

# Observatorios del delito en Colombia: funciones y propósitos

## *Offense Surveillance Centers in Colombia: Purposes and Aims*

### MARÍA CAROLINA FRANCO SUÁREZ

Magíster en Ciencia Política.

Coordinadora, Grupo de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana,  
Dirección de Justicia y Seguridad, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.C., Colombia.  
mfranco@dn.gov.co

### ANA MARÍA SERRANO ÁNGEL

Politóloga.

Miembro del Grupo de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Dirección de Justicia y Seguridad,  
Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.C., Colombia.  
aserrano@dn.gov.co

#### ABSTRACT

El propósito del presente artículo es generar una guía que aclare a las autoridades territoriales el propósito, objetivos y uso de los observatorios del delito, así como las fuentes primarias de información con las que cuentan y los productos esperados de ellos. Adicionalmente, propone algunas recomendaciones para los procesos de diseño, implementación y funcionamiento de los observatorios.

El texto está estructurado en cinco secciones: en la primera se aclara qué es y para qué sirve un observatorio del delito; la segunda presenta los factores que favorecen su creación y sostenimiento; la tercera se concentra en el proceso de diseño e implementación del observatorio; en la cuarta se desarrolla y ejemplifica la cadena de manejo de información y se proponen algunos indicadores básicos en convivencia y seguridad ciudadana, y en la última sección se presentan algunas conclusiones y recomendaciones para las entidades que impulsan dichos observatorios.

**Palabras clave:** centros de observación, información, investigación, delito, seguridad ciudadana (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

#### SUMMARY

This paper attempts to give authorities a handbook that clarifies the purpose, aims and use of offense surveillance centers; the primary sources of information available; and the outcomes expected. Also, this paper poses some recommendations regarding design, implementation and operation of such surveillance centers.

The paper is divided into five sections: the first clarifies what a surveillance center is and its functions; the second exhibits the factors that favor its creation and sustainability; the third focuses on its design and implementation; the fourth develops and exemplifies the information management chain and suggests some basic indicators about coexistence and security of all citizens; and the fifth proposes some conclusions and suggestions for the entities encouraging such surveillance centers.

**Key words:** surveillance centers, information, investigation, offense, security of all citizens (Source: Thesaurus of Latin American Criminal Policy - ILANUD).

## INTRODUCCIÓN

En Colombia se viene realizando un importante esfuerzo institucional y financiero para mejorar los sistemas de información, a través de los cuales se reportan las cifras de hechos violentos en el país<sup>1</sup>. El fortalecimiento de dichos sistemas se sustenta en el supuesto de que la información es una herramienta de gestión y de gobernabilidad, que permite tomar decisiones informadas y pertinentes desde el punto de vista técnico y político.

En este contexto, los gobiernos locales, la academia y algunas entidades públicas y privadas han promovido iniciativas de formación de centros de recopilación de información sobre eventos violentos, con el objetivo de analizar situaciones específicas de violencia y generar, a partir de este análisis, medidas de política que prioricen y focalicen recursos. Aunque el énfasis del presente artículo se pone en los observatorios del delito, es importante señalar la existencia, experiencia e importantes aportes que se han hecho desde otro tipo de observatorios, como los de derechos humanos, los impulsados por programas regionales de desarrollo y paz<sup>2</sup>, drogas y armas, entre otras múltiples iniciativas.

En el marco de este esfuerzo institucional y financiero, los observatorios del crimen y el delito nacieron con el propósito de mejorar la capacidad de acción de las autoridades municipales y departamentales, permitiéndoles tomar decisiones con base en información confiable y acorde con las condiciones particulares de convivencia y seguridad ciudadana de los territorios de su competencia. Adicionalmente, buscan generar la información necesaria para el diseño, implementación y seguimiento de programas, políticas y estrategias públicas orientadas a mejorar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana.

La creciente importancia que han adquirido los observatorios del delito en el país, se ha visto reflejada en la multiplicación de estos en gran parte del territorio nacional y en el aumento de las solicitudes de recursos para conformarlos.

## DEFINICIÓN Y PROPÓSITOS DE UN OBSERVATORIO DEL DELITO

Los observatorios se definen como centros intersectoriales<sup>3</sup> e interinstitucionales, que a través de la recolección y el análisis de información sobre hechos violentos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana en un territorio, generan análisis confiables para retroalimentar el proceso de formulación y evaluación de políticas que buscan atacar problemas de violencia, baja convivencia o inseguridad ciudadana<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> De acuerdo con el *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: desarrollo para todos, 2006-2010*, "Dentro de los principales logros en el tema de sistemas de información y medios de contraste se destacan: la modernización del Sistema de Información del Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC), de la Dirección Nacional de Policía Judicial (DIJIN); la implementación del Sistema Nacional de Información para el Análisis de la Violencia y Accidentalidad en Colombia, en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF); la implementación y dotación de Centros de Información Estratégica Policial Seccionales (CIEPS), y el diseño, realización y aplicación de la encuesta de victimización en Bogotá, Medellín y Cali" (páginas 62 y 63).

