



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 10

**Cuarta entrega del Seminario Internacional:
Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de
Prevención Comunitaria del Delito**

**Mesa Temática 4: Gestión de la seguridad a nivel
local/municipal**

**Sesión Metodológica 4: Metodologías de evaluación de
proyectos de prevención de la delincuencia**

30 de agosto del 2005, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz Meza

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono 91 16 53 05, o al correo electrónico info@insyde.org.mx

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el décimo número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la **cuarta** de las cuatro secciones que conforman **El Seminario Internacional Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito**. Éste se llevó a cabo los días 29 y 30 de agosto del 2005, en la Ciudad de México. Contó con la participación de un grupo plural de académicos y funcionarios públicos de distintos países de América Latina. La reunión fue posible gracias al apoyo y colaboración entre el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), de la Universidad de Chile, y El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

El seminario se organizó por medio de mesas temáticas y sesiones metodológicas, cada una con una lógica interna propia que le dio coherencia y permitió abordar el problema de la seguridad de manera ordenada. El esquema permitió que cada uno de los expositores pudiera pasar de un discurso académico abstracto a experiencias reflexionadas sólidamente. En esta cuarta entrega, se presenta un extracto de lo expuesto en la Mesa Temática 4: **Gestión de la seguridad a nivel local/municipal** y la Sesión Metodológica 4: **Metodologías de evaluación de proyectos de prevención de la delincuencia**. En la primera mesa se contó con la participación de **Hugo Acero**, **José Luis Arce**, **Ligia Daher**, la **Dra. Allison Rowlan**, el **Dr. Arturo Alvarado** y **Ximena Tocornal** como moderadora. La segunda mesa estuvo conformada por el **Dr. José María Rico**, el **Dr. Claudio Beato** y el **Dr. Hugo Frühling** como moderador.

La intención central del seminario fue comparar experiencias en los avances y límites de los distintos programas comunitarios que se han aplicado en materia de prevención del delito. Se trata de sistematizar experiencias de distintos países de América Latina, documentarlas, difundirlas, y proyectarlas.

La gran convergencia entre los ponentes fue la intención de integrar la teoría con la práctica en diferentes entornos. Este enfoque puede ayudar a identificar problemas fundamentales, a reducir costos y tiempos en la construcción de alternativas, a precisar metodologías, a construir alianzas, a clarificar objetivos y mecanismos de evaluación y a priorizar las acciones. Insyde tiene la certeza de que aplicar esquemas comparados ofrece grandes ventajas sobre el simple análisis cerrado de las situaciones locales.

Las opiniones expresadas por los participantes en el seminario relatado en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde, sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal democráticos.

Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito

Mesa temática 4: Gestión de la seguridad a nivel local



De izquierda a derecha: José Luis Arce, (Subdirector de Vinculación y Seguridad Ciudadana, Naucalpan), Ligia Daher (Secretaría Municipal de Seguridad Urbana de São Paulo), Ximena Tocomal (Investigadora CESC, Chile), Dra. Allison Rowland (Investigadora CIDE), Hugo Acero (Coordinador del programa Departamentos y Municipios Seguros, Colombia).

I. Programa Departamentos y Municipios Seguros, Colombia.

Hugo Acero, Coordinador del programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), Colombia.

1. Características del programa

Departamentos y Municipios Seguros es un programa en el que participan el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, parcialmente financiado por la oficina de cooperación de Estados Unidos y la universidad de Georgetown. Su objetivo es **involucrar y capacitar a gobernadores y alcaldes en materia de seguridad**. Es, fundamentalmente, un esfuerzo de delegación. Lleva 16 meses funcionando y tiene un plazo de duración hasta 2009.

