



Al servicio
de las personas
y las naciones

infoSEGURA

Modelo “Observatorios Departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia en Guatemala”

Guatemala, mayo 2017





Modelo “Observatorios Departamentales de Prevención de la Violencia y Seguridad Ciudadana en Guatemala”

Guatemala, Mayo 2017





Jessica Faieta

Subsecretaria General Adjunta de la ONU y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Susan McDade

Directora Regional Adjunta para América Latina y el Caribe del PNUD.

Richard Barathe

Director del Centro Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD, Panamá.

Pablo Ruiz

Líder de Clúster de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz, del RBLAC/PNUD, Panamá.

Rebeca Arias – Representante Residente

Igor Garafulic – Director de País

Claudia de Saravia – Oficial de Programa

PNUD Guatemala.

Marcela Smutt

Líder de Proyecto InfoSegura del RBLAC/PNUD, Panamá.

Juan Pablo Gordillo

Especialista en Coordinación del Proyecto InfoSegura, del RBLAC/PNUD, Panamá.

Elisa Gómez, Eduardo Díaz, Liset Jacinto, Sol Velásquez.

Equipo Nacional de InfoSegura Guatemala.

Soc. Rafael Paternain

Consultor responsable del estudio.

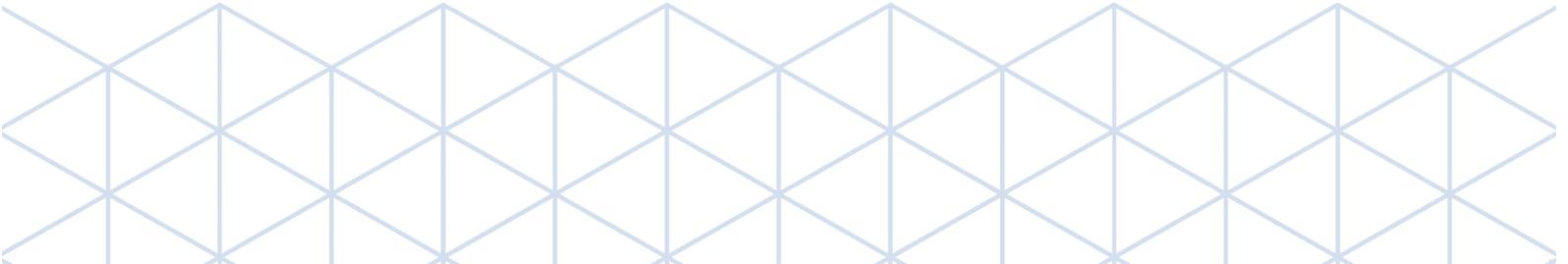
Elisa Gómez

Revisión.

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

© 2017 PNUD y USAID. Todos los derechos reservados.

Mayo 2017





PRÓLOGO

La violencia y el delito son procesos multicausales que requieren ser abordados de forma integral tomando en consideración el contexto individual, familiar, social, político y cultural que se desarrolla en un territorio determinado. Es en este contexto que surge la necesidad de contar con un órgano técnico desde el cual se puedan abordar los referidos factores multicausales de la violencia de forma integral, generando información para la toma de decisiones basada en evidencia científica.

Es en este contexto que surgen los observatorios de seguridad ciudadana como centros de recolección, análisis e interpretación de datos de los fenómenos relacionados a la violencia y el delito. Actualmente, en la región centroamericana y específicamente en los países del Triángulo Norte, las decisiones que afectan los intereses ciudadanos en materia de seguridad son tomadas en base a criterios de represión y control; y no desde una óptica de prevención la cual, paradójicamente, atiende las causas estructurales de la violencia, constituyéndose como un factor elemental para la erradicación de este fenómeno que históricamente ha azotado a los países de la región.

Es por ello que el Ministerio de Gobernación, a través del Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, ha impulsado el diseño del “Modelo de Observatorios Departamentales de

Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia en Guatemala”, el cual persigue que los observatorios departamentales se constituyan como un espacio de referencia para la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana a nivel departamental, a través de la articulación y participación de todos los actores representativos del departamento con el liderazgo de los Gobernadores Departamentales.

En primer término, el Modelo de Observatorios Departamentales hace referencia a la violencia homicida, los delitos contra la propiedad, y la grave problemática de la violencia contra las mujeres; destacándose la utilización de armas de fuego en los más de los casos de homicidios en el país. Una consideración importante es que los homicidios han ido a la baja en los últimos años sin que se haya llegado a comprender, aún, cuál es la causa; y cuya respuesta ciertamente ya tendríamos, de existir observatorios de seguridad ciudadana a nivel nacional -.

Seguidamente, el Modelo de Observatorios hace referencia a su visión, misión y objetivos, haciendo un recorrido por sus funciones, estructura organizativa, áreas de trabajo e indicadores: tanto de victimización como de percepción. En su parte final se presenta un mapa de actores con el detalle de sus niveles de participación e incidencia en el Modelo, finalizando con una etapa de implementación con su

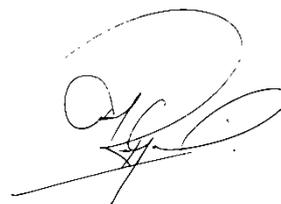


respectiva hoja de ruta. En síntesis, se trata de un Modelo estructurado que obedece a una lógica técnica y coherente para su efectiva implantación a nivel departamental.

Se espera que el Modelo de Observatorios se constituya en un espacio a partir del cual se tomen decisiones que, como se ha mencionado anteriormente, ataquen directamente los factores causales de

las diversas conductas criminógenas a partir del análisis de datos objetivos.

Todo ello representa un importante reto que implica el compromiso y la responsabilidad de los gobernadores, alcaldes municipales y demás actores representativos del sector público y privado en los distintos departamentos a nivel nacional, para la construcción de espacios más seguros en los cuales, las decisiones que se tomen, redunden en beneficio de la mayoría.



Axel Romero
Viceministro de Prevención de la Violencia y el Delito
Ministerio de Gobernación





PRESENTACIÓN

El presente documento ofrece una descripción del Modelo de Observatorio territorial sobre violencia, criminalidad e inseguridad, pensado para ser aplicado a la realidad específica de Guatemala.

Este Modelo es fruto de los esfuerzos realizados por las instituciones nacionales, especialmente el Ministerio de Gobernación –MINGOB-, con el acompañamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-, con el objetivo de que el país mejore su sistema nacional de gestión de información en seguridad ciudadana y, de esta forma, cuente con información confiable y complementaria para la toma de decisiones en seguridad ciudadana basada en evidencias.

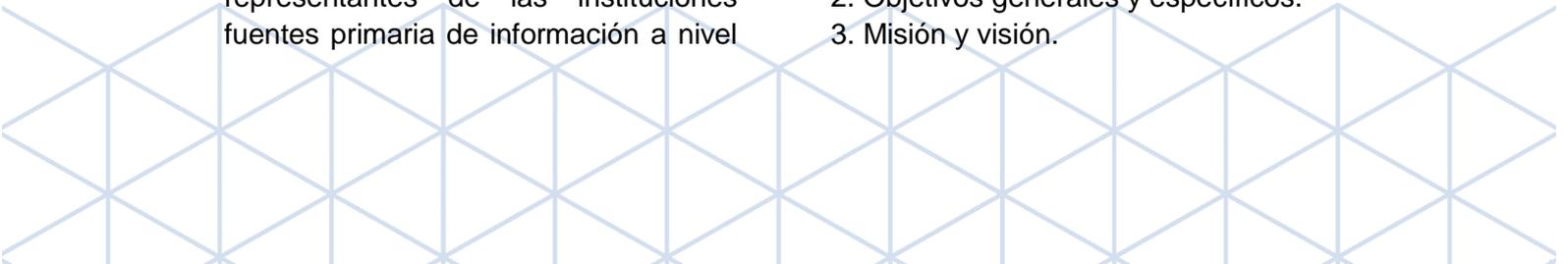
Esta información será especialmente útil para diseñar e implementar políticas públicas, planes y programas en materia de prevención de la violencia y el delito, así como para monitorear y evaluar sus principales resultados e impactos en la reducción de la criminalidad y el delito, así como en la mejora de los sistemas y elementos que construyen sociedad pacífica.

El proceso de construcción del Modelo contó con una metodología participativa con instituciones del sistema de seguridad y justicia, actores clave a nivel municipal y departamental y representantes de las instituciones fuentes primaria de información a nivel

local. La estrategia metodológica para estructurar los contenidos del presente documento apeló a la recolección de información secundaria, a la realización de entrevistas con informantes calificados (nacionales, departamentales y municipales) tanto en la Ciudad de Guatemala como en el departamento de Chimaltenango, y a la realización de diversos talleres de validación de contenidos, ideas y proyecciones.

Sobre esa base, el documento que se presenta a continuación consta de tres partes: la primera, consiste en un diagnóstico básico de la situación de la violencia y el delito en el país, pero sobre todo una aproximación a las necesidades que se pueden identificar (tanto en documentos de política pública como en el relato espontáneo de actores clave) en materia de información estratégica para la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad ciudadana.

La segunda parte del documento está destinada a la descripción de los componentes esenciales de un modelo de observatorio sobre violencia y criminalidad que pueda resultar apto para la realidad contemporánea de Guatemala. Dichos componentes son los siguientes:

1. El lugar de inserción institucional.
 2. Objetivos generales y específicos.
 3. Misión y visión.
- 

- 
4. Funciones.
 5. Marco conceptual.
 6. Estructura organizativa.
 7. Áreas de trabajo y principales indicadores.
 8. Mapa de actores y de relaciones.
 9. Etapas de implementación.

Por último, el documento plantea un conjunto de recomendaciones para el trazado de una hoja de ruta para el corto y mediano plazo, que pueda resultar útil para garantizar el proceso de sostenibilidad de una iniciativa que exige importantes esfuerzos institucionales.

Guatemala tiene una oportunidad única para la generación de una cultura de paz a través de la implementación de los Observatorios Departamentales, el

seguimiento a sus resultados y la adopción de políticas públicas de acuerdo a los mismos, que contribuyan a alcanzar las metas y los indicadores priorizados por el país para la verificación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en el marco de la Agenda 2030.

Como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo reiteramos nuestro compromiso con la paz y la seguridad ciudadana como parte de la seguridad humana, que nos compromete como ciudadanía global a poner en el centro a las personas y trabajar de forma articulada con las instituciones para conseguir sociedades cada vez más justas y pacíficas.



