



Iniciativas prometedoras
y buenas prácticas
en gestión de información
en seguridad ciudadana **2022**

FUNDACIÓN

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia

PRÓLOGO

Desde el año 2012, Fundación Paz Ciudadana ha buscado reconocer experiencias basadas en información que buscan prevenir el delito y la violencia, facilitando el intercambio de éstas entre instituciones públicas y privadas de Hispanoamérica.

En este contexto, durante el año 2021, ejecutamos el “X Concurso Internacional sobre Iniciativas Prometedoras y Buenas Prácticas en Gestión de Información en Seguridad Ciudadana”, el cual tuvo como propósito seguir difundiendo iniciativas prometedoras y/o buenas prácticas basadas en la gestión de información en el ámbito de la seguridad y justicia.

La versión de este concurso buscó reconocer aquellas iniciativas que, en los últimos años, han logrado poner en marcha innovaciones basadas en la gestión de información para mejorar la efectividad de los servicios vinculados a la prevención de violencias y delitos y/o persecución penal en barrios y ciudades. Recibimos más de 30 postulaciones provenientes de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela, las cuales buscaban: (i) mejorar la comprensión del fenómeno de la violencia y delincuencia; (ii) promover herramientas que contribuyan a mejorar la gestión de las instituciones del sistema de seguridad y justicia; (iii) contribuir a la solución de problemas vinculados al fenómeno de la violencia y la delincuencia.

La presente publicación cuenta con la selección de 10 iniciativas, las cuales se destacan por su coherencia, evaluada a través de un formulario inicial completado por cada postulante y que respondía, principalmente, a una cadena causal para explicar la iniciativa, y por presentar mayormente los siguientes atributos: (i) se presenta una solución a un problema identificado; (ii) se presentan resultados atribuibles a esta o bien una estrategia para medirlos (en caso de que aún se encontrara en ejecución); (iii) se presentan distintos

métodos a los tradicionales (o bien se incorporan innovaciones a los métodos existentes; (iv) se exhibe potencial de réplica y/o de transferibilidad a otras entidades; y (v) se exhiben grados de internalización de a nivel institucional, además de sustentabilidad organizativa y técnica).

Entre las iniciativas seleccionadas que ponemos a disposición encontramos, principalmente, instituciones del nivel central (como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú), órganos de persecución penal (como el Ministerio Público tanto de Chile como de Perú), gobiernos regionales / locales (como la Alcaldía de Medellín, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno de Mendoza) y, por primera vez, una iniciativa de una organización comunitaria (Organización Vecinal de Seguridad UBS-UV20 de la comuna de Ñuñoa, en Santiago de Chile).

Algunas de estas iniciativas fueron parte de la XIIª Conferencia Internacional “Desafíos para la seguridad de nuestras ciudades”, realizada durante el mes de octubre de 2021 y que tuvo como objetivo exhibir iniciativas y estrategias que contribuyan en la prevención del crimen y la violencia, así como también la promoción del uso de información y la evidencia empírica para generar mejores políticas públicas.

DANIEL JOHNSON
DIRECTOR PAZ CIUDADANA



ÍNDICE

4

Policiamiento y resolución de problemas intermunicipales en puntos calientes

36

Observatorio del Narcotráfico de la Fiscalía de Chile

10

Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA: Gestión de información criminológica para su uso en la política criminal

41

Explotando la microgeografía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

17

Índice de Temor Ciudadano: una aproximación a la medición del miedo en la ciudad de Medellín

47

Fugitivos de la justicia: Foco investigativo tipo para la investigación y persecución de prófugos, desde el análisis criminal

23

Mejoras en la persecución penal a partir de la introducción de metodologías exploratorias de series de tiempo en el análisis criminal

52

Plan de trabajo con la comunidad: Diálogos vecinales

30

Modelo de gestión del conocimiento en violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes: Identificación, prevención, persecución y protección

56

Unidades básicas de seguridad (UBS): Una forma de organización vecinal para la prevención del delito y el levantamiento de información territorial

Policiamiento y resolución de problemas intermunicipales en puntos calientes

Carolina Appiolaza¹

Observatorio Provincial de Seguridad Ciudadana.
Ministerio de Seguridad, Gobierno de Mendoza.

Abstract

El proyecto “policiamiento y resolución de problemas intermunicipales en puntos calientes” fue ejecutado en una zona neurálgica del Área Metropolitana de la Provincia de Mendoza (AAM) que concentra al hospital y la terminal de buses más importante de la provincia. Se trata de una intervención ejecutada entre septiembre de 2019 a marzo de 2020 por el Ministerio de Seguridad del Gobierno de Mendoza y dos municipios -Municipalidad de la Ciudad de Mendoza y Municipalidad de Guaymallén- en el marco de un programa nacional DAMI (Programa de Desarrollo de Área Metropolitana del Interior)². La iniciativa tuvo su origen en un acuerdo entre autoridades provinciales y municipales para abordar los problemas de seguridad en una zona considerada de suma importancia en la dinámica urbana. La estrategia adoptada fue consensuada y diseñada a partir de la elaboración previa de un diagnóstico local de seguridad³, basado en la producción de información cuantitativa y cualitativa y en la aplicación de metodologías participativas. La finalidad del proyecto fue mejorar la percepción de seguridad de la zona. El propósito u objetivo general fue reducir la cantidad de robos y hurtos, mejorar el entorno físico construido y articular estrategias para mejorar la situación de personas en situación de vulnerabilidad. La experiencia tuvo como resultado el fortalecimiento de las capacidades de gestión e intervención interagencial y la solución conjunta de 615 problemáticas territoriales de tipo ambientales, sociales y de seguridad. La evaluación de impacto, por medio de la prueba de diferencia en diferencias, arrojó que el policiamiento permitió una reducción general del 15% para el total de delitos y circuitos.

Palabras claves: policiamiento, municipios, puntos calientes, prevención, seguridad.

1. INTRODUCCIÓN

La zona de implementación de la iniciativa constituye uno de los puntos centrales de circulación vehicular y actividad comercial de la provincia. En ella interactúan la Terminal de Ómnibus -nodo de las conexiones terrestres urbanas, interurbanas, provinciales y nacionales de la Provincia- y el Hospital Central -un nosocomio de alta complejidad que, tanto en términos de recursos de

salud como en capacidad de internación, es el más importante de la Región Cuyo-. Por otra parte, allí confluyen el Acceso Este, principal arteria de circulación vehicular hacia el Este del país y el Acceso Norte, vía de conexión con las provincias del Norte. La zona es definida fundamentalmente como “zona de paso”, debido a la centralidad de una circulación peatonal y vehicular constante e intensiva y a la afluencia de una profusa vida comercial. El territorio se caracteriza por un complejo entramado de conflictividades y disputas en torno al espacio público que afectan considerablemente la convivencia ciudadana y, por tanto, requieren de abordajes interdisciplinarios y multiagencial.

En lo estrictamente referido a problemáticas locales de seguridad, los resultados del diagnóstico local de seguridad efectuado señalaron la existencia de dinámicas delictivas vinculadas principalmente al robo o hurto: la ocurrencia cotidiana de arrebatos, hurtos o robos (con mayor o menor grado de violencia) es una problemática ampliamente reconocida y que ocurre con frecuencia. Tanto los reportes al CEO-9114 como los hogares y comercios encuestados dieron cuenta de la incidencia de este tipo de delitos, resaltando la característica de ser oportunistas y de baja complejidad. Los resultados de la encuesta de victimización aplicada indican que, durante los doce meses previos a la ejecución de la iniciativa, el 32% de los comercios fue víctima de robo de dinero, mercadería u otros objetos. De éstos, un tercio sufrió más de uno de los hechos mencionados. Mientras tanto, en el mismo periodo más del 50% de los hogares encuestados fue víctima de algún tipo de robo y en la mitad de los casos sufrieron más de un delito.

La cantidad de homicidios es baja. Entre 2010 y 2018, en la zona se registraron un total de seis homicidios dolosos.

Según las distintas fuentes consultadas, las estrategias de supervivencia callejeras fueron identificadas como factores que afectan la convivencia ciudadana, aun cuando éstas no se encuentren vinculadas a la inseguridad o a experiencias de victimización. Por un lado, se destacan las distintas formas de autoempleo o empleo informal que se desarrollan en la vía pública, como la de cuidado y lavado de vehículos o la venta de mercadería ilegal. La situación de personas que viven en la vía pública también fue identificada como una problemática social relevante.

Durante el proceso de diagnóstico también pudieron ser identificados distintos conflictos en torno al espacio público y la convivencia ciudadana. En el 75% de los casos, los comerciantes consultados identificaron como al consumo de alcohol y de drogas en las calles cercanas a los locales como el problema más relevante. El vandalismo también aparece como problemático, principalmente en las proximidades de la Terminal de Ómnibus, en donde el 21% de los comercios señalaron haber sufrido hechos de este tipo. En todas las zonas, el 60% de los comercios que los sufrieron señalaron que sucedió más de una vez. Asimismo, en relación con las percepciones de seguridad, ciertos espacios públicos fueron identificados como peligrosos.

Las alternativas de abordaje fueron ampliamente analizadas y discutidas en el marco de la realización del diagnóstico local de seguridad, el cual incluyó a autoridades policiales de la zona y funcionarios municipales. Finalmente, se adoptó como estrategia integral un modelo de “policiamiento por puntos calientes” (hot spots policing, en inglés) articulado entre la policía de la provincia de Mendoza y las áreas de seguridad de los dos municipios intervinientes.

El “policiamiento por puntos calientes” consiste en la identificación de los micro territorios urbanos que concentran la mayor cantidad de delitos con la finalidad de desarrollar en ellos acciones de patrullaje y vigilancia focalizadas (ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017); Braga et al. (2012); BID (2018); Blattman et al. (2017)). Es un tipo de intervención cuyo propósito es reducir los niveles de criminalidad y mejorar la percepción de seguridad en los lugares intervenidos. En este caso, el tipo de modelo se concibió de manera integral, incorporando la gestión intermunicipal de problemáticas de tipo social y situacional ambiental. Las actividades operativas implementadas incluían el patrullaje policial a pie con circuitos y frecuencias específicas, con un perfil de proximidad. Además, se realizaba un registro de problemas observados en terreno con dispositivos móviles y una plataforma virtual. Tales reportes eran procesados por un equipo técnico de monitoreo. Se efectuaban las derivaciones correspondientes con el fin de que las áreas públicas con incumbencia -especialmente gobiernos locales- gestionaran la resolución de los problemas. La intervención permitió reducir determinados tipos de delito, mejorar aspectos del entorno construido y atender las problemáticas de personas en situación de vulnerabilidad.

¹ Subdirectora de Gestión y Análisis de Información. Ministerio de Seguridad, Gobierno de Mendoza. Correo electrónico: cappelaza@gmail.com

² Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI I). Proyecto: Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de Seguridad Ciudadana para el AMM. Préstamo BID 2499/OC-AR.

³ Diagnóstico Local de Seguridad Terminal de Ómnibus y Hospital Central, Ciudad de Mendoza y Guaymallén. Proyecto: Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de Seguridad Ciudadana para el AMM.

⁴ CEO-911 Centro Estratégico Operacional. Ministerio de Seguridad, Provincia de Mendoza.

⁵ Encuesta de Diagnóstico Integral de Seguridad. Ciudad de Mendoza Guaymallén. Proyecto: Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de Seguridad Ciudadana para el AMM.

2. METODOLOGÍA

Diagnóstico local de seguridad

La iniciativa de “policiamiento y resolución de problemas intermunicipales en puntos calientes” forma parte de un proceso más amplio de experiencias de diagnóstico e intervención en distintas zonas del AMM que tuvieron el propósito de potenciar y desarrollar las capacidades estatales para la gestión de información y coordinación interagencial en la prevención local del delito.

La instancia de la intervención en esta zona fue precedida por el desarrollo de un diagnóstico local de seguridad. Este estuvo encuadrado por estándares y lineamientos internacionales (Husáin, 2017) bajo un diseño metodológico de naturaleza exploratoria, con métodos híbridos de investigación social en la tradición de la investigación participativa (Contreras, 2002).

Desde un enfoque cuantitativo, se construyó un perfil sociodemográfico y delictual a partir del análisis de datos secundarios provenientes de fuentes diversas, tales como la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) y la Subdirección de Gestión y Análisis de la Información del Ministerio de Seguridad, área que a su vez reúne estadísticas del Ministerio Público fiscal, el Centro Estratégico de Operaciones (CEO) sobre llamadas al 911, entre otras fuentes.

Para producir información cualitativa desde el territorio, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a referentes vecinales, municipales y policiales con inserción en la zona. También se llevaron a cabo recorridos exploratorios con registro fotográfico. Además, se desarrollaron instancias participativas (mapeos colectivos y talleres de priorización de problemas) con referentes vecinales, educativos y comerciantes convocados por los municipios.

Al finalizar la fase de recolección, sistematización y análisis de la información se elaboró un documento diagnóstico de política pública. Mediante este instrumento se puso a disposición de las agencias involucradas un set de problemáticas identificadas y el conocimiento obtenido sobre ellas, haciendo de insumo para la planificación de una intervención local.

Sobre esta base se priorizó el abordaje de la dinámica de robos y hurtos en el espacio público, teniendo en cuenta las singularidades de la zona (circulación masiva, deterioro urbano, informalidad laboral callejera, percepción general negativa sobre la zona, etc.).

Selección del tipo de estrategia y diseño del proyecto de intervención

La estrategia escogida entre el Ministerio de Seguridad provincial y los gobiernos municipales fue un modelo combinado de policiamiento focalizado por puntos calientes y abordaje interinstitucional de problemáticas del tipo situacional ambiental y socio-comunitarias.

El objetivo de la experiencia era generar, en el corto plazo, resultados en la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad. En este marco, el modelo de intervención escogido posee múltiples virtudes desde el punto de vista teórico:

- Un policiamiento focalizado basado en el análisis predictivo promete eficacia en la reducción sin desplazamiento del delito.

- Un policiamiento de proximidad (recorridos a pie y entrevistas a vecinos) que produce en forma sistemática y rutinaria información del territorio (reportes con dispositivo móvil) promueve pequeñas acciones cotidianas de los gobiernos locales y provinciales. A su vez, ese nuevo modo de presencia policial y municipal en el territorio mejora la percepción ciudadana contribuyendo a mejorar el vínculo con los espacios públicos en cuestión.

- Por último, este modelo contribuye al desarrollo de capacidades técnicas de los municipios (áreas de seguridad) y del gobierno provincial (Observatorio Provincial de Seguridad Ciudadana y Unidad de Acción Preventiva) para gestionar información al servicio de la prevención en seguridad. El análisis de datos geoespaciales, el diseño de circuitos de patrullaje, la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto, la coordinación interinstitucional de tareas operativas, la intervención del entorno construido y el abordaje de situaciones socio-comunitarias para prevenir conflictividad social y delito, son algunos ejemplos de prácticas que no son parte de la cultura institucional de las agencias de gobierno involucradas en la gestión de la seguridad ciudadana.

Bajo estas premisas, se diseñó un proyecto de policiamiento integral, de seis meses de duración, para ser implementado en dos etapas continuas de tres meses cada una.

La población objetivo fueron los comerciantes, residentes y transeúntes de la zona. La finalidad de la iniciativa fue contribuir a mejorar la seguridad en la zona de implementación. Se estableció como objetivo general de la iniciativa reducir la cantidad de robos y hurtos, mejorar el entorno físico construido y articular estrategias para mejorar la calidad de vida de personas en situación de vulnerabilidad.

En esta instancia de diseño, se estableció la responsabilidad de implementación a cargo del Ministerio de Seguridad (Observatorio Metropolitano de Seguridad, Dirección General de Policías, Dirección de Planeamiento Operativo), el IUSP (Instituto Universitario de Seguridad Pública), la Municipalidad de Capital (Subsecretaría de Seguridad) y la Municipalidad de Guaymallén (Dirección de Seguridad).

En un nivel más específico de gestión, se estableció un esquema de roles compuesto por una dirección del proyecto, un equipo de coordinación, un equipo de análisis y un equipo operativo de implementación.

Tabla 1. Estadísticas generales del índice de temor ciudadano



Fuente: Elaboración propia.

Análisis y diseño del dispositivo de patrullaje

El diseño concreto de los patrullajes requirió un trabajo técnico previo de análisis de las llamadas al CEO-911 sobre algunas categorías específicas de delitos: robos o hurtos, asalto a mano armada y sustracción de automotores. Una primera aproximación permitió identificar los puntos de eventos en el mapa de la zona. Posteriormente, se construyó un mapa de interpolación de núcleo con llamadas del año 2018 en el Gran Mendoza, con un análisis de densidades absolutas, con ancho de banda adaptativo y un tamaño de muestra mínimo de 10 eventos. A partir de allí, se extrajo un mapa del área de estudio a intervenir sobre el promedio ponderado de interpolaciones rasters calculadas para 2017, 2018 y parte de 2019.

En la fase analítica siguiente, se realizó un mapa de puntos calientes o hot spots mediante la confección de una grilla de 75m x 75m de lado, a partir de la distancia promedio obtenida por el cálculo NNH (nearest neighborhood, “vecinos más próximos”). Es decir, se agruparon los eventos por mayor cercanía. A partir de allí, se volvieron a calcular las llamadas de CEO-911, pero en este caso se le asignó a cada punto de evento de llamada un segmento de calle (eje medio de arteria desde una intersección hasta otra) que se encuentra más cercano.

En síntesis, el método implementado combinó elementos de análisis predictivo y recorridos exploratorios, concluyendo en la determinación de “puntos de anclaje” (lugares de parada o permanencia de parejas de policías), “segmentos de patrullaje” (circuitos críticos que el personal recorre a pie durante 45 minutos) (Kopper, 1995), “segmentos de rotación” (rutas óptimas para realizar el “traslado” de una patrulla desde un punto de anclaje al próximo dentro del grupo) y un “data clock” (matriz con días y horarios). Finalmente, para posibilitar la evaluación de impacto, se estableció un “área de tratamiento” y un “área de control” (Gelman y Hill, 2007).

El núcleo organizativo del trabajo de campo estuvo integrado por personal policial y municipal. Se afectó un cuerpo permanente de efectivos policiales divididos en dos turnos, a los cuales acompañaban un número variable de agentes municipales. Cada turno, a su vez, se distribuyó en parejas en los ocho puntos de anclaje definidos en el análisis. A cada pareja se les proveyó de un radio con frecuencia policial y un teléfono celular con una aplicación diseñada para la carga de novedades. A través de esta, los efectivos registraban la jurisdicción municipal del evento, la geolocalización, el punto de anclaje al cual este correspondía, una breve reseña y una asociación primaria del evento con una fotografía que permitiera luego evaluar respuestas. A partir de allí, un equipo de análisis derivada los eventos a la agencia de gobierno correspondiente, quienes asignaban un número de gestión a fin de además de monitorear la actividad de los equipos en terreno.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

Actividades implementadas

Por tratarse de una experiencia de intervención inédita, en las semanas previas se debieron gestionar diferentes recursos para poder realizar las tareas operativas de policiamiento, como así también su monitoreo y evaluación. Entre dichas actividades, pueden mencionarse los acuerdos interinstitucionales y la capacitación al personal operativo, así como la obtención de software y soporte tecnológico para el monitoreo y gestión de reportes, el análisis de hot spots, el diseño de circuitos de patrullaje y, entre otras, la producción de datos sobre victimización para contar con una línea de base.

Un primer hito fue construir el modelo de gestión multiagencial de la intervención. Esto se logró a partir de una serie de reuniones en las cuales se establecieron acuerdos entre las autoridades del Ministerio de Seguridad, la Dirección General de Policías y los dos municipios intervinientes. El objetivo fue planificar la implementación, comprometer los recursos humanos necesarios y establecer parámetros eficientes de gestión. Sobre estas bases, se determinó un organigrama funcional, una agenda de trabajo, un calendario de ejecución y un esquema de recursos.

Durante el mes de agosto de 2019, se llevó a cabo el análisis preliminar. Esto implicó -como primer hito- la determinación de puntos calientes, la delimitación de zonas de tratamiento y zonas de control y la realización de recorridos de a pie en la zona. Aquí se determinaron ejes de patrullaje, rotación y puntos de anclaje. Esto permitió tener en forma temprana una estimación precisa de la cantidad de efectivos que serían necesarios para la implementación. Todo este proceso fue guiado por un experto externo y un equipo a su cargo⁶, quienes simultáneamente capacitaron al equipo de analistas del Observatorio Provincial y de los dos municipios intervinientes.

Dos semanas antes del inicio del policiamiento, se efectuaron tres jornadas de capacitación intensiva al personal policial y municipal en las instalaciones del Instituto Universitario de Seguridad Pública. Durante los encuentros, se aplicó una encuesta al personal asignado a las tareas operativas. El objetivo fue conocer con mayor profundidad su perfil y sus percepciones sobre el modelo de policiamiento. Se relevaron aspectos tales como experiencia de trabajo, perfil de formación y opiniones sobre el tipo de metodología a implementar. Como cierre, dos semanas antes del inicio del policiamiento, se efectuaron tres jornadas de capacitación intensiva al personal policial y municipal en las instalaciones del Instituto Universitario de Seguridad Pública. Durante los encuentros, se aplicó una encuesta al personal asignado a las tareas operativas.

Durante la primera semana de septiembre se aplicó la encuesta de percepción y victimización, la cual, además de profundizar en el conocimiento de la zona, sería tomada como insumo para medir el impacto del proyecto al finalizar su ejecución, en abril de 2020. La implementación del operativo inicial de aplicación de la encuesta se desarrolló como instancia de formación de los cadetes del Instituto Universitario de Seguridad Pública (IUSP) y del personal de las áreas de seguridad de cada uno de los municipios implicados. Participaron 30 cadetes del IUSP y más de 14 de agentes de las áreas de seguridad de las municipalidades de Capital y Guaymallén. El operativo fue coordinado por técnicos del Observatorio Provincial de Seguridad. El Ministerio de Seguridad de la Nación⁷ aportó el soporte tecnológico, el diseño muestral y el procesamiento de los datos primarios. La Dirección Provincial de Informática del Gobierno de Mendoza suministró celulares para la aplicación de las encuestas mediante formularios en línea.

Intervención

La ejecución del policiamiento propiamente dicho tuvo una duración de 26 semanas. Comenzó a implementarse durante la segunda semana de septiembre de 2019 por personal de la UAP⁸ y de los dos municipios intervinientes. Fue interrumpida por las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) -en el contexto de la pandemia por COVID-19- durante la segunda semana de marzo de 2020.

Desde la segunda semana de septiembre hasta la tercera de noviembre, se implementó la primera etapa. El objetivo fue ejecutar los patrullajes en los circuitos establecidos durante el análisis e implementar acciones y estrategias de policía de proximidad y policía orientada a problemas (Sherman, 2013). También se buscó derivar a las áreas municipales y/o provinciales correspondientes las situaciones relacionadas con el entorno físico construido y con personas en situación de vulnerabilidad.

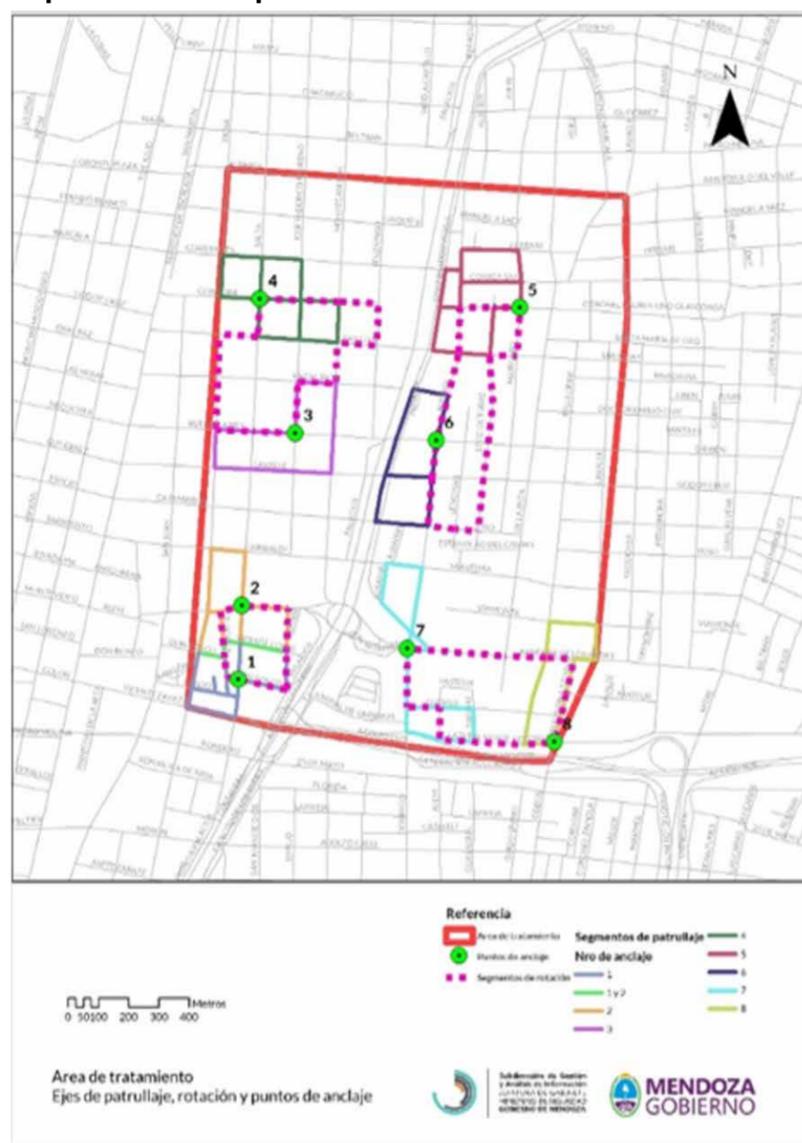
El núcleo organizativo del trabajo de campo estuvo integrado por personal policial. Se afectaron un total de 38 efectivos policiales divididos en dos grupos de 19 policías cada uno, a los cuales acompañaban un número variable de preventores de la municipalidad de Ciudad. Cada grupo a su vez se distribuyó en parejas en los ocho puntos de anclaje. De acuerdo con la data clock desarrollada durante la etapa de análisis, los circuitos se implementaron en los siguientes horarios: lunes a viernes de 15:00 a 23:00 horas.; sábados de 16:00 a 00:00 horas.; domingos de 17:00 a 00:00 horas. Las parejas efectuaban un recorrido a pie por el primer circuito de patrullaje, permanecían 15 minutos en el punto de anclaje e iniciaban la rotación por la segunda zona de patrullaje, en la que previamente ya había hecho su recorrido a pie la otra pareja policial asignada a la zona.

⁶ Mg. Lic. Gastón Pezzuchi. Superintendente de Análisis Criminal - Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Master of Science in Geographical Information Science & Systems - Universidad de Salzburgo. Magister en “Explotación de datos y gestión del conocimiento” - Universidad Austral - BA. Magíster Internacional en Sistemas de Información Geográfica - UNIGIS MASTERS - Universidad San Francisco de Quito, Ecuador. Diplomado Superior en Sistemas de Información Geográfica - Universidad San Francisco.

⁷ A través de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia.

⁸ Unidad de Acción Preventiva, dependiente de la Dirección General de Policías del Ministerio de Seguridad de la Provincia.

Figura 2.
Implementación del policiamiento en el territorio



- 4 circuitos
- 8 puntos de anclaje
- 436 segmentos de calle en el AOI (área de interés o tratamiento)
- Hospital Central: 73 segmentos
- Pque. O'Higgins: 90 segmentos
- Costanera Este: 172 segmentos
- Term. Ómnibus: 101 segmentos
- 132 segmentos de patrullaje y rotación

Fuente: Elaboración propia.

Al finalizar la primera etapa, se concretó la primera evaluación de impacto en base a los registros del CEO-911. Esta consistió en el análisis de los registros administrativos por parte del equipo de análisis. Los resultados fueron informados a la mesa de coordinación y la dirección del proyecto.

Debido a la buena recepción de la iniciativa por parte de vecinos y comerciantes de la zona y a los resultados satisfactorios en términos de llamadas al CEO-911, se acordó dar continuidad a la experiencia según los tiempos previstos (seis meses). Es así como inmediatamente después, y sin cese del trabajo de campo, dio comienzo la segunda etapa de implementación, con una duración de tres meses, hasta marzo de 2020. A continuación, luego de la segunda quincena de marzo, se efectuó la segunda evaluación de impacto en base a las llamadas al CEO-911. Como se ha mencionado, la segunda ola de la encuesta de percepción y victimización no pudo ser aplicada debido a la llegada de la Pandemia COVID 19.

4. RESULTADOS ASOCIADOS

Respecto de la cantidad de robos y hurtos, asaltos a mano armada y hurtos agravados de automotores, para evaluar los resultados de impacto en materia de incidencia delictiva, y evaluar posibles desplazamientos y difusión de beneficios, se emplearon las pruebas estadísticas de Diferencia de Desplazamiento Ponderado (Wheeler y Ratcliffe, 2018), Cociente de Desplazamiento Ponderado (Bowers y Johnson, 2003; Guerette 2009; Ratcliffe, s.f.), la Prueba de Efectos Netos Totales (Guerette 2009) y el análisis de regresión por diferencia en diferencias (DiD). En este caso, se analiza a la diferencia entre las variaciones ocurridas en la zona de tratamiento, donde se implementa el policiamiento, y las variaciones en las zonas de control⁹. Estas últimas se obtienen a través de un análisis denominado Pareamiento por Puntaje de Propensión o PSM (por sus siglas en inglés -Propensity Score Matching-) que busca la mayor proximidad de parámetros delictuales y sociales entre las calles que integran el área de tratamiento y el resto de las calles de los municipios analizados. Así, puede entenderse el comportamiento y evolución natural que el fenómeno criminal tendría en las zonas de tratamiento, observando la evolución de las zonas de control. Para el caso, se observaron las llamadas al CEO-911 clasificadas en robos o hurtos, hurto agravado de automotor y robo con uso de armas -los mismos indicadores que fueron utilizados para construir los puntos calientes y sus respectivos circuitos de patrullaje-.

La prueba de diferencia en diferencias arrojó que la razón de la tasa de incidencia (IRR, por sus siglas en inglés -Incidence Rate Ratio-) para el total de delitos y circuitos es de 0,85, sugiriendo que el policiamiento permitió una reducción general de 15,0%. De igual manera, según la distribución por tipo de delito, para asalto a mano armada, el IRR de 0,98 indica una reducción de 1,7%. Para hurto agravado de automotor, el IRR de 0,8 indica una baja de 18,7% y para hurto o robo, el IRR de 0,83 indica una baja de 17,0%. En cuanto a los coeficientes según el circuito de patrullaje, en el circuito del Hospital Central se observa un IRR de 1,08 y evidencia un efecto porcentual de +8,1% (no significativo).