2. La situación de la seguridad a nivel local

La nueva Constitución define que la seguridad pública a nivel local es **responsabilidad de los alcaldes y gobernadores**, a quienes la policía debe obediencia. Sin embargo, la mayoría desconocía este mandato constitucional. Se establecieron **Consejos de Seguridad**, conformados por el alcalde o el gobernador, la policía, el ejército, el

Departamento Administrativo de Seguridad, la Fiscalía, la Procuraduría y los secretarios de gobierno; pero su funcionamiento ha sido solamente reactivo, por lo que no han sido efectivos. Para agravar la situación, existen **pocos recursos** para la seguridad a nivel local y pocos análisis y planes locales en materia de seguridad.

El objetivo del programa, ante esta situación, es que los alcaldes y gobernadores se involucren de manera efectiva en temas de seguridad. Para esto, busca **auxiliar a los gobiernos locales** a elaborar sus planes y articular alianzas entre la policía nacional, las autoridades locales y la comunidad. Se propone propiciar la creación de **intervenciones específicas y focalizadas** y fomentar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas integrales para la seguridad y la convivencia.

3. El proceso de implementación

Las tres fases de implementación del programa son:

- 1) De marzo a octubre de 2004: **proceso de sensibilización**. Foros, reuniones y talleres de capacitación para los alcaldes, asambleístas y gobernadores.
- 2) De noviembre de 2004 a diciembre de 2005: elaboración de **planes y modelos de gestión**.
- 3) De diciembre de 2005 a 2009: **consolidación**.

Hasta el momento, se han realizado 62 foros municipales, varias reuniones para capacitar alcaldes, jefes de policía y presidentes de los consejos y cursos especiales para secretarios encargados de seguridad a nivel local. También se ha elaborado una guía de planeación y capacitación, y varios documentos prácticos, o “cartillas”, para el uso de las autoridades. Actualmente, además, se trabaja en la edición de una revista especializada sobre temas de seguridad.

Se espera que el programa facilite la **institucionalización de la política de seguridad** en las alcaldías, pues es preciso fortalecer a los alcaldes y a la policía como representantes legítimos del estado a nivel local antes de invitar a la participación ciudadana. Se busca que el programa implique un **proceso de largo alcance**, que supere los cambios de gobierno mediante el vínculo permanente y directo con las alcaldías. En el futuro cercano, por ejemplo, se aspira a **capacitar a todos los candidatos** a los gobiernos locales para que por igual entiendan los problemas de seguridad a los que se enfrentarán si son elegidos.

4. Resultados

No se puede atribuir exclusivamente el avance de Colombia en materia de **reducción de la violencia** a este programa, pues Departamentos y Municipios Seguros es sólo un complemento local al **Programa de Seguridad Democrática**. En todo caso, Colombia ha visto importantes avances en materia de seguridad. Ya se puede recorrer el país con relativa tranquilidad y la tasa de homicidios durante este año se ha reducido en un 15%. El caso de Medellín es especialmente significativo, pues se ha logrado una considerable reducción de los homicidios mediante intervenciones policiales y estructuras para la resolución pacífica de conflictos.

II. La gestión de la seguridad en el Municipio de Naucalpan. José Luis Arce, Subdirector de Vinculación y Seguridad Ciudadana, Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan.

1. El problema de la seguridad en Naucalpan

En la campaña electoral, se recogieron las demandas y proyectos de la ciudadanía. De esta manera, el gobierno municipal y la sociedad asumieron los compromisos de trabajo para la fase de ejecución del **Plan de Desarrollo Municipal**. Los principales problemas detectados fueron: inseguridad, drogadicción, pandillerismo, servicios municipales y desempleo. Treinta y dos por ciento de la población encuentra que la inseguridad es el principal problema; quince por ciento piensa que es la delincuencia.

Ante esta situación, se realizó un **diagnóstico regionalizado** del índice de delincuencia, que tomó en cuenta el índice delictivo real y las faltas administrativas, la percepción sobre inseguridad, el grado de victimización en el municipio y la relación entre policía y comunidad. Se realizó una **encuesta de victimización**, percepción y relación con la

Datos generales de Naucalpan

Área urbana: 45%.

Área no urbana: 55%.

Población: 858,711.

Empresas del sector comercial: 5,238.

