

FLACSO - Biblioteca

Ciudad y Seguridad en América Latina

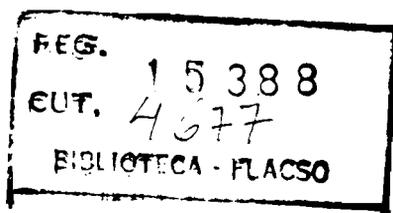
Ciudad y Seguridad en América Latina

Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación de la Red N° 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" coordinada por la Municipalidad de Valparaíso y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

363.1
C498.c

323 Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo, eds.
D162 FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana
en la Ciudad; I. Municipalidad de Valparaíso;
URBAL.
Ciudad y seguridad en América Latina.
Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.
230p. Serie Libros FLACSO-Chile
ISBN: 956-205-204-4

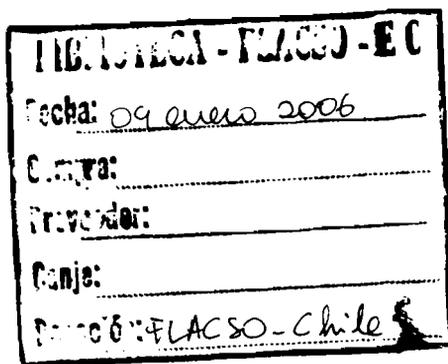
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



Registro de propiedad intelectual N° 149.271

© 2005, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, FLACSO - Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 263
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO - Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>



Diseño portada: Marco Henríquez
Diagramación: Claudio Doñas J.
Impresión: Productora Gráfica Andros Limitada

Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores



INDICE

· PRESENTACIÓN	7
Alcalde de Valparaíso, <i>Sr. Aldo Cornejo</i>	
· INTRODUCCIÓN	9
<i>Lucía Dammert y Gustavo Paulsen</i>	
· SECCIÓN 1:	15
ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES	
El rol policial · <i>José María Rico</i>	17
Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito · <i>Lucía Dammert</i>	51
Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de Acción Ambiental Comunitaria · <i>Macarena Rau</i>	85
· SECCIÓN 2:	107
EXPERIENCIAS LOCALES	
Diadema. do "Faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo · <i>Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria y Norman Gall</i>	109
La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia · <i>Hugo Acero</i>	133
La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura · <i>Alejandra Lunecke</i>	151
Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú · <i>Susana Villarán y Gabriel Prado</i>	173
· SECCIÓN 3:	187
HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL	
Claves para el buen gobierno de la seguridad · <i>Gustavo Paulsen</i>	189
Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad · <i>Lucía Dammert y Javiera Díaz</i>	199
Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local · <i>Lucía Dammert y Alejandra Lunecke</i>	221
· SOBRE LOS AUTORES	241

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Comissoes Civis Comunitárias · <i>Sao Paulo - Brasil</i>	46
Cuadro 2. Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana · <i>Bogotá - Colombia</i>	48
Cuadro 3. Internet en la Seguridad Urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra · <i>Buenos Aires - Argentina</i>	77
Cuadro 4. Proyecto Comunidades Justas y Seguras · <i>Rosario - Argentina</i>	79
Cuadro 5. Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate · <i>Sonsonate - El Salvador</i>	82
Cuadro 6. Hacia una Política de Seguridad Ciudadana · <i>Ciudad de Guatemala - Guatemala</i>	83
Cuadro 7. Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León · <i>Municipio de León - Nicaragua</i>	101
Cuadro 8. Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio · <i>México</i>	103
Cuadro 9. Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la Zona Centro · <i>Santiago - Chile</i>	105
Cuadro 10. Programa Jóvenes · <i>Nuevo León - México</i>	131
Cuadro 11. Culturas Juveniles y Comunidad · <i>Quito - Ecuador</i>	148
Cuadro 12. De Chicos Bravos a Futuras Promesas · <i>Lima-Perú</i>	170
Cuadro 13. Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia · <i>Honduras</i>	171
Cuadro 14. Municipio Armas Libres · <i>San Martín e Ilopango - El Salvador</i>	184
Cuadro 15. Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas · <i>El Salvador</i>	186
Cuadro 16. Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo · <i>Montevideo - Uruguay</i>	217
Cuadro 17. Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana · <i>Chile</i>	219

TÉCNICAS PARA MEJORAR EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Lucía Dammert · Alejandra Lunecke

Para la elaboración del diagnóstico de seguridad a nivel local es indispensable la recolección de información clave, siendo una de las tareas primordiales de cualquier estrategia de intervención en la materia. En general se observa que la mayoría de los gobiernos locales en América Latina genera información valiosa en la temática pero dispersa y poco sistemática. En este sentido, se releva la necesidad de incentivar mayor rigurosidad en el conocimiento de las problemáticas que afectan a una localidad, sector o barrio de manera de que se facilite el control de su intensidad y magnitud a lo largo del tiempo.

El objetivo de esta sección es brindar una breve reseña de las principales herramientas, métodos y técnicas que pueden utilizarse con este propósito. Así como enfatizar la necesidad de consolidar espacios al interior de los gobiernos locales que sistematicen, organicen y analicen la información relevada.

En este marco, la elaboración de un diagnóstico de la seguridad en un determinado municipio debería considerar y abordar dos tipos de análisis de información:

- Análisis técnico realizado por especialistas (locales o externos al municipio) que contribuyan a las tareas desarrolladas por el Consejo, la definición de objetivos y la implementación de iniciativas.
- Análisis comunitario de un diagnóstico que incluya intercambio de experiencias, definición de prioridades y análisis de propuestas de solución.