Sin embargo, en el circuito Parque O'Higgins, el IRR de 0,96 indica un efecto de reducción de -3,9%, en el circuito Costanera Este, el IRR 0,80 muestra un porcentaje de reducción de -19,7%. Finalmente, para el circuito de Terminal de Ómnibus, el IRR muestra una reducción de -11,3%.

En el caso del análisis de diferencias de desplazamiento ponderado (WDD) para el total de delitos observados y circuitos de tratamiento, el puntaje-Z es de -0,87, lo que indica que el programa logró un resultado positivo en la reducción del crimen. No obstante, los valores no llegan a ser estadísticamente significativos. El Cociente de Desplazamiento Ponderado (WDQ) presenta un valor de -0,059, lo que indica que el efecto del programa posee un mayor impacto sobre la incidencia que el desplazamiento hacia zonas aledañas al área de tratamiento, mientras que el Efecto Neto Total (TNE) de 57,106 indica reducciones netas durante el período de intervención.

La finalidad del proyecto era mejorar la percepción de seguridad de la zona, disminuir la tasa de victimización y mejorar la percepción sobre las fuerzas de seguridad. Para medir resultados en tales indicadores, se diseñó una encuesta de victimización y percepción de dos cortes, al inicio y al final de la intervención, para ser aplicada a los vecinos y comerciantes de la zona de intervención. Lamentablemente, la segunda encuesta que permitiera analizar variaciones en materia de victimización y percepción al finalizar el proyecto no pudo realizarse, debido a las restricciones sanitarias que impuso la pandemia de COVID-19 en el país. Sin embargo, cabe ponderar como resultado satisfactorio la construcción del instrumento -disponible para futuras experiencias- y la contribución de la información recabada y sistematizada a partir de la aplicación de la primera encuesta de victimización -línea de base- al diagnóstico general de la zona.

Por otra parte, respecto a la mejora del entorno físico construido y la articulación de estrategias para mejorar la situación de personas en situación de vulnerabilidad, el resultado esperado era dar la mayor cantidad de respuestas posibles que excedan al enfoque policial. Durante la implementación de los patrullajes se registraron un total 1.154 eventos reportados por el equipo de implementación a partir de la observación directa y las entrevistas rutinarias con vecinos. En promedio, significaron 44 eventos reportados por semana. El 43% (496 eventos) estuvo relacionado con el aspecto situacional-ambiental, que abarcaba luminaria pública y privada, residuos y escombros, carpeta asfáltica, cordones, cables del tendido eléctrico, arbolado público, cloacas y agua potable. Por otra parte, el 40% de los eventos (462 eventos) estuvo relacionado con la identificación de personas por medidas pendientes, comisión de delitos o faltas. Finalmente, el 2% (26 eventos) estuvo asociado con la identificación y asistencia de personas en situación de vulnerabilidad social.

El 32% de los eventos (369) pudo ser resuelto en el lugar por el personal de campo, tanto efectivos policiales como preventores municipales. El 37% (439) fue derivado a los municipios, de los cuales el 40% (175) fue resuelto y el 28% (124) se encontraba en proceso de resolución al finalizar la ejecución del proyecto.

⁹Mg. Lic. Gastón Pezzuchi. Superintendente de Análisis Criminal - Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Master of Science in Geographical Information Science & Systems – Universidad de Salzburgo. Magister en "Explotación de datos y gestión del conocimiento" – Universidad Austral – BA. Magíster Internacional en Sistemas de Información Geográfica – UNIGIS MASTERS – Universidad San Francisco de Quito, Ecuador. Diplomado Superior en Sistemas de Información Geográfica – Universidad San Francisco.

De las entrevistas realizadas a vecinos, surgieron 150 eventos (13% del total) relacionados con demandas de seguridad. Estas fueron derivadas a las áreas correspondientes y se atendieron mediante tareas operativas en los horarios y zonas referidas como problemáticas por los ciudadanos (maniobras operativas con intervención de algunos cuerpos especiales (8) puestos fijos (21), patrullajes preventivos (39), procedimientos por contravenciones (3), entre otros).

Por último, y a partir de los datos anteriormente expuestos, puede señalarse como un resultado secundario relevante el hecho de que la experiencia permitió ejercitar la capacidad de abordaje interinstitucional de problemáticas territoriales de tipo ambientales, sociales y de seguridad. De la misma manera, contribuyó a incorporar y capacitar al personal policial y municipal en un modelo de prevención de seguridad con un perfil de proximidad y orientado a problemas. El diseño organizacional y el sistema de gestión de información y realizar seguimiento ya se encuentra disponible para futuras intervenciones.

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

La presente iniciativa destaca el rol de los observatorios en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana. En este caso, se diseñó una estrategia de prevención basada en evidencia científica y orientada a la evaluación de resultados que permitió dar respuestas no fragmentadas a situaciones de carácter comunitario, social y ambiental en territorios colindantes. Se construyeron indicadores de desempeño policial que responden a un modelo preventivo, acercando la policía a la comunidad y aproximándose a una nueva dimensión del servicio público.

Tanto el Ministerio de Seguridad como los municipios involucrados mostraron capacidad para gestionar soluciones desde un enfoque multiagencial. La articulación estuvo respaldada por voluntades políticas institucionales confluyentes. Sin esto último, la gestación e implementación del modelo no hubiera sido posible. Otros factores claves fueron la utilización de tecnologías digitales para procesar los reportes del equipo policial y la coordinación entre los referentes técnicos del Observatorio y los municipios para gestionar y hacer seguimiento de los eventos. La coordinación en los niveles superiores de decisión estuvo acompañada de una acertada interacción en el nivel operativo.

En general, la estrategia de policiamiento focalizado en puntos calientes mostró ser eficaz para disminuir los robos y hurtos. Sin embargo, los resultados no son homogéneos en todos los circuitos. Es importante identificar qué micro territorios y qué tipos específicos de delitos se presentan menos permeables a la intervención y ameritan delinear acciones complementarias que acompañen este tipo de estrategias.

Los datos de monitoreo y las entrevistas realizadas al personal operativo permitieron identificar puntos críticos que ameritan ajustes y/o atención en futuras intervenciones:

- El personal policial afectado al proyecto pertenecía a la Unidad de Acción Preventiva (UAP) y no poseía experiencia en la interacción diaria con vecinos y transeúntes. Esto requirió un proceso de adaptación. Se estima que dicho proceso requirió aproximadamente cuatro semanas.

- Durante la marcha del proyecto, la necesidad de orientación del personal en el abordaje de los diferentes eventos se hacía presente en forma constante. Sobre todo, debido a que buena parte de los efectivos eran jóvenes y tenían poca experiencia en territorio. En la práctica, esta función pedagógica fue llevada a cabo por los oficiales responsables de los equipos de implementación.

- El personal operativo no contaba con herramientas para afrontar situaciones complejas no atendibles desde un enfoque estrictamente policial. Un ejemplo de ello son personas con problemas de salud mental o en situación de indigencia o vulnerabilidad social con las que se trabajó durante el proyecto.

- Ante las emergencias ocurridas en los circuitos aledaños a la zona de policiamiento surgían tensiones con los operadores del CEO y el personal de comisarías, principalmente porque se esperaba que, de alguna manera, el personal de policiamiento estuviera disponible. Esto entraba en conflicto con el imperativo metodológico de sistematicidad y no interrupción de los recorridos.

- También se presentaba la situación, en algún punto inversa, de que la actividad del policiamiento generaba novedades que las comisarías debían atender, por ejemplo, el traslado de personas detenidas y aprehendidas. En algunos casos esto era percibido como una recarga de las actividades habituales de la dependencia.

- Otro aspecto complejo fue mantener la motivación y compromiso del personal policial operativo debido a lo rutinario y estructurado del patrullaje.

- La interacción con los vecinos y recibir información sobre los avances del proyecto fue señalado como un elemento motivacional para los efectivos policiales. La realización no prevista inicialmente de controles biométricos o vehiculares también contribuyó en este aspecto.

A partir de lo aprendido en la evaluación de los procesos y de los resultados observados en la evaluación de impacto, se plantea la importancia de impulsar futuras experiencias de policiamiento realizando algunos ajustes al diseño sobre la base de las siguientes recomendaciones:

- Respecto a la capacitación de los efectivos policiales y del personal municipal, contemplar algún tipo de taller durante las primeras semanas del periodo de implementación, de modo que sirva para evacuar dudas e incorporar nuevos contenidos no transferidos en la instancia preparatoria.

- Incorporar el rol de formador en la figura del responsable de turno o de supervisión en el diseño de proyecto.

- Respecto a la discusión sobre la magnitud temporal óptima de implementación, si se desea optar por proyectos de policiamiento de corta duración, no se recomienda intervenciones menores a los tres meses.

- Al nivel de coordinación, se recomienda incluir reuniones con referentes de áreas de desarrollo social y salud en las actividades preparatorias. Esto es a los fines de poner en común los recursos, canales y procedimientos para abordar o reportar situaciones que ameriten una intervención especial de dichas áreas.

- Respecto a los contenidos de las capacitaciones, se recomienda incluir contenidos mínimos de gestión de situaciones que implican vulnerabilidad social.

- Incorporar algunos procedimientos policiales aislados que interrumpen la rutina del patrullaje a pie y brinden a los efectivos nuevos aprendizajes y desafíos.

- Diseñar intervenciones de policiamiento paralelas en distintos puntos de la ciudad que amplíen la disposición de puntos de anclaje para rotar el personal.

- Incluir experiencias de policiamiento como parte de la formación policial en el IUSP (Instituto Universitario de Seguridad Pública).

- Reforzar los acuerdos interinstitucionales previos y los canales de comunicación materializados en protocolos de actuación para el centro de llamadas (CEO), comisarías y equipo policial en terreno (UAP).



REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017). Intervención en puntos calientes del crimen en Bogotá D.C. Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia.

Banco Interamericano de Desarrollo (2018). ¿Cómo evitar el delito urbano?: El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía uruguaya. Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay. p. cm. — (Monografía del BID; 591).

Blattman, C., Green, D., Ortega, D. y Tobón, S. (2017). Place-Based Interventions at Scale: The Direct and Spillover Effects of Policing and City Services on Crime. National Bureau of Economic Research. Working Paper Series. October 2017.

Bowers, K.J., y Johnson, S.D. (2003). Measuring the geographical displacement and diffusion of benefit effects of crime prevention activity. *Journal of Quantitative Criminology*, 19(3), 275–301.

Bowers, K., Johnson, S., Guerette, R.T., Summers, L., y Poynton, S. (2011). Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives. *Campbell Systematic Reviews*, 2011.3.

Braga, A., Papachristos, A., y Hureau, D. (2012). Hot spots policing effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 8 (8), 1–96.

Chainey, S., Estévez-Soto, P., Pezzuchi, G., y Serrano-Berthet, R. (2021). Policiamiento en puntos calientes en cuatro ciudades de la Argentina: Evaluación de impacto y proceso. Documento de trabajo UCL-BID.

Ciani, E., y Fisher, P. (2020). Dif-in-Dif Estimators of Multiplicative Treatment Effects. *Journal of Econometric Methods*, 8(1) 1–10.

Contreras, R. (2002). La Investigación Acción Participativa (IAP): Revisando sus metodologías y sus potencialidades p. 9-18. En Durston, J. y Miranda, F., Experiencias y metodología de la investigación participativa. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Gelman, A., y Hill, J. (2007). *Data analysis using regression and multilevel / hierarchical models*. New York: Cambridge University Press.

Guerette, R.T. (2009). *Analyzing crime displacement and diffusion (Tool Guide Number 10)*. Washington, D.C.: Center for Problem Oriented Policing.

Husain, S. (2017). Guía sobre las auditorías locales de seguridad. Síntesis de la práctica internacional. Foro Europeo para la Seguridad Urbana.

Koper, C. (1995). Just enough police presence: Reducing crime and disorderly behavior by optimizing patrol time in crime hotspots. *Justice Quarterly*, 12(4): 649–672.

Maltz, M.D. (1996). From Poisson to the present: applying operations research to problems of crime and justice. *Journal of Quantitative Criminology*, 12(1), 3–6.

Shuttleworth, M. (2008). Diseño cuasiexperimental. <https://explorable.com/es/diseño-cuasi-experimental>.

Ractliffe, J.F. (1964). The significance of the difference between two Poisson variables: An experimental investigation. *Journal of the Royal Statistical Society, Series C*, 13(2), 84–86.

Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA: Gestión de información criminológica para su uso en la política criminal

Mariella Valcárcel Angulo¹
José Huaytalla Quispe

Dirección General de Asuntos Criminológicos, Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos del Perú.

Abstract

El Observatorio Nacional de Política Criminal José Hurtado Pozo – INDAGA es una iniciativa del Consejo Nacional de Política Criminal que permite contar con información contrastada y de calidad para generar políticas públicas contra la criminalidad. Este organismo presenta un enfoque innovador dentro de la política pública peruana, pues apuesta por el diálogo directo entre la política pública y el saber criminológico, contando con procesos mucho más cercanos a la evaluación constante de resultados desde una visión interdisciplinaria, considerando las dimensiones jurídicas, económicas, políticas, sociales, psicológicas y criminológicas. Además, innova en la metodología de análisis, utilizando estrategias cualitativas y cuantitativas, así como el uso de software de estadística, análisis de datos cualitativos y sistema de información geográfica. Los resultados del Observatorio INDAGA en beneficio de los funcionarios y servidores públicos, como de la ciudadanía en general, son verificables y contrastables. La implementación de esta iniciativa ha permitido generar una metodología dirigida a comprender el fenómeno de la criminalidad, encaminando la labor a la producción de investigaciones criminológicas y el debate de las políticas públicas sobre criminalidad y violencia, incidiendo de manera concreta sobre la política criminal del Estado peruano. Como tal, representa un aporte valioso dentro de la experiencia de la gestión pública y la generación de conocimiento para con la reducción de la criminalidad y la violencia en la región.

Palabras clave: observatorio, información criminológica, política criminal, evidencia.

1. INTRODUCCIÓN

De manera global, medir las tendencias de la delincuencia resulta un proceso complejo dada la limitada disponibilidad de datos (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), 2016). Sin embargo, a partir del indicador de homicidio, se tienen aproximaciones a los delitos

violentos y a los niveles de violencia dentro de los países (UNODC, 2019). Los datos de América Latina y el Caribe, sumados al historial regional (homicidio en general, homicidio por razón de género, delitos relacionados a las drogas, delitos contra el patrimonio, corrupción, violación, trata de personas, delitos ambientales, principalmente), indican que la delincuencia mantuvo niveles altos o incluso aumentó en algunos países, a pesar de que se dieron avances sociales o la pobreza y la desigualdad de ingresos disminuyeron (Naciones Unidas, 2020a; Chioda, 2016).

De mantenerse la tendencia de la delincuencia en América Latina y el Caribe que la conduce a ser una de las regiones más desiguales y violentas del mundo, las metas planteadas en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 se verán afectadas para el 2030 (UNODC, 2019; Naciones Unidas, 2019). Para contrarrestar esta tendencia -no ajena al caso peruano- se necesitan diferentes tipos de datos que coadyuven con la generación de políticas basadas en las evidencias. Con datos de calidad, los formuladores de políticas conocerán los grupos etarios, las personas en riesgo y los infractores en los que se deben concentrar (Chioda, 2016). Es menester, entonces, contar con información sobre las tendencias de los fenómenos delictivos y conocer la evolución de los factores de riesgo, así como de las prácticas eficaces al momento de formular políticas amplias con base empírica (Naciones Unidas, 2020b).

Junto a lo anterior, además se reconoce que la delincuencia en el Perú es uno de los principales problemas que vive el país. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es el segundo problema que más preocupación generó en la población de 18 y más años (INEI, 2021). Datos similares obtuvo el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en las ediciones de su Encuesta Nacional Urbano Rural del 2015 y 2019. En la edición más reciente, un 43% consideró que la delincuencia era un problema que había aumentado durante el último año en su distrito (IEP, 2019).

En este contexto, el gobierno peruano asumió como problema público la inseguridad ocasionada por el delito y creó el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC), presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). Este Consejo reúne a los principales actores del sistema de justicia y persecución criminal del país con el objetivo de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado peruano (Ley N° 29.807).

No obstante, durante los primeros años de implementación, los miembros y representantes del CONAPOC advirtieron la necesidad de verificar y evaluar si las políticas y normativas desarrolladas e implementadas facilitaban resultados para afrontar los problemas específicos que generaba la criminalidad, dado que es un problema complejo y multicausal. Las dudas se generaron sobre cómo reorientar las acciones del Estado por encima de las ideas a priori, es decir, sobre qué fundamentos se debían basar las acciones para paliar los problemas relacionados a la seguridad ciudadana y cómo detectar las tendencias de fondo, superando los impulsos coyunturales. Además de los problemas respecto de la medición del delito y la violencia de larga data incluso a nivel de toda la región, y de la limitada producción estatal de investigaciones de carácter criminológico y poca incidencia en el diseño y seguimiento de políticas (Srur, 2014), era necesario contar con un organismo que profundice en el análisis y la diseminación de la información, frente a lo cual las instancias existentes en las instituciones del sector justicia presentaban limitadas posibilidades, ya que venían centrando sus esfuerzos en la recolección y gestión de datos, a manera de estadística genérica.

Subsecuentemente, el MINJUSDH estableció la necesidad de contar con un ente técnico que exclusivamente provea información y genere conocimiento criminológico sobre los factores que explican el origen, expansión e impacto de la violencia y la criminalidad, a fin de que el Consejo formule políticas y directrices basadas en evidencia empírica. Por esta razón, se constituye el Observatorio Nacional de Política Criminal José Hurtado Pozo – INDAGA (Observatorio INDAGA).

A este ente técnico, que depende orgánicamente de la Dirección General de Asuntos Criminológicos (DGAC) del MINJUSDH, al cumplir la labor de Secretaría Técnica del CONAPOC, se le encarga mantener el diálogo directo entre la política criminal y el saber criminológico, a través del desarrollo, promoción y difusión de estudios, diagnósticos y herramientas metodológicas que contribuyan a una implementación más efectiva de las estrategias públicas y no públicas en los ámbitos de prevención, investigación y represión del delito, justicia penal y ejecución de penas, y medidas de seguridad y penitenciaria, con un enfoque evaluativo y prospectivo.

¹ Directora General de Asuntos Criminológicos. Correo electrónico: mvalcarcel@minjus.gob.pe

2. METODOLOGÍA

El Observatorio INDAGA sostiene sus acciones bajo tres normas principales que rigen al MINJUSDH y al CONAPOC: i) Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, Reglamento de Organización y Funciones del MINJUSDH, artículo N° 59; ii) Ley N° 29.807, Ley del Consejo Nacional de Política Criminal; y, iii) Decreto Supremo N° 008-2012-JUS, Reglamento del Consejo Nacional de Política Criminal.

Bajo estas normas, se alinean sus objetivos (general y específicos). A su vez, los objetivos específicos se agrupan constituyendo cuatro ejes de trabajo según se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Objetivos y ejes de trabajo del Observatorio INDAGA

Objetivo general			
Gestionar conocimiento criminológico para su uso y soporte de la política criminal del Estado peruano.			
Primer eje	Segundo eje	Tercer eje	Eje transversal
<p>Generación de información y producción de conocimiento criminológico útil, oportuno y riguroso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con datos e información confiable, estratégica y apropiadamente sistematizada sobre la materia. • Generar evidencia empírica y formular recomendaciones como insumos para la política criminal. • Contar con soluciones tecnológicas para la gestión del conocimiento. 	<p>Contribuir con el uso de la evidencia criminológica en la política criminal del Estado peruano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorear los resultados de las intervenciones del Estado peruano en materia político criminal. • Identificar la problemática y potencialidades de las intervenciones del Estado peruano en materia político criminal. • Brindar asistencia técnica especializada a autoridades nacionales, regionales y locales y unidades que requieran información y/o conocimiento sobre la materia. 	<p>Desarrollar procesos de difusión de información y conocimiento criminológico en la sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar productos informativos y espacios de comunicación y retroalimentación, según tipo de usuarios. 	<p>Fortalecimiento institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con un equipo multidisciplinario y promover sus competencias. • Desarrollar vínculos de cooperación a nivel local e internacional.

Fuente: Elaboración propia.

La labor del Observatorio INDAGA se ciñe a la República del Perú con cobertura nacional y posibilidad de focalización a nivel regional, provincial y local.

Hasta la fecha, este organismo se ha centrado en el tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal, el sistema penitenciario, la intervención en barrios, y en fenómenos criminales como la trata de personas, la violencia sexual, el feminicidio, los crímenes patrimoniales, los ciberdelitos, la ciberviolencia escolar y los delitos ambientales. Los fenómenos trabajados responden al examen de la victimización, la violencia y la percepción de la inseguridad en el país, sobre la base del análisis de las estadísticas oficiales de seguridad ciudadana del Estado, los principales registros administrativos de las instituciones del sector justicia y vinculados a este, así como en la información generada por la sociedad civil y la academia. Los resultados de este examen son puestos a disposición del CONAPOC, en donde se dispone la profundización en el conocimiento y/o el impulso de cambios normativos, el diseño de una política pública, estrategia, plan o acción en la materia.

La población potencial está constituida por todas aquellas personas que pertenecen a instituciones públicas o privadas vinculadas a la prevención de violencias y/o delitos, así como las que se dedican a la persecución de éstos, además de quienes pertenecen a otros sectores que pueden estar asociados a la protección de determinados bienes jurídicos. En este último grupo, se incluye a la academia y a la ciudadanía en general.

La población objetivo o la población que está siendo beneficiada se encuentra constituida por los funcionarios y servidores de las instituciones que conforman el sistema de justicia del Perú, junto a quienes pertenecen a entidades que desarrollan acciones vinculadas a este sistema, destacando: la Policía Nacional del Perú (PNP), el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Instituto Nacional Penitenciario y el Programa Nacional de Centros Juveniles, además de los funcionarios y operadores del Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los Gobiernos Regionales.

De otro lado, para el cumplimiento de los objetivos, el Observatorio INDAGA desarrolla productos específicos, tales como documentos de investigación, boletines, documentos de trabajo e infografías, que pueden resultar del recojo de información primaria o secundaria. Además, lleva a cabo actividades de asistencia técnica, capacitaciones a funcionarios y servidores, entre otros. Para cada uno de los productos y/o actividades, dependiendo de su naturaleza y partiendo de un problema o necesidad, se plantean diseños metodológicos, las medidas y los análisis respectivos.

Por ejemplo, en la investigación sobre los perpetradores del feminicidio, se siguió un enfoque cuantitativo, se aplicó un muestreo probabilístico, se elaboró un cuestionario para el recojo de información primaria, para lo cual se empleó la técnica de la entrevista. El análisis de datos se realizó aplicando estadísticos descriptivos como medias y desviaciones estándares, así como análisis bivariados. Por otro lado, en la investigación del fenómeno del sicariato se siguió un enfoque cualitativo, desarrollándose entrevistas semiestructuradas. La entrevista se valoró como un medio para aprender el fenómeno y conocer las realidades de los participantes mediante su propio relato. Con esta información primaria, se procedió con el análisis de las características comunes y las situaciones diferenciadas en cada caso, así como de las experiencias y motivaciones expresadas por los participantes, teniendo presente en todo momento las consideraciones éticas. En ambos casos también se recogió información secundaria capturada principalmente del CEIC.

Asimismo, de acuerdo con el fenómeno estudiado, se procede con el recojo de información secundaria. Para tales efectos, además del CEIC, se capturan datos de las bases anonimizadas disponibles del INEI o en su defecto se realizan los respectivos requerimientos de información a los productores de los datos, dentro de las que se encuentran las unidades u oficinas estadísticas de la PNP, Ministerio Público, Poder Judicial, INPE, MIMP, entre otras.

En ese sentido, la muestra y estrategia de muestreo, así como las técnicas de levantamiento de datos y análisis que son utilizadas por el Observatorio INDAGA están en función al producto y/o actividad. De allí que en el levantamiento de datos pueda considerarse a la observación, las encuestas, las entrevistas (estructurada y semiestructurada), la revisión de fuentes abiertas o registros administrativos, entre otros.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La creación del Observatorio INDAGA se aprobó en la 3° Sesión del CONAPOC, del 13 de junio de 2013. Para su diseño y operatividad, se tomaron en cuenta los insumos y propuestas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Durante este proceso fue vital el aporte del doctor Víctor Prado Saldarriaga, Juez Supremo Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República, además de la conformación de un equipo de soporte administrativo y técnico. Asimismo, para el proceso de implementación se reconocieron y visitaron in situ importantes experiencias en países de América, lo que sirvió de insumo para la implementación del Observatorio.

El Observatorio INDAGA se implementó mediante proyecto de inversión pública (PIP) del año 2015, significó un esfuerzo de articulación importante

miembros y representantes del CONAPOC, además de personal especializado. Sin embargo, su inauguración se concretó el 27 de junio de 2016. El tiempo transcurrido desde su aprobación y su inauguración se vio influido por los requerimientos documentales de las diferentes instancias involucradas, lo cual fue superado con los mecanismos adoptados por la Secretaría Técnica del CONAPOC.

Actualmente, los objetivos del Observatorio INDAGA se concentran en tres ejes, derivándose las siguientes actividades:

Primer eje: Generar información y producir conocimiento criminológico útil, oportuno y riguroso. Aquí se incluyen las actividades para la elaboración de productos sobre temas penales, criminológicos y penitenciarios. Estos productos son:

- Documentos de investigación: Contienen un análisis profundo de los fenómenos criminales, con data de fuente primaria o secundaria, a través del trabajo de campo o de bases de datos públicas o proporcionadas por otros sectores, según corresponda.
- Boletines: Contienen data estadística actualizada y sistematizada de los fenómenos criminales, acompañados de literatura especializada, implican el diseño de un formato amigable.
- Documentos de trabajo: Contienen un informe especializado sobre determinado fenómeno criminal, a través del análisis de datos más complejos, presentados en una versión de ágil lectura.
- Infografías: Síntesis de investigaciones, recursos de investigación y/o data estadística sobre el fenómeno criminal, a través de un recurso gráfico amigable.
- Herramientas para la medición del crimen de mayor incidencia: Mapas, encuestas, entre otros.

Para el desarrollo de los productos mencionados y según su tipo, el Observatorio INDAGA realiza lo siguiente:

- Identificación de la necesidad: Incluye la recopilación de información sobre el tema, la búsqueda de antecedentes y el análisis de acciones frente a este.
- Planificación: Incluye la elaboración del protocolo de investigación o plan de trabajo (señala las acciones de monitoreo y evaluación).
- Gestión de compromisos institucionales: Establecimiento de acuerdos

intra-institucionales y/o intersectoriales, designación de equipos técnicos y planteamiento de estrategias.

- Gestión de información:
 - o Captura, sistematización, validación y actualización de registros/base de datos. Se ejecuta a fin de que los datos se presenten de manera estándar. Se incluyen tareas relacionadas a la seguridad de la información.
 - o Recolección, procesamiento y análisis de información. Se realiza según la información proceda de registros administrativos o requerimientos o mediante trabajo de campo. Se desarrolla el análisis de información y la redacción del informe.
- Gestión del diseño gráfico: Tareas para la elaboración de la pieza gráfica que será objeto de publicación y difusión.
- Validación y aprobación de productos: En primer lugar, con la realización de una mesa de expertos y, en segundo lugar, con las autorizaciones del sector para la presentación y/o publicación del producto.

Segundo eje: Contribuir con el uso de la evidencia criminológica en la política criminal del Estado peruano. Sobre la base de los contenidos de los productos del Observatorio INDAGA, se promueve la incidencia en la política criminal, a través de lo siguiente:

- Formulación de aportes, comentarios o recomendaciones a documentos de políticas.
- Participación en comisiones multisectoriales y comités estadísticos de la criminalidad.
- Asistencia técnica en reuniones bilaterales.
- Capacitación a funcionarios y servidores del sistema de justicia e instituciones relacionadas.
- Remisión de investigaciones a autoridades y funcionarios del sistema de justicia e instituciones relacionadas.

Tercer eje: Desarrollar procesos de difusión de información y conocimiento criminológico en la sociedad. En este eje, se incluyen las actividades para la facilitación del conocimiento, destacando:

- Participación de expertos: Implementación de la ventana de “Opiniones de

Expertos/as” donde se presenta un artículo sobre temas penales, criminológicos y penitenciarios mediante un diseño amigable para los lectores.

- Involucramiento de jóvenes profesionales: Implementación del Programa Criminólogos en Acción y promoción de participación de investigadores con artículos de opinión.
- Difusión en medios de comunicación: Publicación de resúmenes de investigaciones criminológicas o entrevistas a funcionarios en prensa (escrita y televisiva).
- Difusión en eventos libres y gratuitos: Realización del Congreso Nacional de Criminología y cursos en criminología y política criminal, certificados por el MINJUSDH.
- Difusión en página web: Los documentos que elabora el Observatorio INDAGA pueden descargarse de manera libre y gratuita, a través de las plataformas web institucionales.

Eje transversal: Fortalecimiento institucional, donde se destacan las acciones encaminadas a la promoción de las competencias de los recursos humanos a las cuales el equipo multidisciplinario del Observatorio INDAGA accede de manera libre y gratuita, como: seminarios, charlas, talleres, congresos, clases magistrales y diplomados. Asimismo, el equipo reporta sus actividades de acuerdo con el Subsistema de Gestión del Rendimiento del MINJUSDH, según lo estipulado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

Actualmente, en cuanto a recursos, el Observatorio INDAGA cuenta con un equipo multidisciplinario conformado por diez profesionales de diversas disciplinas, tales como: sociología, antropología, psicología, estadística, economía, derecho y diseño gráfico. A nivel de infraestructura, se cuenta con un espacio físico suficiente tanto para labores de oficina como para el desarrollo de eventos (auditorio), implementados con equipamiento necesario. En cuanto a software, se cuenta con herramientas suite ofimática y gestión documental, así como acceso a programas de diseño gráfico, estadísticos y de información geográfica.

Otro grupo de acciones que destacan son aquellas que procuran el desarrollo de vínculos de cooperación con actores clave, tales como reuniones interinstitucionales y entrevistas, que conducen a la negociación y suscripción de convenios o cartas de entendimiento.