Empresas del sector industrial: 1,409.

Empresas del sector de servicios:

institución. Se encontró que, aunque 92% de los encuestados no ha sido víctima de un delito recientemente, la mayoría cree que la delincuencia ha aumentado o se ha mantenido igual. También, que los sectores populares se sienten mucho menos seguros en su colonia que los sectores residenciales. Lo anterior sumado a una importante **falta de credibilidad** de la policía y otras dependencias del ayuntamiento, total alejamiento de la ciudadanía con la corporación policial, desconfianza en las instituciones y poco contacto con los elementos policiales. Al parecer, la **sensación de inseguridad** está más vinculada al **entorno y la relación con la autoridad** que con el delito.

2. El modelo de seguridad ciudadana

Se diseñó un **modelo** donde participara la **comunidad**: los líderes comunitarios, las autoridades auxiliares, industriales, comerciantes, restauranteros, académicos e investigadores. También se enfatizó la importancia de la colaboración interinstitucional, entre el ayuntamiento, organismos federales, estatales y municipales, ONG y asociaciones civiles e institutos y universidades. Se establecieron, entonces, las bases de un **modelo policial comunitario o de proximidad**, en el que se ensambló un grupo seleccionado y capacitado y se impulsó un cambio curricular de la academia.

Algunos programas de prevención realizados en Naucalpan:

- Colonia Segura.
- DARE Naucalpan.
- Prevención de Accidentes de Tránsito por Ingesta de Alcohol.
- Escuela Segura.
- Grupo Orión.

Se concentraron esfuerzos en la **prevención situacional, social y comunitaria del delito**. Se monitoreó el estado de la fuerza pública por zona y se realizó un **diagnóstico** de la delincuencia, la percepción y la victimización local. Se instaló una **mesa interinstitucional** para el programa Colonia Segura, con el propósito de recuperar espacios públicos, avenidas y colegios, y se organizaron reuniones con autoridades auxiliares y asociaciones de colonos, para implantar programas específicos de prevención del delito.

3. El programa Colonia Segura

- 1) **Diagnóstico local de la colonia**, mediante la aplicación del atlas delictivo, encuestas de opinión, recorridos físicos, juntas vecinales y consejos de participación ciudadana.
- 2) **Reuniones de trabajo** con vecinos e instituciones para la implantación de programas específicos, como Escuela Segura, Corredor Seguro y Vecino Vigilante.
- 3) **Mejoramiento urbano**, mediante la recuperación de espacios públicos, el mejoramiento del alumbrado y la reforestación.
- 4) **Desarrollo social**, que incluye la promoción de actividades culturales y deportivas, becas, capacitación, generación de empleos y asistencia médica.
- 5) **Mejora de la atención policial** a los ciudadanos, mediante la resolución de problemas vecinales, la información sobre los servicios municipales, la adecuada canalización de quejas y la atención a víctimas del delito o violencia a través de centros de atención especializada.
- 6) **Contraloría ciudadana**, con la función de supervisar la acción policial, recibir denuncias ciudadanas anónimas y evaluar permanentemente la seguridad ciudadana.



Mesa Temática 4: Gestión de la seguridad a nivel local/municipal

III. La gestión de la Secretaría de Seguridad Urbana, Municipio de São Paulo, Brasil. Ligia Daher, Coordinadora de las Comisiones Civiles Comunitarias, Secretaria Municipal de Seguridad Urbana de São Paulo.

1. La creación de la Secretaría Municipal de Seguridad Urbana

En ciudad de São Paulo, una ciudad de **elevada concentración de la renta y exclusión social**, se ha presentado un fuerte **crecimiento de la criminalidad** y la violencia. Esta situación ha derivado en un aumento de la **demanda de respuestas represivas** y en el agotamiento del aparato represivo del Estado. La policía de São Paulo es una de las que más mata en el mundo.