Igor Garafulic
Director de País
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Guatemala





SIGLAS Y ACRÓNIMOS

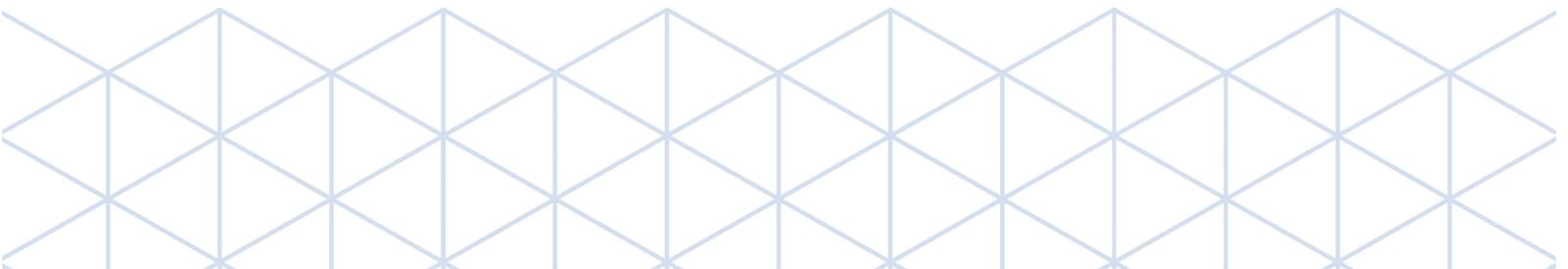
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INE	Instituto Nacional de Estadística
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTI	Mesa Técnica Interinstitucional
OJ	Organismo Judicial
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UPCV	Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional





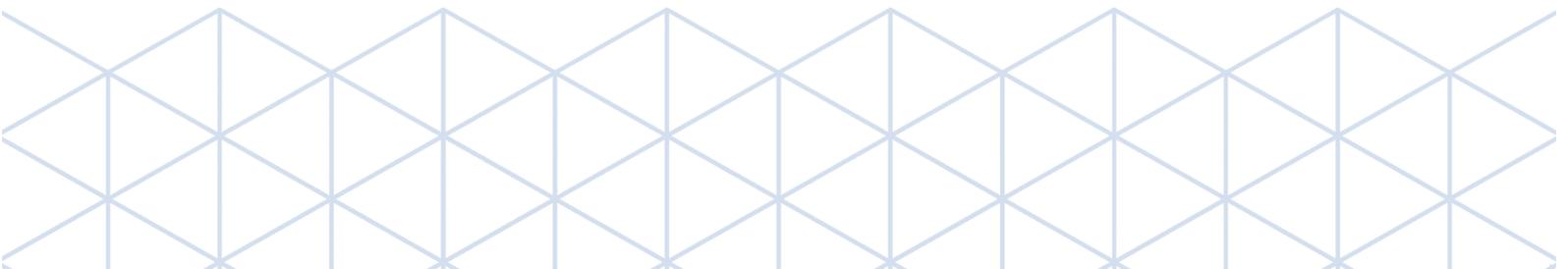
ÍNDICE

1. Diagnóstico básico de situación	10
2. Modelo de Observatorios departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia	16
3. Recomendaciones y hoja de ruta	46
4. Referencias bibliográficas	50
5. Anexo.....	54





1. DIAGNÓSTICO BÁSICO DE SITUACIÓN



Distintos estudios y abordajes han dado cuenta de la compleja situación que se vive en la región en materia de violencia, criminalidad e inseguridad. Específicamente en Centroamérica, durante el 2014 hubo 17.845 homicidios, el 80% de los cuales ocurrió en alguno de los países del llamado triángulo norte. Según los datos sistematizados por el PNUD, El Salvador cuenta con la tasa más alta de homicidios, y en algunos casos –como el de Panamá- se registran aumentos muy significativos de un año a otro.

Guatemala, sin embargo, a pesar de sus niveles altos de violencia homicida ha mostrado tasas intermedias y durante los últimos años una reducción permanente en sus tasas de homicidios. La información que surge tanto de la Policía Nacional Civil como del Ministerio Público da cuenta de este hecho. Lo mismo ocurre con la estadísticas de necropsias del INACIF: en el 2012 hubo 6.025 muertes “asociadas a causas criminales”, mientras que en el 2016 se registraron 5.459 (INACIF, 2017).

Tabla 1: Tasa de homicidios por 100 mil habitantes por país (2010 -2016)

País	Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belize	Tasa	39.9	37.3	42.5	28.3	34.3	32.3	36.5
Costa Rica	Tasa	11.6	10.3	8.7	8.7	10.0	11.5	11.8
El Salvador	Tasa	64.4	70.1	41.2	39.6	61.3	103.0	81.0
Guatemala	Tasa	41.5	38.6	34.2	34.0	31.6	29.5	27.3
Honduras	Tasa	77.5	86.5	85.5	77.4	69.9	60.0	59.1
Panamá	Tasa	20.8	20.4	17.7	17.3	16.1	12.4	10.4
República Dominicana	Tasa	26.1	26.3	23.4	20.3	18.3	16.8	16.0
Centroamérica y RD	Tasa	43.1	44.4	38.2	35.6	36.0	38.6	34.6

Fuente: PNUD, 2017

Esta reducción tan relevante no ha encontrado explicaciones convincentes, más allá de las clásicas alusiones a los éxitos de la gestión de los cuerpos de seguridad. Esta imposibilidad de dar razones ciertas sobre la evolución de este fenómeno es muy posible que obedezca, entre muchas cosas, a la ausencia de información más desagregada a nivel de la caracterización básica de los principales indicadores de criminalidad.

A pesar de ello, es sabido que estas formas de violencia extrema

afectan a los sectores más jóvenes y vulnerables de la sociedad. Del mismo modo, gracias a la mejora en los registros estadísticos, se ha podido apreciar un aumento de los casos de femicidios. Los países de Centroamérica presentan los mayores guarismos, y allí Guatemala ocupa el segundo lugar en la región. Otro dato que debe ser mencionado además de la edad y la mirada de género, es la presencia de armas de fuego en las manifestaciones de violencia: en esta región, se estima que 7 de cada 10 homicidios son por armas de fuego.

Tabla 2: Número de femicidios en algunos países de la región

Países de la región	Número de femicidios 2014
El Salvador	183
Guatemala	217
Honduras	531
Costa Rica	14
Panamá	26
República Dominicana	188

Fuente: PNUD 2017, con datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL.



Además de la gravitación de los delitos de más alto impacto contra la vida y la propiedad, es posible advertir un peso cada vez más frecuente de la violencia contra las mujeres en todas sus modalidades. Es muy curioso al respecto cómo se organiza la frecuencia de hechos denunciados según la fuente institucional que se trate. Por ejemplo, para el caso de la PNC los delitos contra la propiedad (robos, hurtos) son los más frecuentes, aunque también se verifica una tendencia creciente de la violencia hacia las mujeres. Por el contrario, la situación se invierte cuando se trata del Ministerio Público o el Órgano Judicial.

Este último registró durante el 2016 83.683 delitos ingresados, cuyo orden fue el siguiente: violencia contra la mujer, lesiones, amenazas y robos. Del mismo modo, a la hora de analizar las sentencias, las situaciones más frecuentes fueron la violencia contra la mujer, el robo, la asociación ilícita y las extorsiones (Órgano Judicial, 2017).

Esta compleja realidad que combina volumen, modalidades y situaciones emergentes supone un enorme desafío en términos de respuesta institucional, y exige formas de medición, monitoreo y evaluación que puedan dar cuenta de los variados fenómenos.

Guatemala ha atravesado por distintos momentos en su proceso de consolidación de información estratégica sobre violencia y criminalidad. Hace algunos años atrás, hubo impulsos importantes para consolidar una estandarización de indicadores y para crear una unidad nacional de estadísticas y análisis estratégico en la órbita del Ministerio de Gobernación. Muchas de estas iniciativas fueron perdiendo fuerza por distintas razones, y al día de hoy existe la intención de recuperar esos esfuerzos. El país ha contado con experiencias de trabajo interinstitucional, y en esa línea se pretende reinstalar esas metodologías para replicarlas a nivel nacional, departamental y municipal.

Para poder avanzar en estas iniciativas es importante conocer los grados de disposición y el nivel de demanda de información en el ámbito de la seguridad. Las entrevistas realizadas durante febrero de 2017 a autoridades e informantes calificados de distintas instituciones muestran todavía una realidad a tener en cuenta. Si bien predominan las fuentes primarias de información, son pocas las instituciones que han consolidado sistemas de información plenamente operativos.

Institución	Tipo de fuente	Sistemas de información	Disposición con la información	Demanda de información
Nivel nacional				
MINGOB	Secundaria	No desarrollado	Indeterminada	Alta
UPCV	Secundaria /Primaria	No desarrollado	Indeterminada	Alta
PNC	Primaria	No desarrollado	Media	Baja
MP	Primaria	Desarrollado	Alta	Baja
OJ	Primaria	Desarrollado	Alta	Baja
INACIF	Primaria	Desarrollado	Alta	Baja
INE	Secundaria/primaria	No desarrollado	Alta	Baja
Nivel departamental				
Gobernación	Sin información	No desarrollado	Indeterminada	Baja
PNC	Primaria	No desarrollado	Baja	Baja
MP	Primaria	Desarrollado	Media	Baja
OJ	Primaria	Desarrollado	Media	Baja
INACIF	Primaria	Desarrollado	Media	Baja
MSPAS	Primaria	No desarrollado	Baja	Baja
Nivel municipal				
Alcaldía	Sin información	No desarrollado	Indeterminada	Media
Red de protección de niñez y adolescencia	Sin información	No desarrollado	Indeterminada	Baja

Fuente: elaboración propias en base a entrevistas de campo.

Disposición y demanda: alta (mención expresa que ratifica una voluntad); baja (pocas o nulas menciones); indeterminada (cuando no es fuente primaria y no hay una referencia clara a la información).

Como se desprende del cuadro anterior, los niveles de disposición a intercambiar y ofrecer información relevante son significativos en las instancias centrales de las instituciones nacionales, lo que revela una buena base para el desarrollo de mesas interinstitucionales. Esa situación se hace mucho menos evidente a nivel departamental, razón por la cual es importante estimular este tipo de metodologías a nivel local.

Menos auspiciosa es la lectura que se puede hacer con relación a la demanda de información. Los informantes calificados no hicieron especial énfasis en la necesidad imperiosa de contar con información estratégica para la toma de decisiones o para el fortalecimiento de las capacidades institucionales. De nuevo, esta opinión se hace más crítica al nivel departamental y municipal.

A pesar que la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito hace expresa mención a la necesidad imperiosa de contar con sistemas de información sobre violencia y criminalidad, en particular a nivel municipal y local¹, es posible advertir todavía una falta de comprensión sobre la utilidad y alcance reales de los observatorios sobre la violencia y la criminalidad. A lo largo del trabajo de

campo fue posible percibir una confusión entre los observatorios, las “salas situacionales” y los sistemas de información para la inteligencia operativa. En un proceso de construcción de un modelo de observatorios locales para Guatemala es muy importante poder sensibilizar sobre las diferencias cruciales entre estos proyectos.



Datos e información para Operaciones en campo

- Centros de Operaciones.
- Centros de Vigilancia.
- Unidades de Gestión de información de la policía.



Datos e información para vigilancia de eventos y prevención

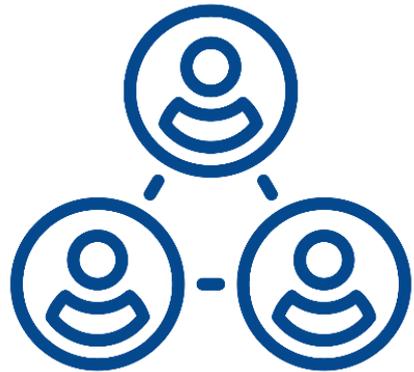
- Observatorios de violencia
- Sistemas de vigilancia epidemiológica
- Unidades de Gestión de la información para políticas de prevención

¹ La Política Nacional de Prevención de la Violencia y el delito prevé un sistema de monitoreo y evaluación sobre la base de tres tipos de indicadores: indicadores de seguridad ciudadana; indicadores del modelo ecológico (evaluación de intervenciones en cada nivel) e indicadores de impacto de los ejes estratégicos. A su vez, sobre la base de 5 ejes estratégicos (prevención de la violencia contra la niñez, contra la adolescencia y juventud, contra la mujer, prevención de la violencia armada, y prevención de la violencia vial y accidentes de tránsito), el modelo de abordaje de la UPCV incorpora las siguientes herramientas:

observatorio nacional 24-0, encuestas nacionales de victimización y percepción de inseguridad, encuestas municipales y comunitarias de victimización y percepción, mapas de seguridad y justicia, estudios socio delictuales (fenomenológicos, ecológicos). Ver *Política Nacional. Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034*, Ministerio de Gobernación, Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, Ciudad de Guatemala, 2014.



2. MODELO DE OBSERVATORIOS DEPARTAMENTALES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA





El diseño de un modelo de observatorios locales sobre violencia y criminalidad para Guatemala toma en cuenta cuatro dimensiones esenciales: define un lugar preciso de inserción institucional, trabaja sobre la lógica de identificación de problemas, ofrece una estructura de organización y mapa de relaciones, y desarrolla una estrategia de implementación y una hoja de ruta.