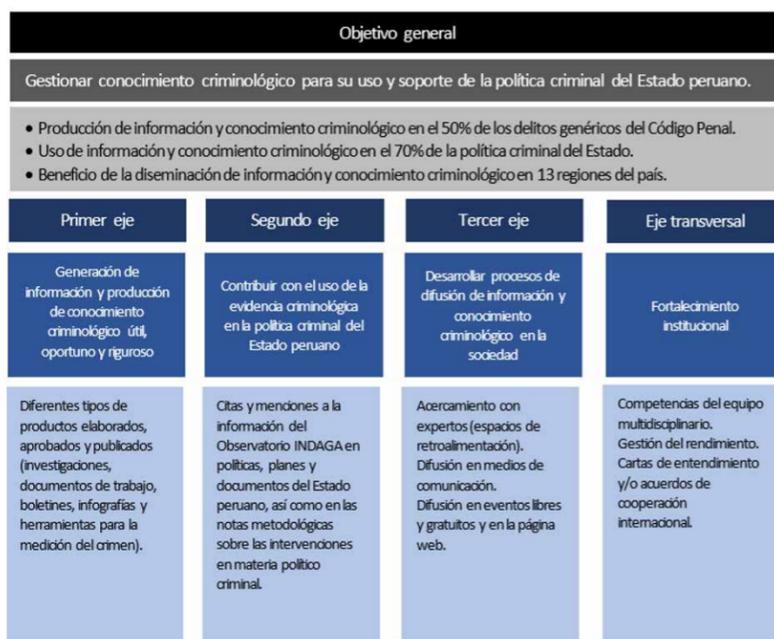
Finalmente, cabe mencionar que todas las acciones desarrolladas por el Observatorio INDAGA se sustentan en una planificación anual que es de

conocimiento e interés del CONAPOC. Esta planificación se alinea a las metas de los planes institucionales del MINJUSDH (Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Institucional, entre otros). Asimismo, ésta es objeto de monitoreo y evaluación por parte del equipo multidisciplinario y de conocimiento del coordinador del Observatorio INDAGA y de la directora de la DGAC del MINJUSDH, a través de reportes. Con ello, se espera superar posibles nudos que dificulten la consecución de las metas o fomentar los logros conseguidos.

4. RESULTADOS ASOCIADOS

Los resultados responden al siguiente esquema:

Figura 2. Esquema de resultados del Observatorio INDAGA



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al objetivo general, los resultados finales que se esperan cubrir se dividen en tres aspectos:

- Todos los operadores de las instituciones que conforman el sistema de justicia del Perú y las entidades que desarrollan o ejecutan acciones vinculadas a este sistema, disponen de datos e información confiables y apropiadamente sistematizados sobre nueve delitos genéricos del Código Penal peruano. A la fecha, se ha producido información y conocimiento criminológico en el 50% de ellos.

- Los operadores y tomadores de decisiones de las instituciones que conforman el sistema de justicia del Perú y las entidades que desarrollan o ejecutan acciones vinculadas a este sistema (a nivel nacional y regional), usan información y conocimiento criminológico en más del 80% de la política criminal del Estado peruano. Actualmente, se ha alcanzado el 70%.

- Los operadores de las 25 regiones del Perú pertenecientes a las instituciones que conforman el sistema de justicia del Perú y las entidades que desarrollan o ejecutan acciones vinculadas a este sistema, se benefician de la diseminación de información y conocimiento criminológico. Actualmente, se han alcanzado 13 de las 25 regiones.

De manera específica, en el primer eje, abocado a la generación de información y conocimiento criminológico, podemos indicar que el Observatorio INDAGA ha contribuido con los actores de la PNP con la realización del diagnóstico sobre ciberdelincuencia; en el Instituto Nacional Penitenciario y su Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios con la evaluación de factores de riesgo en la población penal; en el Ministerio del Interior con la evaluación del efecto de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, desplegando una encuesta vecinal en cuatro territorios de zonas de altas vulnerabilidades al crimen; en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, analizando el impacto de la violencia de género dirigida hacia las mujeres durante la declaratoria de emergencia por la COVID-19; a nivel del Gobierno Regional del Callao con la evaluación de la ciberviolencia escolar en casi 1.200 adolescentes en colegios públicos; y en el Programa Nacional de Centros Juveniles se ha concretado el Censo Nacional de Centros Juveniles.

Asimismo, el Observatorio INDAGA, a través de la elaboración, aprobación, publicación y presentación de 44 diferentes tipos de productos, está cumpliendo con los objetivos previstos en beneficio de los funcionarios y servidores de las instituciones que conforman el sistema de justicia del Perú y de las entidades que desarrollan o ejecutan acciones vinculadas a este sistema. A continuación, se presenta información sobre los productos:

- Investigación:** Se ha elaborado 16 investigaciones criminológicas sobre delitos ambientales, violencia de género, delitos patrimoniales, homicidios, feminicidios, ciberdelincuencia, sistema penitenciario, agresiones sexuales, trata de personas, adolescentes en conflicto con la ley penal y tráfico ilícito de drogas.

- Documentos de trabajo:** Se han elaborado dos documentos de trabajo sobre medición de resultados de Barrio Seguro y sistema penitenciario.

- Boletines:** Se han realizado trece boletines. Seis corresponden a boletines criminológicos y siete a boletines informativos.

- Infografías:** Se han realizado 12 infografías sobre los temas de feminicidio, homicidio, delitos patrimoniales, adolescentes en conflicto con la ley penal, sistema penitenciario, trata de personas y proceso de investigación criminológico.

- Herramienta para la medición del crimen:** Se ha logrado el acceso al Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana (Data-Crim).

Los resultados del segundo eje se expresan en las citas y menciones a la información del Observatorio INDAGA que se hacen en las políticas, planes y documentos del Estado peruano, así como en las notas metodológicas sobre las intervenciones en materia político criminal. Aquí, el Observatorio INDAGA ha contribuido con los objetivos a partir de ocho documentos de políticas. En las políticas de rectoría del MINJUSDH, la labor del Observatorio INDAGA ameritó un mayor involucramiento, que significó brindar asistencia técnica especializada sobre la materia. A continuación, se presentan los diferentes documentos de políticas:

- Uso de información del Observatorio INDAGA en las políticas nacionales:

- Política Nacional Penitenciaria al 2030, según Decreto Supremo N°011-2020-JUS.
- Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030, según Decreto Supremo N°017-2019-IN.
- Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación al 2030, según Decreto Supremo N°009-2021-IN.
- Política Nacional de Juventud, según Decreto Supremo N°013-2019-MINEDU.
- Política Nacional de Igualdad de Género, según Decreto Supremo N°008-2019-MIMP.

- Uso de información del Observatorio INDAGA en planes nacionales y regionales:

- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, aprobado según Decreto Supremo N°013-2019-IN.
- Plan de Acción de Seguridad Ciudadana 2020 del Gobierno Regional de Áncash.

- Uso de información del Observatorio INDAGA en metodologías para mejorar las estadísticas nacionales:
 - o Nota técnica metodológica para el cálculo de la tasa de homicidios en el Perú, aprobado por el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad – CEIC.
- Uso de información del Observatorio INDAGA en metodologías para el monitoreo y evaluación de las intervenciones del Estado peruano en materia político criminal:
 - o Modelo de seguimiento de la política criminal del Estado a partir de indicadores del 2016-2020, según Ley N°29.807, elaborado con el objetivo de construir un panel de indicadores que permita dar seguimiento a los avances de la política criminal abordada desde distintos sectores.

En cuanto al tercer eje, los resultados se expresan a través del acercamiento con expertos (espacios de retroalimentación), la difusión en medios de comunicación, en eventos libres y gratuitos y en la página web. A continuación, se detallan los resultados:

- Participación de expertos: Se cuentan con 33 artículos de opinión de expertos/as peruanos/as y extranjeros que han colaborado y difundido información y conocimiento criminológico.
- Difusión en medios de comunicación: Se han difundido los resultados de las investigaciones del Observatorio en prensa (escrita y televisiva) como nota periodística o a manera de entrevista. Entre los medios locales se encuentran los diarios: La República, El Comercio y El Peruano. Asimismo, a través del internet y las redes sociales, se han difundido casi 100 notas alusivas a las investigaciones del Observatorio INDAGA.
- Difusión en eventos libres y gratuitos: Se ha realizado el I y II Congreso Nacional de Criminología por el MINJUSDH, así como capacitaciones dirigidas al personal de la PNP, Instituto Nacional Penitenciario, Programa Nacional de Centros Juveniles y ciudadanía en general.
- Difusión en página web: El Observatorio INDAGA cuenta con una página web con casi un total de 53 mil descargas de los documentos publicados.

Finalmente, en cuanto al eje transversal, se observa que el Observatorio INDAGA ha cumplido con los objetivos propuestos, ya que se cuenta con un equipo multidisciplinario y se promueven sus competencias, fomentando la

gestión del rendimiento. Asimismo, sobre los vínculos de cooperación, el Observatorio INDAGA logró concretar una Carta de Entendimiento entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Proyecto Prevenir de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este documento se sustenta en aras de avanzar hacia la reducción de los delitos ambientales en el Perú.

Debe tenerse en cuenta que, si bien se tienen resultados importantes en cuanto a los objetivos planteados, aun es demasiado pronto para indicar que el Observatorio INDAGA ha alcanzado el fin con el que se gestó: contribuir con la disminución de los niveles de criminalidad en el país. El indicador formulado para su medición considera el porcentaje de reducción de los niveles de criminalidad en el país (índice de victimización) al quinto año, recogido a partir de las estadísticas oficiales del INEI. De acuerdo con esta institución, en el periodo 2015-2019, la población de 15 años y más de edad del área urbana, víctima de algún hecho delictivo, pasó de 30,8% en el 2015 a 26,6 en el 2019 (INEI, 2021).

Sobre el particular, a pesar de que en el fin propuesto influyen muchos otros factores, dado que es un problema multicausal, el Observatorio INDAGA viene coadyuvando con lo propuesto a través de su contribución hacia una mejor toma de decisiones de los miembros y representantes del CONAPOC y la proposición y ejecución de programas, planes, y estrategias en base a evidencia empírica, puesto que la falta de información empírica al momento de tomar las decisiones de política criminal determina no solo una omisión de los legisladores al crear las normas, sino también evidencia el problema que tiene el Estado para generar aquella, habiéndose detectado problemas en las fuentes de información, las unidades de análisis, el seguimiento y monitoreo de la información y de cómo se interpreta ésta (MINJUSDH, 2013). En ese sentido, su contribución alienta el camino hacia el imperio de una política criminal reflexiva, sin embargo, no cabe duda de que la implementación de una política pública, como es el caso de la política criminal, requiere de un proceso colectivo y, sobre todo, multisectorial; resultado de una visión sistémica y transversal.

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

Las estadísticas sobre el fenómeno de la delincuencia en el país, aunque limitadas, dan cuenta de que las instituciones del sector justicia o vinculadas a este no tienen resultados eficaces para contrarrestar la delincuencia, por lo que deben adoptar medidas para que estas instituciones cumplan con sus cometidos (Prado Saldarriaga, 2014).

En este camino, la huella que deja el desarrollo de una política que se basa en evidencia es notoria (Dammert, 2017). De allí que la incidencia del Observatorio

INDAGA en la política pública representa un avance importante en la “tecnificación de la política criminal”.

Dado que la política criminal depende de los responsables de la formulación de políticas, además de los legisladores, es necesario que éstos cuenten con datos e información confiable y rigurosa para asegurar que las políticas se formulen de manera amplia y se ajusten a las necesidades y los problemas concretos (Naciones Unidas, 2020b). Sobre el particular, el análisis criminal puede ser considerado una actividad con un fin para generar información para la toma de decisiones y también como una función indispensable que apoya a las instituciones en los retos que enfrentan al intentar reducir los delitos y sus consecuencias en la sociedad, generando conocimiento sobre qué funciona y qué no, y por qué (Tudela, 2015).

De otro lado, debe tenerse en cuenta que una mejor comprensión de los fenómenos de la violencia y el crimen coadyuvará con que el uso de recursos públicos sea más eficiente. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, se podrían prevenir 30% más crímenes utilizando los mismos recursos. Además, la entidad menciona que solo el 8% de los 300 programas para combatir la inseguridad ciudadana analizados se diseñó considerando evidencia empírica sobre costo y efectividad. Ante los índices de criminalidad, el uso de evidencia para priorizar el gasto público en seguridad resulta fundamental. Aunado a ello, una mejor difusión y promoción de los estudios empíricos y político criminales podría facilitar la canalización de las actuaciones de los diferentes actores de la política criminal hacia una mayor racionalidad, en cuanto al uso moderado de las medidas de encarcelamiento o la extensión de la justicia reparadora (Tamarit, 2007).

En cuanto a los factores claves o fortalezas que coadyuvan al Observatorio para que pueda trabajar de manera adecuada y desarrolle sus funciones de la mejor manera, es posible identificar varios aspectos. En primer lugar, es importante mencionar el factor talento humano y la diversidad de conocimientos y disciplinas de los miembros del equipo. Asimismo, tener un perfil integrador que permita ver el fenómeno desde todas las aristas. Segundo, estar actualizado y al tono con la innovación técnica. Tercero, mantener estándares de calidad del dato. Cuarto, enfocarse en productos concretos y puntuales. Quinto, la internalización a nivel institucional, sustentabilidad económica, organizativa y técnica y de los proyectos emprendidos -esto es sumamente relevante para la sostenibilidad. Sexto, la búsqueda de asociación y redes con las diferentes instituciones y personas ligadas al campo de la criminología y seguridad ciudadana, a manera de alianzas estratégicas. Séptimo, apuntar a la repercusión o visibilidad de los productos generados de manera constante, pues los datos o estudios que no son considerados por los tomadores de decisiones o la población no son útiles a la ciudadanía. Por último, apostar por el monitoreo y evaluación constante de lo

planificado, a nivel de acciones, indicadores y metas. Esto se logró con el apoyo y aceptación de los involucrados, la formación de un equipo para ello, la utilización de herramientas para recabar información, entre otras acciones.

Por otro lado, las limitaciones más relevantes son los cambios de gobierno, aspecto que genera desafíos a largo plazo por los cambios de autoridades y servidores públicos, lo cual acarrea un retraso en la ejecución de las actividades para recolectar información, así como emprender proyectos previstos, pues los intereses de la nueva gestión no pueden coincidir con lo planificado. También se puede afirmar que existe una escasa cultura para el intercambio de datos y/o información en los diferentes sectores, así como una reticencia a la evaluación externa de resultados. En ese sentido, se ha trabajado con los representantes de las instituciones involucradas sobre la ventaja de tener datos abiertos, actualizados y de evaluaciones externas para encontrar oportunidades de mejora en la gestión pública. Asimismo, se ha invitado a diversos sectores para el desarrollo de investigaciones conjuntas.

Respecto de la sostenibilidad del Observatorio INDAGA, ésta se viene dando en función a la planificación y los acuerdos adoptados en el CONAPOC, así como a través de la internalización a nivel institucional, sustentabilidad económica, organizativa y técnica. Ahora bien, en aras de la replicabilidad de esta iniciativa, se considera que los intercambios de conocimientos y experiencias impulsados a través de los Gabinetes Binacionales de países constituyen oportunidades importantes. En estos espacios, el Observatorio INDAGA ha logrado incluso compartir espacios de intercambio con sus pares de Colombia y Bolivia.

Como perspectiva de trabajo futuro, el Observatorio INDAGA aspira a promover herramientas que contribuyan a mejorar la gestión, sobre todo de las instituciones regionales, provinciales o locales del sistema de seguridad y justicia.

Finalmente, indicamos que el Observatorio INDAGA es una iniciativa del CONAPOC que ha buscado crear una entidad que permita brindar al Consejo una evaluación de sus productos y recoger información contrastada y de calidad con la que generar las políticas públicas de seguridad ciudadana y contra la criminalidad. Este organismo representa un enfoque innovador dentro de la política pública, pues reconoce la idea de contar con evidencia, es decir, apuesta por el diálogo directo entre la política criminal y el saber criminológico, siendo un proceso mucho más cercano a la evaluación constante de resultados desde una visión interdisciplinaria considerando los extremos jurídicos, económicos, políticos, sociales, psicológicos y criminológicos, además de innovar en la metodología de análisis utilizando diferentes estrategias.



REFERENCIAS

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2016). 5° Informe internacional. Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: Las ciudades y la nueva agenda urbana. Montreal, Canadá.

https://cipc-icpc.org/wp-content/uploads/2019/09/3.CIPC_5e-RI_ES_7sept.pdf

Chioda, L. (2016). Fin a la violencia en América Latina. Una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta. Grupo Banco Mundial.

Dammert, L. (2017). Violencias y criminalidad en las principales ciudades andinas. Desafíos y recomendaciones de políticas públicas. Banco de Desarrollo de América Latina.

https://www.researchgate.net/publication/320161773_Violencias_y_criminalidad_en_las_principales_ciudades_andinas_Desafios_y_recomendaciones_de_politicas_publicas

Srur, J. (ed.) (2014). ¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). Perú: Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana 2015-2019. Visión Departamental, Provincial y Distrital.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1805/libro.pdf

Instituto de Estudios Peruanos (2019). IEP Informe de Opinión Especial sobre seguridad ciudadana. Encuesta Nacional Urbano Rural.

<https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/03/Informe-OP-Marzo-2019-7-Seguridad-ciudadana-3.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013). Documento de trabajo N°01: La delincuencia en el Perú: propuesta de intervención articulada. Consejo Nacional de Política Criminal.

<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/07/Documento-de-Trabajo-No-01.pdf>

Naciones Unidas. (2020a). Estrategias amplias de prevención del delito orientadas al desarrollo social y económico.

<https://undocs.org/pdf?symbol=es%2FA%2FCONF.234%2F4>

Naciones Unidas. (2020b). Prevención del delito de base empírica: estadísticas, indicadores y evaluaciones en apoyo de prácticas eficaces.

<https://undocs.org/es/A/CONF.234/8>

Naciones Unidas. (2019). Edición especial: Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (E/2019/68).

<https://undocs.org/sp/E/2019/68>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Estudio mundial sobre el homicidio 2019.

https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf

Prado Saldarriaga, V. (2014). Inseguridad ciudadana, criminalidad y justicia penal. Lex 14(12), 135-159.

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v12i14.620>

Tamarit, J. (2007). Política criminal con bases empíricas en España. Política criminal: Revista electrónica semestral de políticas públicas en materias penales, 10(3), 1-16.

https://repositori.udl.cat/bitstream/handle/10459/1/10962/a_8_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tudela, P. (2015). Recomendaciones y estándares para un análisis criminal más eficaz en organizaciones de prevención del delito y persecución penal en América Latina.

<https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/recomendaciones-y-estandares-para-un-analisis-criminal-mas-eficaz-en-las-organizaciones-de-prevencion-del-delito/>

Índice de Temor Ciudadano: una aproximación a la medición del miedo en la ciudad de Medellín

Jessica Salazar Vásquez¹

Sebastián Emilio Henao Bedoya²

Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (SISC), Alcaldía de Medellín.

Abstract

Medellín, con una tasa de 15 homicidios por cada cien mil habitantes para el año 2020, ha sido una de las ciudades con mayor reducción en su nivel de violencia homicida en Colombia durante los últimos años. De igual forma, en 2020 se presentó una reducción marcada en todos los indicadores delictivos, tales como hurto en todas sus modalidades, denuncias por extorsión, desplazamiento forzado intraurbano, violencia intrafamiliar, y violencias sexuales, entre otros. Una parte que explica esas reducciones está causada por la pandemia. No obstante, al preguntar a sus habitantes por su percepción de seguridad, el 20% manifestó sentirse muy inseguro en sus barrios y el 60% en la generalidad de la ciudad. Estos y otras valoraciones ciudadanas dan cuenta de formas de representación de la inseguridad y el temor ciudadano que no se recogen de forma exhaustiva en las estadísticas delictivas.

Por ello, el objetivo de esta iniciativa es implementar un marco metodológico que permita analizar el temor de la ciudadanía que integre la percepción a nivel barrial, provincial (comunal) y de ciudad, con el fin de complementar los indicadores ya existentes de seguridad y convivencia. Además, se quiere conocer mejor los determinantes de la percepción de seguridad basados en algunas características delictivas, demográficas, de infraestructura y socioeconómicas que inciden en estos niveles de temor. Los resultados permitirán establecer al temor como una categoría de análisis de la seguridad y generar recomendaciones en torno a este factor, orientados desde una perspectiva preventiva, focalizada y orientada hacia la transformación de los espacios físicos con el fin de incidir no solamente en la reducción del delito, sino también en la sensación de seguridad de los habitantes de la ciudad.

Palabras clave: delito, percepción de seguridad, inseguridad, temor.

1. INTRODUCCIÓN³

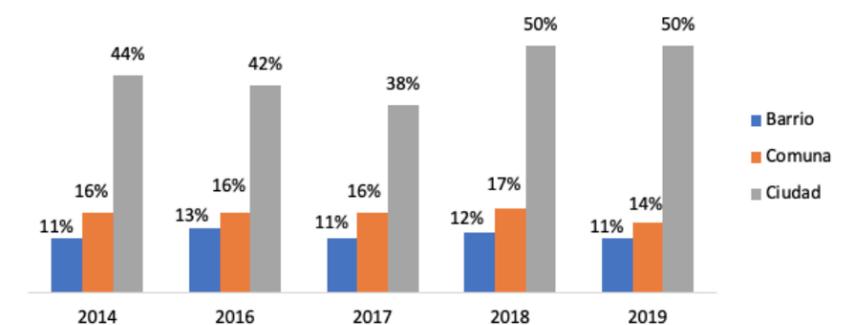
En su historia reciente, Medellín se ha caracterizado por ser una ciudad particularmente violenta en un país particularmente violento. En concreto, a pesar de la intensidad del conflicto armado interno en la ruralidad del país, Medellín fue la ciudad con el mayor número de masacres⁴ en el período reciente (CNMH, 2017). Desde mediados de la década de los ochenta, con el auge de los carteles de narcotráfico en el país, la ciudad fue testigo de unos repertorios de violencia que llevaron su tasa de homicidio a niveles tales como 395 homicidios por cada cien mil habitantes (en adelante, hpcmh) en 1991. Sin embargo, desde entonces, se sucedieron varios ciclos violentos cada vez menos intensos y cada uno con sus actores particulares (Henao y Rey, 2019). Esta disminución en la intensidad se materializó en una tasa de homicidios de 14,2 hpcmh en 2020 y una tasa proyectada de 15,6 hpcmh para 2021⁵, los niveles más bajos desde el año 1975.

Así, a pesar de un pasado violento, desde el año 2014 la tasa de homicidio se encuentra por debajo de los 30 hpcmh, disminuyendo su tendencia de forma constante. Esta caída en el nivel de violencia es particularmente notable en el caso de los homicidios asociados al accionar de las estructuras delincuenciales que hacen presencia en la ciudad. Mientras que en 2015 se registraron 248 de estos homicidios, en 2020 éstos correspondieron a 164 casos (-33%). De igual forma, los enfrentamientos entre estructuras registrados a partir de 2015 ocupan cada vez una menor escala geográfica de la ciudad y una menor intensidad con respecto a su duración.

La magnitud de estas cifras que ciertamente deben generar preocupación entre la ciudadanía, los medios de comunicación y los tomadores de decisiones, han guiado el discurso de la seguridad de la ciudad (y del país) durante las últimas décadas y, por lo tanto, se ha caído en la ligereza argumentativa de asociar como sinónimos los conceptos de seguridad y temor (Kessler, 2009), y de considerarlos equivalentes a la tasa de homicidios. En efecto, esta simplificación del fenómeno de la violencia lleva asociado el riesgo de invisibilizar un sinnúmero de fenómenos y manifestaciones que inciden en la percepción de seguridad de los habitantes y que se evidencia en el hecho de que, a pesar de tener la tasa de homicidio más baja de los últimos 46 años según la última Encuesta de Percepción de Seguridad realizada por el Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia, SISC, el 14% de los habitantes se siente muy

inseguro en su comuna, mientras el 50% se siente de igual forma en Medellín (ver Gráfico 1). Esta situación es altamente preocupante considerando que el sentirse a salvo en sus ciudades es una de las condiciones necesaria para el ejercicio derecho a la ciudad según lo manifiesta Lefebvre (1968).

Gráfico 1. Percepción de inseguridad en Medellín, 2014-2019.



Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

Desde el marco teórico explorado por Kessler (2009), una reducción en los delitos no necesariamente está acompañado de una reducción en los niveles de temor de la ciudadanía. Como se mencionó, esto puede deberse a que el indicador no recoge todas las variables del miedo en la ciudad, y, además, al hecho de que no todas las personas denuncian los delitos. Por ejemplo, en 2020, sólo el 43% de las personas encuestadas víctimas de hurto manifestó haber denunciado el hecho.

¹Analista de gestión del conocimiento del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). Correo electrónico: jessicasalazarv.sisc@gmail.com

²Analista cualitativo del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). Correo electrónico: emiliohenao.sisc@gmail.com

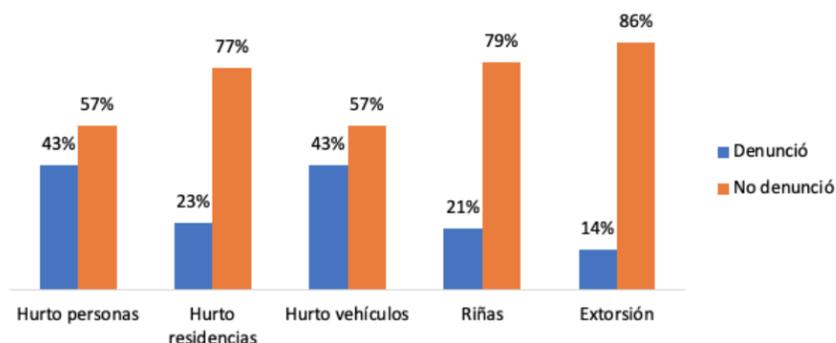
³Las cifras hasta el año 2003 son obtenidas de las Estadísticas Vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). A partir de 2003 la fuente de información es el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), observatorio de la Alcaldía de Medellín.

⁴Una masacre es definida como todo hecho violento en el que son asesinadas cuatro o más personas.

⁵Tasa proyectada con información hasta el 28 de septiembre de 2021.

Lo anterior conlleva un reto desde tres aristas: i) es necesario reducir mediante estrategias reactivas y preventivas la ocurrencia de hechos delictivos; ii) es urgente la creación de estrategias para fomentar la confianza institucional y facilitar el proceso de denuncias (ver Gráfico 2); y iii) es necesario comprender los determinantes del miedo a la ciudad de los habitantes de Medellín.

Gráfico 2. Víctimas denunciadas y no denunciadas por delito, 2019.



Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

La tercera arista es el objeto de investigación de la presente iniciativa.

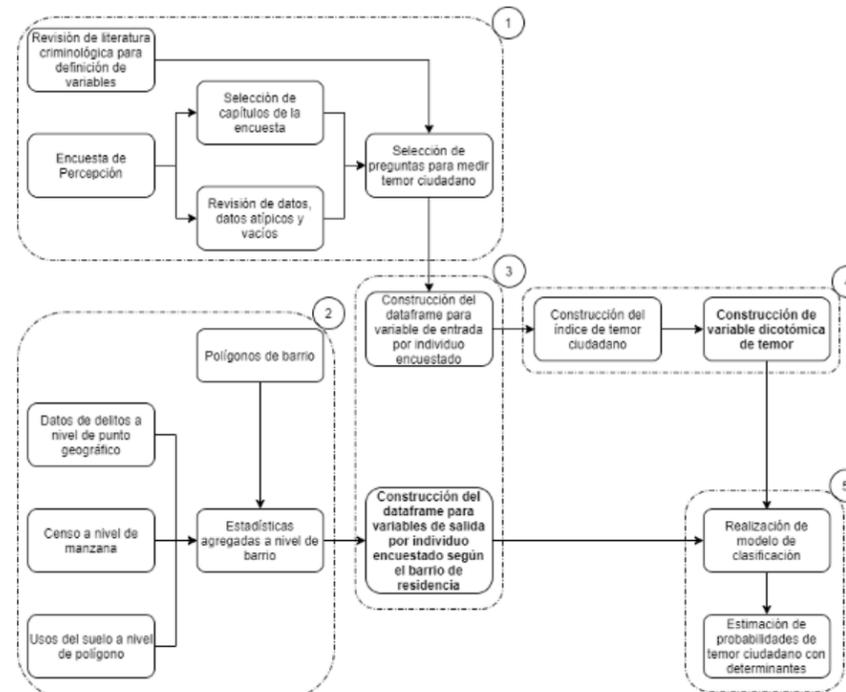
Mediante el uso de la encuesta de percepción de seguridad de Medellín, la cual se aplica anualmente desde 2014, se construyó un índice que, a partir de la opinión de los habitantes de la ciudad, permite identificar aquellos lugares de la ciudad asociados con mayores niveles de temor. Éste será llevado a mapas donde se priorizarán los lugares más críticos en la ciudad con el fin de entender el temor que generan, cuáles son sus principales características y cómo, desde el Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED), pueden implementarse intervenciones que lleven a una resignificación y apropiación de los lugares por parte de la ciudadanía. Este índice será un complemento a los indicadores de hechos delictivos y juntos llevarán a una comprensión más completa de la violencia urbana en la ciudad.

2. METODOLOGÍA

El Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia -SISC- de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín construyó un índice de temor⁶ ciudadano a partir de la percepción de seguridad de la ciudadanía. Para esto, se diseñó un marco metodológico que permite la construcción del índice y, a su vez, permite la identificación de algunos de los factores determinantes de temor ciudadano.

En la Figura 1 se muestra el flujograma metodológico diseñado por el SISC con el paso a paso de esta iniciativa.

Figura 1. Flujograma metodológico



Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

En el primer proceso, se seleccionan las variables para tener en cuenta para la medición del índice de temor ciudadano. En el segundo proceso, se reúnen otras características que explican el temor ciudadano en la ciudad. En el tercer proceso, se llevan los datos de percepción de seguridad a nivel de individuo, y los datos explicativos se agregan a nivel de barrio. En el cuarto proceso, se construye el índice de temor ciudadano y, finalmente, en el quinto proceso se estima un modelo de clasificación para conocer qué determinantes dan mayor probabilidad de percepción de inseguridad, a través de la estimación de un modelo econométrico que permita identificar el nivel de temor de la ciudadanía a nivel territorial.

Ciudad objeto de estudio

La presente iniciativa se realiza para la ciudad de Medellín, la cual ha tenido un reconocimiento a nivel internacional de externalidades negativas alrededor de la violencia urbana. Por otra parte, es importante mencionar los esfuerzos agigantados que han realizado tanto las instituciones como la

misma ciudadanía por alcanzar una ciudad más segura. De hecho, Medellín ha sido una de las ciudades con mayor reducción en su nivel de violencia homicida en Colombia durante los últimos años, en el año 2020 tuvo una tasa de 15 homicidios por cada cien mil habitantes. De igual forma, en 2020 se presentó una reducción marcada en todos los indicadores delictivos tales como hurtos en todas sus modalidades, denuncias por extorsión, desplazamiento forzado intraurbano, entre otros. En esta iniciativa se estudia, se analiza y se modela la percepción de seguridad en los barrios, comunas y en la ciudad.