Ante la inexistencia de un órgano gestor de la política municipal de seguridad pública, se crea en 1986 la **Guardia Civil Metropolitana**. Sin embargo, se trata de un cuerpo con poco sentido de identidad, baja autoestima, desvalorización profesional, formación profesional de baja calidad y total ausencia de un Código de Conducta y de mecanismos de control interno y externo.

En julio de 2002, se crea la **Secretaría Municipal de Seguridad Urbana** para reformar la Guardia Civil municipal y capacitarla para el trabajo preventivo y comunitario. Se encargó de integrar **políticas públicas preventivas**, sociales y urbanas; actuar sobre las circunstancias asociadas a la violencia como factores de riesgo; instituir canales de gestión para las políticas locales de prevención, y promover una cultura de seguridad urbana contrapuesta a la lógica puramente represiva.

2. La Secretaría y el Programa de Comisiones Civiles Comunitarias

Para implementar una nueva política preventiva comunitaria, la secretaria se dividió en varios departamentos encargados de:

- a) **Participación de la comunidad** sin imposición, mediante las Comisiones Civiles Comunitarias.
- b) **Integración de políticas públicas** por parte de un consejo interdisciplinario consultivo.
- c) **Elaboración de instrumentos normativos**, la aprobación de leyes y reglamentos y el establecimiento de un marco institucional adecuado.
- d) **Adquisición de vehículos y equipo adecuados** para una tarea preventiva y menos represiva.
- e) **Creación de un centro de Formación en Seguridad Urbana**, para preparar a la policía en las disciplinas necesarias para una acción menos represiva, con cursos en resolución de conflictos y respeto a los Derechos Humanos.

El **Programa de Comisiones Civiles Comunitarias** implica una permanente interacción entre la Secretaría y la sociedad civil. Es un esfuerzo de descentralización de la gestión de la seguridad urbana que busca la interdisciplinaridad y multisectorialidad en la integración de políticas públicas y la planeación y gestión compartida en acciones locales para la seguridad urbana y la prevención de la criminalidad.

Se crearon seis **Comisiones Civiles Comunitarias**, constituidas por personas de sectores diversos y representativos de la comunidad local, el Inspector Regional de la

Guardia Civil Metropolitana y representantes del gobierno local. Cada una reúne una vez al mes a todas las fuerzas vivas de la comunidad, de manera que estén constituidas de manera tan plural como sea posible. Sus atribuciones son: la elaboración de un diagnóstico participativo, el establecimiento de prioridades, la recolección de demandas ciudadanas, el establecimiento de contratos locales de gestión, la fiscalización a la implementación de la política local y el monitoreo del desempeño de los efectivos en el territorio y en las bases comunitarias. Para que el esquema funcionara, se creó un **Consejo Interdisciplinario Consultivo**, compuesto por todas las secretarías encargadas de política social.

3. Contratos locales de gestión

Son una asociación entre **gobierno local y sociedad civil** para lograr una acción focalizada, coordinada, integrada y participativa. Ante un problema específico, la Comisión Civil se encarga de construir colectivamente una propuesta de intervención. Como la respuesta no es impuesta desde el exterior, implica cierto empoderamiento y compromiso de la comunidad con las acciones.

Este tipo de aproximación permite comprender la **representación social de la violencia** y sus aspectos simbólicos en la comunidad.

4. Desenlace

En enero de 2005 hubo un cambio de gobierno municipal. La Secretaría perdió su estatus y se convirtió en una Coordinación. Sucedieron cambios importantes en la Guardia. Todos los cargos de dirección fueron entregados a policías militares, incluso los Centros de Formación, antes dirigidos por profesores de la Pontificia Universidad Católica. **El programa de Comisiones Civiles Comunitarias desapareció**. Se regresó a los Consejos de Seguridad del Estado, compuestos por pequeños núcleos de empresarios y comerciantes que defienden sólo sus intereses.

IV. La gestión local de la Seguridad Ciudadana en México. Dra. Allison Rowland, Profesora investigadora de la División de Administración Pública del CIDE, México.