<sup>2</sup> Observatorio de Paz de Norte de Santander (ORDICOP), Cúcuta; Observatorio de Paz del Meta; Observatorio de Paz y Reconciliación del Oriente Antioqueño (OPROA); Observatorio de Paz del Macizo Colombiano (ORPAZ), Patía; Observatorio de Paz de Montes de María (Sincelajo); Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio (OPI), Barrancabermeja; Corporación Observatorio para la Paz (Bogotá).

<sup>3</sup> Se refiere a la interacción de varios sectores, como el de salud, seguridad, justicia, entre otros.

<sup>4</sup> Se entiende por violencia "el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones" (Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud. Washington, D.C., 2002). Se entiende por seguridad ciudadana "la atención de aquellos hechos cotidianos que atentan contra la seguridad del ciudadano común. Estos hechos pueden ser producto tanto de la delincuencia común como de los

Este proceso de recolección de información implica la coordinación con las instituciones que son fuente de información primaria<sup>5</sup>, la generación de análisis cuantitativos y cualitativos, y la formulación de alternativas de intervención que resuelvan los principales problemas que afectan al municipio, departamento o región.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo principal de un observatorio es aumentar el conocimiento y el análisis existente sobre la falta de convivencia y la inseguridad ciudadana, a través de la generación de información consolidada interinstitucionalmente, para la formulación y priorización de políticas, planes y programas que sean útiles y pertinentes para enfrentar las problemáticas señaladas.

Este objetivo general se concreta a través de los siguientes objetivos específicos:

- Generar información consolidada, estratégica y periódica sobre los hechos violentos del territorio.
- Elaborar análisis e investigaciones sobre los fenómenos de violencia, inseguridad o baja convivencia que afectan el territorio.
- Asesorar y orientar a las autoridades político-administrativas del territorio en intervenciones que promuevan la convivencia y seguridad ciudadana.
- Hacer seguimiento y evaluación de las políticas y programas vigentes en la materia.

---

comportamientos de algunos ciudadanos, que ponen en riesgo la integridad y la vida de los demás (PONAL - Programa Departamentos y Municipios Seguros). Se entiende por convivencia “la interacción entre individuos, tanto en el ámbito privado (relaciones de familiaridad) como en el ámbito público, buscando la prevalencia de los intereses colectivos para alcanzar la seguridad y tranquilidad públicas” (DNP - Documento Colombia 2019 “Fomentar la cultura ciudadana”, 2006).

<sup>5</sup> Las fuentes primarias de información son la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Fiscalía General de la Nación.

Los observatorios del delito se caracterizan por: a) Carácter territorial: se circunscriben y recogen información de un lugar geográfico específico, determinado y con condiciones similares en términos de seguridad y convivencia; b) Interinstitucionalidad e intersectorialidad, en la medida en que los observatorios requieren de la participación de diversas instituciones y sectores, tanto en el registro de la información como en el análisis de la misma; c) Periodicidad en la recolección de la información, la generación de indicadores y la elaboración de análisis e investigaciones; d) Capacidad de análisis y contrastación de los datos oficiales, específicamente en los casos en que las fuentes presentan información diferente con respecto a un mismo hecho, razón por la cual es fundamental que el observatorio tenga la capacidad de consolidar datos oficiales, y a partir de ello hacer análisis específicos, y e) Capacidad de impacto en la toma de decisiones de política pública y en la generación de programas que busquen mejorar las condiciones de seguridad y convivencia de un territorio.

Para generar productos periódicos, que sirvan tanto para la toma de decisiones de las autoridades como para el seguimiento ciudadano, es fundamental que los observatorios tengan la capacidad de utilizar la información de las fuentes primarias de información, así como la de obtener de manera permanente y periódica los datos de las conductas reportadas por estas fuentes.

Dentro de los productos más comunes generados por los observatorios se encuentran:

- Informes periódicos del comportamiento de los principales delitos registrados, que deben ser presentados a la autoridad política competente y, si es pertinente y posible, socializados a la ciudadanía.

- Diagnósticos sobre las principales problemáticas del municipio, departamento o región.
- Caracterizaciones de los fenómenos de seguridad y convivencia que afectan el municipio, departamento o región.
- Identificación y análisis de factores de riesgo<sup>6</sup> de cometer actos violentos.
- Identificación de las zonas más afectadas por un delito en un territorio (georreferenciación de delitos).
- Priorización de problemáticas que se deben atender.
- Propuestas de políticas, planes o programas que atiendan las necesidades identificadas.
- Informes de seguimiento a las medidas tomadas y los cambios generados por las intervenciones propuestas.

### **FACTORES REQUERIDOS PARA LA CREACIÓN Y SOSTENIMIENTO DE UN OBSERVATORIO DEL DELITO**

El ejercicio de conformación de un observatorio requiere de un gran esfuerzo institucional y de cierta inversión en capital humano y físico, para la implementación, funcionamiento y sostenimiento del mismo.