Ambas perspectivas de análisis cuentan con herramientas de recolección de información, cuyo manejo y utilización permiten orientar el trabajo a nivel local desde el conocimiento profundo de la realidad que sea deseada intervenir, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, tal como revisaremos a continuación.

I. Herramientas para el análisis técnico

El trabajo con información confiable es uno de los requisitos fundamentales para conseguir impactos positivos de las políticas locales de seguridad. La información recolectada muchas veces proviene de fuentes externas al gobierno local debido a su complejidad o a las barreras que, en algunos casos, emergen de la forma en que se organiza dicho gobierno. Situación que pone en evidencia la necesidad de

formar un equipo técnico local que pueda recolectar dicha información y realizar evaluaciones periódicas de las condiciones actuales y de la evolución de las mismas en el futuro.

Esta información recolectada por equipos técnicos debe ser vertida como insumo de trabajo en los Consejos Comunales, lo cual garantiza su análisis desde diferentes perspectivas, orientándose hacia la práctica y permitiendo una rápida comprensión de la misma.

Elaboración de una línea de base

Es importante definir un momento de inicio de las actividades que permita medir las condiciones de cada situación o problema con anterioridad a la intervención u acción, pues aquello permite el análisis longitudinal. Es decir que en cada año o periodo se pueda analizar una determinada problemática de acuerdo a la comparación con años previos y con la llamada línea de base o fase inicial.

Esta información es vital para realizar análisis comparados con otras realidades locales del país e incluso a nivel internacional. De igual manera permite la realización de evaluaciones sobre los cambios producidos por las iniciativas desarrolladas de acuerdo al plan de acción local.

Dependiendo de cada problema o situación observada, la línea de base contará con información específica y fuentes diversas que deberán, por ende, ser consultadas de forma periódica.

Los diagnósticos de seguridad ciudadana pueden incluir una amplia variedad de información. Esta amplitud puede convertirse en un problema ya que se torna difícil identificar aquella que es verdaderamente prioritaria para los fines perseguidos. En la *tabla 1* se presenta un breve resumen de aquellas áreas que se consideran imprescindibles a la hora de generar un diagnóstico local. Si bien existe información complementaria que permite aumentar la cualidad del mismo, como por ejemplo la referente al uso de los espacios públicos, en muchos gobiernos locales se debe partir por tomar la decisión de sistematizar ciertas áreas en forma prioritaria, las cuales por su importancia y calidad de información que otorgan, en la mayoría de los casos, se corresponden con las que se describen a continuación.

Tabla 1. Tipo de información necesaria para diagnósticos de seguridad local

Tipo de información	Herramienta	Facilitador	Problema
Denuncias	Sistematización de información oficial de las instituciones policiales	La información de denuncias permite caracterizar el fenómeno criminal denunciado, sus manifestaciones y condiciones	La cifra negra del delito, es decir el porcentaje de delitos que no se denuncian
	Sistemas de Información Geográfica	Definen la geografía del delito: las áreas, horarios y tipos de ocurrencia de delitos	Alto costo para su desarrollo
Victimización	Encuestas de victimización	Permite conocer el fenómeno con mayor detalle y complejidad	Los diseños muestrales en muchas ocasiones son limitados.
	Sistemas de Información Geográfica	Definen la geografía de la victimización: las áreas, horarios y tipos de ocurrencia de delitos	Alto costo para su desarrollo
	Mapas Perceptuales	Permiten identificar las zonas críticas con información "vivida"	Limitada participación de la ciudadanía
Temor	Encuestas de victimización	Permite conocer el fenómeno con mayor detalle y complejidad	Los diseños muestrales en muchas ocasiones son limitados
	Información cualitativa	Relevar información sobre temas vinculados con el temor	Limitada capacidad de generalización
Participación	Información cualitativa	Relevar información sobre temas como confianza en instituciones, participación, entre otros	Limitada capacidad de generalización

Fuente. Elaboración propia, 2005.

Metodológicamente, la recolección de información es un paso de crucial importancia para la investigación en cualquier área. Situación que se hace manifiesta al constatar que la manera en que se accede a la información influye en la calidad de ésta, por lo que, a posteriori, la toma de decisiones prácticas que se efectúa a partir de la recopilación de información es dependiente de la información disponibles para ello y ciertamente de otros factores menos controlables (aspectos institucionales, políticos, etc.), por lo tanto, es necesario y primordial asegurar la confiabilidad del proceso de levantamiento de información.

La variedad de técnicas para abordar la recopilación de información es muy extensa, muchas veces es posible utilizar herramientas ya probadas y estandarizadas –encuestas o cuestionarios– otras veces habrá que recurrir a instrumentos de confección más particular, que requieren no sólo de una preparación adecuada, sino de mucha creatividad. En concreto se puede decir que cualquier evento es propicio para recoger información, todo depende de la técnica con la que se aborde y lo que se quiera indagar.

El tipo de información considerada puede ser de carácter cuantitativo o cualitativo. En este sentido, existen herramientas útiles para la recolección de información que resultan especialmente pertinentes en el contexto de la investigación sobre seguridad. Un aspecto relevante es que la información cuantitativa (encuestas, cifras oficiales de denuncias, entre otros) debe ser sistematizada de forma periódica, lo que además de otorgar información actualizada permite el análisis de las tendencias, cambios y fluctuaciones, todo lo cual debe ser realizado por un equipo técnicamente sólido que sea capaz de identificar y/o predecir los posibles patrones de comportamiento que se pueden desarrollar en el futuro.