1. El municipio y la seguridad en México

El marco legal del municipio mexicano surge de un **razonamiento federalista** consistente con la descentralización. En ese sentido, el municipio presenta una favorable combinación potencial de **conocimiento local y control por parte de los ciudadanos**, ambos, factores claves para la prevención y el combate al crimen “callejero”. Entonces ¿por qué fallan los municipios frente a los problemas de seguridad?

Los **fracasos en la gestión de la seguridad pública** surgen de problemas profundos en el marco del gobierno municipal. Este marco establece **limitantes institucionales** a la forma de elección de las autoridades municipales, a los canales de comunicación con los residentes y a las relaciones intergubernamentales. Estas limitantes, a su vez, resultan en relaciones distantes, conflictivas y de poca confianza con residentes y con otros órdenes

de gobierno, y serias fallas en la formulación de políticas públicas municipales para enfrentar el crimen y la inseguridad. Es, entonces, el **diseño institucional** de los municipios, y no sólo la inexperiencia o incapacidad, lo que limita su desempeño y del que deriva la incapacidad de elaborar políticas eficaces en seguridad pública.

2. Problemas para la formulación municipal de políticas públicas

2.1 Problemas para detectar y definir problemas

Como resultado de la mayor **competencia electoral**, los municipios se han vuelto hábiles en detectar problemas, pero rara vez definen el problema de modo que sirva como guía para las acciones del ayuntamiento. Típicamente, se presta mayor atención a los aspectos obvios y sencillos, como disminuir el número de denuncias o incrementar el número de armas de los policías. Con este enfoque, es difícil obtener mejoras tangibles para sus residentes.

Pasos en la formulación de políticas públicas:

- 1) **Detectar y definir** el problema.
- 2) **Diseñar y evaluar políticas alternativas** para atacar el problema.
- 3) **Implementar** la política más conveniente entre las alternativas.
- 4) **Evaluar resultados parciales y afinar** la política pública.

2.2 Problemas para diseñar y evaluar políticas alternativas

De la pobre definición del problema deriva un mediocre o inexistente proceso de diseño y evaluación de políticas alternativas. En su lugar, se realizan juicios sobre **conveniencia política**, o bien, se improvisa sobre la marcha. Debido a la complejidad del tema de la seguridad pública, esta estrategia no tiene buenos resultados.

2.3 Problemas para escoger e implementar la política más conveniente

Se tiende a **sobreestimar los posibles impactos** de las políticas elegidas. Por lo tanto, el esfuerzo se convierte en “resolver” un problema, en lugar de simplemente progresar en pasos concretos hacia un objetivo aceptado por las partes interesadas. Muchos políticos, entonces, prefieren dedicar sus esfuerzos a asuntos que den **frutos más concretos**.

2.4 Problemas para evaluar resultados y afinar la política pública elegida

La **imposibilidad de reelección** y la **escasa duración** de los gobiernos obstaculizan la evaluación. Es común que las políticas públicas llevadas a cabo por administraciones anteriores se abandonen al cambiar la administración. Las evaluaciones que se logran realizar tienden a carecer de rigor, pues no se basan en objetivos claros y razonables sino en la **presión de mostrar éxito**.

3. Conclusiones

Para entender los fracasos en materia de seguridad pública municipal, hay que entender al gobierno municipal. En México, las **limitantes institucionales** son fundamentales y, probablemente, más importantes que la corrupción, el desinterés y la ineficiencia.

Las relaciones con los residentes y con los demás gobiernos podrían ser fortalecidas con base en el **apoyo a los funcionarios municipales** como legítimas autoridades dentro de su demarcación. Un enfoque sobre el desarrollo de capacidades e incentivos necesarios para la elaboración de políticas públicas municipales debe, sin lugar a dudas, contemplar el **rediseño institucional**, de modo que se mejoren las relaciones intergubernamentales y con la ciudadanía.

V. La relación de la comunidad con la policía local en la Ciudad de México. Dr. Arturo Alvarado, Profesor de El Colegio de México.