Datos utilizados

- Encuesta de percepción de seguridad

La Alcaldía de Medellín, desde la Secretaría de Seguridad y Convivencia, realiza anualmente la Encuesta de Percepción de Seguridad, Victimización y Convivencia de Medellín.

La encuesta se realiza desde el año 2014 para una población muestral de aproximadamente 4.000 personas encuestadas. El objetivo principal de ésta es medir la percepción de seguridad de los habitantes de Medellín, medir el nivel de victimización de ciudad y por delitos específicos, y conocer la opinión de las personas en torno a la convivencia ciudadana y a la confianza institucional.

Ésta se hace a hombres y mujeres residentes de la ciudad que sean mayores a 15 años, que pertenecen a las 16 comunas y 5 corregimientos de ésta, y que pertenezcan a todos los niveles socioeconómicos. Además, el instrumento captura información socioeconómica general de la población encuestada.

- Información de hechos delictivos ocurridos en la ciudad

Se incorporan los datos de hechos delictivos ocurridos en la ciudad de Medellín, datos que son procesados por el Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia. Entre los datos delictivos que se tiene en cuenta están los homicidios, hurto a personas y extorsión.

- Información de datos poblacionales del Censo 2018

Se incorporan los datos del Censo 2018.

El Censo es una encuesta nacional con la cual se actualizan las densidades poblacionales a lo largo del territorio colombiano. Esta encuesta la realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. El Censo se actualiza aproximadamente cada 10 años. Los datos del Censo de 2018 son de la última encuesta hecha por el DANE.

⁶Desde la aplicación práctica, se han encontrado dos ejemplos cercanos: el Índice de Temor Ciudadano (ITC) implementado por Fundación Paz Ciudadana en 2020 y el Índice de Jiménez-García, Manzano-Chávez y Mohor (2021).

Para la presente iniciativa, se usan los microdatos para hacer agregaciones a nivel de manzana. Para ello, se tienen en consideración los datos de población total, datos de viviendas totales y datos de moda de estrato socioeconómico, los cuales dan cuenta del nivel de ingresos de los hogares de una manzana.

• Información de usos del suelo

La información de usos del suelo en la ciudad es tomada del GeoDataBase de la Alcaldía de Medellín. La información obtenida es tipo shapefile, que provee datos a nivel de polígonos, los cuales están clasificados por diferentes tipos de usos del suelo.

En la presente iniciativa sólo se utilizan los polígonos de usos del suelo que están clasificados en alta mixtura.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

Selección de variables de la encuesta de percepción de seguridad

Para medir el índice de temor ciudadano, usamos los datos de la Encuesta de Percepción de Seguridad, Victimización y Convivencia de Medellín del año 2020.

Para este caso, se hizo una revisión de cada una de las variables que se pueden obtener en la encuesta. Simultáneamente, se realizó una revisión de literatura que orientó la investigación a usar los instrumentos de la encuesta acordes para hacer una adecuada estimación de temor ciudadano. Posteriormente, se examinaron las variables con relación a la calidad del dato y a que la pérdida de información fuera mínima.

Agregación de los datos para explicar los determinantes del temor ciudadano

Con el fin de encontrar los determinantes que influyen en las mayores probabilidades de percepción de inseguridad en la ciudad, se usan datos agregados a nivel de manzana y barrio. En concreto, se usan datos de densidad poblacional, densidades de viviendas y moda del estrato socioeconómico con unidad espacial de manzana. También se usan los datos de delitos a nivel en conteos agregados a nivel de barrio. Estas consideraciones permiten medir percepción con ciertas caracterizaciones de la población y arrojar resultados a una escala espacial menor que el total de ciudad.

Preparación de los datos

Se usaron los datos de los encuestados de las variables categóricas de la encuesta a nivel de punto geográfico, es decir, donde la unidad de análisis es cada individuo encuestado. También se convierten a variables categóricas

algunas otras características de la misma encuesta para ser usadas como determinantes en el análisis. Finalmente, se agregan atributos con estadísticas agregadas a nivel de barrio, tales son los casos de homicidios, hurto a personas y extorsión.

Por otra parte, se usaron las estadísticas agregadas a nivel de manzana de las variables construidas a partir del Censo. Se usaron las clasificaciones de alta mixtura de usos del suelo en la delimitación de polígonos existentes. Todas las agregaciones espaciales se le asignaron a cada individuo, donde el criterio de unión para cada observación o individuo es el barrio de residencia y la manzana donde reside y el polígono delimitado de usos del suelo según el lugar de residencia de cada encuestado.

Medición del índice de temor ciudadano

El índice de temor ciudadano se mide con las variables de percepción de seguridad de la Encuesta de Percepción de Seguridad, Victimización y Convivencia de Medellín del año 2020, variables que indican si, en general, en su ciudad el encuestado se siente seguro, relativamente seguro, inseguro, o muy inseguro. Además, se considera la percepción de seguridad en el barrio y en la comuna.

Posteriormente, se convierten a variables categóricas y se procede a medir el índice de tres formas diferentes. La primera medición es con un promedio simple, la segunda medición es con un promedio ponderado, y la tercera medición es con metodología de reducción de dimensionalidad usando máquina de soporte vectorial (support vector machine).

Los tres resultados se expusieron a un grupo de expertos y se eligió el mapa cuyos resultados estuvieran más acordes a la realidad de acuerdo a este grupo que respondió a un formulario con los mapas resultantes, como se muestra en la Figura 2.

Figura 2. Formulario de evaluación de resultados del índice de temor

Temor ciudadano

Con este rápido formulario, queremos analizar el temor de la ciudadanía que integre la percepción de seguridad a nivel barrial, comunal y de ciudad. Este se construye con el propósito complementar los indicadores ya existentes de seguridad y convivencia.

Hemos calculado temor a nivel de persona, no obstante esta es una aproximación espacial. Queremos conocer cuál de las tres opciones le parece más acorde a la realidad.

Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

Con los resultados, finalmente se agrupan dos categorías, una de percepción de inseguridad de los residentes, y otra de percepción de seguridad de éstos.

Estimación modelo de clasificación para análisis de determinantes

Para analizar los determinantes del temor ciudadano, se explora un modelo de estimación econométrica de la familia de los modelos lineales generalizados, GLM por las siglas en inglés.

Para ello, se estima un modelo probit de variable dependiente limitada, como el mostrado en la Ecuación 1, en el cual la estimación de los parámetros se hace a través del método de máxima verosimilitud.

$$P(y=1/x)=\theta+\beta X \quad (\text{Ecuación 1})$$

El modelo econométrico probit sugiere que se elijan como estimados los valores de los parámetros que maximicen el logaritmo de la función de verosimilitud (Wooldridge, 2003). Las propiedades de los estimadores de máxima verosimilitud del modelo son consistentes, asintóticamente normales y eficientes, a fin de conocer los efectos de los cambios en las variables explicativas sobre las probabilidades de que cualquier observación pertenezca a uno de los dos grupos ($y=0$, $y=1$). Para probar la significancia de cada uno de los coeficientes estimados, se lleva a cabo la prueba de hipótesis $H_0: \beta=0$, para probar la significancia de las variables conjuntamente.

Con el fin de hacer una interpretación acertada acerca de los determinantes y la situación de temor ciudadano en Medellín en el año 2020, la variable dependiente es binaria, tomando el valor 1 si la persona tiene resultado final del índice como inseguro y 0 si se siente seguro.

Finalmente, como determinantes que explican la probabilidad de que un individuo tenga percepción de inseguridad que se tienen en consideración, están los cambios o mejoras (o empeoramiento) en percepción de seguridad respecto al año inmediatamente anterior, algunas frecuencias de delitos y otras características socioeconómicas y de usos del suelo del barrio de residencia de cada encuestado.

4. RESULTADOS ASOCIADOS

Como se mencionó previamente, las variables seleccionadas indican si el encuestado se siente seguro, relativamente seguro, inseguro, o muy inseguro en la ciudad, en el barrio y en la comuna.

La Figura 3 muestra las preguntas clave. Por la periodicidad con la que se realiza la encuesta, se podrá realizar una actualización del índice de temor ciudadano una vez se realice la encuesta de 2021.

Figura 3. Preguntas clave para medición del índice de temor ciudadano del capítulo de percepción de seguridad

1. En general, en su **Barrio** usted se siente:
 Seguro _____ 1
 Relativamente seguro _____ 2
 Inseguro _____ 3
 Muy inseguro _____ 4

2. Con relación a hace un año, cómo se siente usted actualmente en este **Barrio**:
 Más seguro _____ 1
 Menos seguro _____ 2
 Igual _____ 3
 Ns/Nr _____ 999
(Ns/Nr cuando la persona lleva viviendo menos de 1 año en este barrio)

3. En general, en su **Comuna o Corregimiento** usted se siente:
 Seguro _____ 1
 Relativamente seguro _____ 2
 Inseguro _____ 3
 Muy inseguro _____ 4

4. Con relación a hace un año, cómo se siente usted actualmente en esta **Comuna o Corregimiento**:
 Más seguro _____ 1
 Menos seguro _____ 2
 Igual _____ 3
 Ns/Nr _____ 999
(Ns/Nr cuando la persona lleva viviendo menos de 1 año en esta Comuna o Corregimiento)

5. En general, en **Medellín**, usted se siente:
 Seguro _____ 1
 Relativamente seguro _____ 2
 Inseguro _____ 3
 Muy inseguro _____ 4

6. Con relación a hace un año, cómo se siente usted actualmente en **Medellín**:
 Más seguro _____ 1
 Menos seguro _____ 2
 Igual _____ 3
 Ns/Nr _____ 999
(Ns/Nr cuando la persona lleva menos de 1 año viviendo en ese lugar)

Fuente: Encuesta de Percepción de Seguridad, Victimización y Convivencia de Medellín.

Se convirtieron las preguntas a variables categóricas y se procedió a medir el índice de tres formas diferentes. La primera medición es con un promedio simple, la segunda medición es con un promedio ponderado, y la tercera medición es con metodología de reducción de dimensionalidad usando máquina de soporte vectorial (support vector machine).

Los tres resultados se expusieron a un grupo de expertos y el mapa resultante fue el señalado en el recuadro rojo en la Figura 4. En general, en los mapas resultantes hay mayor temor ciudadano en lugares de la ciudad que coinciden

con niveles de ingresos más altos, que se concentran en las zonas sur oriental y centro occidental. Por otro lado, la zona de la periferia norte al centro de la ciudad que concentra población con niveles de ingresos más bajos y con niveles educativos máximos alcanzados en primaria y secundaria son aquellos lugares donde hay menor temor ciudadano.

Figura 4. Mediciones del índice de temor ciudadano con promedio simple (mapa superior), con promedio ponderado (mapa inferior izquierdo), y con metodología de reducción de dimensionalidad usando máquina de soporte vectorial (mapa inferior derecho)



Fuente: Elaboración propia, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

* El mapa resultante por la opinión de expertos como el más acorde a la realidad está resaltado en un recuadro rojo.

Se logra tener un resultado por la opinión de expertos con un índice de temor ciudadano más acorde a la realidad.

La Tabla 1 muestra las estadísticas generales del índice de temor ciudadano, donde 1 es muy inseguro y 4 es muy seguro. En promedio, la ciudadanía se siente

segura en su barrio, comuna y ciudad. La población encuestada que se encuentra entre los percentiles 0 y 24 se sienten inseguros. Por su parte, la población encuestada que se encuentra entre los percentiles 25 y 100 se sienten seguros.

Tabla 1. Estadísticas generales del índice de temor ciudadano

count	3909
mean	3,46
std	0,64
min	1,00
25%	3,00
50%	3,67
75%	4,00
max	4,00

Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

Para analizar los determinantes del temor ciudadano, se ejecutó el modelo probit. Los resultados de la estimación en la Tabla 2 muestran que es más probable que la gente sienta menos temor, en general, cuando mejora la percepción de seguridad con respecto al año inmediatamente anterior en el barrio. Este comportamiento es seguido de la mejora en la percepción de seguridad en la comuna y en la ciudad. Así, para reducir el temor se recomienda implementar acciones que mejoren la percepción de seguridad en mayor medida en los barrios, seguido de las comunas y luego de la ciudad.

Ahora bien, con respecto a la ocurrencia de delitos, se encontró que donde hay mayor frecuencia de hecho delictivos hay mayor probabilidad de que aumente el temor ciudadano. Además, donde hay mayor densidad poblacional con relación a la cantidad de viviendas, entonces es más probable que la gente sienta menos temor.

Tabla 2. Resultados de la estimación del modelo probit, con y=1 si las personas se sienten inseguras y y=0 si las personas se sienten seguras

	coeficientes	Error Estandar	z	Valor P	[0,025	0,975]
Constante	0,2836	0,111	2564	0,010	0,067	0,500
Mejora en percepción en el barrio	-0,3085	0,042	-7365	0,000	-0,391	-0,226
Mejora en percepción en la comuna	-0,2624	0,045	-5780	0,000	-0,351	-0,173
Mejora en percepción en la ciudad	-0,0325	0,036	-0,910	0,363	-0,102	0,037
Frecuencia hechos delictivos	0,0237	0,012	1911	0,056	-0,001	0,048
Densidad población por viviendas	-0,1735	0,214	-0,809	0,418	-0,594	0,247

Fuente: Elaboración propia, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

5. Discusión e implicancias finales

La presente iniciativa permite calcular un índice de temor ciudadano. Éste permite mencionar que existe mayor probabilidad de que la ciudadanía se sienta segura si mejora la percepción de seguridad en el barrio con respecto al año inmediatamente anterior. Dicha probabilidad es mayor que la mejora respecto a la comuna y la ciudad.

Lo anterior permite orientarnos a la toma de decisiones informada.

Para ello, el desafío de permear estos resultados radica, en primer lugar, en presentar los resultados a los tomadores de decisiones: Director del SISC, Secretario de Seguridad y Convivencia, Alcalde de Medellín y representantes de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Dado que a partir de 2021 la Encuesta de Percepción de Victimización de Medellín tendrá significancia estadística a nivel barrial, uno de los resultados esperados es la posibilidad de tener la medición del temor a esta escala. Esto permitirá focalizar, a una menor escala, los territorios que mayor temor generan en la ciudadanía.

Teniendo en cuenta que este es una iniciativa que actualmente se encuentra en ejecución, no hay resultados inmediatos de impacto. No obstante, como se presenta en el apartado anterior, el índice permitió identificar algunos territorios que a pesar de no destacar particularmente por sus niveles delictivos emergen como lugares que generan temor entre la ciudadanía que habita en ellos, aspecto que se encuentra acorde con el planteamiento teórico de autores como Kessler (2009).

El complementar la información que arroja el índice con las características socioeconómicas y estructurales del territorio permitirá proponer estrategias institucionales que adicional a la reducción del delito permitan una resignificación territorial y un apropiamiento de los “lugares de temor” por parte de la ciudadanía.



REFERENCIAS

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). Medellín: memorias de una guerra urbana (1ra ed.). CNMH – Corporación Región – Ministerio del Interior – Alcaldía de Medellín – Universidad EAFIT – Universidad de Antioquia. Bogotá.

Fundación Paz Ciudadana. (2020). Índice Paz Ciudadana. Resultados del año 2020. Fundación Paz Ciudadana.
<https://pazciudadana.cl/proyectos/documentos/indice-paz-ciudadana-2020/>

Henao, S., y Rey, M. (2019). Caracterización del homicidio en Medellín: período 2012-2018. Alcaldía de Medellín: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). Medellín.

Jiménez-García, W.G., Manzano-Chávez, L., y Mohor, A. (2021). Medición de la vulnerabilidad social: propuesta de un índice para el estudio de barrios vulnerables a la violencia en América Latina. *Revista de sociología*, 121(3), 1-32.
<https://doi.org/10.5565/rev/papers.2850>

Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad. *Sociología del miedo al delito*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.

Kinney, B., Brantingham, P., Wuschke, K., Kirk, M. y Brantingham, P. (2008). Crime attractors, generators and detractors: land use and urban crime opportunities. *Built Environment* (1978), 34(1), 62-74.

Lefebvre, H. (2016). El derecho a la ciudad. Capitán Swing. Madrid.

Quinteros Rojas, D., Medina González, P., Jiménez Allendes, M.A., Santos Alvins, T., y Celis Correa, J. (2019). ¿Cómo se mide la dimensión subjetiva de la criminalidad? Un análisis cuantitativo y cualitativo de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana en Chile. *Política criminal*, 14(28), 269-322.

Twinam, T. (2017). Danger zone: Land use and the geography of neighborhood crime. *Journal of Urban Economics*, 100, 104-119.

Mejoras en la persecución penal a partir de la introducción de metodologías exploratorias de series de tiempo en el análisis criminal

Alvaro Hermosilla Bustos¹
Roger Toledo Tapia²
Karen Ramirez Castillo

Unidad de Análisis Criminal y Focos Investigativos, Fiscalía Regional de Ñuble,
Ministerio Público de Chile.

Abstract

La presente iniciativa se enmarca en un esfuerzo por mejorar las herramientas de análisis utilizadas para generar las priorizaciones anuales de delitos, con la finalidad de focalizar de mejor forma los recursos de persecución penal de la Unidad de Análisis Criminal y Focos Investigativos (UACFI) de la Región de Ñuble. Es así como se priorizó buscar e incorporar metodologías que permitieran tener una mirada hacia el futuro mediante el estudio del comportamiento pasado de los delitos, para así complementar los indicadores cuantitativos utilizados (tasas de criminalidad y umbrales).

Para conocer el comportamiento de los delitos y tener una visión de futuro, se decidió la incorporación de un procedimiento exploratorio de análisis de series de tiempo. El método elegido está dentro del grupo de métodos de descomposición tendencia-estacional (STL, en inglés) y permite obtener una desagregación de las series de tiempo en tendencia, estacionalidad y residuos. La elección se basó en su facilidad de implementación, su aceptación en la literatura, el bajo nivel de requerimientos previos, su disponibilidad en software libre, que sus resultados no requieren mayores conocimientos previos para su comprensión y que no existían requerimientos de nuevos datos. Adicionalmente, el método elegido permite obtener la estacionalidad del delito, lo cual es útil para contrastar posibles hipótesis al respecto. También la incorporación del conocimiento de la estacionalidad ha permitido comprender mejor la evolución de los ilícitos o fenómenos criminales durante el año y tomar decisiones operativas en función de ello.

En lo principal, la implementación del método seleccionado de desagregación de series de tiempo facilitó la definición de los nudos de criminalidad en la región y las sugerencias anuales de priorización de delitos, mejorando también la focalización de los recursos de análisis.

Se espera que esta iniciativa sea un incentivo para la adopción de este tipo de métodos por otras Unidades de Análisis Criminal del Ministerio Público y se difundan también los resultados a través de la integración comunitaria hacia las instituciones orientadas a la prevención del delito.

Palabras clave: tendencia, estacionalidad, STL, descomposición de series, priorización.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas regionales de análisis criminal del Ministerio Público anualmente deben priorizar los delitos que concentrarán sus esfuerzos de persecución penal. Para ello, el Fiscal Nacional establece en diciembre de cada año un catálogo de delitos a partir del cual los analistas deben confeccionar un diagnóstico de criminalidad con la finalidad de establecer una sugerencia de priorización, para lo cual se debe considerar información cuantitativa y cualitativa. Los datos cuantitativos provienen esencialmente de la base de datos institucional y los indicadores más usuales para evaluar la evolución de los delitos son las tasas de criminalidad y umbrales.

La experiencia ha mostrado que los delitos tienen comportamientos con diversas particularidades de largo plazo y que los indicadores utilizados solo permiten tener una visión del pasado, pero no anticipan necesariamente lo que podría ocurrir en el corto plazo. Esto es una desventaja importante, ya que la priorización se debiera hacer con una perspectiva de futuro. Adicionalmente, ante un cambio de tendencia de los delitos, esta información no sería incorporada adecuadamente en la sugerencia de priorización. Por último, existen delitos con una alta variabilidad, aspecto que complejiza la visualización de sus tendencias.

En este contexto, es importante considerar que durante el último trimestre de 2019 y los años 2020 y 2021, se han observado importantes cambios en los delitos priorizados, a propósito del estallido social ocurrido en el país y la pandemia por el COVID-19. Por lo mismo, es posible que muchos de los delitos estén experimentando cambios de tendencia actualmente, dado el retorno paulatino a la normalidad. Por ello, resulta fundamental poder contar con herramientas que permitan seguir estos cambios y no solo fiarse de promedios o tasas anuales que pueden esconder información importante para la comprensión del comportamiento delictual. A raíz de lo anterior, se plantea evaluar, luego del término de presente año, la existencia de cambios estructurales en los delitos priorizados, ya que la existencia de éstos puede traer consigo cambios de tendencia o de comportamiento.

Por lo anterior, es esencial que la priorización considere la tendencia de los delitos, ya que esto incide en la focalización de los esfuerzos de persecución

penal de la Unidad de Análisis Criminal y Focos Investigativos (UACFI) de la región. Adicionalmente, para la búsqueda de patrones por parte de los analistas es relevante conocer la estacionalidad de los delitos, concepto que hasta ahora solo incorpora a nivel de hipótesis, sin comprobación o determinación de su incidencia. En la medida que se pueda verificar la estacionalidad de un delito, el analista puede focalizar mejor sus esfuerzos de análisis, lo cual puede incidir en la creación de focos investigativos y con ello incidir en la eficacia de la persecución penal. Los conceptos de tendencia y estacionalidad están estrechamente vinculados por lo que es conveniente abordarlos simultáneamente.

Ante esta necesidad de mejora en los procesos de análisis para la elaboración de sugerencias de priorización y de búsqueda de patrones, se ha propuesto la utilización de un método de descomposición para obtener la tendencia y estacionalidad de los delitos. También es importante considerar que la determinación de la tendencia de los delitos puede ayudar a desagregar y entender mejor la variabilidad observada en los datos. Esto resulta particularmente útil en las series con alta variabilidad, ya que en estos casos resulta difícil, por simple observación, intuir el comportamiento tendencial de largo plazo. Por lo mismo, no sería posible sin un método adecuado asumir esta tarea con el fin de mejorar el análisis e introducir mejoras en el proceso de evaluación del comportamiento de los delitos en la región y consecuentemente en la priorización de los éstos.

Adicionalmente, si tenemos la hipótesis de trabajo que los delitos presentan estacionalidad, existe la posibilidad de obtenerla y utilizarla en la búsqueda de patrones o de indicios del actuar de bandas o sujetos prolíficos. En la práctica, el supuesto de estacionalidad es especialmente útil para enfocar los esfuerzos de búsqueda de patrones delictuales en determinadas épocas del año, lo cual además puede ser complementario a análisis basados en la espacialidad de los delitos como, por ejemplo, el uso de mapas de calor.

En resumen, la introducción de un método de descomposición para las series de delitos tiene por objetivo mejorar la toma de decisiones respecto de las sugerencias de priorización y la búsqueda de patrones delictuales, lo cual se espera tenga una repercusión en la eficacia y eficiencia de la focalización de los recursos destinados a la persecución penal pública. También se espera que el traspaso de información sobre la tendencia y estacionalidad de los delitos pueda ser útil para las oficinas de seguridad municipales de la región en su labor de prevención. Algo similar se espera concretar a través de las reuniones del Sistema Táctico de Operación Policial (STOP)¹, donde se espera poder difundir esta iniciativa y el método empleado.

¹ Para más detalles, ver <https://www.seguridadpublica.cl/noticia/presidente-pinera-promulga-ley-que-institucionaliza-el-sistema-tactico-de-operacion-policial-stop/>

2. METODOLOGÍA

El objetivo de esta iniciativa es complementar los indicadores cuantitativos utilizados actualmente para la elaboración de sugerencias de priorización de delitos, con la finalidad de obtener más información del comportamiento de la criminalidad regional y poder proyectar la evolución de los ilícitos. Esto en miras a incorporar la mirada hacia el futuro en la detección de nudos críticos de criminalidad y las sugerencias de priorización de delitos, para focalizar mejor los recursos y la persecución penal pública.

La literatura de análisis de las series de tiempo plantea varios métodos exploratorios capaces de descomponer las series, generalmente en 3 componentes, tendencia, estacionalidad y errores o residuos. Cleveland et al. (1990) propone uno de los métodos más populares para descomponer series de tiempo. Este método ya se encuentra bastante difundido y existe la posibilidad de aplicarlo utilizando una función automatizada en el software estadístico R o RStudio. De esta forma, se obtienen ambos insumos para el análisis (tendencia y estacionalidad) en un solo procedimiento, a un bajo costo de implementación y se facilita su adopción por otras unidades o analistas.

Kleiber y Zeileis (2008) sugieren además el uso de un método de descomposición que utiliza medias móviles para la determinación de la tendencia y el componente estacional se puede determinar mediante una especificación aditiva o multiplicativa. Respecto de esto, Montgomery et al. (2008) indica que las especificaciones aditivas son apropiadas si la magnitud o amplitud de las variaciones estacionales no varían con el nivel de la serie, mientras que una especificación multiplicativa es más adecuada si las fluctuaciones estacionales se incrementan o decrecen con el nivel promedio de los datos.

Ambos métodos están implementados en R o RStudio en la librería “tseries” implementados en las funciones “stl” y “decompose” respectivamente. Según Kleiber y Zeileis (2008), ambas funciones entregan cualitativamente similares resultados, pero “stl” entregaría una curva de tendencia más suavizada. No existiendo diferencias importantes, se plantea utilizar la función “stl” para los propósitos planteados.

La función “stl” es una aplicación precisa del método propuesto por Cleveland et al (1990). Su aplicación conlleva definir una serie de elementos que permiten al usuario tener el mayor control de la aplicación del algoritmo de descomposición. Sin embargo, en la práctica solo es recomendable indicar si se desea que el componente estacional sea determinado por una media mensual considerando todos los datos disponibles o en base a un número limitado de meses. En el primer caso, se indica `s.window = "periodic"` y en el segundo caso se debe indicar un número impar mayor o igual a 7. La función no tiene una definición por defecto, por lo que debe haber una indicación en este sentido.

Los datos utilizados son extraídos desde la base institucional del Ministerio Público, para luego confeccionar series mensuales en base a la clasificación de delitos, fecha del hecho y comuna. Se utilizó un periodo de análisis de 10 años para la descomposición de las series. Se excluyen los delitos sin continuidad en sus frecuencias mensuales.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La búsqueda de métodos para la determinación de la tendencia de los delitos surge de la identificación de falencias del uso exclusivo de tasas de criminalidad y umbrales. Si bien los umbrales contextualizan mejor los resultados del último año en base a un periodo de normalidad, lo que se observa en la práctica es un comportamiento cambiante en el largo plazo y no uno estable. Este último caso sería donde mejores orientaciones entregarían los resultados del cálculo de umbrales, siendo las situaciones más complejas cuando existen bruscos cambios de tendencia, ya que el resultado del umbral pudiera estar indicando una relativa normalidad en el comportamiento delictual y no advertirse nada al respecto.

Además de lo anterior, dada la alta variabilidad en algunos delitos o en ciertos periodos de tiempo, era especialmente complejo visualizar la tendencia y poder proyectar el comportamiento delictual. A raíz de esto, surge la necesidad de incorporar en los diagnósticos de criminalidad algún tipo de análisis que entregara una visión de largo plazo de la evolución de los delitos y permitiera incorporar información relevante para la priorización de éstos y el posterior trabajo de los analistas en la búsqueda de patrones. Esto último en relación con que la determinación de las tendencias permitiría incorporar información útil para orientar el trabajo de análisis durante el año y, con ello, tener un segundo impacto en la focalización de los recursos con el propósito de mejorar la persecución penal.

De la revisión de literatura, se deduce que el estudio de las series de tiempo conlleva la revisión de una serie de situaciones, entre ellas datos atípicos o outliers, estacionariedad, estacionalidad, quiebres estructurales, comportamientos cíclicos o periodos de relativa estabilidad con abruptos cambios de niveles, o combinaciones de algunas de las anteriores. Todas estas particularidades de los datos pueden tener implicancias para los resultados y las conclusiones derivadas del uso de indicadores como las tasas de criminalidad o umbrales. Por lo mismo, siempre es conveniente conducir un análisis exploratorio de los datos de forma complementaria.

En el contexto regional y desde un punto de vista descriptivo, las series de los delitos calificados por el Fiscal Nacional, desde 2018 a la fecha, no han evidenciado datos atípicos o estacionalidad, tampoco comportamientos cíclicos. En el caso de los quiebres estructurales, por la alta variabilidad en algunos periodos y razones metodológicas, se considera conveniente su estudio basado en dos o más test estadísticos. También podría ser recomendable

la búsqueda de hipótesis respecto del origen de éstos, en el caso de existir evidencia estadísticamente significativa que sustente la existencia de uno o más quiebres. Por el momento, la iniciativa no abordará este tipo de análisis, ya que son prescindibles para los objetivos de la propuesta. Sin embargo, es necesario indicar que la explicación de los quiebres puede resultar especialmente compleja desde el punto de vista empírico y por el momento no se ha planteado realizar formalmente proyecciones o forecasting, por lo que la decisión de abordar este análisis no tiene mayores implicancias.

En el contexto de los delitos de la Región de Ñuble, se considera razonable suponer que las series de delitos tienen tendencia y estacionalidad. En el caso de la estacionalidad, la hipótesis es que los delitos tienen un patrón cíclico durante el año, para lo cual se considera apropiado utilizar datos mensuales con al menos 60 observaciones. Dada la disponibilidad de datos, se utilizan normalmente 10 años. Esto permite tener 10 observaciones para cada mes del año.

Para la extracción de los datos, se utiliza una licencia de Toad con la finalidad de realizar consultas a la base de datos a nivel de delitos. Una vez obtenida la base con las variables requeridas, las cuales consideran como mínimo código del delito, mes y año del hecho, y comuna, se confeccionan las series en Excel utilizando una tabla dinámica. Luego, las series son importadas en RStudio, el cual tiene las mismas capacidades que R, pero cuenta con una interfase más amigable, configurable y no requiere de instrucciones para la importación de datos, ya que cuenta con un módulo con diversas opciones y permite previsualizar los datos a importar.