Si bien es cierto el análisis cuantitativo es muy relevante dentro del abordaje de la temática de seguridad, debe considerarse que a nivel local la recolección de información tiene un carácter especialmente cualitativo que debe ser relevado debido a la cercanía con la población, al conocimiento de los vecinos de su situación y la constante capacidad que existe para desarrollar estas herramientas.

Por lo anterior, a continuación se presentan las principales técnicas de recolección de información cualitativa dentro del análisis técnico definido previamente.

Tabla 2. Cuadro resumen de técnicas cualitativas de recolección de información técnica

Técnica	Tipo de Información
Entrevistas	Permite la identificación de percepciones, historias de vida y situaciones que se desarrollan en el barrio en relación a determinados grupos sociales.
Observación participante	Esta técnica para recolectar información consiste básicamente en insertarse en la vida normal de la comunidad y participar como uno más de ella, obteniendo una visión desde dentro de ella.
Análisis fotográfico	La fotografía es utilizada como instrumento de observación y como instrumento educativo. Es decir, para hacer inventarios rápidos, confeccionar mapas, documentar acontecimientos.
Discursograma	Consiste en agrupar un número de personas dispuestas a conversar sobre la realidad del vecindario (pueden estar divididas según cómo lo defina la persona que dirija esta técnica) y se trabaja en torno a una mesa grande en la cual está dispuesto un mapa del sector, con el mínimo de información referencial necesaria (quizás sólo el nombre de las calles).
Grupo Focal y Grupo de discusión	Realización de conversación con grupos de vecinos sobre temas específicos que tienden a reproducir la percepción general de la población.

Fuente: Elaboración propia, 2005.

Si bien es poco común hablar de muestras cuando se definen técnicas cualitativas, este es un paso absolutamente necesario. No obstante, en este tipo de técnicas o estudios no se trata de seleccionar un segmento de la comunidad que represente al resto (no es una muestra probabilística), sino más bien de denominar, a partir de sus características, a los sujetos informantes y la manera en que se aplican los instrumentos.

En este sentido hay varios tipos de muestras que son igualmente válidas, dependiendo del tipo de estudio. Lo importante en este ámbito es dejar en claro **cuál** es la muestra y **por qué** se definió, puesto que esto otorga un marco a la información que se recoge y permite entender la magnitud de los resultados.

Definido el tema que se quiere estudiar (esto es las preguntas y objetivos que se fijan como guía de la investigación), es necesario acotar el estudio en diversas dimensiones, por ejemplo:

- *geográfica*
- *etaria (edad)*
- *género*
- *roles*
- *segmentación socio-económica*
- *horaria*

La idea es que un estudio –sobre todo de carácter cualitativo– no es mejor por abarcar un mayor número de informantes, sino por abarcarlos mejor. Formalmente, se trabaja con muestras no probabilísticas, a veces dirigidas. Lo que no es un problema porque los datos que se obtienen no pretenden ser expandibles a un “universo”, sino que restringidos a los propios informantes.

A veces la muestra se estructura en torno a “sujetos voluntarios”, otras veces a informantes expertos (o calificados). Otra posibilidad es tratar con “sujetos-tipo”, es decir, estándar con respecto a una variable o más variables definida previamente, los cuales son elegidos normalmente al azar. Son comunes las muestras por cuotas, cuando son varios los tipos de representantes de ciertos eventos (adultos, niños, hombres y mujeres, entre otros). Sólo después de configurada la muestra se puede acceder a las técnicas, que se deben seleccionar de acuerdo a los fines de la investigación.

Las Entrevistas

La entrevista puede definirse, de manera preliminar, como un proceso comunicativo por el cual un investigador solicita una información de un actor que se ha seleccionado previamente como informante, ya que en la experiencia de ese interlocutor se haya la información que se busca rescatar. Sin embargo, la relación que se busca o que se construye en la instancia dada por la entrevista –en muchos casos– no apela a la singularidad o individualidad del informante, es decir no necesariamente se apela a la información que puede brindar un individuo en cuanto tal, sino lo que puede aportar en cuanto a partir de su experiencia en un cierto tiempo, espacio, función, posición, etc. En este sentido, cuando el informante habla desde sí, no habla como un individuo aislado y único, sino un sujeto parte de una historia colectiva.

Es uno de los métodos más frecuentes. Pues aporta una amplia gama de información, la cual puede ir desde el conocimiento de hecho específicos, opiniones, conocimiento de una temática o simple acercamiento a la realidad o percepción de ella en un determinado territorio, entre otros. En este sentido, las entrevistas pueden ir desde una simple conversación informal –que por cierto, presenta mayores limitaciones metodológicas– hasta llegar a largas sesiones sistemáticas –que son más dirigidas y que ofrecen mayor especificidad en la

calidad y cantidad de información posible de recolectar- lo cual debe ser definido de acuerdo a la particularidad de la investigación, a la calidad de los informantes y a la posibilidad de complementariedad con otras técnicas.

Es recomendable utilizar diversos y variados informantes frente a un mismo hecho, esto permite corroborar la información y conocer perspectivas complementarias. Sin embargo, debe considerarse que la aplicación de esta técnica es costosa y un poco lenta, por lo que la definición de los informantes también debe ser selectiva. Es por esto que las entrevistas pueden ser complementarias a otras técnicas, puesto que es una manera de abordar los temas en profundidad, mientras que con otras técnicas puede abarcarse la generalidad.