1. Planteamiento general

La Asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad está redactando el *Manual de organización para la seguridad pública*, que dará **herramientas legales y organizacionales a la sociedad civil** para definir sus problemas de convivencia y de delito. El manual describe qué es el delito, las autoridades vinculadas a su persecución y las pautas y los límites para la acción de la sociedad civil en materia de seguridad.

Está dividido en **tres unidades básicas**:

- 1) Organización ciudadana para la **participación** y la **resolución de conflictos** en la Ciudad de México.
- 2) Organización ciudadana para la **seguridad**.
- 3) Protocolo de **relaciones entre policías y ciudadanos**.

2. Principios rectores

Hoy, los datos oficiales hablan de una baja en delitos, mientras que las encuestas de victimización muestran un incremento estacional. Por cada delito que se denuncia hay cuatro que no se han denunciado. Es preciso entender el fenómeno de la **disparidad entre la percepción del delito y el delito registrado** en la Ciudad de México, y que las asociaciones vecinales y las autoridades comprendan lo que esta disparidad implica.

Hay que identificar los **tipos de conflicto** y las **agencias vinculadas** a cada uno. Muchos de los problemas no son de delito, sino de convivencia y violencia. Por esta razón, hay que trabajar para evitar el uso ilegal de la fuerza, prevenir acciones por parte de la sociedad que conduzcan a un **abuso de la fuerza** por parte de la autoridad o a cobrar justicia por la propia mano.

El manual busca fomentar la **cooperación con la policía** para mejorar la seguridad **sin violentar los derechos individuales** (por ejemplo, atacar los puntos de la Ley de Convivencia Cívica que violan las libertades y derechos de los ciudadanos), y, al mismo tiempo, posibilitar un sistema de monitoreo y rendición de cuentas de la policía por medio de la acción responsable de la comunidad.

3. Estructura de trabajo

3.1 Policía y Comités Vecinales

Primero, se realiza una recolección sistemática de **información** basada en una tablilla de delitos básicos. Luego, se **analizan los datos** a través de mapas para hacer un diagnóstico con la policía. Posteriormente, se establecen **reuniones** entre el Comité Vecinal y las autoridades para establecer una agenda común de trabajo. Por último, se articula un sistema de **seguimiento y evaluación** periódico de acuerdo con la agenda de trabajo.

3.2 Parámetros claros contra el abuso de la violencia

Ante la heterogeneidad de la Ciudad de México, la policía tiene un **amplio margen de acción**. Esta situación ha producido quejas sistemáticas de abuso de la fuerza policial, ante el cual se deben establecer claramente los parámetros de relación entre la policía y los ciudadanos. Por ejemplo, ante el problema de la extorsión, asociada a la corrupción y al abuso de la fuerza; se analiza el fenómeno, se tipifican las situaciones en que puede suceder y se establecen conductas mediante las que los ciudadanos pueden evitarlas.

VI. Preguntas y respuestas

- **¿Qué hace a Naucalpan propicio a las buenas políticas sobre seguridad, a diferencia de los municipios descritos por la Dra. Rowland?**

José Luis Arce: Es común que a las autoridades municipales les dé miedo la información, por lo que es necesaria una **labor de convencimiento** para mostrar su utilidad en términos de utilidad y transparencia. Esto se logró en Naucalpan, en parte gracias al apoyo de la academia, que ha facilitado la comunicación. También ha sido importante la obtención de resultados, que se traduce en votos. Los mismos policías reaccionan positivamente ante los resultados.

- **¿Cuál es el grado de aceptación del diagnóstico de los municipios por parte de las autoridades?**

Allison Rowland: En general, la claridad de los datos o resultados se imponen. A menudo los casos de éxito se deben a un liderazgo excepcional, cuando deberían deberse a un buen diseño institucional, que **no requiera** las **condiciones excepcionales** que se dan, por ejemplo, en Naucalpan. Esto es especialmente importante en los municipios difíciles y con altos índices de pobreza.