A partir de la revisión de las experiencias de observatorios consolidados en el país, se identificaron una serie de factores y aspectos clave para la conformación y consolidación de un observatorio. Entre dichos aspectos es fundamental que exista voluntad política

y liderazgo por parte de las autoridades, de tal forma que las recomendaciones del observatorio tengan incidencia en las políticas y el gasto público en seguridad y convivencia de la alcaldía o gobernación.

Así mismo, los observatorios se hacen sostenibles en la medida en que estén administrados y hagan parte de la institucionalidad del municipio o departamento (secretaría de gobierno o de salud). Para ello, se recomienda la utilización de instrumentos político-administrativos (acuerdos, ordenanzas, decretos, plan del gobierno local) que soporten su creación y formalización. La institucionalización implica que la entidad asuma la financiación del observatorio<sup>7</sup> y lo promueva como una herramienta de gestión y gobernabilidad en temas de seguridad y convivencia ciudadana.

La institucionalización del observatorio debe estar acompañada de una fuerte estructura, que permita su funcionamiento y gestión; esto depende en gran parte de la contratación de profesionales relacionados o familiarizados con el tema de convivencia y seguridad ciudadana, y que tengan conocimientos sobre el manejo estadístico de datos y análisis de los mismos. En muchos observatorios se han incorporado profesionales de ciencia política, sociología, economía y estadística, entre otros.

Es importante que el observatorio no se limite a la participación de autoridades y entidades estatales, sino que también involucre al sector privado, la so-

<sup>6</sup> Un factor de riesgo es una característica cuantificable que aumenta la probabilidad de que exista, en este caso, una conducta violenta. Según el documento OPS - GTZ (2008) "¡Preparados, Listos, Ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes", algunos de los factores de riesgo de la violencia social son las inequidades, las normas que apoyan la violencia, la disponibilidad de armas de fuego, la alta densidad poblacional, la migración, entre otros.

<sup>7</sup> En caso de que la administración municipal o departamental no esté en capacidad de asumir los gastos de funcionamiento del observatorio, se deben buscar alternativas de financiación pública, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (FONSECON), fondos cuenta territoriales o actores del sector privado. Adicionalmente, es pertinente que los municipios que sean muy pequeños y que no tengan la capacidad institucional ni financiera para sostener un observatorio, busquen alianzas con observatorios de municipios cercanos o del departamento.

ciudad civil y la academia. Las alianzas con universidades y centros de investigación son fundamentales para enriquecer los productos de los observatorios, debido a que facilitan el acceso a investigaciones académicas y proveen recursos físicos, humanos y financieros, para el desarrollo de investigaciones y el diseño y aplicación de instrumentos de investigación, como las encuestas.

## PROCESO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN OBSERVATORIO

El diseño e implementación de un observatorio requiere de una serie de actividades, dentro de las cuales se encuentran: la identificación de las principales problemáticas que atenderá, los actores relevantes para su funcionamiento, las necesidades financieras, físicas y humanas y la elaboración de una propuesta de funcionamiento y manejo de la información.

En primer lugar, es necesaria la elaboración de un diagnóstico, en el que se identifiquen las principales problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia del territorio. En este diagnóstico se puede incluir una identificación y acercamiento a las instituciones fuente de información, y la definición de líneas de base<sup>8</sup> sobre los fenómenos que se pretende observar, de manera que sea posible realizar un seguimiento posterior.

En segundo lugar, es recomendable realizar una concertación institucional, que permita convocar a las entidades y actores pertinentes en el tema de

seguridad y convivencia ciudadana, en donde están incluidos la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Fiscalía General de la Nación, entre otros.

En tercer lugar, es necesario elaborar una propuesta metodológica, que especifique cómo se planea procesar la información. Tales aspectos están relacionados con la definición de las entidades fuente de información primaria, la metodología de los comités de validación y concertación de la información<sup>9</sup>, el enfoque de análisis (epidemiológico, criminológico, etc.)<sup>10</sup> y el *software* de procesamiento interno.

En cuarto lugar, identificar los insumos necesarios para el funcionamiento del observatorio; entre estos se encuentran: la información sobre actividad delictiva, la infraestructura física y tecnológica y el recurso humano. La información de actividad delictiva proviene de los convenios suscritos con las fuentes de información primaria, como la Policía Nacional y Medicina Legal.

En cuanto a la infraestructura física y tecnológica, los requerimientos mínimos son los siguientes<sup>11</sup>:

- Espacio físico

<sup>9</sup> Los comités interinstitucionales de validación y concertación de la información son un organismo técnico y especializado, encargado de analizar la calidad y el manejo de la información. Estos comités se hacen con el objetivo de unificar las cifras de las diferentes fuentes de registro, para poder generar datos más confiables sobre las dinámicas en seguridad ciudadana del municipio o departamento. A estos comités deben asistir, como mínimo, miembros de la Policía, Medicina Legal y la Fiscalía. Pueden involucrarse más entidades, en la medida en que estas sean fuente de información y ayuden a la consolidación de datos más confiables.