Tabla 3. Clasificación de las entrevistas según estructuración de las preguntas

1. *Conversación*: coloquial, no hay preguntas preestablecidas, sirve para indagar de manera preliminar sobre la información.
2. *Profundidad*: no hay preguntas, sino temas a conversar, se trabaja en sesiones reiterativas y profundizando una sobre otra.
3. *Semi - estructurada*: contiene algunas preguntas y algunos temas. Es el tipo más usado porque otorga fiabilidad y flexibilidad.
4. *Estructurada*: hay preguntas preestablecidas. También es bastante usada y entrega bastante información, pero no contempla tener nuevos hallazgos.
5. *Encuestas*: preguntas cerradas, con respuesta preestablecida. Tienen un tratamiento especial, puesto que su diseño y construcción es muy complejo

Requisitos para la selección de las preguntas:

- Deben seguir un orden lógico. En caso de querer reconstruir eventos, es conveniente seguir un orden cronológico desde los datos contextuales, los factores que provocaron el incidente, pasando por el incidente mismo (conviene definir etapas y actores, cambios, etc.), y las consecuencias que produjo.
- Pero además seguir un orden lógico de complejidad, esto es las preguntas más generales y simples al comienzo y tomando mayor especificidad a medida que avanza la entrevista.
- Las preguntas deben ser claras y comprensibles para los entrevistados (si es necesario, hay que adaptar el lenguaje)

- Deben referirse sólo a un aspecto o relación lógica (Un ejemplo de una pregunta que abarca dos aspectos puede ser: ¿acostumbra a ver televisión y escuchar radio?)
- Las preguntas abiertas no deben incluir la respuesta, sólo las de verificación.
- Tratar de no hacer referencia a experiencias personales, o a instituciones o personajes que puedan influenciar la respuesta.

Hay diferentes tipos de preguntas y estas se definen de acuerdo al tipo de entrevista que se desee desarrollar, para hacer un panorama general de estas categorías, a continuación se muestran algunas:

- **Indagatorias:** generales y abiertas para reconocer la importancia de ciertos aspectos, en los entrevistados, que se quiera investigar.
- **Contraste:** son preguntas que repiten la temática a través de la pauta, que buscan comprobar si hay concordancia o no en las respuestas dadas. Están formuladas de manera diferente y no seguidas.
- **Verificación:** son afirmativas o negativas, sirven para que el entrevistado reafirme su posición sobre lo que ya expresó, y para comprobar que el entrevistador comprende el mensaje expresado.
- **Profundidad:** son preguntas que apelan a la profundidad del tema o a aspectos más íntimos de la persona que se entrevista, en general se espera un respuesta de larga duración.
- **Proyectivas:** ponen al entrevistado en una situación hipotética, que lo hace responder que es lo que se pensaría, sentiría, etc.
- **Descriptivas:** se solicita al entrevistado que especifique ciertos aspectos en detalle, que llene un panorama antes mencionado.

La Observación

Esta técnica para recolectar información consiste específicamente en insertarse en la vida normal de la comunidad y participar como uno más de ella, obteniendo una visión desde dentro. La observación "directa o sistemática" se caracteriza por la predeterminación de unidades o categorías de observación en términos de comportamientos que pueden entonces verificarse o cualificarse en el terreno.

Las observaciones pueden diferir, o no, de las definiciones y comunicaciones entregadas de manera discursiva en las entrevistas. De esta manera, el rescate de

esta información es muy importante para ver de qué manera se lleva a cabo el trabajo del Consejo, las temáticas tratadas en la ocasión observada, las dinámicas entre los diferentes actores sociales, entre otros. En este sentido esta técnica, además de ser un aporte en sí por la cercanía con la realidad que proporciona, se presenta como un mecanismo de verificación y corrección de lo que puede ser rescatado por medio de las entrevistas.

No obstante, es importante tener claridad respecto de algunas de las limitaciones que posee esta técnica:

- Requiere de un tiempo prolongado para tener resultados de calidad.
- Siempre es selectiva respecto de ciertos hechos priorizados frente a otros.
- Siempre es singular y única (no se repiten las situaciones), por lo tanto, no permite la generalización.

La fotografía

La fotografía es utilizada como instrumento de observación y como instrumento educativo. Es decir, para hacer inventarios rápidos, confeccionar mapas y documentar acontecimientos.

Ésta puede ser utilizada además como apoyo de otras técnicas de recolección de información como son las llamadas "Fotos Hablantes" utilizadas en test proyectivos o entrevistas. Consisten en una combinación de lo tratado convencionalmente como entrevista, pero que en vez de preguntas, o temas a tratar, presentan fotografías al entrevistado, o imágenes referentes al tema que se consulta, de manera que sirva de estímulo a la entrega de información. Esta técnica es muy pertinente en el abordaje de la temática de seguridad, pero deben tenerse en consideración ciertos aspectos importantes:

- Requiere de la confección de un buen material fotográfico con anterioridad.
- Debe tenerse cautela en presentar fotos figurativas, donde no aparezcan rostros reconocibles o situaciones conocidas, para no generar estigmatización.
- Es necesario trabajar siempre con el mismo "set" de imágenes y en el mismo orden.
- En el caso de los test, la situación es similar, pero la imagen generalmente se utiliza como apoyo en las preguntas que ya tienen las respuestas prefijadas (estructuradas y de respuesta cerrada).

Discursogramas

Los discursogramas constituyen una fusión de técnicas bastante interesante y útil. Han sido utilizados en estudios de barrios donde han mostrado su eficacia para la identificación no sólo de aquellos lugares peligrosos o conflictivos, sino aquellos lugares de tránsito frecuente, reunión, espacios de sentido identitarios, entre otros.

Es una técnica que fusiona los focus group, los mapas preceptuales y otras técnicas afines. Consiste en agrupar un número de personas dispuestas a conversar sobre la realidad del vecindario (pueden estar divididas según cómo lo defina la persona que dirija esta técnica) y se trabaja en torno a una mesa grande en la cual está dispuesto un mapa del sector, con el mínimo de información referencial necesaria.