Por otra parte, la definición de un modelo debe asumir que en los países de la región existe un marcado déficit en materia de gestión de la información sobre seguridad ciudadana y convivencia. Para ser más precisos, se podría decir que se han dado más pasos en la recolección e integración de datos sobre seguridad que en el procesamiento, el análisis y la difusión de la misma. Cuando se piensa un observatorio no es posible quedarse sólo en la función de la “contabilidad”: hay que avanzar en la identificación de dinámicas y factores de riesgo, en la comprensión de respuestas complejas y en la cultura del monitoreo y la evaluación.

La estructura que se propone a continuación se inserta dentro de esta perspectiva, sin olvidar las singularidades sociopolíticas de la realidad de Guatemala.

2. 1. El lugar de inserción institucional

Durante el año 2014, se creó dentro del Ministerio de Gobernación, la Unidad de Estadísticas Criminales y Análisis Estratégico, entendida como un órgano asesor del Ministro y alimentada por un sistema de información en el cual se registran, actualizan y difunden los datos remitidos por las distintas instituciones del sector Justicia y Seguridad de Guatemala.

Si bien esta iniciativa no llegó a institucionalizarse, hoy en día se están desplegando esfuerzos importantes para que el Ministerio de Gobernación, en tanto órgano rector de las políticas de seguridad en el país, cuente con una unidad nacional de información sobre violencia y criminalidad. En paralelo, la lógica de la propia política nacional de seguridad y prevención, obliga a contar con insumos locales para el diseño, ejecución y monitoreo de los planes y programas que se despliegan en los distintos territorios.

Es en este contexto que surge la necesidad de desarrollar observatorios locales sobre seguridad y convivencia. Así, se plantea el siguiente escenario:



Los Observatorios Departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia estarán en la órbita del Ministerio de Gobernación, bajo la supervisión técnica de la Unidad de Estadísticas y Análisis Estratégico, y operarán en cada uno de los departamentos del país bajo la conducción de los gobernadores y sus consejos asesores en materia de seguridad y prevención.

Esta propuesta de inserción institucional posee su justificación: en primer lugar, los observatorios departamentales tienen que operar como “espejos” de las iniciativas nacionales en materia de gestión de la información. Por esta razón, deben depender política y técnicamente del Ministerio de Gobernación.

En segundo término, en la etapa de desarrollo actual de los proyectos, es clave comenzar por pocas unidades territoriales (los departamentos) que hagan viable la focalización de la iniciativa. Esto no quita que desde ese lugar no se puedan promover desarrollos estrictamente municipales, o potenciación de los ya existentes.

En tercer lugar, como ámbito intermedio, el departamento es un espacio adecuado para la articulación interinstitucional que requieren los observatorios y la profundización de las políticas públicas de seguridad y prevención en el territorio.

Por último, esta articulación debe realizarse desde la relevancia política de la figura de los gobernadores departamentales y sus consejos respectivos (Consejos de Desarrollo, Comisiones de seguridad, etc.).

2. 2. Objetivos generales y específicos

Generales

- Obtener diagnósticos actualizados y permanentes sobre la violencia y la criminalidad en cada uno de los departamentos del país (promoción de lógica estandarizada de Reportes).
- Estimular y fortalecer las prácticas de articulación, intercambio, análisis y difusión entre los distintos actores involucrados en las políticas públicas de seguridad y prevención en cada uno de los departamentos del país (promoción de la

metodología de las Mesas Técnicas Interinstitucionales).

- Institucionalizar prácticas de monitoreo y evaluación de las políticas preventivas en base a evidencia (promoción de lógica de análisis evaluativos).

Específicos

- Brindar información y conocimiento oportuno y confiable sobre criminalidad, violencia e inseguridad ciudadana para la toma de decisiones a nivel departamental.
- Constituirse en un ente asesor en el diseño y evaluación de políticas y programas en cada uno de los departamentos del país.
- Asesorar en la construcción de metodologías de recolección, validación y procesamiento de la información sobre seguridad para cada una de las instituciones relevantes en el territorio.
- Desarrollar un sistema de recopilación y análisis de la información sobre violencia y delincuencia sustentada en fuentes institucionales y encuestas de opinión dirigidas a la comunidad.
- Focalizar áreas geográficas de criminalidad e inseguridad como instrumento fundamental para la construcción de diferentes

estrategias de intervención de políticas públicas.

- Determinar grupos de población vulnerables a sufrir hechos delictivos, clasificándolos desde su agrupación por grupos etarios, de género, o condición socioeconómica.

2. 3. Misión y Visión

Tal como podría corresponder a una unidad de análisis estadístico nacional, los Observatorios Departamentales deben cumplir la siguiente Misión:

Producir, intercambiar, analizar y difundir a nivel departamental información estratégica sobre violencia, criminalidad y seguridad, mediante técnicas científicas y soportes tecnológicos, a los efectos de asesorar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de seguridad bajo criterios de rigor y transparencia.

Por su parte, la Visión debe dar cuenta de los siguientes interrogantes: ¿qué y cómo se quiere ser dentro de determinados años?, ¿en qué se quiere transformar?, ¿en qué se quiere diferenciar?, ¿qué valores se han de respetar?

La Visión de los Observatorios Departamentales de Seguridad

Ciudadana y Prevención de la Violencia ha de definirse así:

Unidad técnica y científica de referencia con capacidades territoriales de articulación interinstitucional, de análisis e investigación en asuntos de criminalidad e inseguridad y de comunicación interna y externa, que se sostiene en el tiempo como un componente instrumental creíble y confiable de una política pública de seguridad en Guatemala.

2. 4. Funciones

Los Observatorios Departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia deberán cumplir un conjunto relevante de funciones que priorice la colaboración, la coordinación y la comunicación entre los diversos actores institucionales con responsabilidad en los asuntos de la violencia, la criminalidad y la seguridad a nivel de cada uno de los departamentos del país. Entre las principales funciones, cabe mencionar las siguientes:

- Aportar diagnósticos situacionales e institucionales (construcción de líneas de base) para el diseño y la evaluación de los planes nacionales y locales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia.
- Normar los procedimientos relacionados al registro, conservación y flujo de datos estadísticos criminales de las instituciones, coordinando entre las fuentes nacionales y locales de información y apoyando procesos de asociación para intercambios de información en seguridad y convivencia.
- Unificar y robustecer criterios de análisis de las estadísticas para la toma de decisiones en la gestión de intervenciones territoriales de seguridad y convivencia ciudadana.
- Promover estudios locales sobre la base de la información recolectada, para fortalecer la investigación en prevención y control de la criminalidad como:
 1. Estudios en Seguridad y crimen
 2. Estudios sociales relacionados con violencia
 3. Estudios económicos relacionados con la violencia
 4. Estudios epidemiológicos
 5. Estudios en criminología
 6. Estudios en convivencia y cultura ciudadana
 7. Sistemas de vigilancia para violencia
- Elaborar el análisis de situación de criminalidad del departamento en coordinación con las instituciones fuentes.

- Garantizar la calidad de los datos estadísticos sobre criminalidad y delincuencia en cada uno de los departamentos de Guatemala.
- Apoyar el diseño de instrumentos para la recolección y consolidación de información en seguridad ciudadana para las unidades fuente.
- Unificación y Estandarización de las fuentes de información a nivel local para la comunicación pública de los principales indicadores sobre violencia, criminalidad e inseguridad.
- Reportar información procesada sobre la situación de criminalidad, seguridad y convivencia ciudadana a los organismos nacionales e internacionales para la toma de decisiones y a la ciudadanía general con accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.
- Promover una política de formación y capacitación sobre producción, mejora, calidad, uso y análisis de la información sobre violencia, criminalidad e inseguridad tanto a nivel de los distintos actores del Ministerio de Gobernación como del resto de las instituciones que son parte de los espacios nacionales, departamentales y municipales de información sobre el delito y la inseguridad.
- Acompañar el Monitoreo, seguimiento y Evaluación -en

función de indicadores de gestión, resultados e impactos- de proyectos e iniciativas locales en materia de seguridad ciudadana.

2. 5. Marco conceptual

Durante los últimos veinte años, en toda América Latina han prosperado iniciativas para la creación de observatorios y sistemas de información sobre criminalidad e inseguridad. Los resultados han sido diversos y dispares, y en todos los casos se ha establecido como horizonte la necesidad de contar con evidencia confiable y de fortalecer los procesos estratégicos para la toma de decisiones. Entendidos en general como unidades de gestión de la información, los observatorios del delito han procurado avanzar –con suerte dispar- en la disposición, recolección, procesamiento, análisis y difusión de datos reales sobre las principales dimensiones de la violencia, la criminalidad y la inseguridad.

Desde los estudios de evaluación y desde las reflexiones que se han plasmado en manuales de corte metodológico, se ha insistido en el cumplimiento de una serie de principios para garantizar la sostenibilidad técnica de los observatorios. En ese sentido, se ha insistido en una arquitectura que tome en cuenta la simplicidad, la flexibilidad, la aceptabilidad, la sensibilidad, la representatividad y la oportunidad, en tanto principios básicos para el trabajo con información real sobre violencia y criminalidad.



Sin embargo, es muy relevante a la hora de pensar en un modelo de observatorio local, concentrarse en algunos problemas generales que este tipo de iniciativas ha tenido.

Proponemos la reflexión sobre dos aspectos conceptuales generales:

1. Toda información está determinada por presupuestos conceptuales. Hay una realidad previa a la gestión de la información que está marcada por los contextos sociales, los marcos normativos y las inserciones institucionales. La producción de indicadores y la gestión de los mismos nunca son neutras y sus grados de desarrollo también son reflejo de las realidades institucionales de cada país.

En materia de seguridad ciudadana, sería importante insertar la reflexión sobre la gestión de la información dentro de una perspectiva que considere a la seguridad como un sistema, como un conjunto de instituciones estatales y actores sociales y políticos de un país, enlazados entre sí con el objetivo común de contribuir al logro de la seguridad de sus habitantes frente a las amenazas y desafíos derivados de la violencia y el delito, de forma que la suma de sus relaciones es superior al simple agregado de las partes y que un cambio en uno de ellos puede llegar a afectar a todos los restantes y a la unidad que ellos, combinados, constituyen.

En definitiva, un sistema nacional de seguridad ciudadana tiene en su base

un conjunto de realidades y problemáticas que marcan sus perfiles sobre violencia, criminalidad e inseguridad. Desde allí surgen necesidades objetivas (riesgos y amenazas para las personas y sus bienes) y subjetivas (sentimientos de desprotección e inseguridad) que definen las funciones principales que debe sostener un sistema: prevención, control, sanción, rehabilitación y reinserción.

Estas funciones son asumidas por una diversidad de actores con distinto grado de institucionalización, los cuales despliegan sus tareas en un marco de relaciones. La performance de estos actores en relación determina la calidad y la legitimidad del sistema de seguridad en su globalidad. Entre los actores ineludibles están los ministerios responsables de la seguridad, las policías, los sistemas de justicia (tribunales y fiscalías), el sistema carcelario, la seguridad privada, los gobiernos locales, etc.

Una primera recomendación de carácter conceptual tiene que ver con la producción de información estratégica para cada una de las funciones del sistema de seguridad. Desde esta perspectiva es muy probable que nos encontremos con desarrollos muy desiguales dependiendo de la función que corresponda y del actor central dentro de cada una de ellas. Pero sobre todo, nos encontraremos que la información disponible está en compartimentos estancos, y desprovista de instancias de intercambios y



coordinación interinstitucional. ¿Qué tanto se utiliza las informaciones penitenciarias para las políticas de prevención? ¿Cómo medir la habitualidad y la reincidencia? ¿Cuáles son los indicadores de eficacia y eficiencia de un sistema de seguridad?

El abordaje de la información y sus formas de gestión requieren de un marco conceptual general dentro del contexto de diseño y ejecución de una política pública en seguridad. Asumir esto implica que los desarrollos no se deben limitar simplemente a la medición de eventos sobre delitos y violencias. Es clave también la producción de información institucional (efectivos, equipamiento, gasto público en general, etc.) y demográfica (perfiles de trabajadores de la seguridad, de detenidos, procesados y privados de libertad).