<sup>10</sup> El enfoque epidemiológico atiende las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana desde la perspectiva de la salud pública. En el análisis epidemiológico se busca identificar los factores relacionados con la salud (distribución, frecuencia, determinantes) y las enfermedades en diferentes poblaciones o grupos humanos. El enfoque criminológico analiza las dinámicas de seguridad y convivencia desde la perspectiva de la actividad delictual y criminal; se encarga de analizar el crimen, la persona que lo comete y la manera de controlar dicho comportamiento delictivo

<sup>11</sup> Cuando los observatorios hacen parte de la estructura jurídico-administrativa del municipio o departamento, estos recursos los asignan por lo general las correspondientes alcaldías o gobernaciones.

<sup>8</sup> Las líneas de base tienen como objetivo cuantificar el estado inicial de los indicadores que el observatorio pretende analizar. La utilidad de las líneas de base está en que permiten la comparación de un mismo indicador en dos momentos diferentes, y se utilizan principalmente para medir el efecto de una política o programa sobre un indicador.

- Cuatro computadores
- Servidor para acceder al sistema de información interno
- Licencia Microsoft Office
- Licencia SPSS para el procesamiento de la información
- Software de georreferenciación<sup>12</sup>

En cuanto al recurso humano, es recomendable que el observatorio cuente con un director, al menos cuatro analistas que tengan conocimientos sobre estadística y temas de violencia, y un asistente en sistemas, con el objetivo de garantizar la prestación de los servicios informáticos.

Finalmente, el observatorio debe elaborar una propuesta detallada del desarrollo de las labores cotidianas de registro, análisis e interpretación de los delitos observados (cadena de información).

<sup>12</sup> Este *software* no es estrictamente necesario para la conformación de un observatorio.

Dentro de dicha propuesta, es fundamental incluir indicadores de seguimiento de las actividades del observatorio y del impacto de sus recomendaciones y productos en las decisiones de política adoptadas por las autoridades pertinentes.

## MANEJO DE LA INFORMACIÓN

Como se mencionó antes, Colombia ha realizado un gran esfuerzo para modernizar los sistemas de información de las instituciones de seguridad y justicia. Por esta razón, en la actualidad cuenta con el Sistema SIEDCO de la Policía Nacional<sup>13</sup> y el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (CRNV), del

<sup>13</sup> Este sistema registra en línea delitos y contravenciones, desagregados en: hechos, conductas, intervinientes, bienes involucrados, armas, modalidades, causas, novedades, lugar geográfico y población. Algunos de los delitos y contravenciones registrados en SIEDCO son los siguientes: delitos contra: la vida y la integridad personal; la libertad individual y otras garantías; la libertad, integridad y formación sexuales; el patrimonio económico; los derechos de autor; el orden económico y social; la seguridad pública; mecanismos de participación democrática; la administración pública; la existencia y seguridad del Estado; la seguridad de la fuerza pública; la población civil, y contravenciones (Manual de instrucción SIEDCO).

### Gráfica 1

#### Cadena de manejo de la información

Eventos	Indicadores	Productos
<p>Se observan hechos violentos en un territorio; por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Homicidio común</li> <li>◦ Lesiones personales comunes</li> <li>◦ Homicidio en accidente de tránsito</li> <li>◦ Lesiones en accidente de tránsito</li> <li>◦ Hurto común</li> <li>◦ Hurto a vehículos</li> <li>◦ Piratería terrestre</li> <li>◦ Violencia intrafamiliar</li> </ul>	<p>A partir de los datos de estos hechos se construyen los indicadores; por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Tasa de homicidio por 100 mil habitantes</li> <li>◦ Tasa de víctimas atendidas por lesiones personales, por cada 100.000 habitantes</li> <li>◦ Tasa de mortalidad por eventos de tránsito, por 100 mil habitantes</li> <li>◦ Porcentaje de hurtos según modalidad</li> <li>◦ Tasa de violencia no fatal contra la pareja, por cada 100.000 habitantes</li> </ul>	<p>A partir del análisis de estos indicadores se generan unos productos específicos, que pueden ser análisis descriptivos del aumento o disminución de un fenómeno (ascensor) o caracterizaciones complejas con recomendaciones concretas, como, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ El Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) publica estadísticas de delitos de mayor impacto y, así mismo, otros documentos, como <i>Caracterización del homicidio en Bogotá, D.C.</i> (enero-junio 2008).</li> </ul>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>14</sup>.

Adicionalmente, existen otros sistemas de información de entidades como la Fiscalía General de la Nación (Sistema Penal Oral Acusatorio [SPOA]), el Sistema de Información Misional del ICBF y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)<sup>15</sup>.

La información reportada por las fuentes es el insumo para los productos de un observatorio. Con estos reportes se inicia la cadena de información, que continúa con la construcción de indicadores y, posteriormente, con el análisis e interpretación de estos indicadores, para la formulación de alternativas de intervención ante los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. La cadena de información, con los productos específicos para cada una de sus etapas, se ejemplifica en la anterior gráfica 1.