Por regla general, siempre es conveniente realizar estadística descriptiva de los datos, ya sea en Excel o RStudio y verificar el número de observaciones. El procesamiento de los datos parte por la definición de las series como un elemento “ts” de la librería “stats” e idealmente verificar que la serie fue creada correctamente, ya sea mediante su visualización o la función “class”. Para ello, se requiere lo siguiente:

```
rcv<-SERIESDELITOS$RCV  
(para crear la variable robos con violencia desde la base “seriesdelitos”).
```

```
rcv<-ts(rcv,frequency=12, start=c(2010,1))  
(para crear la serie a partir de la variable).
```

```
class(rcv)
```

Al crear una serie, siempre se debe indicar la frecuencia de los datos (mensual, trimestral, anual u otra) y la fecha de inicio de la serie en el formato año, mes. El siguiente paso es la descomposición y la obtención del gráfico si se desea:

```
decom.rcv<-stl(rcv, s.window="periodic")
plot(decom.rcv, main="RCV")
```

La función “plot” es bastante genérica y permite diversas configuraciones, en este caso solo se indica el título del gráfico. Para obtener la descomposición de los datos numéricamente, solo se debe utilizar el nombre del elemento, en este caso “decom.rcv”. No se ha identificado un método de exportación de los datos, por lo que la extracción de los resultados es manual a Excel, con la finalidad de elaborar gráficos del mismo tipo en todo el diagnóstico. Las instrucciones mostradas anteriormente se mantienen en un script con la finalidad de agilizar el proceso y poder repetirlo las veces que se desee cuando se agregan periodos.

Los siguientes pasos en la iniciativa son la difusión en instancias internas y externas, con la finalidad de dar a conocer los beneficios de incorporar esta práctica, su utilidad para definir nudos críticos y comprender mejor la evolución de los delitos en el tiempo (tendencia) y durante el año (estacionalidad).

4. RESULTADOS ASOCIADOS

La iniciativa ya tiene 3 años aplicándose en la confección de los diagnósticos de criminalidad de la Región de Ñuble, documento en el cual se formaliza la sugerencia de priorización de delitos para el correspondiente año.

En el análisis cuantitativo se analizan las tasas de criminalidad comunales y regionales, lo mismo para los umbrales. En este último caso, se utilizan 5 años para establecer el periodo de comparación. En un mismo capítulo, se analizan los umbrales y las tendencias de los delitos, para luego introducir dicha información en la determinación de los nudos críticos de criminalidad regional. Luego, la sugerencia de priorización se establece considerando los nudos críticos de criminalidad y un indicador de problematización que pondera un conjunto de variables normalizadas, provenientes de los análisis cualitativos y cuantitativos.

A partir de los delitos calificados, se realiza un análisis regional para evaluar su relevancia. Esto se debe a que existen delitos que solo registran denuncias en determinados años y esto conlleva en algunos casos un gran salto en los indicadores de tasas y se requiere una evaluación caso a caso. Además, hay series que no registran delitos todos los meses, por lo que es necesario excluir dichos delitos. Por ello, para el diagnóstico 2021 se excluyeron 10 delitos del análisis de tendencia. Entre otros, se excluyeron: asociación ilícita, robos con homicidio, robos con violación, robo con fuerza de cajeros automáticos y robo con retención de víctimas o lesiones graves (ver Tabla 1). Si desagregamos los delitos a nivel comunal, se hace mucho más frecuente esta situación, por lo que se condiciona el análisis.

Tabla 1: Evolución de los delitos en la Región de Ñuble, según tipo de delito

Delitos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hurtos	4.232	3.911	4.123	4.289	4.164	3.791	3.662	3.592	3.651	2.080
Estafas	556	501	629	714	697	703	678	825	1.100	1.430
Robo en lugar no habitado	1.335	1.438	1.284	1.333	1.473	1.408	1.580	1.649	1.497	1.142
Robo en lugar habitado	1.889	1.880	1.660	1.794	1.880	1.854	1.984	2.045	1.889	1.120
Delitos de la ley de drogas	209	195	223	341	284	381	404	510	728	660
Uso fraudulento de tarjetas	42	106	95	125	312	577	727	999	1.370	618
Robo en bienes nacionales de uso público	1.221	904	870	919	1.031	907	879	756	958	584
Robo con intimidación	290	240	313	334	323	373	387	394	369	305
Robo con violencia	334	268	303	260	291	287	325	294	275	230
Robo por sorpresa	366	336	569	627	641	542	523	493	455	167
Apropiación indebida	428	373	383	358	339	282	324	329	277	166
Robo de vehículo motorizado	195	178	195	222	348	319	232	212	257	166
Abigeato	353	427	401	290	364	368	317	371	252	165
Receptación	355	329	329	394	407	356	391	344	337	125
Delitos de la ley de armas	176	175	150	110	87	101	127	116	145	124
Receptación de vehículo motorizado	-	-	-	-	-	-	-	2	1	46
Falsificación o uso malicioso de doc. privados	87	83	112	132	84	84	67	67	76	37
Apropiación de cables de tendido eléctrico	17	6	4	6	8	53	85	89	56	9
Asociación ilícita	1	7	-	-	1	-	-	-	-	3
Hurto de bienes pertenecientes a redes de suministro público	120	54	22	11	14	5	6	18	10	2
Robo con retención de víctimas o lesiones graves	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Robo con homicidio	-	1	1	3	-	1	1	2	-	1
Receptación cometida por persona jurídica	-	-	-	-	-	-	-	-	8	-
Robo con fuerza de cajeros automáticos	-	-	4	8	2	8	2	-	-	-
Robo con violación	3	1	3	5	-	6	4	2	2	-
Robo o hurto de material de guerra	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total general	12.211	11.413	11.673	12.275	12.750	12.406	12.705	13.109	13.713	9.182

Fuente: Elaboración propia, base de datos extraída del Sistema de Apoyo a Fiscales, enero 2021.

Con la finalidad de tener a la vista las estadísticas básicas de las series exhibidas más adelante, la Tabla 2 muestra los resultados para algunas estadísticas básicas. Entre estos antecedentes, se destaca la desviación estándar, ya que es útil como medida para evaluar los cambios en la variabilidad de los datos en el periodo de análisis.

Tabla 2: Estadística descriptiva de las series de delitos 2010-2020, Región de Ñuble

Delitos	RCI ⁴	RCV ⁵	RLH ⁶	RLNH ⁷	Estafas	Droga	Armas
N	132	132	132	132	132	132	132
Promedio	26,9	24,3	148,8	115,5	62,4	31,9	11,1
Desviación estándar	8,6	6,2	34,4	25,5	25,5	16,8	5,1
Máximo	56	44	236	177	142	92	31
Mínimo	6	9	54	59	25	5	3

Fuente: Elaboración propia, base de datos extraída de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), enero 2021.

A nivel regional, al calcular los umbrales considerando como periodo base los años 2015-2019, se obtienen 3 delitos con una variación significativamente sobre lo normal y un delito con una variación leve. Sin embargo, existe un número mayor de delitos con variaciones significativamente bajo lo normal, según se puede observar en la Tabla 3. Esto configura un escenario complejo para establecer prioritizaciones desde el punto de vista cuantitativo, ya que la crisis sanitaria producto del COVID-19 ha significado diversas restricciones a la movilidad, particularmente en Chillán, Chillán Viejo y San Carlos, las ciudades más grandes de la región, lo cual ha tenido un impacto en la baja de delitos y posiblemente en la tendencia de éstos. En particular, durante el año 2019 los delitos calificados registraron 13.713 ilícitos en la región, cayendo a 9.182 delitos en 2020, anotando la mayor baja en la última década con un 33%.

Tabla 3: Análisis de umbral a nivel regional, 2020

Delito	Umbral
Receptación de vehículo motorizado	50,76
Asociaciones ilícitas	6,26
Estafas	3,55
Delitos de la ley de drogas	1,17
Delitos de la ley de armas	0,39
Robo con homicidio	0,24
Uso fraudulento de tarjetas	-0,44
Receptación cometida por persona jurídica	-0,45
Robo con fuerza de cajeros automáticos	-0,73
Robo con violación	-1,23
Apropiación de cables de tendido eléctrico	-1,51
Hurto de bienes pertenecientes a redes de suministro público	-1,58
Robo de vehículo motorizado	-1,86
Robo con intimidación	-2,31
Robo en bienes nacionales de uso público	-3,16
Abigeato	-3,32
Robo con violencia	-3,47
Robo en lugar no habitado	-4,03
Falsificación o uso malicioso de documento privado	-4,54
Apropiación indebida	-5,04
Robo por sorpresa	-5,21
Hurto	-7,33
Receptación	-7,93
Robo en lugar habitado	-10,03
Robo con retención de víctimas o lesiones graves	-

Fuente: Elaboración propia en base a consulta a Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF) (enero, 2021).

⁴ Robo con intimidación.

⁵ Robo con violencia.

⁶ Robo en lugar habitado.

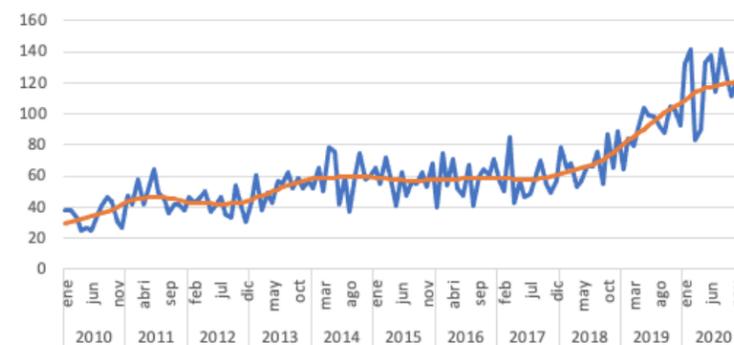
⁷ Robo en lugar no habitado.

⁸ Reporte Estadístico N°27, elaborado por UACFI Ñuble. Documento preparado mensualmente para revisar la evolución de los delitos priorizados a nivel regional.

Tal como se mencionó antes, si bien los delitos de receptación de vehículo motorizados (VM) y las asociaciones ilícitas figuran como delitos con una variación significativamente sobre lo normal, se encuentran excluidos del análisis de tendencias, por que como se deduce de la Tabla 1 no tienen un número suficiente de ilícitos en los últimos 6 o 10 años. Esta es una de las falencias del uso de umbrales.

La aplicación del método de descomposición a las series da como resultado lo que se exhibe en los siguientes gráficos. En primer ejemplo se ve la tendencia de los delitos de estafa, ilícito que muestra un comportamiento al alza a partir de 2018, pero particularmente entre los años 2019 y 2020. Si bien en 2020 la tendencia parece bajar su velocidad al alza, la mayor parte del año las denuncias en este delito se mantuvieron sobre los 100 hechos mensuales. Por lo anterior, se proyectó que en 2021 a lo menos se tendría un nivel similar, lo que daba cuenta de un drástico cambio en solo 3 años, periodo en el cual se duplicó el nivel tendencial de denuncias. Esta proyección hasta la fecha se ha cumplido ya que el promedio de denuncias en los ocho primeros meses del año es de 160 ilícitos por mes⁸. En su momento, esto significó un importante antecedente para la definición del nudo de criminalidad asociado a este delito. Simultáneamente este tipo de información también pudiera prestar otro tipo de utilidad al interior de las fiscalías locales.

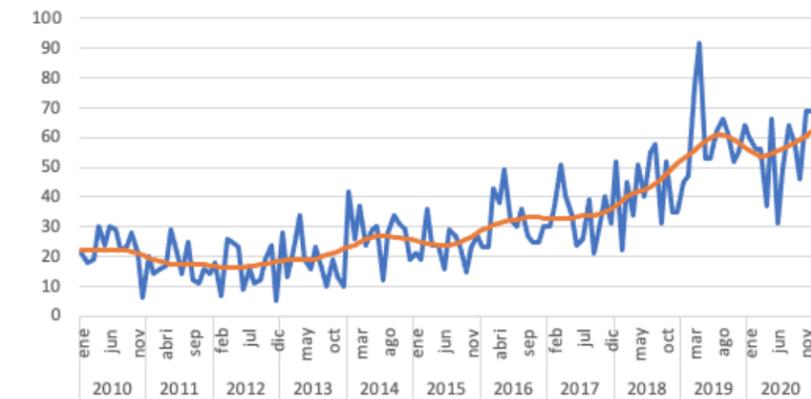
Gráfico 1. Evolución de los delitos de estafas y su línea de tendencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), enero 2021.

Los delitos establecidos en la ley de drogas, en el caso de la región, agrupan las denuncias por tráfico ilícito de drogas, microtráfico y asociaciones ilícitas de la ley de drogas. Este conjunto de delitos muestra una importante *peak* en abril de 2019 con 92 ilícitos. Por otra parte, es uno de los pocos delitos que exhibe una tendencia al alza durante 2020, al igual que las estafas, pese a que la capital regional estuvo sujeta a cuarentenas y existieron diversas medidas que restringieron los movimientos de personas. A raíz de lo anterior, y teniendo presente que 2021 podría ser un año de transición a una mayor normalidad a raíz de las campañas de vacunaciones que se anunciaron a comienzos de año, se proyectó este delito como un nudo crítico de criminalidad.

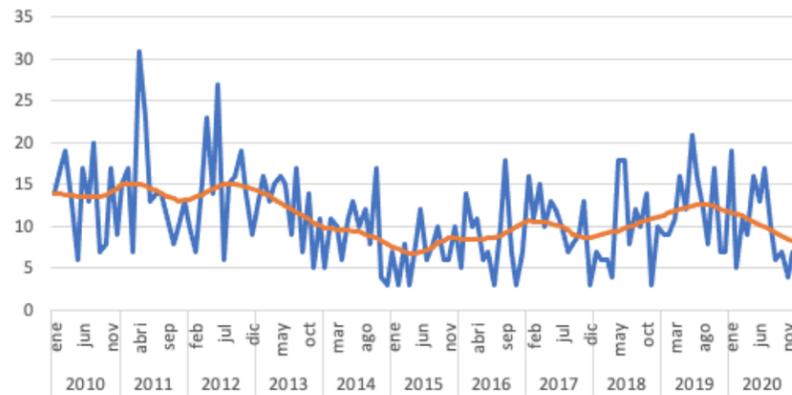
Gráfico 2: Evolución de los delitos de la ley de drogas y su línea de tendencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), enero 2021.

En el caso del conjunto de delitos establecidos en la ley de armas, para el caso de la región, estos agrupan esencialmente los delitos de porte y tenencia de armas de fuego y/o munición. Como se puede observar en el Gráfico 3, la serie muestra importantes quiebres los primeros años, luego una tendencia a la baja, estabilizándose con oscilaciones y posteriormente con una leve alza en la primera mitad de 2019, para después revertir la tendencia a la baja, hasta alcanzar niveles levemente superiores a los mostrados en 2015, pero sin mostrar signos de recuperación. A juzgar por esta información, este conjunto de delitos no reviste un nudo crítico de criminalidad, pero se debe tener presente que los delitos de armas dependen del esfuerzo policial desplegado en diversos operativos o investigaciones, las que dan lugar a las incautaciones de armas con la consiguiente constatación del delito. La prioritización de este delito se derivó del uso de armas en delitos violentos, situación advertida durante la pandemia, lo cual se sumó al número de armas irregulares de la región producto del fallecimiento de su propietario.

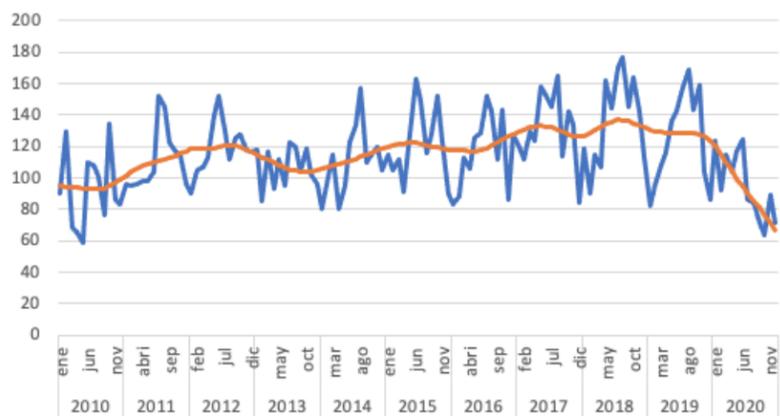
Gráfico 3: Evolución de los delitos de la ley de armas y su línea de tendencia de tendencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), enero 2021.

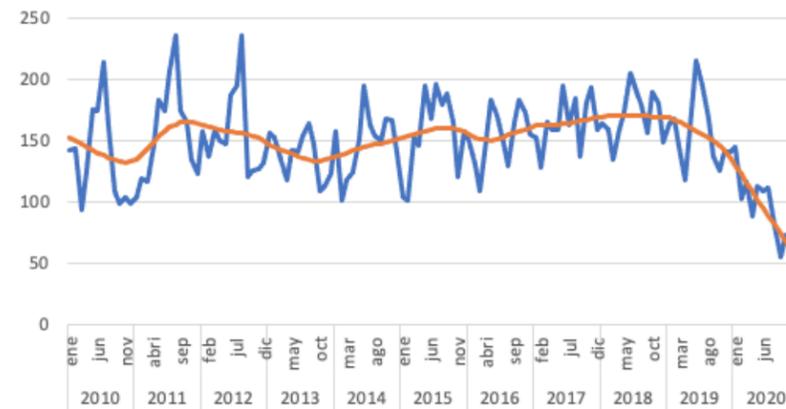
Si se evalúan los delitos contra la propiedad, en el periodo previo a la pandemia y el estallido social, los delitos que caracterizan la criminalidad regional son los robos en lugar no habitado (RLNH) y robos en lugar habitado (RLH). En el caso de los RLNH, la tendencia observada mostraba un comportamiento oscilante, pero creciente desde 2013 hasta 2018, con un fuerte cambio a la baja en 2020. Esta situación se ha asociado principalmente a un efecto de la crisis sanitaria del COVID-19, mismo caso de los RLH, ya que ambos delitos exhiben un valor tendencial en su nivel más bajo en la última década. Pese a esto, al no mostrar signos de estar revirtiéndose la tendencia y no existir claridad del retorno a la normalidad, en la fecha de confección del diagnóstico se proyectó que estos delitos mantendrían la tendencia a la baja, posiblemente la mayor parte del año.

Gráfico 4: Evolución de los delitos de RLNH y su línea de tendencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), enero 2021.

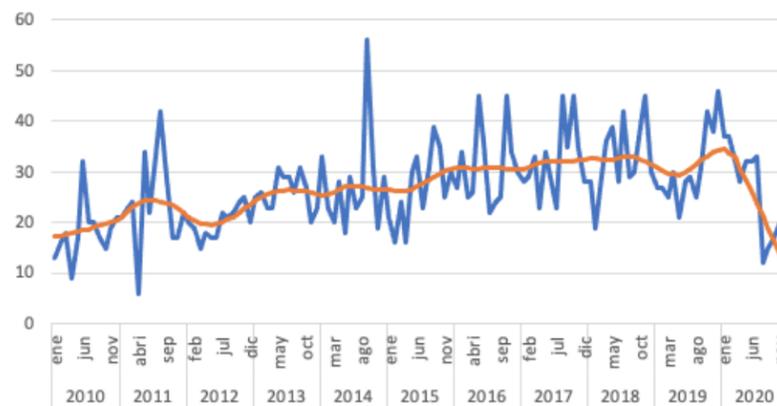
Gráfico 5: Evolución de los delitos de RLH y su línea de tendencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), enero 2021.

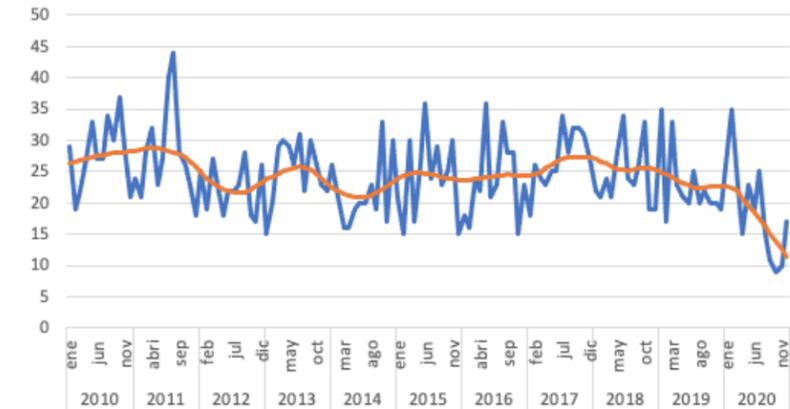
De forma similar a los delitos anteriores, en el caso de los robos con intimidación (RCI) y robos con violencia (RCV), ambos exhiben una marcada tendencia a la baja durante 2020, cayendo el nivel tendencial a menos de la mitad y sin mostrar signos de cambio de tendencia. La interpretación del equipo de analistas fue que este comportamiento de la tendencia en 2020 está estrechamente ligado a la pandemia y que es muy probable se mantenga mientras duren las medidas más restrictivas a la movilidad, es decir, toque de queda antes de las 23:00 o 24:00 horas y las ciudades de Chillán, Chillán Viejo y San Carlos en etapas 1 o 2 del Plan Paso a Paso⁹. Como se mantuvieron estas medidas en el primer semestre, se ha cumplido que los RCI y RCV registran una baja del 46,0% y 38,3% en los primeros ocho meses del año.

Gráfico 6: Evolución de los delitos de RCI y su línea de tendencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), enero 2021.

Gráfico 7: Evolución de los delitos de RCV y su línea de tendencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), enero 2021.

En los delitos de RLH, RLNH, RCI y RCV, se evidencia en gran parte del periodo de análisis que la variabilidad de los datos hace complejo definir una línea de tendencia, de ahí la utilidad de incorporar un método apropiado para ello.

También se plantea la pregunta de qué tan importante es la estacionalidad de estos delitos. Si bien el fuerte cambio de tendencia de 2020 puede tener un impacto en la estimación de este componente, es relevante su consideración para el trabajo de análisis más específico, particularmente en la búsqueda de patrones, ya que es un importante antecedente para orientar la búsqueda de ilícitos asociados al actuar de bandas. También es útil para verificar hipótesis de estacionalidad, particularmente en el caso de delitos con fuertes cambios durante el año, por ejemplo, abigeato o robos en lugares con fuerte presencia de segundas viviendas o cabañas.

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

Desde hace algunas décadas, existen numerosos artículos científicos que plantean discusiones sobre distintos fenómenos criminales en base a modelos estadísticos con datos organizados temporalmente como series de tiempo. Una de las más antiguas discusiones en este sentido tiene relación con los efectos que tendría el desempleo o el ciclo económico en las tasas de criminalidad o el delito. Para este tipo de discusiones y otras similares, se han utilizado diversas metodologías de análisis de series de tiempo con la finalidad de comprender las relaciones entre las distintas variables de interés. En una línea complementaria, con los desarrollos tecnológicos, ha surgido un gran interés por los análisis exploratorios y el data mining como herramientas para la detección y la realización de proyecciones del comportamiento criminal (Borowik et al., 2018).

⁹ Para más detalles, ver <https://www.gob.cl/coronavirus/pasoapaso/>

La necesidad por realizar análisis exploratorios y proyecciones de los datos criminales se vincula con la mirada de mediano y largo plazo, la planificación y el monitoreo de los distintos fenómenos criminales o delitos. Para esto, la literatura propone diversas metodologías con diversos niveles de dificultad. Este fue uno de los aspectos considerados por la iniciativa, en conjunto con una amigable implementación en software y la posibilidad de automatizar las rutinas en alguna aplicación interna, algo que ya está siendo abordado, con la finalidad de facilitar su uso y alcanzar el mayor número de usuarios. Para potenciales usuarios externos siempre está disponible la opción de utilizar software libre como R.

Esta iniciativa buscó que los análisis exploratorios permitieran complementar los análisis cuantitativos utilizados en los diagnósticos de criminalidad regional, los cuales incorporaban tasas de criminalidad y umbrales, adoleciendo de una mirada hacia el futuro en la búsqueda de comprender del comportamiento delictual. Además, en el desarrollo de la iniciativa se pudo observar la importancia de seguir abordando nuevos desafíos en el estudio de las series de tiempo.

Particularmente, para incorporar posibles particularidades que puedan contener los datos, como por ejemplo, datos atípicos o outliers, estacionariedad, estacionalidad, quiebres estructurales, comportamientos con ciclos o periodos de relativa estabilidad con cambios de niveles o combinaciones de algunas de las situaciones mencionadas, las cuales pudieran tener implicancias para los indicadores utilizados, la identificación de nudos de criminalidad y/o las sugerencias de priorización.

La priorización de los delitos calificados es una etapa crítica para los Sistemas Regionales de Análisis Criminal y Focos Investigativos del Ministerio Público, ya que de ella depende la focalización de los esfuerzos de persecución. Por ello, resulta de interés para los analistas poder contar con las herramientas adecuadas para generar propuestas de priorización que sean adecuadas a la realidad regional. En este contexto, es muy probable que un set de herramientas de diversa naturaleza produzca los mejores resultados.

En la práctica, la incorporación de la tendencia del delito como un indicador adicional ha implicado que se puedan complementar los análisis más tradicionales, que el equipo de analistas pueda incorporar información adicional a la identificación de los nudos críticos de criminalidad y planificar acciones de coordinación con las policías. Complementariamente, la utilización de la estacionalidad permitió una mejor focalización de los esfuerzos en la búsqueda de patrones o modus operandi. En el caso de la definición de los nudos críticos de criminalidad, la tendencia permite contrastar la percepción de los vecinos y autoridades, recogida a través de encuestas o asistencia a actividades guiadas, en torno a la evolución de los delitos. Respecto de la planificación del trabajo

con las policías, el conocimiento adquirido a partir de las tendencias ha permitido buscar anticipadamente equipos policiales en unidades BICRIM, BRIDEC y BRIANCO de la Policía de Investigaciones. También en OS7 de Carabineros de Chile. Lo anterior, ya que se obtuvo el conocimiento de un alza en los delitos violentos con el uso de armas, lo cual dio lugar a una investigación dirigida a la tenencia irregular de armas con BRICRIM de Chillán. También a partir de la tendencia de los delitos de la ley de drogas (Ley N°20.000), se iniciaron distintas investigaciones con OS7 y BRIANCO. Además, con BRIDEC se ha trabajado en la conformación de un grupo de funcionarios para la investigación de delitos de estafa, ya que este ilícito ha tenido un comportamiento sostenido al alza en los últimos años y a partir de 2020 es un delito calificado, es decir, es posible que las regiones lo prioricen.

El trabajo en esta iniciativa ha permitido observar lo importante que resulta que las instituciones vinculadas a la prevención incorporen metodologías para la determinación de tendencias y estacionalidad, ya que esto podría tener un impacto en las planificaciones de mediano plazo. Misma situación para la estacionalidad, ya que cuando implica mayores fluctuaciones en el delito puede ayudar a tomar mejores decisiones. En este caso, ha sido útil para no abrir extemporáneamente una investigación y para la búsqueda de patrones y nuevos modus operandi, como también para orientar las actividades en los focos investigativos. Por ejemplo, en la Región de Ñuble se determinó en 2019 que, al comienzo de esta iniciativa, el abigeato en ese momento tenía una estacionalidad marcada en agosto y septiembre, luego en noviembre y diciembre. Además, que este fenómeno solo se concentraba en 3 comunas. Con esta información, se programaron las actividades de prevención, la participación en distintas instancias con la Gobernación de Punilla, Carabineros de Chile, el Servicio Agrícola y Ganadero y la comunidad de las comunas identificadas. También fue útil para la planificación del monitoreo del delito y el trabajo coordinado con la SIP de abigeato de la 1ra Comisaría de San Carlos. La coordinación de las instituciones y las campañas de prevención tuvieron un impacto en el delito, profundizando una tendencia a la baja hasta el cual ratificó la tendencia iniciada en 2018 y la mantuvo durante 2020.

En el caso de la estacionalidad, es importante considerar que cuando es obtenida como un patrón regular, es conveniente considerar que muestre algunas variaciones año a año. También es bueno considerar la magnitud de las fluctuaciones de la estacionalidad, en relación con el promedio de delitos u otra medida similar, con la finalidad de contextualizar la magnitud de esas variaciones. Lo mismo con la concentración de puntos altos o *peak* en determinados meses.

Todos los impactos asociados a la iniciativa han resultado en un mejor desempeño y focalización de recursos, pero no existe una medida objetiva de

esta mejora, ya que no existe la posibilidad de tener un grupo de control o algo similar, que pueda permitir una evaluación de impacto. Por otra parte, por la multiplicidad de impactos, resultaría complejo la medición, ya que implicaría definir múltiples variables objetivo, incrementando la complejidad no solo por la medición de diversos impactos directos, sino que también los cruzados.

Esta iniciativa se ha pensado en el contexto de la incorporación de herramientas automatizadas con la finalidad de facilitar su uso. En el mediano plazo se espera que estén incorporadas dentro de un desarrollo interno que ya existe, a fin de hacer más eficiente el proceso y facilitar la difusión de los análisis desarrollados a otras instituciones afines con la prevención, municipios u oficinas de seguridad pública municipales. El principal canal para ello serán los Consejos de Seguridad Comunales.



REFERENCIAS

Borowik, G., Wawrzyniak, Z., y Cichosz, P. (2018). Time series analysis for crime forecasting. University of Technology Sydney, Australia.

Cleveland, R., Cleveland, W., McRae, J., y Terpenning, I. (1990). STL: A Seasonal-Trend Decomposition Procedure Based on Loess. *Journal of Official Statistics*, 6(1), 3-33.

Kleiber, C., y Zeileis, A. (2008). *Applied Econometrics with R*. Springer.

Montgomery, D., Jennings, C., y Kulahci, M. (2008). *Introduction to Time Series Analysis and Forecasting*. Wiley.

Modelo de gestión del conocimiento en violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes: Identificación, prevención, persecución y protección

Juan Huambachano Carbajal¹
Brenda Belleza Ancaya²
Rosa Huanes Vallejo³
Jessica Acevedo Aguirre⁴
Felipe Díaz García⁵

Oficina de Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público del Perú.

Abstract

Resultados de estudios en el Perú indican que la edad de las víctimas de violación sexual representa una curva en forma de campana, iniciando la parte in crescendo alrededor de los 10-11 años, una zona media que muestra un pico alrededor de los 16-17 años y la parte in minuendo, luego de los 18-19 años. Entre los años 2016 y 2019, los delitos de violación de la libertad sexual en agravio de menores de edad -denunciados y registrados en el Ministerio Público- presentaron un incremento anual.

La Oficina de Observatorio de Criminalidad, bajo su modelo de gestión del conocimiento para el análisis criminal, promueve la innovación y la aplicación de tecnologías emergentes. Esto lo hace con el objetivo de generar evidencia que permita responder adecuada y oportunamente a las demandas de seguridad ciudadana, justicia y protección, priorizando los grupos más vulnerables de la población.

Frente a esta problemática, se planteó el desarrollo de un modelo orientado a la identificación de niños, niñas y adolescentes, víctimas y potenciales víctimas de violación sexual, tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos. Dicho modelo busca sustentar el diseño de un servicio de prevención, persecución penal y protección, basado en la generación de sinergias producidas por la coordinación y articulación de las dependencias del Ministerio Público involucradas, así como de las instituciones del sistema de justicia y protección social.

