de victimización se construyen a partir de un instrumento (la encuesta) diseñado específicamente para el fin de conocer en nivel de victimización de una población. Estas encuestas nacen a finales de los 60 y su uso se consolida a nivel internacional en los años 70, ya que se mostraba como una herramienta útil para incorporar datos de la llamada “cifra negra”; es decir, para complementar los datos institucionales que analizamos hace unos segundos.

Sozzo las define como “aquellas informaciones cuantificadas sobre comportamientos efectivamente producidos en la vida social, presuntamente delictuosos, generadas a partir de encuestas realizadas en domicilios particulares a ciudadanos sobre sus propias experiencias de victimización y las de su grupo conviviente en un cierto período de tiempo” (2013:13)

³ Esto es trabajado en profundidad por la sociología de la estadística o sociología de la cuantificación. Ver Alonso & Starr (1987), Desrosières (2011) y Daniel (2016).

⁴ Decimos “supuestos” indicadores de éxito ya que un mismo dato (por ej: aumento de las denuncias de un delito) podría indicar a) un aumento de ese delito b) una mayor capacidad estatal de registro de estos c) una mayor propensión por parte de la población a denunciarlos ya sea porque aumentó la confianza en alguna o todas las instituciones del Sistema Penal o porque la problemática en cuestión ha asumido una mayor visibilización.

Estas encuestas si bien buscan obtener datos sobre delitos efectivos y victimización también pueden recopilar otros datos tales como el temor al delito, las prácticas de auto-protección y diversas opiniones. Sobre esto, Sozzo (2003) sostiene que de acuerdo a los tópicos que incluyen estas encuestas de victimización podrían dividirse en “acotadas” y “amplias”. Las restringidas abordan principalmente la información sobre la naturaleza y el riesgo de victimización y aquellos datos sobre la denuncia o no de los delitos y los motivos de esto. Por su parte, las encuestas más amplias pueden incluir también indagaciones sobre el temor al delito y la preocupación securitaria, las prácticas de autoprotección y las opiniones sobre las políticas o intervenciones que buscan abordar alguna de estas problemáticas.

A su vez, las encuestas de victimización varían de acuerdo a su extensión territorial. Éstas pueden ser internacionales, nacionales o locales/regionales. En argentina, las encuestas de victimización a nivel nacional están a cargo del INDEC <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-34-155>. Sin embargo, para el diseño de programas de prevención del delito las encuestas más útiles suelen ser las locales o regionales por la escala de las mismas. De este modo, construyen datos que pueden ser utilizados más fácilmente para el diagnóstico y seguimiento de una intervención.

Pese al importante avance que los datos de las encuestas de victimización implican con respecto al “bache” de cifra negra que poseen las estadísticas oficiales, es importante mencionar algunas de sus limitaciones. Sozzo (2003) sostiene que las mismas se centran casi exclusivamente en el llamado delito predatorio, dejando de lado la posibilidad de recabar información sobre otros delitos. En adición, si bien esta fuente de información logra ser relativamente exitosa en achicar la cifra negra respecto a algunos delitos (como por ejemplo hurtos), en otros tipos de delito (como delitos sexuales) sigue presentando limitaciones. Finalmente, es necesario tener presente que las categorías utilizadas por estas encuestas no siempre coinciden con las de las estadísticas oficiales, por lo que su comparación o complementación debe ser hecha con cuidado.

De este modo, aquí hemos analizado diversas fuentes de datos que resultan útiles para la medición de distintos indicadores. A su vez, cada una de ellas presentan sus potencialidades y limitaciones que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de seleccionar un indicador y sus insumos. Algunos de estos elementos son resumidos en el siguiente cuadro elaborado por Mariana Foglia (2019) donde se mencionan varios instrumentos de medición y algunos de los indicadores que pueden utilizarse a partir de esa fuente.

Instrumento de medición	Fuente	Definición	Utilidad principal	Limitaciones	Indicadores
Encuesta de victimización	Víctimas	Toda la muestra de víctimas de delitos que se registran en los registros de delitos y delitos	Registros de delitos y delitos	• Alta tasa de registro de delitos y delitos • Limitada información sobre delitos y delitos • Limitada información sobre delitos y delitos	• Índice de victimización • Índice de delitos
Encuesta de delitos	Registros de delitos	Delitos o hechos en los registros de delitos	Registros de delitos y delitos	• Capacidad de registrar delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos	• Delitos y delitos • Delitos y delitos • Delitos y delitos • Delitos y delitos
Encuesta de delitos	Registros de delitos	Delitos o hechos en los registros de delitos	Registros de delitos y delitos	• Alta tasa de registro de delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos	• Delitos y delitos • Delitos y delitos • Delitos y delitos • Delitos y delitos
Encuesta de delitos	Registros de delitos	Delitos o hechos en los registros de delitos	Registros de delitos y delitos	• Alta tasa de registro de delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos • Alta tasa de registro de delitos y delitos	• Delitos y delitos • Delitos y delitos • Delitos y delitos • Delitos y delitos

Fuente: Elaboración de Mariana Foglia (2019) sobre la base de Murriá y González (2009) y PNUD (2009).

Así, quedan resumidas las principales fuentes de información sobre criminalidad y “temor al delito”: las encuestas de victimización y las fuentes oficiales (estadística policial; judicial y judicial-penal) que en nuestro país están disponibles en los ya mencionados SNIC y SNEEP

/ CONCLUSIONES

En el presente módulo hemos intentado propiciar un acercamiento a la elaboración de indicadores en intervenciones de seguridad ciudadana. Los contenidos aquí abordados se sitúan en una estrecha vinculación con el módulo 4 ya que los indicadores resultan necesarios en el proceso de diagnóstico de situación para diseñar una intervención, como también en su monitoreo y evaluación.

En resumidas cuentas, aquí hemos trabajado la necesidad de seleccionar distintos tipos de indicadores que sean precisos y relevantes con relación al problema que intentaremos abordar. De este modo, no hay indicadores correctos o incorrectos sino relevantes en base a un problema o una dimensión del mismo. Asimismo, hemos problematizado la importancia de que la elaboración y seguimiento de estos indicadores sea económica y accesible. Sobre su accesibilidad, profundizamos en las diversas fuentes de datos disponibles.

/ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, W. & Starr, P. (1987) *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation.

Cecchini, S. (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. Cepal.

Daniel, C. (2016) *La sociología de las estadísticas. Aportes y enfoques recientes*. Contenido. Cultura y Ciencias Sociales, 7, 2016, pp. 72-94.

Desrosières, A. (2011) *Las palabras y los números. Para una sociología de la argumentación estadística*. Apuntes de investigación del CECYP, enero - junio, 75-101.

Foglia, M. (2019). “Guía Local para la prevención del delito y las violencias. Conceptos, herramientas y estrategias para equipos municipales”. Ministerio de Seguridad. Comisión Metropolitana de Seguridad Ciudadana - Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana (UNICIPIO).

Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo

Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E. (2014). *Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores*. DANE

Mohor, A. (2007). *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial: notas y experiencias para la reforma policial en México*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Cepal.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Series Manuales No. 42. ILPES. Santiago de Chile: CEPAL

Sozzo, M. (2003). *¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en la Argentina*. Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho, (5), 1. M.

Velasco, R. G., Martínez, M. I. G., Fandiño-Losada, A., & Cardona, S. (2012). *Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países*. Pan American Journal of Public Health, 31(3).