En el interior de la cadena de información es necesario surtir una serie de pasos, que se concretan en la matriz de etapas y procesos del manejo de la información que se presenta en la tabla 1.

**Tabla 1**

**Etapas y procesos del manejo de la información**

Etapas	Procesos
<b>Recopilación y registro</b>	La recopilación de la información y el registro en las bases de datos de los observatorios se hace a través de la información proveniente de las siguientes fuentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de información oficiales</li> <li>• Encuestas (ejemplo: encuestas de victimización)</li> </ul>
<b>Consolidación y análisis</b>	<p><b>Primera subetapa</b> Definición y priorización de la problemática de violencia que se pretende analizar Etapas del procesamiento de la información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recopilación de la información registrada por las fuentes en las variables analizadas</li> <li>2. Concertación de los datos a través del comité de validación y consolidación de información</li> <li>3. Agrupación de información cuantitativa, para identificar el comportamiento de las variables</li> <li>4. Agrupación de información cualitativa, para la construcción de recomendaciones de política</li> </ol> <p><b>Segunda subetapa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis cuantitativo</li> <li>• Análisis cualitativo</li> </ul> <p><b>Tercera subetapa</b> Consolidación del análisis general –ponderación cualitativa y cuantitativa para la realización de recomendaciones de política</p>
<b>Productos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes periódicos</li> <li>• Caracterización de fenómenos de violencia y/o falta de convivencia</li> <li>• Diagnósticos</li> <li>• Priorización de factores que se deben atender</li> <li>• Propuestas de intervención</li> </ul>
<b>Impacto en política pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana</li> <li>• Plan de desarrollo municipal o departamental</li> <li>• Presupuesto territorial</li> <li>• Programas</li> </ul>
<b>Medición y seguimiento</b>	Base de indicadores con dos propósitos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluar el funcionamiento propio del observatorio (la periodicidad y pertinencia de los comités, las consultas realizadas por agentes externos al observatorio y la cantidad de productos publicados en un determinado periodo de tiempo, entre otros).</li> <li>2. Hacer seguimiento y monitoreo al impacto de las recomendaciones del observatorio en las decisiones de política pública adoptadas por las autoridades pertinentes.</li> </ol>

<sup>14</sup> En el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (CRNV) se registran los siguientes eventos: hechos fatales y no fatales; entre los primeros están el homicidio, suicidio, muertes por accidentes de tránsito y muertes accidentales. Entre los hechos no fatales encontramos lesiones personales, violencia intrafamiliar (tres modalidades: maltrato infantil, violencia contra la pareja y violencia contra otros familiares), delito sexual (dos modalidades: asalto y abuso sexual), lesiones por accidentes de tránsito, otros hechos accidentales.

<sup>15</sup> La disponibilidad de la información de las fuentes oficiales depende de la suscripción de convenios interinstitucionales, a través de los cuales se determine la información necesaria y la frecuencia de entrega.



## INDICADORES EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

### Construcción de indicadores

En el manejo y procesamiento de la información es fundamental tener claro el proceso de construcción de indicadores, ya que a partir de estos es que se producen los análisis, interpretaciones y propuestas de política para las autoridades competentes.

Según el DANE, los indicadores son “una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad, a través del establecimiento de una relación entre dos o más variables, la que comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo”<sup>16</sup>.

A partir de la definición, se identifican tres características fundamentales de los indicadores: *simplificación* de elementos complejos de la realidad, *medición* cualitativa<sup>17</sup> o cuantitativa<sup>18</sup> de un fenómeno, en relación con un estado anterior (periodicidad)<sup>19</sup>, y *comunicación*, tanto dentro de la entidad productora como hacia el público en general, puesto que

todo indicador debe transmitir información a los actores que están implicados en el registro y la producción del mismo.

Los objetivos generales para los cuales se diseñan indicadores, de acuerdo con el DANE, son los siguientes:

- Generar información útil para mejorar el proceso de toma de decisiones, el proceso de diseño, implementación o evaluación de un plan, programa, etc.
- Monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos.
- Cuantificar los cambios en una situación que se considera problemática.

Efectuar seguimiento a los diferentes planes, programas y proyectos, que permita tomar los correctivos oportunos y mejorar la eficiencia y eficacia del proceso en general.

Con el objetivo de tener mayor claridad en la formulación de indicadores de criminalidad, a manera de ejemplo, en la tabla 2 se documenta cada uno de los pasos para el caso de la construcción del indicador de la tasa de homicidio por 100 mil habitantes, en un determinado territorio.

Estos pasos para la construcción del indicador se traducen, posteriormente, en la ficha de metadato, en la cual se consignan los detalles metodológicos. Para el caso de la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes, la ficha de metadato se presenta en la tabla 3.

<sup>16</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Metodología Línea de Base de Indicadores*. Cartilla de diseño, construcción e interpretación de indicadores. Bogotá, 2008.

<sup>17</sup> Permite medir la heterogeneidad, las amenazas y las oportunidades del entorno. Se expresa de manera categórica (excelente, bueno, regular, malo), Numérica (1-5) o binaria (sí-no).