En definitiva, además la información sobre “contextos”, el ciclo de una política pública exige información sobre procesos, resultados e impacto. Responder “¿qué está pasando?” es tan importante como “¿qué estamos haciendo y qué funciona?”

De las observaciones que hemos realizado líneas arriba se desprenden por sí solas una serie de recomendaciones puntuales que pueden servir para la planificación de futuras indagaciones. Sin embargo, queremos insistir en dos puntualizaciones más.

En primer lugar, profundizar las miradas sobre los usos múltiples (potenciales y fácticos) de la información sobre seguridad. Este es un terreno de disputas permanentes entre distintos intereses, pues lo que siempre está en juego es la pretensión de imponer una visión de la realidad. ¿Para qué se crean los sistemas de información y cómo son utilizados en la práctica?

En segundo lugar, hay que detenerse en los cambios vertiginosos que han sufrido las tecnologías de la información en general y su impacto sobre la aplicación a las políticas de seguridad. Es muy posible que las viejas formas de gestionar la información sobre criterios más “lentos” de evaluación y análisis (para poner a disposición de decisores la información estratégica) estén mutando hacia una inmediatez informativa pensada para la respuesta constante. Esta hipótesis debe ser puesta a prueba y es uno de los grandes desafíos que deja planteado el desarrollo reciente.

2. En materia de seguridad ciudadana en la región, la consolidación de sistemas de información ha sido un proceso lento y trabajoso. En cualquier caso, según cada uno de los niveles involucrado en la compleja red de la gestión de la información es posible identificar problemas, carencias, inercias y desafíos, muchas veces bajo el aporte de miradas externas pero casi siempre bajo la perspectiva crítica de los propios funcionarios que trabajan cotidianamente con la información.



Tanto las guías como los cursos de formación pueden ser una gran oportunidad de identificar de forma colectiva y reflexiva los principales problemas que debe asumir en un país la gestión de la información sobre seguridad. De forma tentativa, proponemos seis grupos de problemas, a saber:

a) Áreas de trabajo

- Fuentes de información alternativa
 - Encuestas de victimización
 - Encuestas de opinión pública
 - Sistematización de información de medios de comunicación
 - Estudios cualitativos
- Sistematización de información secundaria
 - Presencia de información en flujo
 - Análisis y estudios de vinculación temática
 - Homologación o validación de información primaria
 - Apertura para colaboración con otras instituciones

b) Formas de organización

- Dependencia institucional
- Perfiles de recursos humanos
- Coordinación interinstitucional

c) Calidad del dato

- Formas de registro
- Flujos de información
- Mecanismos de contralor y auditoría
- Soportes tecnológicos

- Problemas de cobertura y temporalidad
- Niveles de apertura para tipificaciones

d) Difusión y transparencia de la información

- Presencia y desarrollo de página web al día
- Difusión de estudios externos
- Realización y difusión de estudios propios
- Generación de estudios comparados

e) Incidencia

- Publicación de informes (periodicidad, público objetivo, resultados)
- Colaboración con medios de comunicación
- Participación de mesas de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas
- Vinculación con diversas instituciones y áreas de estadística
- Claro rol en la orgánica institucional (asesoría, producción de información, colaboración transversal, entre otros)
- Cambios en los roles a través del tiempo

f) Sostenibilidad

- Identificación de rol presupuestario
- Fuentes de financiamiento

- Presencia en organigrama institucional
- Variación de personal experto
- Cargos políticos – técnicos
- Vinculación con otros observatorios (locales o nacionales)
- Establecimiento de redes locales, nacionales e internacionales

Reconocido todo lo señalado líneas arriba, hay que admitir que los observatorios locales tienen sus especificidades de diseño. Su configuración marcada por la territorialidad, el formato organizativo de corte interinstitucional y la exigente articulación entre la información, la decisión y las intervenciones, son aspectos en los cuales cabe incluso la posibilidad de introducir innovaciones que mejoren los procesos y los articulen en clave de integralidad.

2. 6. Estructura organizativa

Organización

La organización de los Observatorios Departamentales constará de dos componentes: en primer lugar, de un Equipo Técnico de carácter permanente de no más de cuatro personas para las áreas de estadística y georreferenciación; sistemas de

información; evaluación y monitoreo. El equipo técnico se compone de 4 perfiles: un coordinador (preferentemente de las ciencias sociales), un Estadístico, un informático y un experto en evaluación.

Este equipo se articula según tres divisiones, a saber:

- División de Estadísticas y Georreferenciación del delito.
- División de Sistemas Integrados de Información.
- División de Evaluación y Monitoreo.

El segundo componente de los Observatorios Departamentales se relaciona con dos instancias colectivas de carácter interinstitucional, tanto para la consolidación, validación y análisis del dato como para el asesoramiento en estudios e investigaciones.

- **La Mesa Técnica Interinstitucional (MTI) del Departamento** se encargará de coordinar las fuentes primarias de datos para consolidar, validar, intercambiar y analizar información.
- **Un Consejo Asesor Especializado** para el desarrollo de metodologías, estudios e investigaciones (universidades, tanques de pensamiento, sociedad civil, etc.).

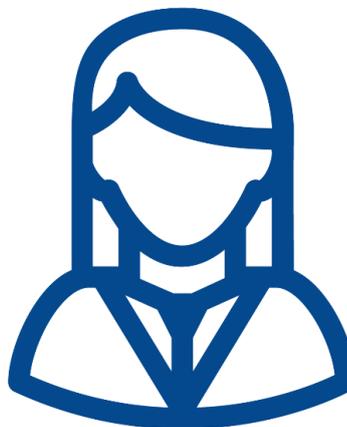
Estructura organizativa de los Observatorios Departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia (Guatemala)



Perfiles de Recursos humanos

Coordinador

- a. Elaborar con el Ministerio de Gobernación y con el Gobernador Departamental respectivo, los contenidos de los planes de gestión de conocimiento con intervenciones estadísticas según las necesidades definidas por el Ministro de Gobernación y su gabinete.
- b. Actualizar la información necesaria para el funcionamiento de los Observatorios Departamentales.
- c. Diseñar, producir y mantener las estadísticas sobre las violencias, los delitos y las conflictividades.
- d. Diseñar, producir y mantener la información cuantitativa y cualitativa atinente a los procesos de inseguridad ciudadana y opinión pública.
- e. Diseñar, producir y mantener la información cuantitativa y cualitativa sobre las personas detenidas, conducidas y procesadas.
- f. Diseñar, producir y actualizar las metodologías y técnicas necesarias para la implementación de Encuestas departamentales y municipales de percepción y victimización.
- g. Producir informes analíticos (trimestrales, semestrales, anuales) a partir de la información generada.
- h. Establecer alianzas estratégicas con los distintos centros académicos del país para fomentar el intercambio de información y la consolidación de un área de investigación social.



El perfil requerido para el desempeño de esta función puede definirse tentativamente de la siguiente manera:

A.-Formación básica o académica:

Profesionales universitarios de las ciencias sociales (preferentemente sociólogos) con acreditada formación académica en el manejo de información estadística e investigación social.

B.-Experiencia requerida:

Experiencia importante (superior a cinco años) en el ejercicio de la profesión. Se valorará la experiencia en el diseño y manejo de sistemas de información y estadísticas sobre violencia, criminalidad e inseguridad. Se valorará a quienes posean experiencia en el terreno de la producción de datos y análisis sobre violencia y criminalidad. También se valorará especialmente la experiencia en este terreno a nivel académico, público y en el ámbito sectorial de la Seguridad.



Estadístico

- a. Asistir en la elaboración de los contenidos de los planes estadísticos según las necesidades definidas por el Ministro/a y su gabinete.
- b. Actualizar la información necesaria para el funcionamiento del Observatorio Departamental de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia.
- c. Asistir en el diseño y producción de las estadísticas sobre violencia y criminalidad.
- d. Realizar análisis exploratorios de datos para contribuir a la formulación de hipótesis.
- e. Desarrollar y aplicar métodos para la comprobación de hipótesis, elaborando y aplicando métodos de identificación de modelos de comportamiento de variables en el tiempo.
- f. Participar en equipos interdisciplinarios responsables de la elaboración, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos que requieran la utilización de información cuantitativa.
- g. Asesorar en lo relativo a la elaboración y aplicación de modelos probabilísticos y de metodologías de obtención, procesamiento y análisis de información cuantitativa.
- h. Asesorar en todos los temas de su profesión.

A.-Formación básica o académica:

Título de Licenciado en Estadísticas o equivalente.

B.-Experiencia requerida:

Deberá tener una experiencia de más de dos años en el ejercicio de la profesión. Se valorará especialmente los antecedentes de investigación y docencia en los ámbitos de la violencia, la criminalidad y la seguridad.



Informático

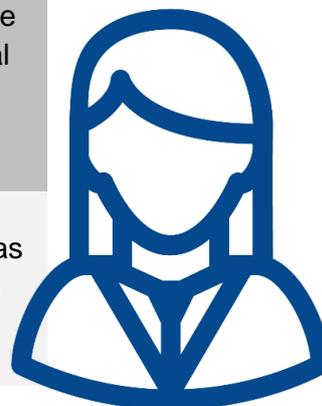
- a. Contribuir a definir con el Coordinador del Observatorio un conjunto limitado de indicadores que den cuenta de los recursos, procesos, resultados y contextos claves de la acción territorial.
- b. Coordinar el diseño, la implementación y el mantenimiento en el departamento de los sistemas informáticos de registro y consolidación de la información que permita reflejar dichos indicadores estratégicos.
- c. Ofrecer soporte informático (diseño, seguridad, definición de usuarios, etc.) al desarrollo e implementación de los sistemas de información para el departamento.
- d. Planificar las necesidades para el mantenimiento de los sistemas de información y canalizar los ajustes informáticos que se requieran para la actualización.
- e. Planificar las actividades para la capacitación, gestión del cambio, evaluación y seguimiento continuo de los sistemas de información estratégicos.
- f. Coordinar las acciones necesarias para el buen desarrollo de las actividades con los responsables informáticos del Ministerio de Gobernación.
- g. Coordinar las acciones necesarias para el buen desarrollo de las actividades de interoperabilidad de los sistemas ministeriales con los sistemas extra Ministerio.
- h. Asistir al Coordinador del Observatorio en todos los asuntos de su especialidad.

A.-Formación básica o académica:

Ingenieros de Sistemas, Analistas Programadores o personas con alta idoneidad y probada experiencia en la administración de sistemas de registro de información útiles para la toma de decisión, en particular sistemas de información orientados al área de la seguridad y la gestión públicas. Se valorarán especialmente los cursos realizados para el correcto desarrollo de los sistemas mencionados.

B.-Experiencia requerida:

Amplia experiencia en el diseño y administración de sistemas de información para la planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en base al análisis cuantitativo de indicadores.



Experto en evaluación

- a. Diseñar con el Coordinador del Observatorio los contenidos de los indicadores para el monitoreo y evaluación a partir del desarrollo de los sistemas de información disponibles en el departamento.
- b. Coordinar los procesos tendientes a la consolidación de prácticas de evaluación, según las directivas de los organismos centrales del Poder Ejecutivo. Por ejemplo: informes semestrales y anuales de gestión, evaluación contra metas anuales, quinquenales y evaluación de resultados e impactos y costo-eficacia, etc.
- c. Elaborar a partir de las evaluaciones internas y externas propuestas de ajuste a los posibles planes estratégicos de seguridad en cada uno de los departamentos del país.
- d. Asesorar al Coordinador del Observatorio en temas de su especialidad.

A.-Formación básica o académica:

Profesionales universitarios y/o afines (preferentemente contadores o economistas) con acreditada formación académica en evaluación de políticas y planes estratégicos de gestión. Se valorará especialmente a quienes posean formación o postgrados en la materia y especialización en monitoreo y evaluación.