La implementación de esta iniciativa identificará a niños, niñas y adolescentes en riesgo de sufrir violación sexual. Los incorporará a una estrategia integral de intervención proactiva para la prevención y persecución del delito, asistencia y protección de víctimas. Esto se hará mediante la articulación de los sectores de salud⁶ y de poblaciones vulnerables⁷, con el objeto de evitar su victimización y la implementación de esta iniciativa identificará a niños, niñas y adolescentes en riesgo de sufrir violación sexual. Los incorporará a una estrategia integral de

de intervención proactiva para la prevención y persecución del delito, asistencia y protección de víctimas. Esto se hará mediante la articulación de los sectores de revictimización, promover la denuncia de delitos de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores, la resolución de la investigación en tiempo menor al promedio y la obtención de sentencias condenatorias.

Palabras clave: abuso sexual infantil, prevención, violación sexual.

1. INTRODUCCIÓN

Los abusos sexuales hacia niñas, niños y adolescentes (NNA) pueden ocurrir en distintos contextos. Los agresores pueden ser personas del entorno familiar con quienes convive, allegados, o adultos a cargo de su cuidado (maestros, instructores) o bien, pueden ser extraños y desconocidos. Puede tratarse de situaciones iniciadas en edades muy tempranas y que aún continúan de modo crónico y repetitivo, de situaciones esporádicas o pueden ser situaciones que se dan una única vez (UNICEF, 2018). Respecto a las víctimas de abuso sexual, los estudios prueban que se abusa más severamente y con mayor violencia de las niñas, además de que la edad de inicio del abuso también es menor (Save The Children, 2001). Se calcula que 120 millones de niñas han tenido algún tipo de contacto sexual contra su voluntad antes de cumplir los 20 años (OMS, 2020).

En el Perú, de acuerdo con una encuesta realizada en el año 2015, más del 34% de adolescentes experimentaron, alguna vez, una o más formas de violencia sexual con o sin contacto (INEI, 2016). En el periodo 2016 - 2019, el Ministerio Público registró 25.984 delitos denunciados a nivel nacional por violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores. La cifra de delitos denunciados en fiscalías provinciales del Ministerio Público se ha incrementado anualmente en este periodo, pasando de 5.294 delitos denunciados en el año 2016 a 8.404 el año 2019, presentando una tasa de crecimiento promedio anual de 16,7%. El año 2020, en el que se inicia la crisis por la pandemia de COVID-19, se registró una disminución en los delitos denunciados (7.571)⁸. La violencia sexual es un problema caracterizado por la falta de denuncia y el subregistro (CIDH, 2011). Se calcula que en América Latina y el Caribe sólo el 5% de las víctimas adultas de violencia sexual denuncian el incidente ante la policía (OEA, 2010), evidenciando una “cifra oculta” no contabilizada en los registros oficiales.

En relación con el ciclo de vida, un estudio realizado en el Perú señala que la tendencia de los hechos declarados de violación sexual en los casos registrados muestra una campana cuyo umbral de apertura se inicia entre los 10 y 11 años, tiene un pico entre los 16-17 y empieza a cerrarse entre los 18-21 años (Mujica, 2015). Otro estudio relacionado consideró que “al estar asociadas a una secuencia de victimización y a un mismo agresor, una parte de las violaciones podrían ser evitadas detectando los primeros hechos de violencia sexual y controlando la violencia antes o al inicio del umbral de la campana de victimización” (Mujica, 2016: 59).

Teniendo en consideración que la seguridad ciudadana es “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD, 2005: 35), el Estado peruano ha venido orientando esfuerzos para reducir la prevalencia de este delito. Uno de estos esfuerzos proviene de la Oficina de Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público y su modelo de gestión del conocimiento para el análisis criminal. Este promueve la innovación y la aplicación de tecnologías emergentes, para generar evidencia que sustente propuestas de políticas institucionales que permitan responder proactivamente a las demandas de servicios de seguridad y justicia. De esta forma, se priorizó la atención de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Frente esta problemática, el análisis del problema⁹ fue desarrollado de la siguiente manera:

- Focalización de la población potencialmente vulnerable y la población de prioritaria atención.
- Análisis estratégico para la identificación del escenario nacional y las tendencias del delito. Esto permite una planificación de acciones a largo plazo y un actuar estratégico y prioritario, que se institucionalizará en los instrumentos de gestión¹⁰.
- Análisis táctico para la identificación y examen de patrones y series temporales, generando alertas y reportes para una acción inmediata¹¹.
- Desarrollo de un modelo dirigido a la generación de conocimiento para la identificación de NNA víctimas de violación de la libertad sexual y el despliegue de servicios de justicia, asistencia y protección eficaces y eficientes. Este fue basado en el fortalecimiento de la articulación interna, la cooperación y la coordinación interinstitucional.

¹ Ex Gerente de la Oficina de Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público de la República del Perú, ocupó el cargo hasta el 15 de septiembre de 2021.

² Gerente (e) de la Oficina de Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público de la República del Perú. Correo electrónico: bbelleza@mpfn.gob.pe

³ Analista de la Oficina de Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público de la República del Perú. Correo electrónico: rhuanes@mpfn.gob.pe

⁴ Analista de la Oficina de Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público de la República del Perú. Correo electrónico: jacevedo@mpfn.gob.pe

⁵ Analista de la Oficina de Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público de la República del Perú.

⁶ Ministerio de Salud del Estado peruano.

⁷ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Estado peruano.

⁸ No implica una disminución de la comisión de estos delitos.

⁹ Asumiendo la hipótesis de que, ante la identificación temprana de indicadores de abuso sexual infantil, se podrá desplegar acciones para evitar la victimización múltiple, garantizar el acceso de las víctimas a los servicios de justicia y evitar la impunidad.

¹⁰ Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio Público de la República del Perú.

¹¹ Facilitando la prevención indicada y la intervención en el ámbito comunitario, a través de la fiscalía, policía y equipos de asistencia. Se fundamenta en el análisis predictivo, que implica extraer información existente en los datos y utilizarlos para predecir tendencias y patrones de comportamiento en estos casos.

2. METODOLOGÍA

Se adopta el desarrollo de políticas basadas en evidencia (PBE)¹² (Jaime y Vaca, 2017) para enfrentar los problemas en forma más estratégica e inteligente (Chaverri y Arguedas, 2020).

Las PBE se encuentran sustentadas en procesos racionales construidos sobre la base de datos existentes, en sistemas de gestión del conocimiento robustos -apoyados en el uso de la tecnología- y uso explícito e intencional de la mejor evidencia científica (Jaime y Vaca, 2017).

Las PBE deben formularse sobre problemas priorizados de acuerdo con las necesidades y demandas ciudadanas. Las políticas deben concretarse en planes con objetivos, indicadores y metas (claras, alcanzables y acordes con las políticas de Estado, políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales) y en acciones de orden estratégico priorizadas (CEPLAN, 2018).

Diseño metodológico

• Diseño

- o Delimitación del problema: análisis del delito de violación sexual de menor de edad para el desarrollo de acciones sustantivas de prevención y reducción su prevalencia¹³.
- o Recopilación y análisis de evidencia bajo criterios de pertinencia: análisis del delito de violación sexual de menor de edad para el desarrollo de acciones sustantivas de prevención y reducción su prevalencia¹⁴.
- o Enunciación y estructuración conceptual¹⁵ y operativa¹⁶ del problema.
- o Determinación de la situación futura deseada.
- o Selección de alternativas de solución.

• Formulación

- o Objetivos prioritarios y horizonte temporal.
- o Elaboración de los lineamientos.
- o Identificación de servicios y estándares.
- o Identificación de las políticas relacionadas.

• Implementación

- o Identificación de intervenciones existentes.
- o Articulación en los planes.

• Seguimiento y evaluación

- o Seguimiento: recopilación de información sobre los indicadores.
- o Evaluación: diseño, implementación y resultados (CEPLAN, 2018).

Objetivo general

Contribuir a la reducción de la violencia sexual en agravio de NNA en el Perú, a través del diseño de un servicio sostenido en la articulación efectiva de las unidades de organización del Ministerio Público involucradas, así como de las instituciones del sistema de justicia y protección social.

Objetivos específicos

- Identificar y evaluar el nivel de riesgo de las víctimas y potenciales víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores de edad (VLS).
- Diseñar servicios de acompañamiento y asistencia a favor de las víctimas durante los procesos de denuncia e investigación fiscal.
- Diseñar servicios de evaluación y protección a favor de las víctimas de VLS mediante la articulación con los sectores de salud y protección de poblaciones vulnerables.
- Promover y monitorear la eficacia y celeridad de las investigaciones fiscales por delitos de VLS.
- Sensibilizar a la ciudadanía para la identificación y denuncia de violencia sexual contra NNA.

Marco temporal y espacial

La iniciativa se desplegará a nivel nacional y tiene un horizonte temporal de 5 años.

Población potencial y población objetivo

La población potencial beneficiaria corresponde a 5.206.372 NNA (INEI, 2019), mientras la población objetivo a 5.846 NNA.

Muestra y estrategia de muestreo

Se aplicará el instrumento mediante aplicaciones móviles. Para ello, la muestra está compuesta por grupos con antecedentes de haber sufrido abuso sexual y sin antecedentes.

Técnicas de levantamiento de dato y análisis

Se utilizará software estadístico para el análisis psicométrico de ítems¹⁷, fiabilidad¹⁸ y validez¹⁹.

Potencialidades y limitaciones

El instrumento permite realizar la identificación de víctimas en un 80% de los casos.

Tabla 1. Matriz de riesgos

N°	Riesgo	Nivel	Medida preventiva
1	Dificultades por parte de algunos profesionales para guiar el uso del aplicativo web para la aplicación del instrumento de evaluación de indicadores de violación sexual, debido a la falta de práctica o uso de herramientas tecnológicas.	Medio	Capacitar al personal involucrado en la ejecución de la iniciativa.
2	Dificultad en la implementación y difusión en la totalidad de profesionales encargados respecto del protocolo interinstitucional de acompañamiento, evaluación, asistencia y protección de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual o en riesgo de serlo.	Medio	Capacitaciones al personal involucrado en la ejecución de la iniciativa y se fomentará una política de transferencia de lo aprendido.
3	Dificultades para el seguimiento de las investigaciones fiscales debido a los procesos de seguridad de la información.	Medio	Coordinar con el Oficial de Seguridad de la Información a fin de garantizar la integridad, reserva y confidencialidad de la información.
4	Negativa de los padres y/o tutores de los niños, niñas y adolescentes en riesgo de ser víctimas, a que estos sean beneficiados con servicios de evaluación y protección.	Alto	Impulsar campañas de sensibilización dirigida a la ciudadanía a fin de dar a conocer las consecuencias en las víctimas de los delitos de violación sexual de menor de edad y sensibilización focalizada a las madres, padres y/o apoderados focalizados.

Fuente: Elaboración propia.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La ejecución de la iniciativa comprende el desarrollo de un conjunto de actividades, cuya realización permitirá elaborar los correspondientes productos, a saber:

Actividades

- Identificación y evaluación de víctimas y potenciales víctimas de delitos de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

¹² A diferencia de las denominadas evidence-ignorant policy, evidence-aware policy, evidence-related policy y evidence-influenced policy, se utiliza la evidence-based policy, política moldeada y basada en evidencia intencionalmente buscada, relativa a relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados (evidence-based policy).

¹³ Utilizar información recogida a través de un aplicativo móvil (datos fiscales y policiales, así como antecedentes de otra naturaleza), para identificar causas, factores de riesgo, conductas y contextos que contribuyen a configurar el fenómeno.

¹⁴ Utilizando información recogida a través de un aplicativo móvil (datos fiscales y policiales, así como antecedentes de otra naturaleza), para identificar causas, factores de riesgo, conductas y contextos que contribuyen a configurar el fenómeno.

¹⁵ La estructuración conceptual, se refiere a la especificación del problema en cuestión, de acuerdo con una determinada perspectiva teórico-conceptual.

¹⁶ La estructuración operativa, se refiere a la representación gráfica del problema público usando un modelo. Dicho modelo es una representación simplificada del problema público y se puede expresar como un diagrama, árbol, gráfico o ecuaciones matemáticas.

¹⁷ Cálculo de correlaciones ítem-test corregidas para cada uno de los ítems, estableciendo como criterio de aceptación que los ítems sean superiores a .20.

¹⁸ Evaluación de la consistencia interna del instrumento, a través del cálculo del coeficiente Alfa de Cronbach.

¹⁹ Obtención de evidencias de validez referidas a la estructura interna y la relación con otras variables. En el primer caso, se realizará un análisis factorial exploratorio para examinar la estructura interna del instrumento. En el segundo caso, se estudiará la validez predictiva siguiendo una estrategia retrospectiva, utilizando como criterio las puntuaciones obtenidas por el grupo de niños con antecedentes de violación sexual.

- Diseño de servicios de acompañamiento y asistencia a favor de las víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

- Diseño de servicios de evaluación y protección a favor de los niños, niñas y adolescentes en riesgo de ser víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

- Fortalecimiento de capacidades del personal fiscal y médico legista para dar impulso a investigaciones eficaces y celeres que se traduzcan en justicia para las víctimas y sus familias.

- Sensibilización a la ciudadanía sobre indicios, mecanismos y canales de denuncia de posibles hechos delictivos relacionados con violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

Productos

Los principales productos vinculados a las actividades se pueden identificar en la Figura 1, los cuales se detallan a continuación:

- Instrumento de evaluación de indicadores de violación sexual sustentado en evidencia, cuyo ámbito de aplicación son niños, niñas y adolescentes.

- Aplicativo web para la aplicación de instrumento pictórico de evaluación de indicadores de violación sexual.

- Víctimas y potenciales víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores identificadas a través de la evaluación de indicadores de abuso sexual.

- Protocolo interinstitucional de acompañamiento, evaluación, asistencia y protección de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual o en riesgo de serlo, implementado y difundido, a través de una comisión de trabajo.

- Plan de capacitación dirigido a los profesionales de las Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas y Testigos (UDAVIT) para la correcta y adecuada aplicación del protocolo, implementado y evaluado.

- Servicios de acompañamiento y asistencia durante los procesos de denuncia e investigación fiscal para víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

- Plan de capacitación dirigido a fiscales y médico legistas para fortalecer competencias y habilidades de investigación de casos de delitos de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores, implementado y evaluado.

- Fiscales y médico legistas capacitados, con competencias y habilidades de investigación de casos de delitos de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

- Plan de campaña de sensibilización a la ciudadanía sobre indicios, mecanismos y canales de denuncia de hechos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, implementado y evaluado.

Figura 1. Principales productos desarrollados por la iniciativa



Fuente: Elaboración propia.

Para dar soporte a las actividades mencionadas anteriormente, se implementarán los siguientes componentes transversales:

- Revisión, actualización y elaboración de normativa.

- Formulación de documentos normativos internos necesarios para la transversalización del enfoque de género frente a los delitos de violación de la libertad sexual en agravio de menores de edad (Incluyendo la elaboración del protocolo de investigación fiscal).

- Evaluación de las normas institucionales, a fin de ponderar su vigencia y/o actualización.

- Impulso de la sostenibilidad de la incorporación del enfoque de género en la prevención y persecución del delito, a través de un Decreto Supremo, y de una hoja de ruta articulada entre los actores involucrados.

- Tecnológico: en el marco del Sistema Estadístico Institucional del Ministerio Público (SEIMP), la Oficina de Sistemas de la Oficina General de Tecnologías de la Información brindará el soporte técnico para que la Oficina de Racionalización y Estadística emita reportes periódicos en forma oportuna sobre las denuncias por la presunta comisión de los delitos involucrados en la iniciativa.

4. RESULTADOS ASOCIADOS

La iniciativa permite evidenciar resultados intermedios y finales, a saber:

Resultados intermedios

- Identificar a niños, niñas y adolescentes víctimas y en riesgo de ser víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

- Evaluar el nivel de riesgo de niños, niñas y adolescentes víctimas y en riesgo de ser víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

- Diseñar servicios integrales de acompañamiento y asistencia a favor de las víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores mediante la articulación a nivel interno con las dependencias del Ministerio Público involucradas y otras instituciones del sistema de justicia²⁰.

- Consensuar y diseñar una estrategia integral de evaluación y protección a favor de los niños, niñas y adolescentes en riesgo de ser víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores mediante la articulación con los sectores de salud y protección de poblaciones vulnerables.

- Mejorar la eficacia y celeridad de las investigaciones fiscales por delitos de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

- Difundir en la ciudadanía información sobre los indicios, mecanismos y canales de denuncia de posibles hechos delictivos relacionados con violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

Figura 2. Resultados intermedios identificados



Fuente: Elaboración propia.

²⁰² Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Ministerio de Salud.

Resultados finales

- Incrementar la denuncia de delitos de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.
- Incorporar a los niños, niñas y adolescentes en riesgo de ser víctimas de violencia sexual identificados, en una estrategia integral de evaluación y protección, mediante la articulación con los sectores de salud y protección de poblaciones vulnerables.
- Disminuir el tiempo promedio de la investigación fiscal de los casos calificados jurídicamente como violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.
- Incrementar el número de sentencias condenatorias respecto a las investigaciones calificadas jurídicamente como violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores.

Figura 3. Resultados finales identificados



Indicadores relaciones al cumplimiento de los objetivos

• Indicadores relacionados al Objetivo Específico 1

Indicador 1.1. Número de niños, niñas y adolescentes víctimas de violación sexual y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos, identificadas y con nivel de riesgo valorado: *Al año 5 de ejecución de la iniciativa, se habrá identificado y valorado el nivel de riesgo de 2.842 NNA.*

Indicador 1.2. Número de niños, niñas y adolescentes en riesgo de ser víctimas de violación sexual, identificadas y con nivel de riesgo valorado: *Al año 5 de ejecución de la iniciativa, se habrá identificado y valorado el nivel de riesgo de 3.004 NNA.*

• Indicadores relacionados al Objetivo Específico 2

Indicador 2.1. Número de niños, niñas y adolescentes víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores, beneficiadas con servicios integrales de acompañamiento y asistencia durante los procesos de denuncia e investigación fiscal: *Al año 5 de ejecución de la iniciativa, se habrá entregado servicios de asistencia a 5.846 NNA.*

• Indicadores relacionados al Objetivo Específico 3

Indicador 3.1. Número de niños, niñas y adolescentes víctimas de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores, beneficiadas con servicios de evaluación y protección: *Al año 5 de ejecución de la iniciativa, se habrá entregado servicios de protección a 5.846 NNA.*

• Indicadores relacionados al Objetivo Específico 4

Indicador 4.1. Número de investigaciones fiscales de casos calificados jurídicamente como violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores, que se resuelven en tiempo menor al promedio: *Al año 5 de ejecución de la iniciativa, se habrá resuelto en tiempo menor al promedio 5.846 investigaciones fiscales.*

Indicador 4.2. Número de investigaciones fiscales de casos calificados jurídicamente como violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores, que obtienen una sentencia condenatoria: *Al año 5 de ejecución de la iniciativa, se habrá obtenido sentencia condenatoria en 2.109 investigaciones fiscales.*

• Indicadores relacionados al Objetivo Específico 5

Indicador 5.1. Número de ciudadanos beneficiados con una campaña de sensibilización para reconocer indicios, mecanismos y canales de denuncia de posibles hechos delictivos relacionados con violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes: *Al año 5 de ejecución de la iniciativa, se habrá sensibilizado a 47.370 ciudadanos.*

Indicador 5.2. Número de delitos denunciados en el Ministerio Público, por delitos de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores: *Al año 5, de ejecución de la iniciativa se habrá registrado 79.658 delitos denunciados.*

Tabla 2. Indicadores por año de despliegue de la iniciativa

N°	Indicador \ Año	1	2	3	4	5	Total
1	Indicador 1.1.	408	476	555	648	755	2.842
2	Indicador 1.2.	432	503	587	684	798	3.004
3	Indicador 2.1.	840	979	1.142	1.332	1.553	5.846
4	Indicador 3.1.	840	979	1.142	1.332	1.553	5.846
5	Indicador 4.1.	840	979	1.142	1.332	1.553	5.846
6	Indicador 4.2.	277	358	418	487	569	2.109
7	Indicador 5.1.	6.800	7.932	9.253	10.794	12.591	47.370
8	Indicador 5.2.	11.435	13.339	15.560	18.151	21.173	79.658

Fuente: Elaboración propia.

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

Se releva la importancia de la articulación y coordinación interinstitucional con el sector académico, específicamente del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC). Esto se logra a través de la capitalización de las competencias y habilidades de profesionales altamente calificados para el diseño y desarrollo de un instrumento pictórico de evaluación de indicadores de abuso sexual y el diseño e implementación de un aplicativo web.

La identificación de víctimas de violación de la libertad sexual de menores de edad permitirá establecer estrategias proactivas de prevención, persecución del delito, así como de protección de víctimas. De esta forma, se coadyuva a la optimización de los recursos al mejorar la focalización de la intervención.

Contar con un aplicativo móvil permitirá acceder a mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes, estando en el marco del uso de tecnologías de la información para la prevención de delitos.

La difusión de datos sobre los delitos de violación sexual de menor de edad y tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores, contribuirá con la aprobación de iniciativas que promueven la prevención y la protección de víctimas de este tipo de violencia.

Los resultados permiten contrastar y corroborar las conclusiones de otros estudios que hacen referencia a la victimización sexual múltiple, tales como: los indicios de que los hechos de violencia iniciales pueden ser eventos predictores de una violación (Mujica 2016); la concentración etaria y de género en la violación de la libertad sexual (Mujica 2015); la concentración de hechos de violencia sexual en el período 10-12 a 16-17 años de edad (Mujica 2015); y si el desvío de la trayectoria de hechos de violencia permite evitar la violación sexual en el período de mayor probabilidad de victimización.

En este sentido, es plausible afirmar que, la ejecución de esta iniciativa permitirá -en sus cinco primeros años- evitar la violación sexual de 3.004 niños, niñas y adolescentes, así como la revictimización por violación sexual de 2.842 niños, niñas y adolescentes. Tomando en consideración que los abusos pueden dar lugar a vivencia traumáticas de carácter crónico y sus consecuencias pueden llegar a interferir en el proceso de desarrollo²¹, los efectos de esta iniciativa van más allá de cualquier evaluación de costo-efectividad. Todo esfuerzo desplegado en este propósito es necesario e invaluable.

Los resultados alcanzados confirmarán el éxito en el logro de los objetivos de la iniciativa. De esta forma, se podrá verificar la creación de valor social expresado en el bienestar de esta población vulnerable. Dicha creación es generada a partir del análisis delictual, validando y permitiendo mejorar el diseño metodológico para la elaboración de propuestas de políticas basadas en evidencia aplicadas a nivel institucional. Al mismo tiempo, la generación de evidencia pertinente, obtenida a partir la gestión de información de connotación social para la seguridad ciudadana, capitalizará los aportes de la cooperación, en este caso de la academia.

La propuesta de valor se centra en el modelo de gestión del conocimiento para el análisis criminal desarrollado por la Oficina de Observatorio de Criminalidad. Esta utiliza -principalmente- el análisis del problema (focalización), el análisis estratégico (priorización) y el análisis táctico (intervención). Ha ido madurando a lo largo del tiempo. Se inició con procesos manuales, evolucionando hacia soluciones más sofisticadas, promoviendo la innovación y la aplicación de tecnologías emergentes. Dicho desarrollo buscaba generar evidencia que permita responder adecuada y oportunamente a las demandas de seguridad ciudadana, justicia y protección para sustentar la propuesta de políticas. De esta forma, se busca atender a los grupos más vulnerables de la población, contribuyendo a la mejora de los servicios públicos para enfrentar la delincuencia y la violencia, con un enfoque de derechos humanos.

²¹ Riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual, de embarazo y embarazo forzado (UNICEF, 2018).



REFERENCIAS

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2018). Guía de Políticas Nacionales. CEPLAN. <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

Chaverri, P. y Arguedas, A. (2020). Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características. *Revista ABRA*, 40(60). <https://doi.org/10.15359/abra.40-60.2>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud. CIDH.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2018). Abusos sexuales y embarazo forzado en la niñez y adolescencia. Lineamientos para su abordaje. UNICEF.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950 - 2070. Boletín de Análisis Demográfico N°38. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales ENARES 2013 y 2015. INEI.

Jaime, F. y Vaca, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2(1). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44>

Mujica, J. (2016). Victimización sexual múltiple y patrones de victimización en casos de violación a mujeres adolescentes en el Perú. <http://www.huygens.es/journals/index.php/revista-de-victimologia/article/view/35/19>

Mujica, J. (2015). Patrones de victimización en casos de violación sexual a mujeres adolescentes en el Perú. <https://promsex.org/wp-content/uploads/2015/02/PatronesVictimizacion.pdf>

Organización de los Estados Americanos (2010). Violencia sexual en Latinoamérica y El Caribe: Análisis de datos secundarios. OEA.

Organización Mundial de la Salud (2020). Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia contra los niños 2020: Resumen de orientación. OMS.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2005). Venciendo el temor. Inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. PNUD.

Save the Children (2001). Abuso sexual infantil: Manual de formación para profesionales. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/manualAbuso_sexual.pdf

Observatorio del Narcotráfico de la Fiscalía de Chile

Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas,
Ministerio Público de Chile¹

Abstract

La búsqueda de información útil para la toma de decisiones es una ambición milenaria en la humanidad, especialmente en el ámbito público y de gobierno. La Fiscalía de Chile no está ajena a esta complejidad y sus autoridades deben tomar permanentemente decisiones que afectan a miles de personas.

Entre los temas más delicados, por su gravedad, urgencia y masividad, son los relacionados con el narcotráfico. La experiencia de la Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas ha sido importante en la búsqueda por aportar con una solución a este conflicto a través de una herramienta para la búsqueda y análisis de información llamada “Observatorio del Narcotráfico”.

A través de esta iniciativa, cada año se logra publicar un informe sobre tendencias y amenazas en Chile de este grave fenómeno criminal, constituyéndose en un referente a nivel nacional, e incluso donde sus conclusiones han logrado visibilizarse a nivel internacional y adelantarse a equipos de otras latitudes.

Palabras clave: observatorio, narcotráfico, fiscalía.

1. INTRODUCCIÓN

A juicio interno, en Chile ha existido una crónica falta de información cuantitativa y cualitativa procesada y confiable en relación con el narcotráfico que permita orientar las decisiones de las autoridades nacionales en la materia. La revisión de las últimas cuatro políticas en drogas aplicadas en el país permite dejar en evidencia lo afirmado.

Cronológicamente, la primera de estas políticas es la “Estrategia Nacional sobre Drogas, 2003-2008”. En su primer capítulo, destinado a la justificación, se destinan 23 líneas a la oferta, y lo hace resumiendo lo realizado por el Estado en la materia. No se observa diagnóstico ni análisis. El resto del documento se encuentra dedicado a enunciar su finalidad, objetivos, principios orientadores, entre otros aspectos de interés, los cuales son presentados como un listado cuyo origen e inspiración es un enigma.

La segunda política corresponde a la “Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2018”. En su segundo capítulo, dedicado a antecedentes en la materia, se observa escasa información diagnóstica sobre el narcotráfico, a través de lo que se denomina como “diseminación del tráfico de drogas”, ilustrando el fenómeno con cifras de detenidos y condenados, además de incautaciones. No hay alusión a las causas de esta “diseminación”. Tampoco se observa diagnóstico ni análisis.

La tercera política, continuadora de la anterior, es el “Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014-2020”. En esta ocasión, es posible identificar un cambio. En efecto, es posible observar un capítulo completo destinado al narcotráfico, donde, a través del análisis de estadísticas, informes internacionales y citas a estudios específicos, se logra un diagnóstico -acotado- del fenómeno en el país. No obstante, lamentablemente no se profundiza en las causas, aspecto vital para fijar objetivos y metas.

Por último, en la vigente política en la materia, la “Estrategia Nacional de Drogas 2021-2030”, se retorna a los inicios y no existe una sola línea dedicada al diagnóstico o el análisis del narcotráfico.

Así, consideramos que la información provista es un indicio a lo menos llamativo sobre una carencia permanente de diagnóstico y análisis del narcotráfico en la toma de decisiones. Profundizando en la materia, queremos citar un ejemplo más que deja al desnudo la trastienda de la falta de información en las decisiones en esta materia. El ejemplo se remonta al año 2002, cuando la Subsecretaría del Interior decide intervenir los barrios tomados por el narcotráfico en la capital del país. Pese a existir una entidad responsable de reunir información (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes - CONACE), y de una División de Estudios en la misma Subsecretaría, no existía un sólo dato sobre barrios tomados por el narcotráfico. Ante ello, se encomendó a funcionarios de dicha repartición reunir información en base a entrevistas. Si bien se logró construir un diagnóstico y establecer un ranking de barrios tomados, dicha situación reflejaba estáticamente lo que sucedía en aquella época. Además, su actualización permanente era impensable debido a lo que implicaba. Así, debieron pasar 15 años para que se creara una metodología para la identificación de barrios tomados por el narcotráfico, basada en datos georreferenciados, capaz de actualizarse diariamente, y de entregar información a nivel de calle y pasaje. Este trabajo fue realizado por el Observatorio del Narcotráfico y publicado el año 2017.

Dado lo expuesto anteriormente, la Unidad Especializada en Drogas de la Fiscalía Nacional se planteó el desafío de crear un Observatorio en la materia. Esta decisión partió de la constatación de que la Fiscalía posee una fuente privilegiada de información como lo son las carpetas investigativas, las cuales tienen una gran cantidad de información residual sobre el tema.

Esta información, más otras fuentes que se fueron estructurando en el tiempo, y un soporte informático mínimo, permitieron que, el 14 de octubre del año 2015, la Fiscalía de Chile pudiera aportar al país el primer informe del Observatorio del Narcotráfico, que incluyó el único estudio exploratorio realizado en el país sobre la organización criminal dedicada al narcotráfico en Chile. Así, cada año, un pequeño grupo de profesionales y analistas de la Unidad señalada ha entregado al país, a través de un informe anual, una visión sustentada metodológicamente de esta realidad, señalando sus tendencias y amenazas, siendo en la actualidad la única iniciativa existente en Chile sobre el tema. El trabajo del Observatorio del Narcotráfico fue reconocido el año 2018 por la Organización de Estados Americanos, OEA, e incluido, junto al Observatorio de Demanda del Gobierno de Chile, en la Red de Observatorios de dicha organización.

2. METODOLOGÍA

El Observatorio del Narcotráfico es un sistema de información operado por un conjunto de analistas que recolecta datos de distintas fuentes, los analiza y disemina.