<sup>18</sup> Valores y cifras que se establecen periódicamente, como resultado de operaciones estadísticas.

<sup>19</sup> De los objetivos anteriores se infiere la importancia de tener en cuenta la periodicidad en la recolección y análisis de los datos, para garantizar la sostenibilidad de los indicadores y su capacidad de medición en relación con estados anteriores de un mismo fenómeno. En la actualidad, la gran mayoría de observatorios presentan boletines de comportamiento de los principales delitos de cada mes; sin embargo, hay algunos que también realizan cortes diarios sobre la información registrada por las fuentes.



**Tabla 2**  
**Construcción del indicador**

Pasos	Ejemplo - tasa de homicidio
Identificación de la problemática que se quiere medir	Homicidio
Definición de las variables que componen el indicador	Número total de homicidios ocurridos durante un año, para un municipio/departamento/país determinado, y el total de la población calculada para el año de registro del homicidio.
Selección de indicadores y calidad de los datos	<p>En este paso es necesario tener en cuenta la disponibilidad de la información de cada una de las variables, la pertinencia y utilidad del indicador, según la problemática, la capacidad de medición y operacionalización y la calidad de la información estadística. La pertinencia y la utilidad del indicador de la tasa de homicidio están determinadas por el grado de incidencia del evento, el cual puede ser medido, entre otras formas, a través del riesgo de victimización de la población.</p> <p>En el caso de la cuantificación del riesgo de victimización de homicidio por número de habitantes, se identifica como fuente de información oficial a la Policía Nacional, y al DANE como la fuente de población. Con relación a la calidad de la información, es fundamental que los observatorios recurran a otras fuentes de información, como la Fiscalía y Medicina Legal, encargados de las estadísticas de investigación criminal y forense.</p>
Diseño del indicador	<p>Este paso implica, para el caso de homicidio, las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El contexto social, político, jurídico y económico del homicidio, como unidad de análisis, es la consideración de este como un delito de mayor impacto, razón por la cual se convierte en un problema prioritario para las autoridades políticas.</li> <li>• Los actores interesados son, principalmente, las autoridades político-administrativas de la jurisdicción correspondiente, debido a que esta información es fundamental para la formulación de políticas y programas que permitan, a través del conocimiento y cuantificación de la problemática, la reducción de la misma. Además, la sociedad civil y todas las entidades involucradas en el proceso de recolección y atención de la criminalidad y la violencia.</li> </ul>

**Tabla 3**

**Ficha de metadato: tasa de homicidio por 100 mil habitantes**

DEFINICIÓN
La tasa de homicidio se define como el cociente entre el número total de homicidios registrados sobre la población total del territorio por 100 mil habitantes.
UNIDAD DE MEDIDA
La medición se realiza a través de la tasa por cada 100 mil habitantes.
DESAGREGACIÓN
La desagregación depende de la necesidad y problemática que identifique cada observatorio.
FÓRMULA
$(NHt)/(TPt) \times 100$ mil habitantes
DEFINICIÓN DE CADA VARIABLE DE LA FÓRMULA
NHt: Número total de homicidios en el año t TPt: Total de población en el año t
COBERTURA
La delimitación en el caso de los observatorios está dada por la jurisdicción que cubra.
FUENTE DE LOS DATOS
NH: Policía Nacional TP: DANE
EXISTENCIA DE SERIES HISTÓRICAS
NH: 1962-2007 TP: Proyecciones hasta el 2020 (CENSO 2005)
PERIODICIDAD DE LOS DATOS
Anual
ENTIDAD RESPONSABLE
Observatorio
OBSERVACIONES
Ninguna

## Propuesta de indicadores en seguridad y convivencia ciudadana

A continuación se sugieren algunos indicadores para medir la convivencia y seguridad ciudadana (tabla 4). Ellos son producto del consenso entre la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio de Protección Social y Corprovisionarios.

Es importante aclarar que si bien es cierto que los fenómenos de baja convivencia son difíciles de cuantificar, debido a su complejidad, existen instrumentos para medir y recolectar información de convivencia. El método principal de recolección de información para estos indicadores es a través de encuestas; a nivel nacional, Colombia cuenta con la Encuesta de Victimización 2003 y la Encuesta de Cultura Política, realizadas por el DANE; a nivel local existen las encuestas de percepción y victimización de las cámaras de Comercio y la Encuesta de Cultura Ciudadana, realizada por Corprovisionarios en varias ciudades latinoamericanas. A nivel regional se cuenta con la información reportada por el Latinobarómetro y La-pop, de la Universidad Vanderbilt, EE. UU.