B.-Experiencia requerida:

Superior a cinco años en el ejercicio de la profesión y dos años en el desempeño previo en actividades de conducción, dirección o supervisión. Se valorará la elaboración de trabajos académicos publicados, participación como expositor en actividades académicas y ejercicio de actividad docente. Se valorará, asimismo, la experiencia en gerencia pública y en monitoreo y evaluación.



2. 7. Áreas de trabajo y principales indicadores

a) Encuestas de victimización y percepción: representatividad departamental para instalar una lectura “local” del fenómeno.

➤ *Victimización*

La medición de la victimización, a través de encuestas, es un insumo clave para conocer la realidad general y específica del delito. Permite aproximarse a una fotografía más precisa y evaluar cuál es el porcentaje real de hechos delictivos que ocurren pero que luego no llegan a conocimiento de las instituciones estatales. Las encuestas nacionales de victimización son una poderosa herramienta de conocimiento para la gestión estratégica de la seguridad.

Se recomienda la realización de encuestas departamentales anuales, con especial foco en los delitos contra la propiedad, la violencia doméstica y de género y las distintas modalidades de extorsión que han adquirido especial incidencia en la cotidianidad de la sociedad guatemalteca.

➤ *Percepciones y representaciones de la inseguridad.*

El miedo y la inseguridad corresponden a la esfera de lo social y cultural y operan, en su producción, factores

múltiples que van desde las experiencias vividas (encarnadas por los sujetos), procesos de socialización (internalización de pautas sociales y culturales) y construcciones discursivas y mediáticas (productoras de realidad). Estos factores adquieren contenidos diferenciados según género, lugar de residencia, posición en el espacio social y edad de los ciudadanos. Los problemas de la inseguridad no se reducen simplemente a los temas de la criminalidad. Más aún, puede ocurrir que la tasa de delitos baje pero la inseguridad colectiva no. En este punto, siempre surge una pregunta desafiante para la acción política: ¿cómo se gobierna a la inseguridad?



b) Estadísticas administrativas: proceso de estandarización y validación a nivel departamental

Criminalidad común

En este rubro hay que incluir todas aquellas formas de muertes violentas por causas externas, denuncias de delitos contra la propiedad, las personas, etc. En Guatemala, se ha desarrollado en distintos momentos una batería importante de indicadores de amplio espectro para la medición de los contextos de la violencia y la criminalidad.

Como complemento, se sugiere la profundización en los indicadores de feminicidios y de violencia de género en todas sus manifestaciones, dada la prevalencia y la relevancia que este tema tiene en materia de seguridad y derechos humanos. Del mismo modo, el trabajo en estos rubros debe tener un fuerte componente de georreferenciación y análisis predictivo.

Criminalidad organizada

Estamos aquí ante un fenómeno de modalidades diversas y heterogéneas. Ha sido muy difícil a nivel académico y profesional llegar a definiciones de consenso sobre qué se entiende por “delito organizado”. En muchos países han sido destacables las respuestas estatales en la lucha contra estos fenómenos. Sin embargo, las mismas no han sido acompañadas de estudios académicos y de herramientas de diagnóstico. Desde una perspectiva

departamental, se debería desarrollar un conjunto de indicadores sobre delito organizado y sistematizar mayor evidencia en la relación entre delito organizado y criminalidad común en determinadas zonas de las ciudades. ¿Es factible pensar que acciones focalizadas sobre núcleos de organizaciones tengan efectos directos y positivos sobre delitos comunes que afectan en gran medida la calidad de vida de la ciudadanía?

La violencia de género

La violencia contra las mujeres, es uno de los delitos más denunciados, y tal vez uno de los que tiene mayor porcentaje de “no denuncia”. Sin tomar en consideración este volumen de “cifra oculta”, la violencia de género es uno de los temas criminológicos más relevantes en la actualidad y una de las líneas “silenciosas” en la construcción cotidiana de la inseguridad ciudadana. En muchos países se ha demostrado que la violencia en el ámbito familiar es un predictor de criminalidad común a futuro. Del mismo modo, un porcentaje creciente de homicidios y suicidios se asocia a la violencia de género, lo que amerita una profundización en el conocimiento sobre sus modalidades y alcances.

Seguridad vial

La seguridad vial es un componente relevante y muy poco estudiado. Más allá de las muertes





que ocasionan los siniestros de tránsito (medidos regularmente en el país), existe una compleja realidad de accidentes, lesiones, incapacidades y grandes costos económicos y sociales que se derivan de las dinámicas del tránsito.

Invertir conocimiento sobre los eventos pero también sobre las infraestructuras urbanas y viales, así como sobre las asimetrías del parque automotor y los hábitos de conductores y peatones, es una necesidad para poder incidir sobre formas silenciosas de violencia cotidiana que implican pérdidas millonarias de toda índole.

c) Midiendo el trabajo institucional

Indicadores institucionales (fuerza pública, seguridad privada)

Las policías son cuerpos profesionales y especializados de alta complejidad. Realizan tareas en todo el territorio y todo el tiempo, insumen una importante cantidad de recursos, y por esa razón es clave pensar indicadores de gestión que den cuenta de los procesos, los resultados y los impactos. Se abre aquí un promisorio espacio de trabajo, tanto para el desarrollo de diagnósticos institucionales como para el análisis del trabajo policial y sus vínculos con otros actores del sistema de seguridad. En el Anexo 1 se esbozan algunos indicadores básicos de la caracterización.

Percepciones y representaciones sobre la institucionalidad de la seguridad

En nuestros países, la ciudadanía en general tiene poca o escasa confianza en el funcionamiento de la policía, la justicia y las cárceles. Diversos estudios y encuestas revelan este dato desde hace unos cuantos años, y las razones son profundas y diversas. A nivel cotidiano, la ciudadanía no sólo tiene malestar con el delito sino también con la calidad de las “respuestas” policiales. Una mejora de base en la imagen social de la policía nacional sería un factor trascendente para elevar los niveles de percepción de seguridad en el país. En la raíz de este problema, se esconde la discusión sobre los posibles modelos de “policiamiento” para el logro de los mencionados objetivos.

d) Metodologías cualitativas orientadas a las dimensiones del conflicto, la prevención, la convivencia, la seguridad (percepción)

Indicadores de convivencia y programas de prevención

Tan relevante como el estudio de la seguridad asociada a la criminalidad es el conocimiento de las redes de convivencia que permiten o no formas seguras de vida para hombres y mujeres. La convivencia es un concepto que se ha instalado con fuerza en las políticas públicas pero que también requiere de seguimientos objetivos a través de un conjunto de indicadores. En

tal sentido, se desarrollan muchos proyectos de prevención social de la violencia y el delito que deben ser analizados en función de su coherencia pero también en función de sus resultados e impactos. Para un observatorio departamental este componente es uno de los más promisorios.

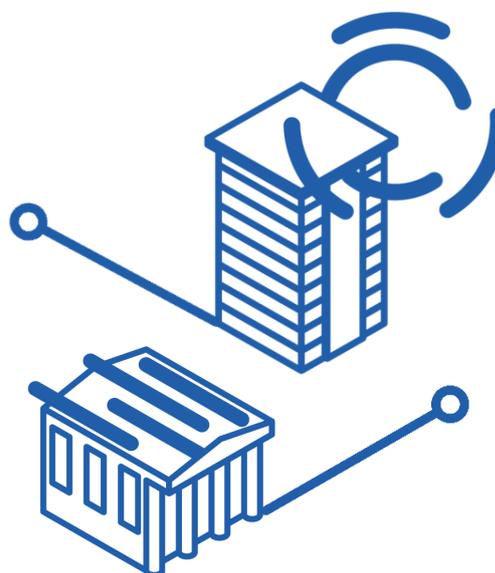
Más allá de esta reseña temática, se sugiere que en las etapas iniciales de los observatorios departamentales, se parta de una lista acotada de indicadores estratégicos, trabajada y validada en distintas instancias recientes a nivel nacional. En el siguiente cuadro se especifican los principales contenido a ser considerados en las mediciones y estudios departamentales.

Rubro de trabajo	Fuente de información	Indicadores
Encuestas de victimización y percepción	Primaria	
		% de victimización
		% de inseguridad
		Percepción local del riesgo
		Medidas de autoprotección
Estadísticas de delitos y violencias	Secundaria	
		<i>Muertes violentas:</i> Homicidios, Muertes en tránsito, Suicidios, Muertes en accidentes de cualquier tipo.
		<i>Lesiones violentas no fatales</i> Producto de riñas. Causas externas.
		<i>Delitos contra el patrimonio:</i> Estafa, Robo, Hurto, Extorsión.
		<i>Delitos contra la libertad:</i> Secuestro.
		<i>Violencia familiar y de género:</i> Feminicidio, Violencia sexual, Violencia intrafamiliar, Abuso y maltrato infantil, Trata y explotación sexual.

2. 8. Mapa de actores y de relaciones

Tanto a nivel nacional como departamental, el desarrollo de estas iniciativas de fortalecimiento de los sistemas de información sobre violencia y criminalidad, debe partir en primer lugar de un amplio y completo mapa de actores que puedan aportar al proceso.

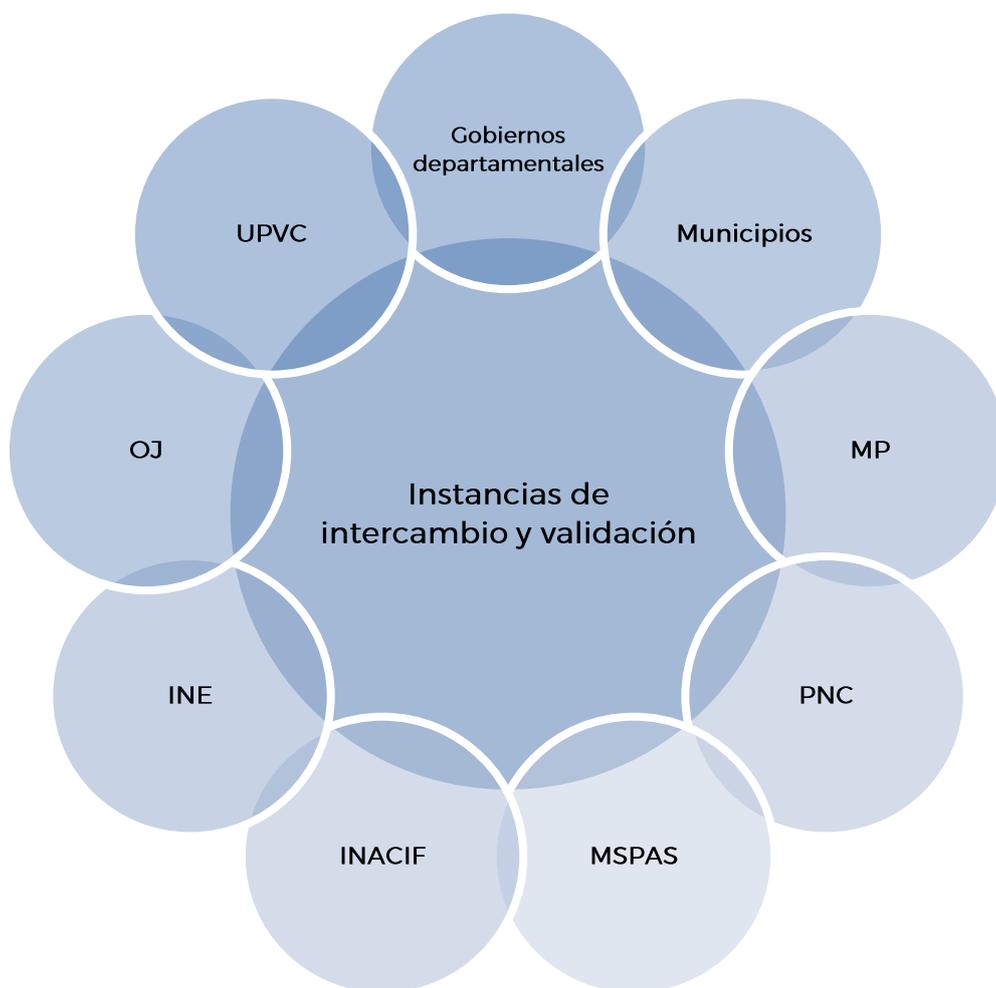
Para el caso de Guatemala, se han identificado los siguientes actores relevantes para el diseño de un modelo de observatorios departamentales:





En segunda instancia, estos actores tienen que trabajar bajo la premisa de una agenda orientada por dos lógicas: la lógica de “generación” y la lógica de “flujo” de información. Esto supone priorizar las relaciones que surge, por ejemplo, bajo el formato metodológico

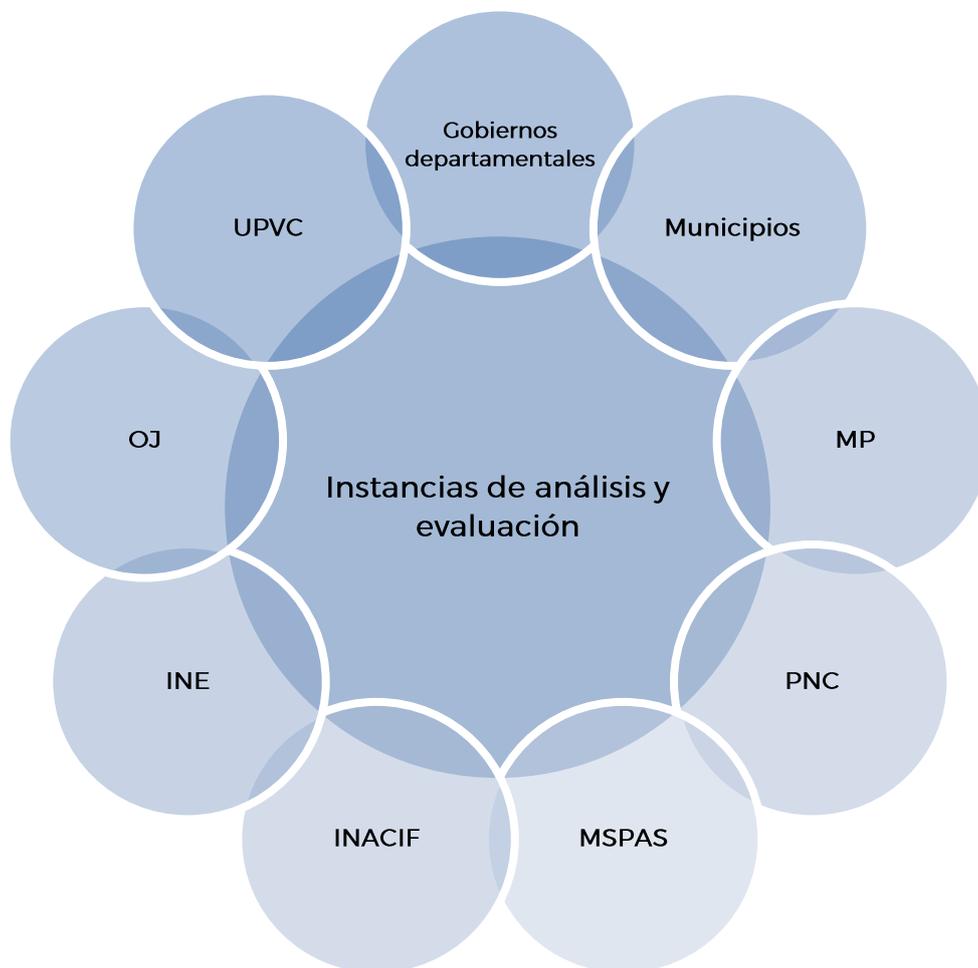
de las Mesas Técnicas Interinstitucionales, cuyo objetivo principal es la estandarización y compatibilización de la información estratégica sobre violencia y criminalidad.





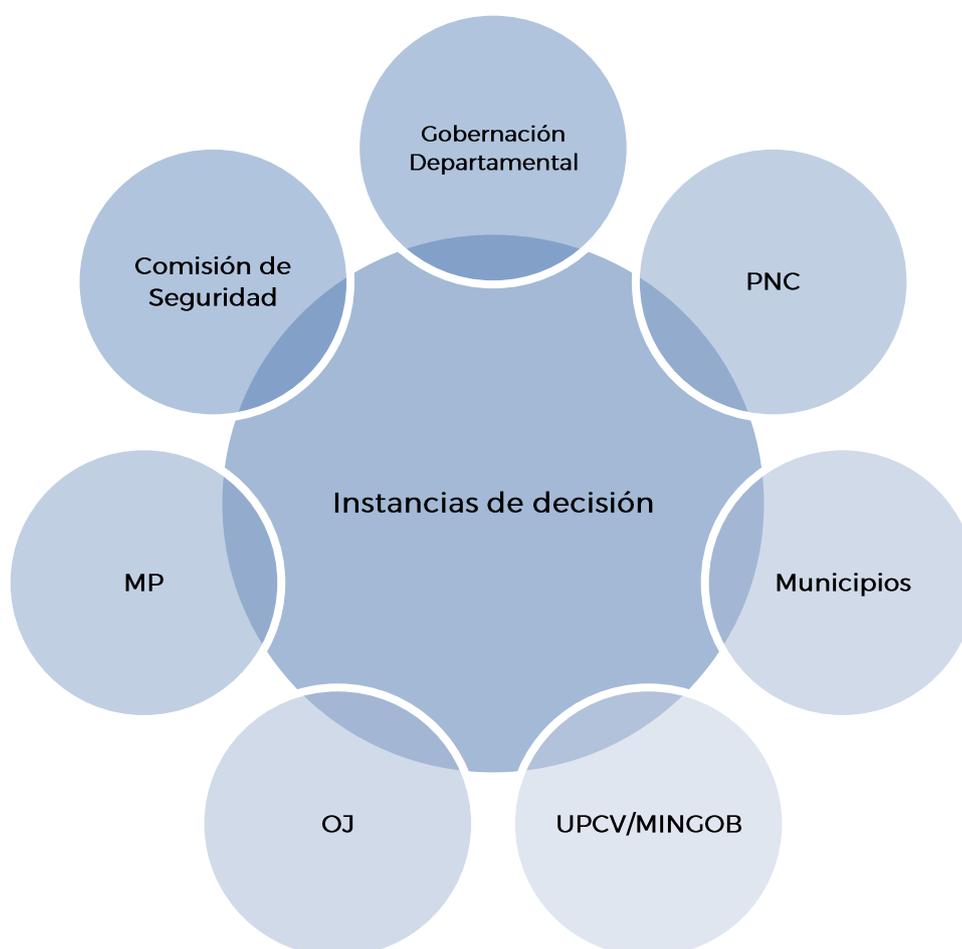
Dicho trabajo de intercambio y validación debe proyectarse a partir de sistemas de información para el procesamiento y el análisis (por ejemplo, sistemas cartográficos, SPSS, etc.).

El esquema de generación y flujo tiene que estar orientado a la consolidación de una matriz de análisis de información, la cual también se puede planificar dentro de un marco de relaciones interinstitucionales.



El análisis de la información a nivel territorial puede estar motivado a partir de diversas necesidades institucionales. Sin embargo, el fin primero es el asesoramiento permanente para la toma de decisiones a nivel departamental y municipal. En este

caso, el esquema de relaciones entre actores se restringe en comparación con los anteriores y obliga también a la definición de productos y soportes de comunicación y difusión para que la información pueda cumplir con una de sus funciones esenciales.



En tercer lugar, el mapa de relaciones entre los actores tiene que formalizarse en un compromiso normativo sobre el papel que cada uno de ellos ha de jugar en el desarrollo de los Observatorios Departamentales. A los efectos de definir algunas de las tareas preliminares de cada institución, el siguiente cuadro define algunos roles básicos.



Institución	Fuente de información	Nivel de coordinación con el Observatorio
MINGOB		Conduce, planifica, asigna recursos, recibe información del territorio.
UPVC	Primaria y secundaria	Participa en los departamentos, proporciona información, recibe información para evaluación.
Unidad de Estadísticas	Secundaria	Rectoría técnica de los Observatorios Departamentales
PNC	Primaria	Participa en instancias de intercambio y validación. Aporta información. Recibe insumos para planificación y evaluación de procesos
Gobernación Departamental		Conducen la gestión de los Observatorios. Convocan a las redes interinstitucionales
Municipios		Aportan y reciben información. Participan en las instancias de intercambio.
MP	Primaria	Aportan y reciben información. Participan en las instancias de intercambio y validación.
OJ	Primaria	Aportan y reciben información. Participan en las instancias de intercambio y validación.
INACIF	Primaria	Aportan y reciben información. Participan en las instancias de intercambio y validación.
MSPAS	Primaria	Aportan y reciben información. Participan en las instancias de intercambio y validación.
INE	Secundaria	Aportan y reciben información. Participan en las instancias de intercambio y validación. Participa en procesos de capacitación estadística.
Sociedad Civil	Primaria	Aportan y reciben información. Participan en las instancias de intercambio y validación.

2.9. Etapas de implementación

La posibilidad de concretar proyectos técnicos de este porte a nivel local, requiere de un conjunto de condiciones iniciales muy definido. Por lo pronto, se necesita una clara voluntad política que se traduzca en liderazgos efectivos en cada uno de los departamentos del país. También hay que identificar y seleccionar referentes locales para la conducción del proyecto, los cuales deberán estar desde el primer momento. A su vez, la sostenibilidad de la iniciativa

exige una importante inversión en talento humano y una definición clara y temprana de productos básicos y tangibles con los cuales legitimar los primeros pasos de los observatorios departamentales.

En este sentido, es posible identificar cuatro fases de implementación para los Observatorios Departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia en Guatemala.

Fase I. Sensibilización y apropiación política

Objetivo:

Difundir a nivel local las ventajas de contar con herramientas como los observatorios para el seguimiento y la toma de decisiones. Garantizar la

apropiación del proyecto por parte de los Gobernadores Departamentales y los órganos colectivos correspondientes (Consejo de Desarrollo, Comisiones de Seguridad, etc.).

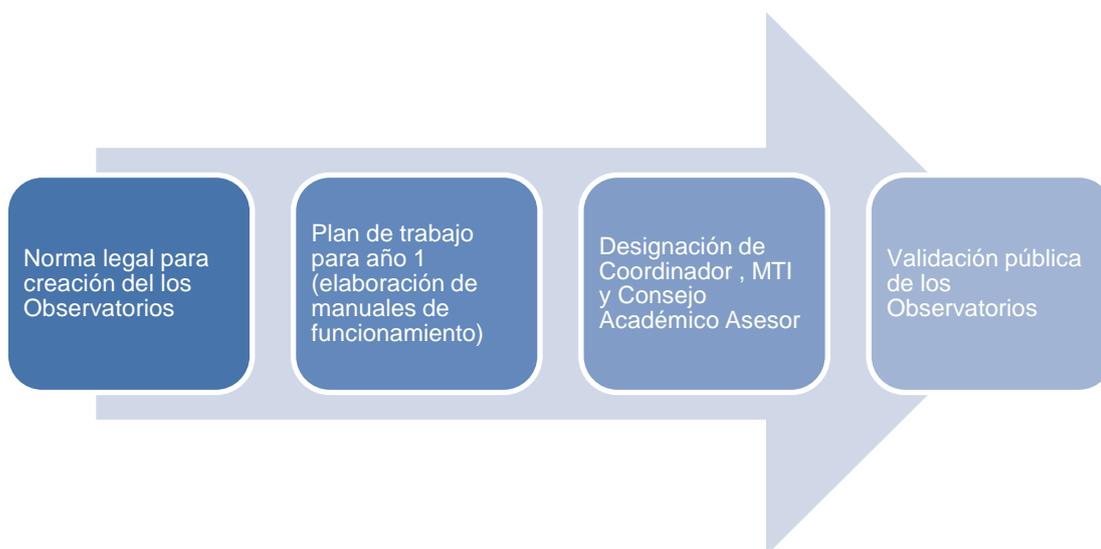


Fase II. Inducción y validación

Objetivo:

Pasar del diagnóstico preliminar y la voluntad política a un nivel de formalización de la idea que permita el

establecimiento de las condiciones iniciales para el funcionamiento de los Observatorios Departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia.