Sobre el mapa se marcan aquellos aspectos importantes que se van desprendiendo de la conversación guiada por el investigador, en torno a los temas predefinidos. La idea de esta técnica es que posteriormente se pueden integrar los diferentes discursogramas y ver las recurrencias o divergencias en las apreciaciones de los diferentes grupos de informantes.

Esta técnica, emparentada con el sistema estadístico de información SIG (sistema de información geográfica), cubre aspectos cualitativos de la investigación que el sistema estadístico deja pasar o discrimina. Puede utilizarse con diversos fines, en diversos momentos de la implementación de un plan de seguridad local y eventualmente puede remplazar las marchas exploratorias cuando estas presenten un peligro –o una sensación de peligro– para la comunidad.

Una aplicación concreta de los discursogramas puede ser la elaboración de mapas perceptuales de seguridad, en los cuales se incorporan aspectos como la distribución geográfica de los miembros de la comunidad, los límites de las propiedades, la localización de las viviendas y otros lugares frecuentados por los habitantes.

Grupos Focales y Grupo de discusión

En el caso que las entrevistas no puedan dar cuenta de una realidad más amplia, o que lo que interese sea el discurso colectivo, por sobre las apreciaciones personales, entran a jugar un rol preponderante otras técnicas de investigación que indagan sobre la opinión grupal respecto a ciertos temas o la construcción social de un discurso, la postura colectiva frente a determinadas situaciones.

En éste ámbito aparecen los grupos focales (focus group) y los grupos de discusión, que generalmente tienden a considerarse de manera homogénea, sin embargo

presentan diferencias sutiles, tanto en su concepción como en sus productos. Aquí se abordará brevemente dicha relación y la correspondiente diferencia.

La diferencia fundamental radica en la dinámica que -se espera- se produzca en el grupo versus el rol desempeñado por el investigador. En el caso de los grupos focales se da la situación de una "entrevista grupal", donde el habla es personal y la escucha es grupal. En este caso el investigador tiene un rol más directivo y determinante en los ritmos de respuesta que puedan dar los informantes. Lo que importa no es la dinámica de grupo, sino la respuesta ["la opinión"] de cada uno de los informantes que ha sido influida -y a veces promovida- por la de los otros.

Por el contrario, en el grupo de discusión la intervención del investigador debe tender a ser nula o sólo inicial, puesto que se espera que la dinámica de los informantes se convierta en una conversación fluida, donde la información se produce "en ese momento", pero de manera grupal. En esta técnica, importa por sobre todo el "discurso grupal", es decir, el debate, la interacción, los acuerdos, las discrepancias, etc.

A partir de esta aclaración se desprenden diferentes aspectos referentes a la preparación y utilización de estas técnicas.



Tabla 4. Esquema de preparación y utilización de las técnicas de recolección de información colectiva

Preparación inicial:

Grupo focal. Se preparará una selección de temas (muchas veces preguntas concretas) que interesa tratar y que el investigador guiará para que se aborden en su totalidad. Puede acompañarse de alguna motivación inicial, que introduzca a los participantes en el tema específico que interesa.

Grupo de discusión. Se enfatiza mayormente en la motivación inicial, y se determina un gran tema sobre el que se quiere hablar (aquí desaparecen las preguntas específicas).

Registro de la información:

Grupo Focal y Grupo de Discusión. En ambos casos, el habla se registra en una grabación que permite posteriormente revisar los contenidos y producir el análisis. Sobre esto hay que tomar las precauciones necesarias, que dicen relación con que –a diferencia de las entrevistas– el sonido es muchas veces superpuesto entre las personas, los espacios son más amplios, etc., lo que dificulta el registro de calidad aceptable. En este sentido, es necesario procurar un buen medio de grabación (a veces conviene apoyarse con un micrófono especial), y un lugar especialmente acondicionado o que tenga características de tener poco "eco", no ser interrumpido, etc.

Motivación para asistencia a las sesiones:

Grupo Focal y Grupo de Discusión. En ambas técnicas se presenta la dificultad concreta de la "producción" de las sesiones, en la medida que es difícil conseguir la asistencia segura de los informantes, y conseguir todos los elementos necesarios. En esta línea, es conveniente poder ofrecer las comodidades mínimas a quienes participen (café y galletas, movilización, entre otros.), pero nunca algo a cambio que comprometa su participación.

Conformación de los grupos:

Grupo Focal y Grupo de Discusión. La conformación interna de los grupos debe ser determinada por el investigador según los criterios que se manejen en la investigación y la naturaleza de los temas; así es posible separar a los informantes por edad, sexo, antigüedad, roles, grupos de pertenencia, etc. Al mismo tiempo, ésta puede surgir de la aplicación de otras técnicas como los diálogos ciudadanos, las marchas exploratorias, entre otras. Sin embargo es bueno ir variando "la carpeta" de informantes, puesto que con el tiempo se repiten las opiniones (saturación por contenido), potenciando el sesgo en la investigación. La repetición de informantes puede darse en contextos específicos como la evaluación, donde el mismo grupo participa de dos sesiones, una al comienzo de la implementación de una actividad (proyecto, plan o programa) y otra al finalizar, de manera de comparar los resultados.

Fuente: Elaboración propia, 2005.