Sesión metodológica 4: Metodologías de evaluación de proyectos de prevención de la delincuencia



De izquierda a derecha: Dr. José María Rico (Universidad de Montreal, Costa Rica), Dr. Hugo Frühling (Director del CESC) y el Dr. Claudio Beato (Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil).

I. Estrategias cualitativas de evaluación. Dr. José María Rico, Profesor honorario del Departamento de Criminología de la Universidad de Montreal, Costa Rica.

1. La evaluación

Las estrategias de evaluación sirven para determinar si el programa ha logrado cambiar la situación que se atacaba y para justificar su posible continuación y ampliación. Hay que preguntar **quién** debe hacer la evaluación, **cuándo** conviene evaluar y **cómo** debe realizarse la evaluación.

1.1 Quién

La evaluación puede ser realizada por algún miembro del programa o una persona ajena al mismo. Ambas opciones tienen ventajas. La primera es más barata, mientras que una evaluación externa es recomendable por razones de **efectividad y objetividad**. Una combinación de ambas es ideal. Lo que es fundamental es que los datos compilados estén a disposición del evaluador y que éste conozca el programa desde sus inicios.

1.2 Cuándo

Se puede realizar evaluación del diseño, del proceso y de los resultados. Se debe evaluar el efecto de un programa sólo cuando se tienen los **elementos suficientes** para hacerlo. Es importante señalar que la evaluación de resultados debe hacerse en un plazo de entre tres y nueve meses después de la terminación del programa, para asegurar que se puedan capturar sus efectos antes de que desaparezcan.

1.3 Cómo

Se puede **determinar la metodología antes o después** de realizado el programa. La definición posterior es menos costosa y conviene para programas con objetivos e indicadores bien definidos y medios adecuados.

2. Medición del efecto

Efectos marginales. Normalmente se han tomado medidas previas ante el fenómeno criminal. Por esta razón, existe el riesgo de no evaluar sólo la eficacia marginal del proyecto.

El regreso a la media. Los programas de prevención pueden ser reacciones ante un incremento abrupto de la delincuencia. No se debe subestimar el regreso natural a la media al evaluar los efectos del programa.

Desplazamiento y reemplazo. Al analizar el delito en un área determinada, hay que tomar en cuenta el desplazamiento y el reemplazo de la delincuencia.

Difusión del beneficio. Se pueden tener efectos positivos no previstos en el programa.

Aumento de las denuncias. Es preciso contemplar que la tendencia de la víctima a reportar más delitos ante la aplicación de un programa puede opacar sus efectos.

Interpretación. Al interpretar los resultados es necesario tomar en cuenta la distribución temporal y geográfica del delito.



Sesión Metodológica 4: Metodologías de evaluación de proyectos de prevención de la delincuencia.

II. Estrategias cuantitativas de evaluación. Dr. Claudio Beato, Coordinador del Centro de Estudios en Criminalidad y Seguridad Pública, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil.

1. Policía orientada por resultados: los homicidios

La discusión sobre la efectividad policial genera algunas preguntas: ¿es la policía parte del problema? ¿Cuál es el impacto de su actuación? Para aproximar una respuesta, se pueden aplicar diversas **estrategias cuantitativas y análisis estadístico**.

Como se ha dicho, el **homicidio** es un problema creciente en Brasil, relacionado con los jóvenes y concentrado en regiones metropolitanas. Dos ciudades concentran entre el 40% y el 50%. En el estado de Minas Gerais, la ciudad de Belo Horizonte tiene una de las tasas de crecimiento de homicidios más alta, con una importante proliferación de armas y aumento de los crímenes violentos con arma de fuego. La incidencia se encuentra concentrada en algunas zonas específicas. Para abordar el problema, se ha adoptado el enfoque de **policía orientada por resultados**.

Este enfoque implica cambiar la manera en que actúa la policía, para hacerla sensible al impacto en las tasas de crimen. Implanta **nuevas técnicas de gerencia** para la policía: análisis de datos, manejo de información, métodos de evaluación, control de resultados, descentralización y rendición de cuentas. Se crean **unidades de análisis** del crimen mediante **estadísticas y geoprocusamiento**. Los elementos reciben entrenamiento especial y realizan trabajo policial comunitario.