Recomendaciones

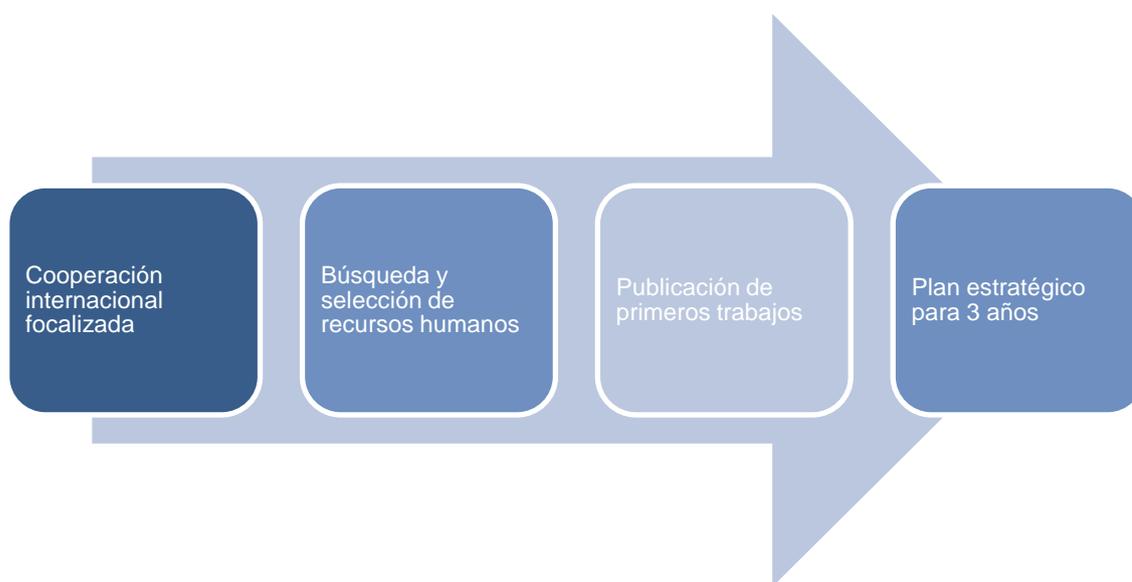
- * Aprobar una norma que otorgue fuerza legal a los Observatorios (por ejemplo una resolución o decreto ministerial).
- * Designar a los coordinadores y a los órganos colectivos.
- * Elaborar un diagnóstico de necesidades y solicitudes de apoyo técnico puntual a la cooperación internacional.
- * Producir un manual de funcionamiento con el detalle del protocolo sobre generación, procesamiento, análisis y difusión de la información estratégica.
- * Definir y concretar un primer producto con información ya existente y validada a ser publicado y difundido.
- * Realizar una instancia colectiva de validación del proyecto con la presencia de Ministro, viceministros, gobernadores, autoridades de la PNC, MP, OJ, INACIF, etc.

Fase III. Implementación y consolidación

Objetivo:

Garantizar las condiciones mínimas para el funcionamiento de los

Observatorios y dar los primeros pasos en el cumplimiento de los objetivos estratégicos.



Recomendaciones

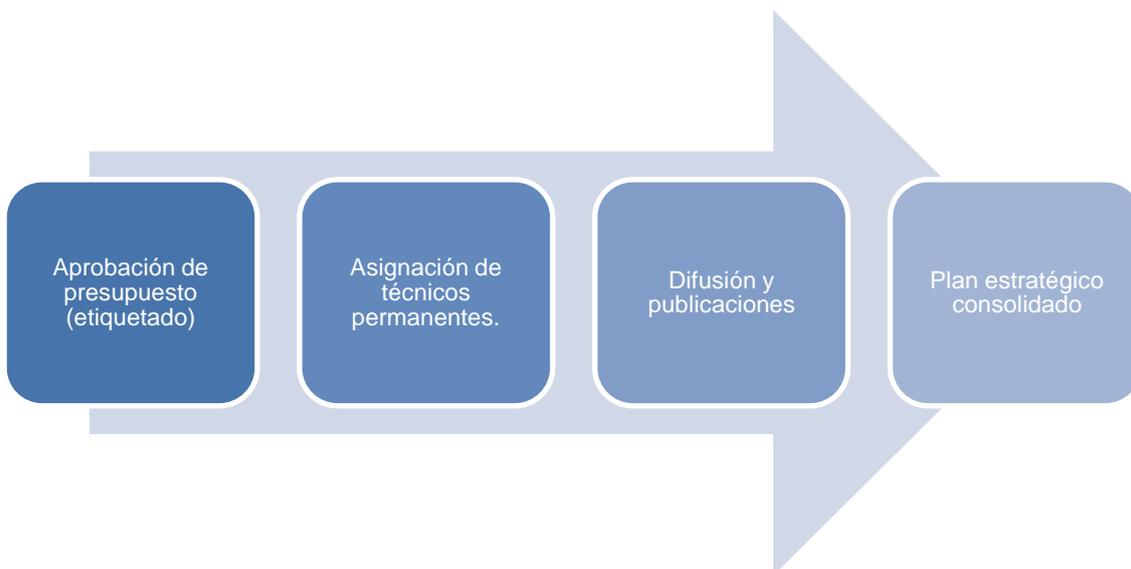
- * Designar al resto del equipo técnico.
- * Solicitar a la cooperación internacional asistencia para la realización de tres estudios:
 - a) una encuesta nacional sobre prevalencia de violencia de género y familiar;
 - b) un desarrollo sobre indicadores de gestión institucional en materia de seguridad y policía;
 - c) un análisis sobre metodologías y herramientas para el monitoreo y la evaluación.
- * Definición y concreción de una línea de productos de los Observatorios en coordinación con la Unidad de Estadística del Ministerio de Gobernación.
- * Elaboración de un plan estratégico para la etapa de sostenibilidad y crecimiento.

Fase IV. Sostenibilidad y crecimiento

Objetivo:

Obtener las bases de sostenibilidad mediante la asignación presupuestaria,

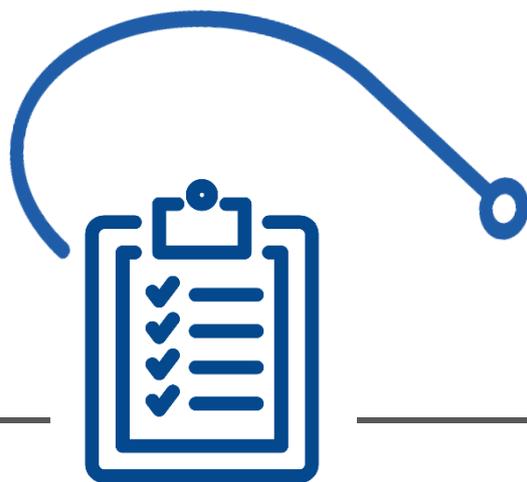
los puestos de trabajo permanentes y una línea de acción programada y validada.



Recomendaciones

- * * Obtención de rubros presupuestales propios.
- * Consolidación de un plantel de trabajo mediante puestos permanentes.
- * Comunicaciones internas y externas diseñadas de acuerdo a un plan estratégico.
- * Relaciones de cooperación e intercambios con ámbitos académicos internacionales.
- * Conformación de un banco de buenas prácticas en materia de información para la toma de decisiones y de evaluación de políticas públicas en el campo de la seguridad ciudadana y la convivencia.





3. RECOMENDACIONES Y HOJA DE RUTA



Más allá de las etapas de implementación reseñadas arriba, el proyecto de Observatorios Departamentales para Guatemala requiere del trazado de una hoja de ruta para el corto y mediano plazo que opere en sintonía con la voluntad política ratificada, con el avance de otras iniciativas técnicas, con la coordinación de la cooperación internacional y con la evaluación de los problemas y las dificultades detectadas para contar con sistemas de información y uso de datos a la hora de diseñar, planificar, ejecutar y monitorear políticas de seguridad y prevención.

En esta dirección, se explicitan algunas acciones básicas, cuya secuencia podría iniciarse de inmediato. Con independencia de su orden estricto, las recomendaciones para esta hoja de ruta podrían abarcar actividades para cubrir durante todo el 2017.

1. Culminar los trabajos de validación de la presente propuesta de modelo de observatorios departamentales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, ya sea mediante devoluciones a distancia o en próxima instancia presencial.
2. Dicho proceso de validación debe incluir a texto expreso las diferencias de los observatorios con relación a otros proyectos vinculados con información (salas situaciones, centros tecnológicos de comandos unificados, sistema de inteligencia, etc.). Los observatorios municipales deben deslindar el alcance de sus

funciones, por ejemplo: gestión de conocimiento, capacitación, producción de información, asesoramiento, comunicación, etc.

3. Colocar en articulación inmediata esta iniciativa con los procesos que se desenvuelven en la actualidad sobre la Unidad de Estadística del Ministerio de Gobernación, la Encuesta Nacional, Departamental y Municipal de victimización y percepción, y la reingeniería de las mesas técnicas interinstitucionales para la sistematización y estandarización de la estadística sobre violencia y criminalidad.
4. Generar actividades para la sensibilización técnica y política sobre la relevancia de contar con herramientas como los observatorios departamentales. Se sugiere que el proceso se inicie con aquellos departamentos que contienen a los 30 municipios priorizados por el Ministerio de Gobernación para el desarrollo de políticas preventivas.
5. Promover actividades inmediatas de capacitación en los territorios seleccionados sobre: experiencias regionales de observatorios locales; conceptos, dimensiones y variables para el seguimiento situacional e institucional de la seguridad ciudadana; metodologías y técnicas de análisis de información (estadística descriptiva y análisis).

- 
6. Identificar y seleccionar los primeros coordinadores de los observatorios departamentales, ya sea a través de contratos a término o mediante selección de funcionarios públicos con los perfiles requeridos.
 7. Elaborar y diseñar el marco normativo-legal para garantizar el primer escalón de la institucionalización formal de los Observatorios Departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia (decreto, acuerdo ministerial, etc.). Dicho marco debe contemplar con claridad los objetivos, las funciones, la dependencia institucional, la estructura organizativa y las responsabilidades en tanto administrador y gestor de información estratégica.
 8. Desarrollar en cada uno de los departamentos priorizados los acuerdos interinstitucionales necesarios para la producción de protocolos sobre generación, intercambio, estandarización, análisis y difusión de la información sectorial en seguridad y prevención.
 9. Promover un trabajo conjunto de articulación entre los observatorios departamentales proyectados y los procesos actuales de reingeniería de la planificación operativa que tienen lugar desde la JEPEDI de la Policía Nacional Civil de Guatemala.
 10. Diseñar un plan estratégico de crecimiento y desarrollo para evitar, por ejemplo, compra de software sofisticado con carencia casi total de data para ingresar en sus bases de datos.
 11. Generar una lista inicial de productos internos y públicos (informes mensuales, página web, bases de datos) para asegurar una cierta regularidad en los productos de los Observatorios.
 12. Iniciar los procesos de selección para la incorporación de los recursos humanos que integrarán los equipos técnicos permanentes de los Observatorios Departamentales.
 13. Presentación pública general (Ministerios, instituciones nacionales, totalidad de gobernadores departamentales) de los Observatorios Departamentales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia.