En términos prácticos, se empieza por definir el tipo de datos e información necesaria, se identifican las fuentes abiertas y cerradas que los pueden proveer, y se establece una periodicidad para su consulta y recolección. De esta manera, se obtiene la materia prima que permite a los analistas establecer las distintas hipótesis sobre esta realidad, las cuales, comprobadas o desechadas mediante distintas metodologías, permiten arribar a la formulación de tendencias y amenazas. Se trata de un enfoque inductivo y cualitativo, basado preferentemente en el análisis documental y entrevistas a expertos, incorporando técnicas prospectivas para la identificación de amenazas.

El equipo del Observatorio participa permanentemente en seminarios y espacios de discusión donde se pone en común información sobre el narcotráfico en Chile y la región, lo que retroalimenta y pone a prueba los resultados de sus procesos de análisis.

Objetivo general

Contribuir a la toma de decisiones de autoridades nacionales -públicas y privadas- en materia de prevención y control del narcotráfico, con análisis de información sobre tendencias y amenazas en Chile, cuyas conclusiones estén validadas por un estándar metodológico de nivel internacional.

¹ Correo electrónico de contacto: ltoledo@minpublico.cl (Luis Toledo Ríos, Jefe de la Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de la Fiscalía Nacional).

Objetivos específicos

- Crear y mantener un sistema de análisis de información con un soporte informático mínimo que permita el monitoreo permanente del narcotráfico en Chile y la producción de un informe anual e informes coyunturales.
- Formar y entrenar permanentemente a analistas que operan el sistema de información y producen el informe anual y los informes coyunturales.
- Emitir un informe anual de tendencias y amenazas que permita a las autoridades reaccionar a tiempo y mantener una visión actualizada del fenómeno.
- Incorporar al informe anual, el trabajo de otros equipos de análisis.
- Vincular el Observatorio con iniciativas extranjeras similares que permita el intercambio de información y una mejora constante de su estándar de trabajo.
- Establecer canales permanentes de difusión de su trabajo hacia las autoridades en la materia.

Marco temporal

El Observatorio del Narcotráfico no posee un plazo definido de funcionamiento. Su trabajo se proyecta en el tiempo hasta que otra instancia pueda dar cuenta de mejor manera de sus objetivos.

Población objetivo y potencial

Los productos del Observatorio están destinados a los decisores públicos y privados, responsables de la prevención y el control del narcotráfico. Ellos son nuestros beneficiarios directos.

Potencialmente, son beneficiarias igualmente las víctimas del narcotráfico, ya que, en la medida que las autoridades responsables de la prevención y control del narcotráfico posean mayor y mejor información, los primeros deberían ser beneficiados con mejores decisiones y resultados. Nos referimos especialmente a quienes son más golpeados por este fenómeno criminal, y que identificamos como los habitantes de las zonas urbanas donde el narcotráfico tiende a concentrarse. De acuerdo con el Centro de Investigación Periodística (2018), las “zonas ocupadas” por este tipo de delincuencia en el país involucran a más de 1.000.000 de personas.

3. IMPLEMENTACIÓN

La ejecución de la iniciativa comprende el desarrollo de un conjunto de actividades, cuya realización permite obtener determinados productos, a saber:

Actividades

- Identificación de fuentes y sistemas de registro de la información.
- Identificación y adquisición (licitación pública cuando corresponda) de soportes informáticos para el almacenamiento y análisis de la información.
- Diseño y puesta en marcha del sistema de análisis de información, comprendidos los procesos de recolección, registro, análisis y diseminación de la información, en función de los objetivos descritos. El proceso involucra la lectura diaria de publicaciones sobre la materia, clasificación y archivo, y su diseminación a los fiscales de drogas y personas externas suscritas para la recepción de correos con las noticias destacadas.
- Capacitación del equipo de análisis en inteligencia estratégica en drogas y métodos prospectivos.
- Producción del informe anual.
- Lanzamiento público del informe anual.
- Producción de informes sobre amenazas emergentes.
- Participación y colaboración en instancias nacionales e internacionales, con otros equipos de análisis de inteligencia estratégica en drogas.

Productos generados

- Informe anual sobre tendencias y amenazas del narcotráfico en Chile, e informes coyunturales, cuando los cambios en las tendencias y amenazas en el territorio nacional lo ameriten.
- Reportes periódicos sobre noticias, columnas, análisis, estudios, informes, etc., publicados en la web en materia de drogas, nacionales e internacionales, a fiscales de drogas y personas suscritas al Observatorio.
- Coordinación con redes de Observatorios de Drogas e intercambio de información con sus integrantes.

4. Resultados asociados

El trabajo del Observatorio ha ido registrando anualmente un conjunto de hallazgos en materia de narcotráfico, respaldados metodológicamente. En materia cronológica, es posible señalar lo siguiente:

• Año 2015

Puesta en marcha del sistema de análisis. Licitación pública para compra de bases de datos cartográfica. Capacitación en programa i2. Lanzamiento del Primer Informe Anual, incluye el primer estudio exploratorio de la organización criminal en Chile (Fiscalía de Chile, 2015).

A nivel de información y generación de conocimiento, se logra caracterizar a la organización criminal vinculada al narcotráfico en Chile, y categorizarla, constituyendo el único estudio de esta naturaleza realizado en Chile (Fiscalía de Chile, 2015).

• Año 2016

Adquisición de base de datos cartográfica. Curso para analistas en el uso del programa ArcGIS. Se publica el Segundo Informe Anual del Observatorio del Narcotráfico, que incluye primer estudio geoespacial de barrios críticos (Fiscalía de Chile, 2016).

A nivel de información y generación de conocimiento, se diseña y prueba exitosamente una metodología para la detección de “barrios críticos”, basada en la georreferenciación de grandes flujos de datos, aspecto que permite hacer análisis a nivel de calle y pasaje, y una actualización diaria.

• Año 2017

Se inicia envío periódico de correos a todos los fiscales de Chile con noticias del narcotráfico. Se capacita al equipo de analistas en análisis geoespacial. Se publica el Tercer Informe Anual, que incluye una colaboración del Servicio Nacional de Aduana (Fiscalía de Chile, 2017).

A nivel de información y generación de conocimiento, se detecta la utilización de la mensajería instantánea como plataforma de venta del microtráfico y la irrupción de una marihuana colombiana prensada y con alta concentración de tetrahidrocannabinol (THC) en el mercado chileno, denominada “creepy”, a nivel masivo.

¹ Correo electrónico de contacto: Itoledo@minpublico.cl (Luis Toledo Ríos, Jefe de la Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de la Fiscalía Nacional).

• *Año 2018*

Se capacita analistas en segundo taller de análisis geoespacial. Se reconoce internacionalmente al Observatorio, incorporándolo a la Red de Observatorios de la Organización de Estados Americanos (OEA). Se emiten dos informes sobre amenazas emergentes. Se publica el Cuarto Informe Anual, que incluye estudios de la Armada, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, el Instituto de Salud Pública y el Servicio Nacional de Aduanas (Fiscalía de Chile, 2018).

A nivel de información y generación de conocimiento, se identifican las principales debilidades en los puertos chilenos frente al narcotráfico, y se detecta el explosivo aumento de la presencia de drogas de síntesis en Chile, especialmente el “éxtasis”.

• *Años 2019-2020*

Se capacita al equipo de analistas en el taller sobre análisis de inteligencia y métodos prospectivos. Se publica el Quinto Informe Anual, con profundos cambios en su estructura y que facilita una lectura resumida y otra extendida del informe (Fiscalía de Chile, 2020). Se mantiene la nutrida colaboración de las principales entidades públicas en materia de narcotráfico.

A nivel de información y generación de conocimiento, se descubre el efecto acelerador de la pandemia por COVID-19 en los modos de operar del narcotráfico, afianzándose y expandiéndose la utilización de la mensajería instantánea y la entrega a domicilio o delivery en el microtráfico. También se logra comprobar el rol preponderante que posee el tráfico marítimo en el tráfico de drogas en pandemia.

• *Año 2021*

Se publica el Sexto Informe Anual, que incluye estudios de inteligencia en narcotráfico de la Armada, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, Aduanas y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, este último por primera vez. Es la mayor convocatoria interinstitucional que haya logrado el Observatorio. El impacto de sus conclusiones a nivel comunicacional es muy llamativo, llegando a provocar, incluso, una sesión especial en el Congreso (Fiscalía de Chile, 2021).

A nivel de información y generación de conocimiento, se alerta a las autoridades sobre la llegada de los principales cárteles mexicanos a Chile, también sobre la venta masiva de un falso 2CB (droga sintética), y la existencia en las cárceles chilenas de una estructura de dominación impuesta por el narcotráfico.

Impacto en política pública

Al respecto, es necesario destacar que todos los hallazgos señalados anteriormente fueron ampliamente comentados por las autoridades responsables en la materia, y, en algunos casos, se logró persuadir a las mismas para que tomaran medidas concretas.

En materia de impacto del Observatorio, nuestro horizonte es generar un cambio cultural en las autoridades al tomar decisiones basadas en información. Por ello, queremos destacar tres hitos relevantes en esta línea.

Uno de ellos es el caso de la denuncia sobre modos de operar del narcotráfico en los puertos, lo que motivó la mejora en los sistemas de vigilancia del grupo SAAM, el cual es uno de los principales operadores portuarios en América y socio de las mayores navieras a nivel mundial³.

De igual forma, y a partir de una denuncia realizada el año 2017 en materia de utilización de la mensajería instantánea y el *delivery*, la Policía de Investigaciones creó un área especialmente dedicada a esta modalidad de microtráfico.

En tercer lugar, y en función de la denuncia de la presencia de cárteles de droga mexicanos en Chile, cuestión que motivó al Presidente de la República a convocar al Consejo Asesor para la Prevención del Crimen Organizado el pasado mes de septiembre de 2021, la máxima autoridad del país solicitó a dicho Consejo que definiera un plan para evitar lo denunciado por el Observatorio. Esta acción logra materializar el objetivo último del Observatorio: No podemos decirle a la autoridad qué debe hacer, pero sí advertirle que, si no hace algo, la amenaza se podrá hacer efectiva sobre nuestra población.

Así, queremos destacar que, si bien no hemos implementado un estudio de medición de impacto a la fecha, creemos que estos casos describen importantes logros en relación con el mismo, y han permitido provocar en los beneficiarios acciones concretas.

Finalmente, es necesario señalar que es imposible afirmar que los resultados del Observatorio han sido, en su totalidad, satisfactorios. En esta línea, queremos destacar que hemos propuesto en los tres últimos informes la creación de una fiscalía antidroga con competencia nacional como la mejor herramienta para enfrentar al crimen organizado, pero ello sigue siendo sólo una aspiración del Observatorio. Lamentamos profundamente esta situación, y por ello hemos determinado que un paso más en esta dirección es el desarrollo de un estudio que permita fundar contundentemente esta alternativa, dándole mayor peso a la propuesta.

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

Obstáculos asociados a la implementación del Observatorio

El primer obstáculo que tuvo esta iniciativa fue transmitir a las autoridades de la propia Fiscalía de Chile la importancia de contar con un diagnóstico, validado metodológicamente, del narcotráfico en Chile.

Superado aquello, y, en segundo lugar, fue necesario transmitir la importancia de contar con programas informáticos para el tratamiento de los datos, especialmente de bases cartográficas, aspecto que no era bien comprendido en equipos cuyo única mirada era la jurídica. Afortunadamente, se fue contando con un apoyo tras otro, logrando consolidar la iniciativa para el año 2015.

En tercer lugar, y desde el punto de vista de los actores externos, la instalación de un Observatorio de Drogas, especialmente en el área de oferta, expuso indirectamente a las autoridades a una evaluación sobre el resultado de sus acciones en la materia, puesto que, si bien no son responsables por la droga que se trafica ilícitamente, sí lo son respecto de impedirlo. Por lo tanto, si el Observatorio publica, por ejemplo, la existencia de un auge en el tráfico de drogas por mar, significará, indirectamente, el cuestionamiento a la eficacia de muchas políticas públicas y privadas en la materia. A este respecto, ha sido muy importante contar con la autonomía legal que posee la Fiscalía de Chile para evitar que presiones externas pudieran socavar su existencia. Por otra parte, la preocupación permanente del equipo de la Unidad de Drogas por lograr un nivel de excelencia metodológico que sirviera de base a sus conclusiones ha sido fundamental a la hora de defender las mismas públicamente.

Aprendizajes asociados a la implementación del Observatorio

La existencia del Observatorio del Narcotráfico suscitó una inesperada atención desde los más diversos espacios de estudio, discusión y trabajo en la materia. La opinión sustentada metodológicamente por un grupo de profesionales de la Fiscalía sobre la situación del narcotráfico sacó la discusión del ámbito especulativo, reservado para un pequeño grupo de personas validadas como fuentes por los medios de comunicación o por su poder político, y la llevó al espacio de equipos de análisis. Ello enriqueció mucho la discusión, ya que se contaba con un cúmulo de información muy superior, y sacó del anonimato y el silencio a muchos equipos de analistas en distintas instituciones, transformándolos, a través de la tribuna que les ofreció el Observatorio, en interlocutores reconocidos nacionalmente en la materia.

Este ha sido, posiblemente, el mayor aporte del Observatorio, esto es, haber contribuido a la discusión sobre la realidad del narcotráfico, complejizándola y

³ Cuenta con operaciones internacionales en México, Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Costa Rica. En Chile, es líder de mercado, y cuenta con seis puertos incluyendo a San Antonio Terminal Internacional (STI), principal puerto del país y uno de los más importantes puertos de toda Sudamérica.

enriqueciéndola a un nivel superior, ayudando a hacer pública la labor y el pensamiento de distintos equipos de análisis, quienes además se atrevieron por primera vez a exponer por escrito sus propias conclusiones. Algo muy destacable cuando nos referimos al mundo de la inteligencia estratégica: por ejemplo, que en la actualidad la Armada de Chile o el Servicio de Aduana reconozcan públicamente la operación de organizaciones criminales extranjeras en los puertos o en el territorio, es algo poco probable previo al año 2015 (lanzamiento del Primer Informe del Observatorio).

Creemos que la existencia de una instancia como el Observatorio del Narcotráfico, que funciona en un ente público de gran importancia para el funcionamiento del Estado, como es el Ministerio Público, cuya autonomía garantiza la independencia de sus conclusiones y permite convocar a un conjunto de instituciones para la construcción de un diagnóstico compartido sobre el fenómeno, constituye un gran aporte al país, en tanto permite a sus autoridades contar con los insumos de análisis y conclusiones independientes absolutamente necesarias para la toma de decisiones.

Su replicabilidad no es sencilla, sin embargo consideramos que mostrar esta experiencia a otras realidades es de la máxima importancia, toda vez que este Observatorio resulta ser una experiencia atípica, donde algunas de sus características se pueden incorporar parcialmente a otras experiencias similares, como por ejemplo, el de constituir una tribuna para mostrar el trabajo de distintos equipos de análisis de inteligencia en el país, y generar, con ello, la posibilidad de un diagnóstico compartido con todas las externalidades positivas que ello conlleva.

Respecto de su sustentabilidad, es importante mencionar que el corazón del Observatorio, es decir, la detección de tendencias y amenazas, es realizado prescindiendo de cualquier sofisticación digital o informática. Es el resultado del más puro de los ejercicios de análisis, en un 99% desde fuentes abiertas, y apoyándose metodológicamente en los conceptos de la investigación cuantitativa y cualitativa. En este sentido, su sustentabilidad depende más bien del correcto uso de herramientas de análisis y de las ideas que lo sustentan. Es así como este Observatorio ha llegado a adelantarse varios años a las conclusiones de otras iniciativas similares mucho más fuertes en recursos humanos y materiales. Todas estas hipótesis fueron rechazadas en sus inicios, y luego validadas por la evolución inapelable de la realidad. Esto ha llevado al Observatorio del Narcotráfico a ser conocido y respetado a nivel nacional, incluso a nivel de las Américas.

³ Cuenta con operaciones internacionales en México, Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Costa Rica. En Chile, es líder de mercado, y cuenta con seis puertos incluyendo a San Antonio Terminal Internacional (STI), principal puerto del país y uno de los más importantes puertos de toda Sudamérica.



REFERENCIAS

Centro de Investigación Periodística (2021). Zonas Ocupadas II: Un millón de santiaguinos vive en zonas catalogadas de alto riesgo y lejos de servicios básicos. CIPER. <https://www.ciperchile.cl/tag/zonas-ocupadas/>

Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (2015). Informe 2015: Observatorio del Narcotráfico en Chile. Ministerio Público de Chile.

Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (2016). Informe 2016: Observatorio del Narcotráfico en Chile. Ministerio Público de Chile.

Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (2017). Informe 2017: Observatorio del Narcotráfico en Chile. Ministerio Público de Chile.

Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (2018). Informe 2018: Observatorio del Narcotráfico en Chile. Ministerio Público de Chile.

Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (2020). Informe 2020: Observatorio del Narcotráfico en Chile. Ministerio Público de Chile.

Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (2021). Informe 2021: Observatorio del Narcotráfico en Chile. Ministerio Público de Chile.

Explotando la microgeografía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Mariana Cirese¹
Aníbal Falivene²
Ana María Magri³

Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal. Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Abstract

El análisis geográfico de distribución de delitos y la asignación de recursos según sus resultados son herramientas esenciales para la gestión de la seguridad basada en datos. Si bien la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) utiliza el análisis de delitos por cuadras como insumo fundamental en el diseño de políticas, el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA tiene dentro de sus capacidades tres elementos de prevención -las Unidades Básicas de Gestión Policial, las Cámaras de Videovigilancia y los Agentes de Prevención del Delito- pensados para anclar en unidades geográficas distintas: esquinas. La asignación de un punto (delito) a una línea (cuadra) vuelve el resultado del análisis al menos impreciso, por lo que la existencia de estas herramientas hace necesaria la adaptación de los análisis a esta unidad geográfica particular. Como respuesta, se propone considerar como elemento geográfico las esquinas en lugar de los segmentos de cuadras. Para ello, se simplificó la cartografía base y la ubicación de puntos únicos que, junto a procesos analíticos simples y automatizables, permiten obtener una lista de “puntos prioritarios” con el dinamismo necesario para la adaptación del patrullaje diario según la actividad delictual. Así, se logró identificar 14.647 puntos únicos o esquinas, que permitió generar un producto simple y fácilmente interpretable que indique las Esquinas con Prioridad de Intervención (“EPI”) para cada comisaría vecinal, de acuerdo con los delitos ocurridos en un período previo. También se tiene en cuenta para el cálculo de las EPI, el índice de *Near Repeat Victimization* para cada franja espaciotemporal en consideración. Esta iniciativa se caracteriza por su adaptabilidad ya que responde a las diferencias territoriales y al flujo poblacional propio de las grandes ciudades capitales.

Palabras clave: análisis criminal, patrullaje dinámico, análisis por esquina, análisis por cuadra, puntos de intervención, near repeat.

1. INTRODUCCIÓN

Debido al protagonismo ganado por conceptos como policiamiento basado en evidencia y gobernanza de la seguridad pública, sabemos que no hay una sola

forma de lograr resultados. En este sentido, el análisis geográfico de distribución de delitos y la asignación de recursos acorde a sus resultados, se presentan como herramientas esenciales para responder al problema de distribución de recursos. En CABA, se aplicó una metodología de distribución de delitos por cuadras que mostró resultados positivos en los últimos 5 años respecto a los 20 años precedentes. Gracias a este diseño, sumado a otro tipo de intervenciones, se logró mejorar notablemente los indicadores generales de seguridad. Para ejemplificar, y teniendo en cuenta los efectos de la restricción en la movilidad en pandemia por COVID-19, los robos y hurtos bajaron un 49% en 2020 desde 2016.

CABA se caracteriza por tener un alto tránsito interjurisdiccional de personas por diversos motivos. Si bien es posible determinar el flujo aproximado de gente en cada sector de la ciudad, es difícil ponderar el riesgo delictivo por la población de la ciudad y su flujo poblacional diario al tratarse de un dato complejo para procesar con la periodicidad necesaria.

Frente a esto, se buscó perfeccionar los indicadores con un nuevo recurso analítico: las “Esquinas con Prioridad de Intervención”. Éstas permiten conocer la concentración de delitos por unidad a cubrir, son actualizables de manera periódica y dinámica, y con una complejidad relativa. Así, la distribución de recursos responde a criterios objetivos, estadísticamente confiables y periódicamente modificables según la variación de delitos en el territorio. Por ende, esta innovación en el procesamiento y análisis de datos es fácilmente replicable y adaptable a cualquier geografía al considerar las características específicas de la ciudad a intervenir y de los recursos de seguridad disponibles.

En esta línea, nos preguntamos ¿cómo se puede mejorar el análisis de líneas cuando el anclaje para un recorrido lineal de prevención es un punto? Geométricamente, unir un punto a una sucesión de puntos es impreciso para este diseño. Entonces, si consideramos los posibles desplazamientos de la geocodificación de delitos respecto al punto real donde el hecho ocurrió y aceptamos trabajar con ese margen de error, estamos aceptando atribuir los delitos a los extremos de los segmentos más que a sus puntos medios.

Siguiendo este argumento, cabe destacar que las intensidades de las esquinas y de las calles no coinciden debido al proceso metodológico detrás de ambos análisis. Como se observa en el Gráfico 1 y 2, cuatro segmentos de calle con intensidad media convergen en una misma esquina con intensidad alta. Entonces, este análisis presenta un conflicto si al seleccionar los puntos

prioritarios a intervenir esas esquinas podrían quedar sin cobertura de UBG (patrullaje a pie) cuando en realidad deberían ser incluidas en el despliegue.

Gráfico 1. Ejemplos de distribución de robos y hurtos 2020 por cuadras y esquinas



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Ejemplos de distribución de robos y hurtos 2020 por cuadras y esquinas



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se decidió generar puntos como intersecciones y realizar los análisis necesarios para identificar la mejor ubicación de tres herramientas de prevención diferentes del Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA: (1) las 2.300 Unidades Básicas de Gestión Policial, (2) las 11.700 Cámaras de Videovigilancia y (3) los 623 Agentes de Prevención del Delito⁶. La iniciativa se focaliza únicamente en los dos primeros.

Por un lado, las Unidades Básicas de Gestión Policial (UBG) son círculos ubicados geográficamente en una esquina de la ciudad y abarcan un radio de cuatro cuadras. Dentro de ellas, los oficiales policiales se desplazan a pie en forma de cruz cubriendo entre 400 y 800 metros por hora durante

¹ Gerente Operativa de Análisis Criminal. Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal. Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: mcirese@buenosaires.gob.ar

² Subsecretario de Seguridad Comunal e Investigación Criminal. Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal. Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: afalivene@buenosaires.gob.ar

³ Directora General de Estadística Criminal y Mapa del Delito. Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal. Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: amagri@buenosaires.gob.ar

⁴ Ver <https://mapa.seguridadciudad.gob.ar/>

⁵ Esto puede surgir por las diferencias entre lo sucedido y lo percibido por la víctima, entre lo percibido y lo declarado, entre lo declarado y lo que el oficial registra y entre lo que el oficial registra y se corrige por auditoría interna de denuncias

⁶ Cifras aproximadas.

Este tipo de patrullaje se apoya en la existencia de un presupuesto de revictimización que aumenta el riesgo de un nuevo delito dentro de cierto margen espaciotemporal del delito originario. En el caso de CABA, el riesgo de revictimización para cada robo o hurto, en el mismo lugar y día, es un 141% mayor que en ausencia de un patrón de revictimización, y decae a un 35% para el mismo lugar al día siguiente. Tomando un rango de 100 metros y 24 horas, este porcentaje decae a un 31%.

En suma, la presente iniciativa tiene como objetivo mejorar, a partir del cuestionamiento crítico y constructivo de los productos existentes, los procesos y herramientas de diagnóstico que persigan una óptima distribución de recursos públicos. A partir del trabajo con la cartografía de base y un análisis adaptado al entorno que se quiere modificar, se busca perfeccionar la producción de información sobre lugares de alta intensidad delictiva para lograr brindarle un mayor dinamismo a la distribución de agentes civiles de prevención y policiales y de cámaras de videovigilancia con mejor previsión en el tiempo. Consideramos que este propósito es fundamental ya que una mejor distribución de recursos estatales, con una temporalidad adaptada a la dinámica delictiva local, podría conducir a una continuidad en la reducción en los niveles delictivos y suavizar las zonas de concentración crónica de delitos.

2. METODOLOGÍA

Con el objetivo de implementar esta iniciativa, se planteó metodológicamente una serie de pasos a desarrollar por etapas. Se trató de un proceso iterativo por lo que cada etapa fue definida según los resultados previos. A continuación, se profundizará sobre los aspectos metodológicos del proyecto “*explotando la microgeografía*” para expresar correctamente cómo fue abordada la problemática.

Considerando lo expresado en la sección anterior, los objetivos que guían esta iniciativa son:

- Identificar el mejor tipo de análisis según los objetivos específicos de cada herramienta de prevención.
- Distinguir los problemas del uso de cuadras para la distribución de agentes y cámaras con anclaje en esquinas.
- Adaptar los elementos cartográficos de base a las necesidades particulares de cada tipo de análisis, eliminando errores en la generación de intersecciones como duplicaciones de puntos o desplazamientos.
- Identificar correctamente la ubicación y cantidad de esquinas y cuadras a cubrir, eliminando falsas intersecciones o intersecciones muy cercanas entre sí.

e) Calcular el índice de revictimización repetida para cada franja temporal de 1, 7, 14, 21 y 28 días en un rango de 100 metros⁷.

f) Analizar la cantidad de delitos por esquina y por cuadra las 4 semanas anteriores al análisis y ponderar por el resultado del índice NR para determinar la mejor ubicación de agentes por comisaría vecinal.

g) Analizar la cantidad de delitos por esquina y cuadra por un período no menor a dos años anteriores al análisis para determinar la mejor ubicación de cámaras de videovigilancia.

Para lo anterior, se ejecutó un diseño de tres fases. En primer lugar, se evaluaron los tipos de análisis implementados para definir despliegues de recursos. En segundo lugar, se modificó y adaptó la cartografía de base de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente del callejero oficial. Dentro de esta fase, se generaron también intersecciones a partir del callejero como elementos geográficos únicos e identificables. En tercer lugar, el producto analítico propiamente dicho es la actualización diaria para la ubicación de agentes de prevención y ubicación de UBG, así como actualizaciones específicas frente a requerimientos puntuales sobre las cámaras de videovigilancia.

Como se ha descrito previamente, los dos tipos de recursos tienen temporalidades distintas ya que las UBG son modificadas periódicamente de acuerdo con la mayor intensidad delictiva. Debido a esto, la población objetivo se encuentra dividida según el recurso y el eje temporal de éste. Con respecto a las UBG, a corto plazo, la población objetivo son los jefes de cada dependencia policial responsables de la distribución territorial del despliegue. A mediano plazo, la población objetivo de esta iniciativa coincide con la población objetivo de las UBG y son los vecinos de las cuatro cuadras que forman la cruz dentro del círculo y por las cuales los efectivos policiales se desplazan durante las ocho horas de su turno: aproximadamente 9.300 cuadras patrulladas por día a pie, solamente con este tipo de despliegue policial. Sin embargo, también a mediano y largo plazo se ven beneficiados los seis millones de personas⁹ que viven y/o circulan dentro de la ciudad.

En cambio, y haciendo referencia a la optimización de la localización de cámaras de videovigilancia, todas las personas que residen o circulan son beneficiarios directos y potenciales, tanto en el corto plazo (con la correcta ubicación de las cámaras de acuerdo con tendencias estables de mediano plazo) como en el largo plazo (con la relocalización de éstas si las tendencias se modifican).

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

Al igual que con las etapas en el desarrollo metodológico, las actividades desarrolladas se pueden agrupar en dos grandes categorías: (1) preparación y adaptación de la cartografía a las unidades de análisis; y (2) identificación de puntos prioritarios. En esta sección se describirá como se llevó a la práctica

la iniciativa focalizando en las actividades y los productos desarrollados.

Para comenzar, los esfuerzos estuvieron focalizados en las actividades destinadas a preparar y adaptar la cartografía a las unidades de análisis mediante un proceso de adaptación con fines analíticos del callejero oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la posterior extracción y normalización de intersecciones. Posteriormente, se trabajará para la implementación de esta herramienta en el trabajo policial diario.

En una primera etapa, este proceso contó con herramientas de análisis automáticas para, en una segunda etapa, realizar una adaptación manual de las capas de base con fines analíticos que permita solucionar problemas que aun persistían y distorsionaban los resultados de la observación. Luego, se utilizaron estadísticas descriptivas para comprender la composición tanto de cantidad como de dispersión de esquinas por cada comisaría vecinal¹⁰.

Una vez determinada la cantidad de puntos potenciales a cubrir con ambos recursos por cada unidad jurisdiccional, se avanzó a la segunda fase de análisis orientada a atender específicamente las particularidades de cada uno de los recursos a ubicar dadas las obvias diferencias entre una cámara de videovigilancia y un agente de policía. Partiendo de este consenso, se diseñó una rutina de análisis para cada objetivo:

- Para las cámaras de videovigilancia, y considerando su temporalidad, se utilizó una serie de datos más estable en el tiempo que permite la detección de zonas de concentración crónicas que requieran recursos extras para su abordaje. En este sentido, el análisis se centró en la cantidad de robos y hurtos por cada esquina en un período trienal (2018-2020) y la media de delitos por esquinas con delitos por cada comisaría vecinal. También se tuvieron en cuenta otros tipos de análisis más generales como detección de hot spots para corroborar la coincidencia entre las intersecciones prioritarias y las zonas de concentración no aleatoria de delitos. Este proceso no se implementó en la primera iteración, ya que se diseñó para llevar a cabo ante requerimientos específicos futuros.
- En el caso de los agentes policiales, se buscó atender a la necesidad de desplazamiento alrededor del centroide o punto de anclaje del círculo y a la posibilidad de relocalización inmediata y periódica. Por ende, se diseñó una rutina de análisis actualizable diariamente centrada en la cantidad de robos y hurtos por esquinas, así como la media de delitos por esquinas con delitos de cada comisaría vecinal en el período de las cuatro últimas semanas (28 días anteriores al día de análisis), ponderados por el índice de victimización repetida para cada rango temporal.

Este análisis permite, entonces, la generación de dos productos diferentes. Por un lado, un listado de esquinas prioritarias para la ubicación de cámaras según la intensidad delictiva y la existencia (o no) de cámaras en las cercanías. Esto permite, a su vez, evaluar la ubicación óptima de las cámaras instaladas de

⁷ El presupuesto principal de la revictimización indica que el riesgo de que suceda un nuevo delito es mayor dentro de cierto margen de tiempo y espacio del delito original.

⁸ <https://www.jratcliffe.net/near-repeat-analysis>

⁹ Cifra aproximada.