2. Análisis cuantitativo de resultados: el test de Chow

Aplicamos el test de Chow para buscar quiebres estructurales en la serie de datos durante el periodo evaluado. La técnica permite **saber cuántos crímenes han sido prevenidos**. Se toman los datos de homicidios en las zonas intervenidas hasta el momento de la aplicación del programa y se ajustan para formar una línea. Luego se extrapola esa tendencia. Posteriormente se compara con una línea que toma en cuenta los datos hasta la finalización del proyecto. La comparación entre la línea real y la proyectada muestra un impacto en los crímenes. La comparación con datos de una ciudad con una tendencia similar, valida esta apreciación: de no haberse intervenido, se habrían perpetrado más homicidios.

3. Estudios de caso

3.1 Qué funciona

Intervenciones específicas guiadas por el análisis de datos.

- La policía ha encontrado que los robos a banco suceden en grandes avenidas, por lo que se ha aumentado el patrullaje en esos sitios. Como resultado, los robos disminuyeron.
- Los datos mostraron que algunas favelas son propensas a robos a taxis; los esfuerzos se redoblaron en esas zonas y los asaltos disminuyeron un 40%.

3.2 Qué no funciona

Intervenciones a gran escala apoyadas en prejuicios.

- Las operaciones masivas de detención son costosas y dan pocos resultados.
- Las incursiones violentas en las favelas pobres rinden pocos frutos.

4. Conclusión

Las intervenciones específicas son **eficientes en costos** y dan **buenos resultados**, especialmente si se cuenta con un análisis previo que las guíe. De este modo, la policía puede incidir en la criminalidad positivamente. Se ha encontrado que una **buena gestión** es un modo efectivo de reducir los índices de crimen.

5. Preguntas

- ¿Cómo funciona el trabajo conjunto de autoridades, academia y comunidad?
¿Ha mejorado la calidad de evaluación en América Latina?

Claudio Beato: El primer problema es la calidad de los datos, en la que se ha trabajado en América Latina. Es fundamental no tener proyectos que no sean evaluados. Hay, sin lugar a dudas, un creciente interés por la evaluación.



Clausura. De izquierda a derecha: Hugo Frühling (Director de CESC, Chile), Ximena Tocornal (Investigadora del CESC, Chile) y Ernesto López Portillo (Presidente de Insyde).

Conclusión

Las experiencias expuestas en esta última parte del Seminario son de gran utilidad, ante la necesidad de plantear ideas para el **rediseño institucional** y la formulación de políticas de seguridad para abordar el fuerte crecimiento de la criminalidad y la violencia en América Latina. En esta cuarta etapa del Seminario, se realizó un esfuerzo para abordar la importancia de **la gestión de la seguridad a nivel local**. En este sentido,

se presentaron experiencias como la del programa de Comisiones Civiles Comunitarias en Brasil, el programa Departamentos y Municipios Seguros en Colombia y la gestión de la seguridad en el Municipio de Naucalpan, México. Sin lugar a dudas, el manejo de la seguridad requiere coordinación entre el ámbito central y local, así como cierto nivel de delegación de la responsabilidad en las autoridades locales.

Por otra parte, se planteó la necesidad de establecer con claridad el objetivo de las **metodologías de evaluación** de los proyectos de prevención del delito. Como afirma el Dr. José María Rico, es indispensable saber quién debe realizar este tipo de evaluaciones, cuándo y cómo. Los enfoques metodológicos, para el Dr. Claudio Beato, implican la posibilidad de **cambiar la manera en que actúa la policía** para hacerla sensible al impacto en las tasas de crimen. El análisis de datos, el manejo de información, los métodos de evaluación, el control de resultados, la descentralización y la rendición de cuentas permiten la creación de **nuevas técnicas de gerencia** que incidan de manera positiva en la disminución de la criminalidad.