4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Basombrío, C. (2013) (a), *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincriminal en América Latina*, Latin American Program, Wilson Center, Washington DC.
- Basombrío, C. (2013) (b), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, Latin American Program, Wilson Center, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Buenos Aires.
- Dammert, L., y Zúñiga, L. (2007), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.
- Escobar, S., et. al. (2005), *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*, Nueva Sociedad, Friedrich Ebert Stiftung, Caracas.
- Espinosa, R. (2016), *Propuesta de diseño de Observatorios Municipales en Prevención y Seguridad Ciudadana para municipios con alta incidencia de violencia en Guatemala*, PNUD, Proyecto InfoSegura, Informe de Consultoría, Ciudad de Guatemala.
- INACIF (2017), *Estadísticas sobre necropsias realizadas a nivel nacional entre 2012 y 2016*, Unidad de Estadística, Ciudad de Guatemala.
- Latinobarómetro (2012), *La seguridad ciudadana. El problema principal en América Latina*, presentado en Lima (www.latinobarometro.org).
- Ministerio de Gobernación (2016), *Modelo de abordaje (UPCV). Política Nacional. Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034*, Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Gobernación (2016), *Sistematización del primer encuentro nacional sobre observatorios municipales de la violencia y el delito*, Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Gobernación (2014), *Política Nacional. Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034*, Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Gobernación (2014), *Protocolo para las Comisiones Municipales de Comunitarias de Prevención de la Violencia*, Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, ONU, UNESCO, Ciudad de Guatemala.

- 
- Ministerio de Gobernación (2014), *Manuales de orientación para las Comisiones Municipales y Comunitarias de Prevención de la Violencia*, Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, ONU, UNESCO, Ciudad de Guatemala.
 - Ministerio Público (2017), *Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público (SICOMP)*, Estadísticas, <https://www.mp.gob.gt/estadistica>, Ciudad de Guatemala.
 - Organización de Estados Americanos (2012), *Manual para la evaluación de un sistema nacional de seguridad*, Secretaría de Seguridad Multidimensional, Unidad de Políticas y Programas de Seguridad, Washington DC.
 - Órgano Judicial (2017), *Información 2016 del Sistema de Gestión de Tribunales*, Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial, Ciudad de Guatemala.
 - PNUD (2017), *Construyendo políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia: Conceptos, desarrollo y desafíos en la región*, PNUD-USAID, Mimeo. Unidad Regional, Proyecto InfoSegura.
 - Shearing, C., y Wood, J. (2011), *Pensar la seguridad*, Gedisa Editorial, Barcelona.





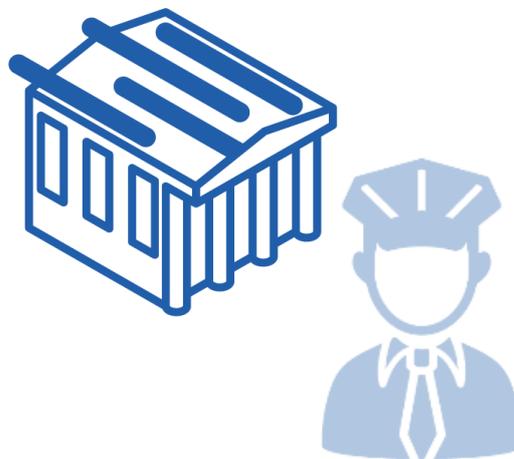
5. ANEXO

Algunos indicadores institucionales para la gestión policial.

Los indicadores se utilizan para analizar la evolución de un determinado aspecto de la gestión o de los resultados en el tiempo y para poder comparar la situación de determinadas unidades respecto a otras similares. Permiten el seguimiento y la evaluación de los planes operativos de la organización.

Se puede definir un indicador como una unidad de medida que permite el seguimiento y la evaluación periódica de las variables claves de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes internos y externos. Se consideran variables las características que se miden sobre los objetos de interés. Por ejemplo, se pueden construir como indicadores de violencia las tasas de denuncias de los principales delitos. Las mismas se construyen dividiendo la cantidad de denuncias por la población residente.

Así, se pueden comparar distintos municipios en un momento del tiempo, así como ver la evolución temporal de dicha tasa en cada uno de ellos.



Un indicador debe ser:

- Objetivo
- Pertinente
- Relevante
- Fiable
- Factible
- Medible
- Comparable
- Consistente

Se construyen distintos indicadores que pueden ser clasificados o considerados de acuerdo a su lectura en indicadores de gestión, contexto y productos. Para la elaboración de indicadores tanto de contexto, productos y/o servicios y de gestión es necesario responder ciertas preguntas respecto a la organización o unidad ejecutora:

- ¿Qué se hace? ¿Qué actividades principales son las que se realizan?
- ¿Qué se desea medir?

- ¿Quién es el usuario de la información?
- ¿Cada cuánto tiempo se desea tener la información?
- ¿Con qué se compara?
- ¿Para qué evaluar?
- ¿Qué evaluar y a qué nivel hacerlo?
- ¿Qué hacer con la información?

I. Indicadores de Gestión

Los indicadores de gestión son un instrumento de medición de las metas establecidas. Su importancia radica en que permiten, mediante su medición periódica, evaluar y verificar el cumplimiento de los objetivos pautados y comparados con estándares preestablecidos; pueden señalar desviaciones sobre las cuales se deben tomar acciones correctivas o preventivas según el caso.

Se pueden distinguir tres tipos de indicadores: de proceso, de resultados y de estructura. Los indicadores de procesos pretenden medir lo que sucede con las actividades en marcha; los de resultados, los resultados del proceso, y los de estructura pretenden medir aspectos relacionados con el costo y la utilización de recursos.

Además de éstos, se pueden considerar indicadores de eficiencia y de eficacia. Un indicador de eficacia mide el logro de los resultados propuestos, es decir, indica la ejecución o no de actividades planificadas y su correcto desarrollo. El indicador de eficiencia evalúa cómo se

hicieron las cosas y el rendimiento de los recursos utilizados para tales fines, en otras palabras mide la capacidad de lograr los objetivos con el mínimo costo posible.

El hecho de planear acciones y construir sus respectivas evaluaciones puede percibirse como una tarea sencilla y aplicable a cualquier institución. No obstante, las particularidades de la actividad policial implican dificultades al momento de establecer métodos e indicadores de gestión. Existen actividades muy difíciles de medir, como por ejemplo lo son las actividades de prevención. Las mismas resultan, en muchos casos imperceptibles a la vista de la población, pero corresponden a una de las finalidades más importantes de la institución policial. Sumado a ello, considerar los índices delictivos implica medir aspectos que escapan de la competencia policial y que de alguna manera inciden en el incremento o disminución de éstos.

Existe la necesidad de evaluar a la policía, tanto en términos que reflejen las necesidades públicas como en términos de lo que razonablemente puede esperarse que realice. En este aspecto, es imprescindible hacer referencia al recurso humano y material disponible en las distintas unidades ejecutoras donde median factores como la tecnología disponible, la operatividad de los equipos policiales, la preparación del funcionario, la dinámica intrainstitucional, los beneficios salariales, la relación con la comunidad, entre otros.



Existen tres aspectos de evaluación del desempeño policial:

- El desempeño individual de cada policía.
- El desempeño de una organización policial en su conjunto.
- El impacto de un nuevo programa de trabajo policial.

Los indicadores más utilizados para evaluar la actividad policial son:

- Número de detenciones.
- Número de objetos o productos incautados.
- Tasa de esclarecimiento de denuncias investigados: denuncias aclaradas/ denuncias totales (abierto por tipo de delito).
- Cantidad de remitidos sobre detenidos.
- Porcentaje de acciones preventivas sobre total de acciones.
- Número de policías por habitante.
- Número de horas / agente de patrullaje en auto, moto, caballo, bicicleta o a pie.
- Grado de satisfacción de víctimas atendidas.
- Rapidez y tiempo de respuesta.

Los indicadores de desempeño policial consideran elementos concernientes a la manera de realizar el trabajo policial (procesos), utilización del recurso disponible y resultados. Este último, implica el impacto numérico en lo que a recepción de denuncias, incidencia en las tasas delictivas, etc.; y el impacto cualitativo en el sentimiento de

inseguridad y satisfacción de parte de la comunidad. Debido a esto al momento de evaluar el desempeño policial, es necesario considerar información derivada de encuestas de victimización, encuestas de autoimagen policial y percepción ciudadana. Estas últimas buscan detectar síntomas de deficiencias mucho más amplias que se reflejan en su eficacia y relación con la sociedad, como la falta de identificación institucional, nivel de autoestima, nivel de estatus o prestigio de la función policial y la insatisfacción respecto a su trabajo y hacia su organización.

Entre los indicadores que se pueden obtener se pueden destacar:

- Percepción de inseguridad.
- Niveles de aceptación de la policía por parte de la población.
- Satisfacción de ciudadano que solicitan servicios.
- Percepción de presencia policial en las calles.
- Denuncias de abusos policiales.
- Calidad del servicio y atención policial.
- Autoimagen de las policías.
- Corrupción, violencia y arbitrariedad policial.
- Estructura y gerenciamiento de la institución.

A los indicadores antes mencionados, se deben agregar aquellos indicadores que vinculan el desempeño operativo con el gasto. Se busca identificar los gastos totales necesarios para las prestaciones de servicios, se agregan



así gastos de personal, de funcionamiento y de inversiones. Se pueden incorporar a su vez indicadores que refieren a la eficacia y eficiencia policial. En este caso se busca vincular los resultados de la actividad policial con los medios, dotaciones y recursos utilizados (puede ser medido en términos monetarios o en términos físicos).

Se identifican los siguientes indicadores:

- Gastos totales / población residente que atiende cada unidad ejecutora.
- Gastos totales/número de funcionarios. Está determinando el gasto promedio por funcionario de cada unidad ejecutora.
- Gastos totales por denuncias recibidas.
- Gastos totales por denuncias aclaradas.
- Total de intervenciones policías/ población residente.
- Total de intervenciones policiales/policías.
- Total de intervenciones policiales / equipamiento.
- Actividades cumplidas/ actividades planificadas.
- Meta alcanzada/meta fijada.

Los distintos indicadores antes mencionados deben ser construidos por unidad ejecutora y agregados a distintos niveles geográficos y a nivel nacional a los efectos de tener información de las

unidades básicas así como la totalidad del país.

II. Indicadores de Estructura

Recursos Humanos

- Cantidad de funcionarios ejecutivos.
- Cantidad de técnicos.
- Cantidad de administrativos.
- Cantidad de Ejecutivos/población residente.
- Cantidad de Ejecutivos/km2.
- Tasa de denuncias (denuncias/personal ejecutivo*100).

Equipamiento/infraestructura

- Cantidad de vehículos, bicicletas, caballos, perros.
- Armamento disponible
- Infraestructura edilicia: oficinas, etc.: mts2.
- Costos: en personal, capacitación, mantenimiento de edificio, mantenimiento de unidades.

III. Productos y/o servicios

- Horas de patrullaje.
- Kms2 patrullados.
- Horas dedicadas a la investigación para aclarar delitos.
- Cantidad de detenidos (abierto por delitos, edad, género y región).
- Cantidad de menores intervenidos (abierto por delitos, edad, género y región).
- Cantidad de remitidos (abierto por delitos, edad, género y región).
- Cantidad de procesados (abierto por delitos, edad, género y región).





Al servicio
de las personas
y las naciones

infoSEGURA

Unidad de Coordinación Nacional del Proyecto.

Oficina del PNUD en Guatemala.
5 av. 5-55 zona 14; Edificio Europlaza, Torre 4, nivel 10.
Ciudad de Guatemala.
Teléfono: (502) 2384-3100
Correo electrónico: pnud.gt@undp.org

Unidad de Coordinación Regional del Proyecto.

Oficina del PNUD en El Salvador.
Edificio Naciones Unidas. Blvd. Orden de Malta Sur. No. 2-B,
Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad
Teléfono: (503) 2263 0066.
Correo electrónico: inforesegura@undp.org

www.inforesegura.org
Facebook: [@inforeguraca](https://www.facebook.com/inforeguraca) | Twitter: [InfoseguraCA](https://twitter.com/InfoseguraCA)