II. Herramientas para el análisis y evaluación participativa

Además de las técnicas de recolección mencionadas previamente, el Consejo Local de Seguridad Ciudadana puede relevar información valiosa a través de la participación de la comunidad. Esta ampliación de las fuentes tiene el potencial de:

- Generar una discusión profunda entre los grupos comunitarios y entre la comunidad y los técnicos / expertos;
- Entregar una perspectiva más amplia a la identificación de temas y problemas;
- Proveer una base de información que permite tomar decisiones bajo criterios específicos, elaborar iniciativas y acciones que consideren las necesidades, intereses y preferencias de toda la población;
- Informar, sensibilizar y educar a la sociedad, motivándola para trabajar en favor de la convivencia, la tolerancia y la cultura ciudadana;
- Desarrollar diagnóstico que cuentan con un mayor consenso ciudadano sobre los problemas y las formas de disminuir su magnitud.

Sin duda estos métodos implican investigar las opiniones de la comunidad y de los usuarios de los servicios. Es necesario por tanto que las conversaciones estén dirigidas hacia aquellos problemas/temas que fueron definidos como centrales o prioritarios en la agenda local, para evitar la generalización de la conversación.

Estos métodos permiten la toma de decisiones participativa entre los responsables de la gestión y la ciudadanía. Este es un tema que trasciende el ámbito del trabajo en seguridad, pero que se ajusta muy bien a los modelos que se buscan implementar en esta área de trabajo. Sin embargo, el sentido de la realización de estas técnicas puede ser ampliada, es decir, pueden ser además de un mecanismo de recolección de información, un mecanismo de toma de decisiones, de selección de iniciativas, de evaluación, entre otros.

La participación

Ésta puede generarse a partir de encuentros de trabajo de la comunidad o asambleas de demanda a la autoridad. Sin duda, las jornadas de trabajo implican asumir procedimientos que hagan viable el cumplimiento de los objetivos planteados. Por otro lado, la asamblea tiende a obstaculizar el desarrollo del trabajo por objetivos, por lo que es necesario optar por pequeños grupos de trabajo, cuyo número no exceda en lo posible las 15 o 20 personas.

El restringir la convocatoria no significa establecer mecanismos arbitrarios de participación. Por el contrario, busca adecuarse a las formas de representación

natural de las comunidades, es decir, las organizaciones sociales y sus dirigentes. Con independencia del análisis que se puede hacer acerca de la crisis de la participación social y de la representatividad efectiva de las organizaciones sociales, éstas representan aquella parte de la población que se activa para impulsar iniciativas de carácter colectivo, con capacidades y motivación para hacerlo.

Las organizaciones sociales que funcionan en la comuna son innumerables, y muchas de ellas ni siquiera tienen existencia legal. Una parte de las organizaciones tienen como razón de ser representar territorialmente a los vecinos (juntas de vecinos y uniones comunales), otras en cambio, tienen como eje de su acción el desarrollo de actividades de interés particular para un grupo específico (clubes deportivos, agrupaciones juveniles, etc.).

Se requiere un trabajo coordinado entre diversas instancias del gobierno local para identificar el mecanismo preciso con el que se realice la invitación la cual debe dejar establecido el objetivo y contenido de los encuentros.

Etapas de los métodos participativos.

Presentación de los participantes: Lo relevante en este punto es que los participantes sepan de los demás (al menos sus nombres y organizaciones que representan). Es importante llevar registro de los asistentes a cada jornada. Es importante que el Secretario Técnico o el responsable de la jornada de inicio a las presentaciones, especialmente considerando que es el participante externo de la misma.

Explicación de la jornada: De la misma forma como se puede haber explicado a los dirigentes vecinales que participaron de las primeras reuniones informativas, se debe explicar a los participantes la **logística de la reunión**. Se debe explicar cómo se trabajará (modalidad de grupos y plenario) y fijar un tiempo estimado de duración de la actividad, el cual no debería exceder las dos horas de duración por sesión (de ser necesario deberá realizarse una segunda sesión).

Identificación de los problemas/temas de Seguridad: Un primer paso es llegar a determinar cuáles son las situaciones/problemas principales de una comunidad, lo que no es un objetivo fácil de cumplir; son varias las cuestiones que pueden dificultar la generación de la información puesto que los participantes se acercan al tema de la "seguridad ciudadana" desde sus propios preconceptos. Algunos llegan a intuir una asociación del tema al conjunto de ámbitos de la vida humana, otros entenderán la seguridad ciudadana desde una perspectiva restrictiva, asociada únicamente al control del delito o a la expresión criminógena del fenómeno (relacionada especialmente con los delitos contra la propiedad). Cada situación problema se puede entender como un sistema complejo en que interactúan una serie de factores. Así, puede que distintos dirigentes reconozcan

la misma situación problema pero se centren en manifestaciones diferentes de la misma.

Análisis de los problemas identificados: Luego de que los participantes han identificado las situaciones más problemáticas de su sector, es necesario un despeje de cada una de ellas; este despeje se hace mediante su análisis colectivo.

Una precaución importante es que lo que se define como problema realmente lo sea, y no se trate de un planteamiento de demanda; por ejemplo, no sería acertado hablar del problema "mejorar las relaciones en el barrio", sería necesario sondear cuál es la situación de fondo que lleva al planteamiento, como la "incomunicación entre los vecinos" o "frecuentes conflictos verbales y físicos entre los vecinos"; es decir, el análisis debe permitir llegar a verbalizar adecuadamente el problema en cuestión. De igual modo, un problema que fue entendido en la parte inicial en términos muy generales y vagos (como por ejemplo, "problema de inseguridad", "delincuencia", "drogas", etc.) deberá ser precisado, hasta llegar al nivel de manifestación más concreto.