Tabla 4

## Propuesta de indicadores de convivencia y seguridad ciudadana

Indicadores	Definición operativa (cálculo)	Fuente sugerida	Periodicidad
Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes <sup>20</sup>	(Número total de homicidios en un determinado año)/(Total de la población) x 100 mil habitantes	Policía Nacional (numerador) y DANE (denominador)	Anual
Tasa de mortalidad por eventos de tránsito por cada 100.000 habitantes	(Número total de muertes ocurridas en eventos de tránsito)/(Total de la población) x 100 mil habitantes	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF) (numerador) y DANE (denominador)	Anual
Tasa de suicidios por cada 100.000 habitantes	(Número total de muertes registradas como suicidio)/(Total de la población mayor de 5 años) x 100 mil habitantes	INMLyCF (numerador) y DANE (denominador)	Anual
Tasa de víctimas atendidas por lesiones personales por cada 100.000 habitantes	(Número de personas valoradas por lesiones personales, cuyo reconocimiento resulta positivo)/(Total de la población) x 100 mil habitantes	INMLyCF (numerador) y DANE (denominador)	Anual
Tasa de víctimas de delitos sexuales por cada 100.000 habitantes <sup>21</sup>	(Número de personas valoradas por agresión sexual, cuyo reconocimiento resulta positivo)/(Total de la población) x 100 mil habitantes	INMLyCF (numerador) y DANE (denominador)	Anual
Tasa de secuestros por cada 100 mil habitantes	(Número total de secuestros en el año t)/(Total de la población) x 100 mil habitantes	Fondelibertad (numerador) y DANE (denominador)	Anual
Tasa de investigaciones iniciadas por hurto por cada 100 mil habitantes <sup>22</sup>	(Número total de investigaciones iniciadas por hurto en el año t)/(Total de la población) x 100 mil habitantes	Fiscalía General de la Nación (numerador) y DANE (denominador)	Anual
Porcentaje de conciliaciones logradas <sup>23</sup>	(Número de conciliaciones logradas en el año t)/(Total de solicitudes de conciliación) x 100	Ministerio del Interior y de Justicia	Anual
Tasa de maltrato infantil por cada 1.000 niños, niñas y adolescentes (NNA) <sup>24</sup>	(Número total de casos de maltrato infantil registrados)/(Total población menor de 18 años) x 1.000 NNA	INMLyCF (numerador) y DANE (denominador)	Anual
Tasa de violencia no fatal contra la pareja por cada 100.000 habitantes <sup>25</sup>	(Número total de casos de violencia contra la pareja registrados)/(Total de la población) x 100 mil habitantes	INMLyCF (numerador) y DANE (denominador)	Anual

Fuente: Proyecto “Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad y Convivencia Ciudadana” (RG-T1265).

<sup>20</sup> Se puede construir también la tasa de homicidio discriminando rangos de edad, sexo y arma o medio.

<sup>21</sup> Se puede construir también la tasa de delito sexual según la modalidad (asalto sexual y abuso sexual).

<sup>22</sup> Se puede construir también la tasa según la modalidad del hurto (personas, residencias, comercio).

<sup>23</sup> Las conciliaciones son un dato reportado mensualmente por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de los centros de conciliación presentes en todo el país.

<sup>24</sup> Se puede construir también la tasa de maltrato infantil discriminando rangos de edad y sexo.

<sup>25</sup> Se puede construir también la tasa de violencia contra la pareja discriminando según el sexo de la víctima.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las experiencias observadas en el país demuestran que los observatorios son instrumentos útiles, pertinentes y posibles en ciudades capitales e intermedias y en los departamentos, debido a que dispone de recursos económicos y humanos para implementarlos, mantenerlos y mejorarlos continuamente.

Así mismo, la alta y compleja conflictividad presente en estos territorios, sumada a la multiplicidad de actores e intereses que convergen en los fenómenos de seguridad y convivencia ciudadana, hacen de los observatorios un mecanismo necesario para el seguimiento, evaluación y formulación de políticas públicas que atiendan los fenómenos señalados.

Es importante reconocer que no solo los municipios capitales e intermedios requieren establecer mecanismos de seguimiento a la seguridad y convivencia; por el contrario, existen muchos otros municipios que presentan dinámicas altamente conflictivas, que exigen la coordinación e intervención de múltiples instituciones, como la Policía, las Fuerzas Militares, las instituciones judiciales y la sociedad civil. En estos pequeños municipios y en todos aquellos en donde no exista la capacidad institucional y financiera para implementar y sostener un observatorio, es importante identificar con claridad cuáles son los eventos prioritarios en términos de seguridad y convivencia, y coordinar esfuerzos conjuntos entre las fuentes primarias de información y las autoridades competentes en el tema para enfrentarlos.

Para los municipios pequeños puede ser útil buscar alianzas con observatorios departamentales o de municipios más grandes cercanos a su territorio, con el objetivo de aprovechar las capacidades fiscales, humanas y políticas para la generación de análisis y propuestas que atiendan fenómenos de seguridad y convivencia ciudadana comunes.

En el caso de municipios pequeños, para que los observatorios sean eficientes, es recomendable que estén enmarcados en la estructura territorial del departamento, debido sobre todo a las dificultades económicas y de recurso humano que existen en la mayoría de municipios del país. En algunos casos, la conformación de observatorios obedece también al tamaño de la entidad territorial y la ocurrencia de los hechos; en muchos casos los actos delictivos y de violencia son difusos y numéricamente reducidos, y por ello no amerita construir observatorios a nivel municipal<sup>26</sup>. En consecuencia, es necesario privilegiar la construcción, consolidación y desarrollo de los observatorios como una estructura organizacional de carácter departamental, y permitir además reconstruir el vínculo entre las políticas nacionales y las locales<sup>27</sup>.