El análisis puede hacerse sobre los siguientes contenidos básicos:

- **Formas de manifestación del problema:** debe responderse a la pregunta de ¿Cómo se expresa el problema?, ¿por qué decimos que hay un problema X?. La idea es describir claramente la situación que molesta o preocupa a la comunidad.
- **Población afectada por el problema:** Es importante precisar quiénes se ven afectados directamente por la situación descrita; ¿afecta a todo el barrio o sólo a una parte de éste?. Si es posible debe haber una estimación del número de personas que se verían afectadas.
- **Efectos del problema:** El ejercicio debe permitir adentrarse en la manifestación subjetiva del problema; es decir, en la forma cómo la situación enunciada afecta a los sujetos (por ejemplo, sensación de temor, menor interacción, desconfianza, etc.).
- **Causas del problema:** resulta interesante y útil conocer la atribución de causalidades que hace la comunidad a las situaciones/problemas descritas. En general, las comunidades son capaces de identificar con mucha intuición los factores comprometidos, sin embargo, es importante que se estimule la reflexión, de tal forma que los participantes amplíen su análisis a factores inicialmente no considerados. Así, el análisis de una determinada situación perfectamente puede llevar a identificar factores asociados a tres categorías distintas de causas: las de origen social (sea individual, familiar, o barrial), las relacionadas con determinadas características del entorno físico, o las vinculadas a institucionalidad (por ejemplo, tipo de relación con la policía, papel de las autoridades, etc.).

- **Historia del problema:** Interesa conocer hace cuánto tiempo se manifiesta el problema. Al mismo tiempo es relevante conocer si la comunidad ha intentado soluciones de la situación descrita y cuáles son los motivos para no hacerlo (por ejemplo, temor a represalias, falta de apoyo, etc.).

- **Localización:** Es muy importante que respecto de los problemas que se identifique se pueda determinar el lugar preciso donde se presenta la situación. Para ello puede ser importante el empleo de técnicas de mapeo, o sea, que la comunidad identifique en el plano de su sector los puntos en que determinado problema se hace visible. Hay problemas en los que no es posible definir un lugar específico por tener manifestación extendida en la población, tal es por ejemplo el caso del maltrato infantil o la violencia intrafamiliar: los participantes pueden constatar su existencia y expresar su preocupación, pero es claro que no hay "un sector" específico donde se dé.

- **Priorización:** Consiste en acordar un orden de priorización de las situaciones/problemas descritas. Llegar a determinar qué problema es más importante que otro aparece facilitado por el ejercicio de análisis, pero no deja de ser una tarea difícil, que aconseja en muchos casos una sesión especial para trabajarlo. Son múltiples los factores que confluyen en la toma de decisiones: la sensibilidad con tal o cual problema, el interés por atraer recursos a un determinado ámbito de influencia, el interés de la organización, entre otros.

En ese contexto los esfuerzos deben orientarse a generar consensos entre los participantes más que a solucionar las diferencias con una votación, especialmente si se trata de decidir cuál es el problema principal. Puede facilitar la misión si los participantes hacen el ejercicio de priorización de acuerdo a criterios similares. En tal sentido, se proponen algunos criterios:

- **Gravedad:** La gravedad de una situación puede ser analizada a partir de las consecuencias que tiene para quienes la sufren. Así por ejemplo, la violencia física (agresión sexual, violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, etc.) puede marcar seriamente la vida misma de las víctimas.

- **Magnitud:** Se refiere a la cantidad de personas afectadas por el problema.

- **Posibilidades de ser abordados:** hay una serie de problemas relacionados con la seguridad ciudadana en que la intervención desde lo local puede tener resultados menores, como por ejemplo, la cesantía, que depende de una estructura productiva sobre la que la influencia desde el nivel comunal es escasa o difícil.

Tomando en cuenta los elementos mencionados previamente, se pueden utilizar diversos métodos para viabilizar la participación de la comunidad en la elaboración de diagnósticos locales de seguridad. La *tabla 4* resume algunos de ellos, los que seguidamente son brevemente descritos.

Tabla 5. Resumen de métodos para evaluación participativa de la seguridad a nivel local.

Método	Explicación
Asambleas Comunitarias	Se trata de eventos públicos, que pueden ser realizados en un territorio específico (barrio, junta de vecino, localidad) o abierto a todo tipo de participantes.
Diálogos Comunitarios	Reuniones de vecinos para priorizar problemas y posibles soluciones.
Muestra o Feria de seguridad	Consiste en la habilitación de un lugar físico donde se presenta información al público a través de diferentes medios y formatos, y se implementan medios para recoger la respuesta de la comunidad.
Marchas exploratorias	Visitas instructivas y organizadas a terreno.
Talleres	Eventos con grupos definidos de participantes, que permiten discutir un tema y profundizar en su conocimiento.

Fuente: Elaboración propia, 2005.

Asambleas Comunitarias

La realización de asambleas para recavar información es igualmente aplicable, pero tienen una connotación mucho más restringida. Las asambleas se prestan para formular demandas por parte de la comunidad, un aspecto que obstaculiza la recolección de información. Además en las dinámicas de grupos grandes, se pierde mucha información útil, por las limitaciones de registro.

En términos sintéticos, las asambleas tienen su utilidad cuando se está indagando, de manera preliminar, sobre los temas gruesos que la comunidad define como prioritarios. Ese es su contexto de validez en cuanto método para recoger información. En general, se puede decir que considerar este tipo de información es más útil en términos políticos que en términos metodológicos, aunque ambas esferas se juntan al prever posibilidades de éxito (aspecto metodológico) a una iniciativa que surge de las necesidades de la comunidad y que está de acuerdo con sus intereses (aspecto político).

Sin embargo, un aspecto poco desarrollado de las asambleas, es que pueden ser útiles para devolver información a la comunidad. Un aspecto que se ha dejado de lado y que parece conveniente desarrollar en vista de las dificultades de difusión que tienen las iniciativas que buscan fomentar la seguridad.

Diálogos comunitarios

Los diálogos ciudadanos pueden ser entendidos como la ejecución de autodiagnósticos comunitarios en materia de Seguridad Ciudadana. Esto parte de la perspectiva que cualquier diagnóstico debe contemplar –sino necesariamente basarse en ellos– la percepción y opinión de los propios implicados, otorgándoles un carácter metodológico de expertos o informantes clave, puesto que es la comunidad la que sabe de manera más fehaciente los problemas que le aquejan, y muchas veces también maneja las posibles soluciones.

Estos implican desarrollar encuentros de trabajo de, y con, la comunidad. El riesgo que estas se transformen en instancias de demanda es algo cierto, y pese a que la situación se preste para ello, el manejo de la situación debe asegurar que se pueda avanzar más allá. En este sentido, se recomienda el trabajo con grupos no superiores a 20 personas.

Muestras o ferias

La preparación de un espacio físico emblemático del barrio para la presentación de información sobre la temática al público en general es una tarea vital en seguridad. Este método involucra a población diversa y amplia que en general no tiende a participar en reuniones estructuradas. Por ende, se debe incorporar la utilización de medios y formatos diferentes (paneles, fotos, videos, teatro, mimos, talleres para niños, adolescentes y adultos, etc.). De igual forma se pueden desarrollar iniciativas vinculadas como la presentación del plan de acción local.

Es importante contar con la presencia permanente de autoridades de gobierno que puedan responder a las inquietudes de la población, así como con mecanismos de inscripción de aquellos interesados en participar en iniciativas concretas.

Marchas exploratorias

Las marchas exploratorias constituyen un mecanismo por el cual la comunidad es activa en definir su territorio desde diversos puntos de vista analíticos. En concreto, se constituyen grupos que luego de ser preparados mediante el tratamiento del tema de seguridad, salen por el vecindario a reconocer los sitios de inseguridad, seguridad, conflicto, peligros, etc.

El objetivo de este instrumento es rescatar la percepción subjetiva que tenga la comunidad respecto de su entorno. En este sentido, se podrá suponer, que como en cualquier técnica, es necesario representar a la comunidad en todos sus espectros, si se quiere tener una imagen completa de las percepciones de los actores.

En el recorrido se identificarán los espacios, lugares o situaciones que contengan significado relativo a la seguridad, los cuales se conversan y analizan mientras se produce el desplazamiento. Además se puede complementar esto con la aplicación

de un pequeño cuestionario (posiblemente orientado a encontrar soluciones a los problemas).

La idea que subyace a esta técnica es que las personas que viven en un determinado espacio conocen las dinámicas más comunes, los detalles más íntimos, y las situaciones más sutiles de su propio entorno, es esto lo que los convierte en informantes calificados. Por lo que sus apreciaciones tienen un valor insustituible. A su vez es necesario remarcar que mucha de la información puede estar marcada por la "sensación" de inseguridad, y por otro tipo de apreciaciones (celos, disputas, rencillas, envidias, etc.) que el investigador debe saber apartar de la información útil.

Esta técnica no puede trabajarse en grupos muy numerosos, puesto que dificulta la recepción de información y se generan conversaciones paralelas que son muy difíciles de captar.

Además, en determinadas condiciones, es necesario garantizar la seguridad o el anonimato e incluso proteger a quienes participen, puesto que se exponen a ser considerados "informantes", lo que acarrea un problema de convivencia considerable.

Talleres

Son reuniones preparadas con grupos específicos de participantes con un objetivo específico [formación, debate, realización de iniciativas, evaluación, entre otros]. Para obtener un resultado adecuado, es necesario partir de la explicitación de los objetivos y posibles resultados del taller así como los pasos a seguir en el corto y mediano plazo. La presencia de diversos talleres puede generar un sentido de angustia ciudadana frente al debate permanente de problemas sin poder vislumbrar su solución.

Los observatorios locales de seguridad

Sin lugar a dudas la recolección de información es uno de los elementos vitales para el diseño de iniciativas eficaces y eficientes en la disminución de la violencia y la criminalidad a nivel local. Sin embargo cabe acotar que dicha información debe ser administrada, procesada y sobretodo consolidada en bases de datos longitudinales que permitan análisis comparados en el tiempo así como el monitoreo de los impactos de dichas iniciativas.

Dicho espacio de intercambio, recopilación, análisis y difusión de información sistemática y actualizada del comportamiento del delito, violencia intrafamiliar y de género, busca convertirla en una herramienta para mejorar la seguridad, a través de acciones que faciliten el establecimiento de políticas públicas e intervenciones que controlen la violencia y promuevan la seguridad ciudadana.

Así los llamados Observatorios son un núcleo de estudios y divulgación desarrollados en algunos gobiernos locales en la Región. Lamentablemente, esta práctica no es aún común en todos los gobiernos locales, sino más bien una excepción. Es importante destacar que no se propone que dichos gobiernos se conviertan en universidades paralelas sino por el contrario, que sean agentes generadores de información de calidad que permita incluso la asociación con instituciones académicas. Estas últimas podrán desarrollar análisis que fundamenten la toma de decisiones y la evaluación de las iniciativas en conjunto con un gobierno local fortalecido, conocedor de la realidad local y con personal calificado para dicho análisis.