Respecto a la labor del observatorio y a sus principales productos, es importante enfatizar que estos no se deben convertir en sistemas de información paralelos a los sistemas oficiales; estos únicamente se nutren de esta información para la formulación

<sup>26</sup> En el caso de ciudades como Bogotá, Cali, Cúcuta y Medellín, se hizo evidente y necesaria la instalación de observatorios locales, debido al porcentaje y concentración de hechos delictivos.

<sup>27</sup> A lo largo de la historia en el país se ha podido observar una ruptura entre las propuestas nacionales y las municipales. Los departamentos deberán concentrar sus esfuerzos en consolidarse, por medio de los observatorios, en un puente que conecte la política nacional con la local.

de alternativas de solución ante las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana.

El análisis generado por los observatorios no se limita a la realización de documentos descriptivos de las dinámicas delincuenciales de sus territorios; su esfuerzo debe concentrarse en entender e interpretar las distintas realidades que enfrentan sus jurisdicciones, y generar propuestas de políticas de convivencia y seguridad ciudadana que sean efectivas para la resolución de los principales problemas identificados. Es deseable que desarrollen la capacidad de producir análisis prospectivos, en los que anticipen las diferentes situaciones de inseguridad que podrían afectar a sus municipios o departamentos.

Los productos deben estar enfocados a la producción de análisis complejos de las situaciones de violencia que afectan los territorios. Por esto, se recomienda a

los observatorios regionales, y aquellos municipales y departamentales que se encuentren en capacidad de hacerlo, realizar análisis desde una perspectiva regional, en la que se identifiquen los eventos de violencia que afectan la región. Estos análisis son particularmente pertinentes para identificar fenómenos que migran a lo largo de un territorio, la dinámica intermunicipal de ciertos delitos, la ubicación territorial del origen y/o la causa de algunos delitos, etc.

Por último, se subraya la necesidad de fortalecer los canales de comunicación, socialización y difusión de información de los observatorios, debido a que es a través de estos instrumentos que se dan a conocer los productos, tanto a las autoridades como a los ciudadanos, al tiempo que se fortalecen las capacidades de influencia de los observatorios en la toma de decisiones y en el seguimiento de sus propuestas de intervención.

## BIBLIOGRAFÍA

1. CISALVA (2008). *Guía metodológica para la replicación de observatorios municipales de violencia*. Cali, Colombia: Centro Editorial CATORSE SCS.
2. DANE (2008). Metodología Línea Base de Indicadores. *Cartilla de diseño, construcción e interpretación de indicadores* (versión No. 1 - Restringida para discusión). Bogotá, Colombia.
3. DNP - Presidencia de la República (2006). Documento Visión Colombia II Centenario 2019. *Fomentar la cultura ciudadana*. Propuesta para discusión. Bogotá, Colombia.
4. Fundación MSI - Programa Cimientos - Presentación Consejo Consultivo USAID (2008). *Avance en la implementación de observatorios regionales de convivencia y seguridad ciudadana*. Bogotá, Colombia.
5. Organización Mundial de la Salud - Organización Panamericana de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C.
6. Red Nacional de Observatorios del Delito (RNOD) (2008). *Guía básica sobre cómo deben ser presentados los datos de violencia*. Bogotá, Colombia: Casa Editorial Nexos Municipales.
7. USAID - Fundación MSI - Programa Cimientos - Jerónimo Castillo (2009). *Propuesta estratégica y metodológica para el desarrollo de un observatorio de convivencia y seguridad ciudadana en un departamento de Colombia*.

## Observatorios analizados y consultados

- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) - Secretaría de Gobierno de Bogotá.  
<http://www.ceacsc.gov.co/>
- Observatorio Social de Cali.  
<http://www.cali.gov.co/ObservatorioS.php>
- Observatorio Metropolitano de Cali - Policía Nacional.
- Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) - Secretaría de Gobierno de Medellín.  
<http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/AdmonContenido/EstadisticasGobierno/DocumentosEstadisticasGobierno.htm?idPagina=1135?idPagina=1135>
- Observatorio del Delito de Pasto - Secretaría de Gobierno.

- Observatorio de Paz Integral (Magdalena Medio).  
<http://www.opi.org.co/>
- Red Nacional de Observatorios del Delito - Policía Nacional.  
[http://oas.policia.gov.co/portal/page?\\_pageid=596,503892&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://oas.policia.gov.co/portal/page?_pageid=596,503892&_dad=portal&_schema=PORTAL)

## Siglas

SIEDCO - Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional.

INMLyCF - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

CRNV - Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

FONSECON - Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

SPOA - Sistema Penal Oral Acusatorio, de la Fiscalía General de la Nación.

DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.