¹⁰ Mínima división jurisdiccional operativa de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

acuerdo con la intensidad de delitos por cuadra. Por el otro, un análisis periódico semi automatizable que determina, luego de un trabajo complejo y detallado con la cartografía de base, las esquinas prioritarias a cubrir con agentes policiales y la cantidad a ubicar. Para ello, se implementará un índice que toma en consideración la cantidad de esquinas con delitos, y la cantidad de delitos por esquinas con delitos en cada comisaría vecinal, ponderado por el indicador de revictimización.

La etapa final de adaptación del esquema de asignación de recursos a la lógica de intersecciones prioritarias se encuentra en la fase de diseño por lo que queda pendiente su implementación para los próximos meses.

4. RESULTADOS ASOCIADOS

Esta iniciativa se encuentra en la primera etapa de ejecución, por lo que el resultado principal que se persigue es mejorar las herramientas de análisis utilizadas, sin recurrir a presentaciones o desarrollos complejos de escasa utilidad práctica y de dificultosa implementación, sino perfeccionando y optimizando procesos simples que buscan cubrir necesidades en tiempos de escasez relativa de recursos públicos. En este sentido, a corto plazo esperamos una mejora en los procesos de análisis y diagnóstico adaptados a la intervención territorial específica que se busca implementar mientras que, a mediano plazo, se persigue una redistribución dinámica de recursos policiales según evidencia concreta y a través de un proceso analítico automatizado. Asimismo, y en consecuencia a este último objetivo, se espera a mediano plazo lograr la rotación periódica de esquinas con alta concentración de delitos para facilitar la disminución de los niveles generales de delitos en el territorio.

La mejora en los procesos de análisis y diagnóstico se logró con la incorporación de un nuevo elemento territorial de anclaje de recursos que simplificó la interpretación de resultados e incorporó todos los puntos con mayor cantidad de delitos en las potenciales ubicaciones de despliegues.

Gráfico 3. Ejemplos de distribución de robos y hurtos 2020 por cuadras (izquierda) y esquinas (derecha).



Fuente: Elaboración propia.

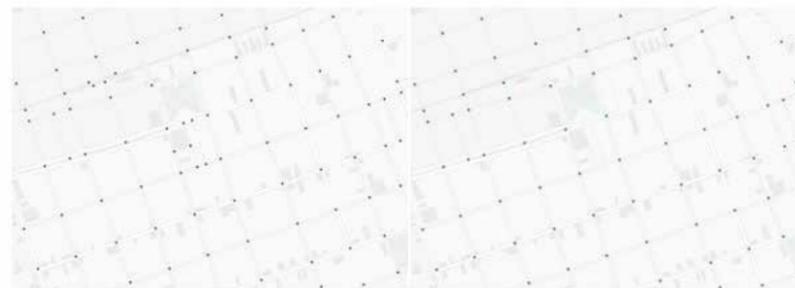
El proceso automático de generación de puntos como intersecciones a cubrir por UBG, cámaras y agentes de prevención arrojó un resultado de 17.189 esquinas. Su posterior arreglo manual de acuerdo con imágenes satelitales de base produjo un resultado de 14.647 esquinas. Esa diferencia de 2.542 puntos (o esquinas) fueron quitados de la capa de análisis ya que generaban resultados erróneos por estar superpuestos o muy cercanos entre sí, y no se correspondían con la composición real de la geografía local.

Gráfico 4. Ejemplo de resultado por generación automática de puntos (izquierda) y puntos resultantes de procesamiento manual posterior (derecha).



Fuente: Elaboración propia.

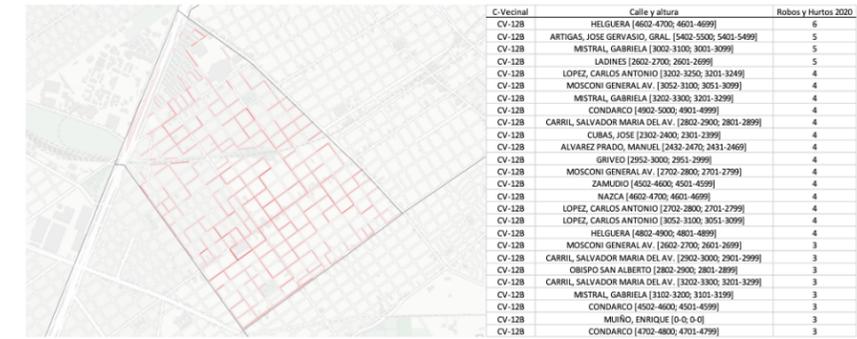
Gráfico 5. Ejemplo de resultado por generación automática de puntos (izquierda) y puntos resultantes de procesamiento manual posterior (derecha).



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la rotación periódica de recursos se logró avanzar en el diseño del producto buscado, aunque aún no está implementado en la rutina policial. Al analizar la distribución de delitos por cuadras la interpretación, si bien correcta, tiene cierta complejidad. Tal como se ve en el Gráfico 6, el mapa de delitos por cuadra y su correspondiente lista requieren un trabajo de interpretación posterior para adaptarlo a las necesidades de ubicación de recursos. Esto genera una mayor demanda de personal y menor posibilidad de adaptación inmediata.

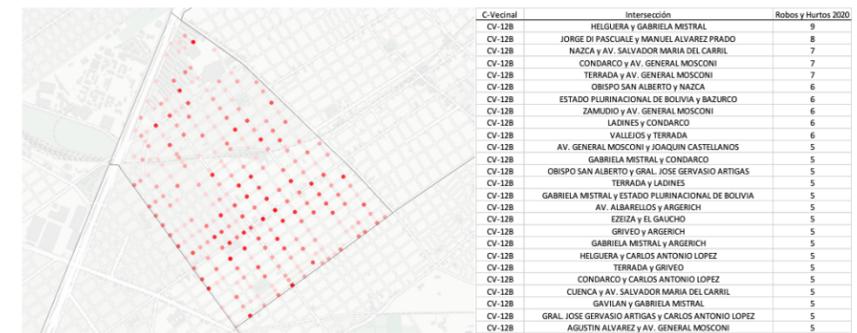
Gráfico 6. Ejemplo de salida de análisis por calles en mapa y por lista



Fuente: Elaboración propia.

En cambio, según la información mostrada en el Gráfico 7 se puede concluir con mayor claridad, y sin necesidad de apoyo en otras herramientas o procesos posteriores, cuáles son las Esquinas de Intervención Prioritaria, según la asignación de robos y hurtos ponderados por el índice de revictimización.

Gráfico 7. Ejemplo de salida de análisis por esquinas en mapa y por lista



Fuente: Elaboración propia.

Se prevé que, una vez implementados estos procesos en la rutina policial diaria, el personal jerárquico tendrá la posibilidad de conocer las Esquinas Prioritarias de Intervención de su jurisdicción utilizando un esquema similar al de la Tabla 1. Este esquema resuelve la complejidad inherente al análisis por cuadras y presenta un resultado automatizable y de fácil interpretación, incorporando además el riesgo asociado a la existencia de un patrón de revictimización para las locaciones analizadas para cada rango temporal.

⁸ <https://www.jratcliffe.net/near-repeat-analysis>

Tabla 1. Ejemplo de salida diario de análisis por esquinas.

Puntos prioritarios CV-12B - 2 de Noviembre de 2020		
C-Vecinal	Intersección	RH 4S
CV-12B	VALLEJOS y CARACAS	3
CV-12B	NAZCA y CARLOS ANTONIO LOPEZ	3
CV-12B	VALLEJOS y TERRADA	3
CV-12B	TERRADA y GRIVEO	2
CV-12B	BAZURCO y ARGERICHI	2
CV-12B	CARLOS ANTONIO LOPEZ y ESTANISLAO S. ZEBALLOS	2
CV-12B	TERRADA y AV. GENERAL MOSCONI	2
CV-12B	GRIVEO y CONDARCO	2
CV-12B	TERRADA y JOSE CUBAS	2
CV-12B	HABANA y GAVILAN	2
CV-12B	HELGUERA y CARLOS ANTONIO LOPEZ	2
CV-12B	ZAMUDIO y AV. GENERAL MOSCONI	2

Robos y Hurtos 4S (5-Oct a 1-Nov de 2020)	
Esquinas con Delitos CV-12B	41
Esquinas Total 12B	316
Delitos/Esquinas con Delitos CV-12B	1,37
Esquinas con Delitos CABA	3502
Esquinas Total CABA	14647
Dotación UBG Total	2317
Dotación UBG CV12-B 11-02-20	1,17%
UBG a ubicar en CV-12B	27

Fuente: Elaboración propia.

En este esquema también se reflejan la cantidad de esquinas por comisaría vecinal, la cantidad de delitos por esquinas con delitos en cada comisaría vecinal, y la distribución porcentual de UBG según cantidad de esquinas con delitos en cada comisaría vecinal.

A largo plazo, el objetivo de la iniciativa es lograr una disminución de zonas de alta intensidad reduciendo la cantidad de delitos cometidos en los focos de concentración, así como cantidad de delitos cometidos en las zonas aledañas. La difusión de beneficios de las intervenciones territoriales a las zonas circundantes posee un gran sustento académico y práctico (Clarke y Weisburd, 1994, Brantingham y Brantingham, 2003, Short et al., 2010, Guerette, 2009, Johnson et al., 2014), en particular cuando éstas son correctamente diseñadas e implementadas. En otras palabras, el efecto persuasivo o disuasivo de un agente policial que permanece en movimiento es alto, si muestra atención a lo que sucede a su alrededor e interactúa activamente con el entorno durante el transcurso de su turno (Braga et al., 2019). Cabe destacar que el resultado perseguido también es relevante para determinar el efecto de la presencia de cámaras en los niveles de delitos de las esquinas donde están instaladas es necesario para decidir, no sólo sobre la ubicación de cámaras futuras, sino además sobre su necesidad o utilidad.

En suma, el resultado final de la iniciativa es reducir los niveles delictivos generales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y prevenir una concentración estable de delitos en zonas particulares, manteniendo una rotación de agentes periódica y dinámica que se adapte con facilidad a los resultados estadísticos generados.

Considerando que la iniciativa responde a la necesidad de mejorar el proceso analítico y de diseño de intervenciones específicas, los indicadores a medir se diferencian según la etapa de la que se trate. A continuación, se expresarán las dimensiones a cuantificar y su relevancia para la evaluación de este proyecto.

1. Durante la etapa inicial se focalizará en la composición cartográfica antes y después de la adaptación de calles y puntos al estudio requerido. Por ende, se considerará la (A) cantidad de puntos como esquinas antes y después del procesamiento y arreglo.

2. En la etapa intermedia, y respecto a la distribución de recursos policiales (cámaras y agentes), las métricas a utilizar están relacionados con la óptima distribución de agentes por comisaría vecinal según la cantidad de esquinas con alta concentración de delitos y la representación de la cantidad de delitos de esa esquina respecto a las demás. Entonces, se medirá la (B) cantidad de esquinas por comisaría vecinal, la (C) cantidad de delitos por esquinas con delitos en cada comisaría vecinal, la (D) distribución porcentual de agentes según cantidad de esquinas con delitos en cada comisaría vecinal, y el (E) indicador de revictimización para cada rango temporal en análisis.

En la etapa final, y siendo que la medición de impacto específica de la iniciativa no puede realizarse por no ser posible la observación de un grupo de control distinto al grupo de tratamiento, se calculará un contrafactual al momento de la evaluación que estime los niveles de delitos en ausencia de la iniciativa. Este contrafactual se estimará de acuerdo con un modelo de series temporales de estadística Bayesiana (Campedelli et al., 2021, Brodersen, 2015, Stickle y Felson, 2020) al momento de la evaluación. Esta medición no prueba la relación causal entre la modificación del proceso analítico con la variación en los niveles delictivos, pero sumado a otros elementos pueden servir de base para una evaluación general de la iniciativa en términos de utilidad y simplificación de procesos.

Siguiendo este objetivo último, los indicadores a utilizar representan los delitos cometidos en la ciudad en un período posterior a la implementación de la nueva metodología de análisis. Según las estadísticas generadas por el Ministerio de Justicia y Seguridad, los robos y hurtos registrados en CABA representan un alto porcentaje del total de delitos registrados. Por ende, se focalizará en estas dos categorías que comprenden el mayor universo delictivo de características similares y cuya auditoría previa los hace altamente confiables. Así, se medirá: la (E) cantidad de robos y hurtos en CABA, la (F) variación de la cantidad de delitos por esquinas con delitos en cada comisaría vecinal, el (G) porcentaje de robos y hurtos ubicados en zonas históricamente conflictivas, y la (H) retroalimentación de los mandos policiales jerárquicos durante su implementación.

Tabla 2.: Indicadores por etapa

Etapa	Indicadores
Inicial	Cantidad de puntos como esquinas antes y después del procesamiento y arreglo
Intermedia	Cantidad de esquinas por comisaría vecinal Cantidad de delitos por esquinas con delitos en cada comisaría vecinal Distribución porcentual de agentes según cantidad de esquinas con delitos en cada comisaría vecinal. Indicador de revictimización para cada rango temporal en análisis.
Final	Cantidad de robos y hurtos en CABA Variación de la cantidad de delitos por esquinas con delitos en cada comisaría vecinal Porcentaje de robos y hurtos ubicados en zonas históricamente conflictivas Retroalimentación de los mandos policiales jerárquicos durante su implementación

Fuente: Elaboración propia.

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

La implementación de esta iniciativa presenta como principal obstáculo las restricciones presupuestarias que impiden contar con cantidad suficiente del recurso tecnológico y humano. Estas limitaciones, que son propias de cualquier organización, se vieron amplificadas desde inicios del 2020 por la pandemia del COVID-19 que provocó un mayor nivel de ausentismo. Asimismo, los proyectos que necesitan cierto nivel de automatización encuentran como barrera poder llevar el diseño y desarrollo informático a una herramienta práctica y sencilla de utilizar a costos razonables para un gobierno local.

Para responder ante estas problemáticas, se focalizó en un diseño relativamente simplificado para la rutina de análisis y de asignación de puntos específicos para cada UBG. Cabe destacar que los altos mandos policiales suelen tener arraigadas ciertas costumbres respecto al diseño e implementación de patrullaje gracias a su trayectoria y experiencia. Por ello, al momento de delinear la intervención se procuró tener en cuenta las diferentes formas de trabajo para introducir la menor cantidad de cambios mientras se mejoraban cualitativamente los espacios con mayor flexibilidad.

Al implementar esta iniciativa se han observado diferentes problemáticas que representaron grandes aprendizajes para asegurar la sustentabilidad del proyecto a lo largo del tiempo. A los fines de esta presentación, se focalizará en la heterogeneidad propia de la Ciudad de Buenos Aires y la dificultad para ponderar el riesgo delictivo ya que se consideran elementos esenciales para el diseño y la implementación de una política pública exitosa.

Como se ha expresado previamente, la heterogeneidad de las comunas de CABA requiere el diseño de un mecanismo de abordaje acorde a cada realidad y que permita distinguir las particularidades de esta ciudad en específico.

En otras palabras, cada territorio presenta una realidad delictiva y social diferente por lo que es necesario pensar iniciativas acordes a cada una para que sean exitosas y sostenibles. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la heterogeneidad mencionada también se refleja hacia el interior de las comisarías vecinales ya que cada una de ellas tiene una distribución distinta de calles, de longitud de cuadras, de intersecciones y de delitos.

En suma, el principal aprendizaje al diseñar esta iniciativa fue que un análisis por cuadras no resultaría óptimo para la distribución de recursos públicos cuyo recorrido posee puntos de anclaje en intersecciones. De esta manera, la posibilidad de adaptar los análisis a las herramientas de intervención y viceversa puede redundar en un efecto multiplicador de beneficios originado en la sinergia e interdependencia mutua entre ciencia y gestión.

Por eso se buscó simplificar el análisis desde un mejor apoyo cartográfico de base, encontrando como principal inconveniente que las herramientas informáticas ofrecidas para la generación automática de intersecciones presenta problemas originados en el proceso de dibujo de los callejeros urbanos. Estos problemas van desde multiplicación de puntos en una misma intersección con desfasajes espaciales no uniformes de entre 1 a 20 metros, hasta la generación de múltiples puntos a lo largo de una misma calle. Como aprendizaje y solución, se introdujo una nueva etapa de trabajo previa destinada a corregir esos errores generados durante el proceso.

Otro de los aprendizajes incorporados durante el desarrollo de la primera etapa de esta experiencia está relacionado con la necesidad de introducir en la fase de determinación de las Esquinas con Prioridad de Intervención el cálculo de victimización repetida o *near repeat* ya que la sola identificación de esquinas basada exclusivamente en un cálculo retrospectivo dejaba al descubierto los posibles cambios que se pudieran ir produciendo en el corto plazo (agrupados cada 7, 14 o 21 días).

Para finalizar queda planteada la discusión de si es necesario adaptar la agencia policial a los métodos de análisis e implementación de patrullaje diseñados desde la ciencia y la academia, o si es posible consensuar un lugar intermedio donde ciencia y gestión pública confluyan generando un mecanismo aplicable y de fácil adaptación a cualquier realidad. La identificación de EPI a partir de delitos pasados y del riesgo de repetición de los mismos en un determinado espacio permitió a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires generar cambios cualitativos de gran relevancia en su trabajo diario, sin introducir grandes modificaciones en el desarrollo de su actividad cotidiana.



REFERENCIAS

Braga, A.A., Turchan, B., Papachristos, AV, Hureau. (2019) "DM. Hot spots policing of small geographic areas effects on crime." *Campbell Systematic Reviews*, 15: e1046. <https://doi.org/10.1002/cl2.1046>

Brantingham, P.L. y Brantingham, P.J. (2003). Crime prevention and the problem of crime displacement: Estimating quantum of displacement using a cohort component approach. En H. Kury, & J. Oberfell-Fuchs (Editores.).

Brodersen, K. H., Gallusser, F., Koehler, J., Remy N., Scott, S. L., (2015). Inferring causal impact using Bayesian structural time-series models. *The Annals of Applied Statistics*, Ann. Appl. Stat. 9(1), 247-274.

Campedelli, G.M., Aziani, A. y Favarin, S. (2021). Exploring the Immediate Effects of COVID-19 Containment Policies on Crime: An Empirical Analysis of the Short-Term Aftermath in Los Angeles. *Am J Crim Just* 46, 704-727. <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09578-6>

Clarke, R. y Weisburd D. (1994). Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement. *Crime Prevention Studies*, Volume 2. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2021). Informe de Estadística Criminal 2020. Ciudad Autónoma de Buenos Aires Años 2016-2020. Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal, Secretaría de Seguridad, Ministerio de Justicia y Seguridad. CABA.

Guerette, R.T. (2009). Analyzing crime displacement and diffusion. *Problem-Oriented Guides for Police Problem-Solving Tools Series*, 10.

Johnson, S.D., Guerette, R.T. y Bowers, K. (2014). Crime displacement: what we know, what we don't know, and what it means for crime reduction. *J Exp Criminol* 10, 549-571. <https://doi.org/10.1007/s11292-014-9209-4>

Short, M.B., Brantingham, P.J., Bertozzi, A.L., y Tita, G.E. (2010). Dissipation and displacement of hotspots in reaction-diffusion models of crime. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 107(9), 3961-3965. <https://doi.org/10.1073/pnas.0910921107>

Stickle, B., Felson, M. (2020). Crime Rates in a Pandemic: The Largest Criminological Experiment in History. *Am J Crim Just* 45, 525-536. <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09546-0>

Fugitivos de la justicia: Foco investigativo tipo para la investigación y persecución de prófugos, desde el análisis criminal

Patricio Rosas Ortiz¹

Departamento de Ciencias Penales de la Universidad de Chile y Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos de la Fiscalía de Chile.

Abstract

Según cifras de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en Chile habrían más de 60.000 personas con órdenes de detención pendiente en sede penal. En funcional categorización de quiénes y porqué mantienen órdenes que transversalizan diversas jurisdicciones, distintas etapas de los respectivos procedimientos y variadas naturalezas de afectación normativa, la distinción de una matriz de riesgo permitirá diferenciar la selección de hacia quiénes podría orientarse una persecución concentrada y eficiente. La apuesta de su captura, hasta ahora, es ineficiente e insuficiente: Al efecto, Carabineros de Chile realizó durante el año 2019, 5.390.241 controles a personas, de los cuales, más de 5.000.000 fueron controles de identidad preventivos. 4.981.764 fueron con relación a quienes no mantenían orden de detención pendiente. Ello refleja una situación preocupante, en relación de cantidad de controles practicados y cuántos permiten la identificación de un sujeto buscado: las esperanzas cifradas principalmente en la coincidencia, el hallazgo casual o bien en la detención flagrante. Inquietante realidad, como problemática pública, derivada desde la falta de información precisa frente al tema, reflejada en la ausencia de cuantificación de cuántos fugitivos hay a nivel nacional, la sede de emanación de la orden, si mantienen más de una orden simultánea por diversos hechos, la gravedad de los hechos constitutivos de crímenes, y si mantienen redes de protección armada y acceso a recursos que facilita su evasión; entre otros. En conciencia del problema, se diseñó una propuesta focal replicable, y en construcción de redes de trabajo públicos e interinstitucionales, se formuló en selección urgente una acotada matriz de riesgo para identificación de sujetos, reconociendo principalmente como factores de atención elementos cuantitativos, reiteración de hechos, gravedad de casos, antecedentes penales, expresiones de violencia armada, asistencia organizada, y etapa procesal de su caso. Ya identificados, un equipo especializado culminó, previo trabajo investigativo con herramientas legales, la detención dirigida de quienes obedecían a la descripción del patrón, en emblemática identificación, localización, seguimiento y aprehensión de al menos 10 casos individuales que cumplían los perfiles predefinidos, como +experiencia replicable, en expectativas de coordinación y eficiencia interinstitucional y dirigida bajo una específica política de persecución identificable y susceptible de escrutinio y evaluación.

Palabras clave: prófugos, sistema penal, política criminal, funciones

1- INTRODUCCIÓN

Acusando aún como vigente, y cada vez más, desde el control social, la disponibilidad de información sobre las personas, y ante la imperiosa necesidad de promover y desarrollar el análisis criminal estratégico en y desde los órganos de persecución penal hacia sus auxiliares funcionales policiales, y avanzando hacia el intercambio de información entre agencias del Estado, constituye uno de los contingentes desafíos más relevantes para las políticas de seguridad pública, la investigación hacia la persecución de quienes mantienen órdenes de detención vigentes.

En la gradual expansión de la atractiva comprensión del delito, ya no desde la pasiva esperanza de la detección de los prófugos a propósito de controles casuales de identidad, o desde la coincidente detención de un prófugo que comete un torpe hecho flagrante, sino que en clave fenomenológica que obliga a relacionar, en franco avance tecnológico, la disponibilidad de bases de datos y elementos de individualización y caracterización de imputados, desde la identificación de perfiles subjetivos, la presente iniciativa se propone desde los desafiantes compromisos que traza la identificación del fenómeno, y que resulta pertinente dejar asentado, hacia la constatación de una experiencia constatable que puede erigirse como modelo estandarizado de recuperación de confianza en un modelo de justicia eficiente, que encuentra a quienes busca, para que sean investigados y sancionados, y para que en el intertanto se evite que cometan nuevos ilícitos: Que la justicia alcance a quienes requiera, incluso a aquellos que no quieren ser hallados, recompone en parte, la confrontación sensorial de los justiciables, ya no sólo con la percepción de inseguridad (superior a la de victimización), sino contra la sensación de impunidad, que resulta lacerante en el sistema de control penal estatal.

Problematicando, en clave tópica y de necesidad, según cifras de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en Chile habrían más de 60.000 personas con órdenes de detención pendiente en sede penal. Hay quienes son buscados por la presunta participación en delitos graves para ser formalizados por diversos hechos, para ingresar a un establecimiento penitenciario en prisión preventiva por representar en su libertad un peligro para la seguridad de la sociedad, o que han sido condenados a penas de efectivo cumplimiento por su autoría en crímenes, y que estando en la cárcel, han huido en escandalosas circunstancias, y son intensamente perseguidos para que vuelvan al encierro

sancionatorio: En funcional categorización de quiénes y porqué mantienen órdenes, que transversalizan diversas jurisdicciones, distintas etapas de los respectivos procedimientos, y variadas naturalezas de afectación normativa, la distinción de una matriz de riesgo permitirá diferenciar la selección de hacia quienes debe orientarse una persecución concentrada y eficiente.

Carabineros de Chile realizó durante el año 2019, 5.390.241 controles a personas, de los cuales, más de 5.000.000 fueron controles de identidad preventivos. Más de 95.000 de dichos controles devinieron en la detección de fugitivos, y, visto de otro modo, 4.981.764 controles de identidad fueron con relación a quienes no mantenían orden de detención pendiente. Ello refleja una situación preocupante, en relación de cantidad de controles practicados y cuántos permiten la identificación de un sujeto buscado: las esperanzas cifradas principalmente en la coincidencia, el hallazgo casual o bien en la detención flagrante. Inquietante realidad, derivada desde la falta de información precisa frente al tema, reflejada en la ausencia de cuantificación del número de fugitivos que hay a nivel nacional, la sede de emanación de la orden, si mantienen más de una orden simultánea por diversos hechos, la gravedad de los hechos, si son constitutivos de crímenes, y si mantienen redes de protección armada y acceso a recursos que faciliten su evasión; la expresión de coordinación institucional en encontrarlos, herramientas legales que permitan ubicar y seguirles, su categorización en priorización para especial selectividad de búsqueda.

En conciencia del problema, y en construcción de redes de trabajo públicos e interinstitucionales, se formuló en selección urgente, una acotada matriz de riesgo para identificación de sujetos, reconociendo principalmente como factores de atención elementos cuantitativos, reiteración de hechos, gravedad de casos, antecedentes penales, expresiones de violencia armada, asistencia organizada, y etapa procesal de su caso. Así, y ya identificados, un equipo especializado culminó, previo trabajo investigativo con herramientas legales, la detención dirigida de 10 peligrosos sujetos, quienes obedecían a la descripción del patrón y cuyo respecto no había otra forma de hallazgo, sino en la selectiva decisión de su persecución.

De esta forma, y como explícito propósito de la iniciativa, el interés es generar un modelo replicable de identificación selectiva de evasores de la justicia, en perfiles de urgencia y gravedad, para optimizar recursos interinstitucionales en detener y anticipar comisión de nuevos ilícitos y desactivar sus redes de protección armada. Esto busca ponerlos a disposición de la justicia para que ingresen a régimen cautelar o de cumplimiento sancionatorio, en privación

¹ Profesor Asistente de Criminología y Fiscal Jefe del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos. Correo electrónico: prosas@derecho.uchile.cl

efectiva de libertad, atenuando la percepción de impunidad entre las víctimas y la sociedad observante. Una ejemplificación rica en aprendizaje, susceptible de análisis y discusión, para reducción a replicabilidad y ofertable a todos los equipos fiscales y policiales para la adecuación a sus realidades y enriquecer así la experiencia.

2. METODOLOGÍA

A nivel de objetivos, y desde la desconfianza cuantitativa y de la imprecisión del rótulo etiquetador de “prófugos” o “evasores” de la justicia, se explicita a nivel general, el interés en “generar un modelo de identificación selectiva (a nivel de peligrosidad en su perfil y prioritaria a nivel de dirección de recursos), entre los evasores de la justicia”.

Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Determinar una matriz de riesgo estandarizable, cuyos factores permitan perfilar sus identidades y ubicaciones.
- Concentrar en eficiencia los escasos recursos interinstitucionales fiscal - policías).
- Investigar bajo herramientas intrusivas sus ubicaciones y acciones.
- Anticipar en prevención la comisión de nuevos ilícitos que pudieran cometer mientras demora su captura.
- Desactivar sus redes de protección armada.
- Detenerles y que ingresen a régimen cautelar o de cumplimiento sancionatorio, en privación efectiva de libertad.
- Propender a una restauración sensorial, contrarrestando percepciones de impunidad entre las víctimas y la sociedad observante.
- Evitar depender exclusivamente del hallazgo casual de prófugos en situaciones de control de identidad preventivo.

Marco temporal

El marco temporal se restringió a la duración del foco criminal declarado, de plazo inicial de un año desde el 1 de enero de 2020, sin perjuicio de prórrogas necesarias y motivadas en las dificultades operativas en la ejecución de las órdenes de detención en tiempos de movilizaciones sociales y pandemia por COVID-19.

Marco espacial

A nivel espacial, sin perjuicio que las órdenes de detención fueron emanadas desde diversos tribunales con competencia penal por hechos cometidos en distintas zonas jurisdiccionales del país, se ancló territorialmente el proyecto a la zona metropolitana sur (en la subdivisión administrativa de la fiscalía), comprensiva de 12 comunas de la capital, especialmente por los antecedentes relacionados con casas de protección, albergue y acopio de armamentos de las redes de acogida de los 10 prófugos seleccionados y detenidos.

Población potencial y objetivo

La propuesta de comprensión de población destinataria del programa es expansiva. En cuanto entre los más de 60 mil evasores de la justicia (y quienes les brindan protección) como cifra potencial dinámica y disgregable, la aplicación de los factores de selectividad fue reducida a los 10 a quienes se dirigieron las maniobras de persecución y detención.

También hemos estimado como población potencial a las víctimas anteriores de los evasores, y las eventuales afectadas por su obrar delictual de no mediar su pronta detención.

Asimismo, reconocemos como destinatarios los órganos fiscales y policiales de prosecución delictual que reciban esta experiencia como conveniente de replicación. Además, a quienes mantienen como legítima expectativa que las agencias de persecución estén coordinadas en el aprovechamiento de la información existentes en bases de datos, en cruce eficiente entre instituciones y que, desde el análisis, diseñen matrices de riesgo que permitan seleccionar recursos para alcanzar a refractarios prófugos de la justicia, y conformando equipo con herramientas legales los detengan para que sean investigados, sujetos a cautelares o cumplan sus penas.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

En la práctica de la iniciativa, a nivel de actividades y productos, contextualizados en un proceso metódico de trabajo, entre las etapas y pasos principales de ejecución del plan, y reconociendo como gravitante para la consecución de los objetivos y propósitos la articulación de actores claves, el modelo de trabajo entre beneficiarios, personal operativo y analistas de información para la prestación de los servicios, entre otros, se comprende:

- *Recolección de información en cruce constatacional desde diversas bases de datos.*
 - o Servicio de Registro Civil e Identificación: Registro de prófugos.
 - o Poder Judicial: Tribunales superiores e inferiores con competencia penal.

- o Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile.
- o Fiscalía.

- *Análisis de factores. Identificación de sujetos que cumplan el siguiente perfil:*

- o Con órdenes de detención.
- o Por una pluralidad de hechos.
- o En diversas causas iniciadas.
- o Por hechos que tengan asignada una pena de crimen o una especial gravedad:
 - o Ejemplo: Homicidios cometidos con arma de fuego, en un catálogo de delitos graves.
 - o Que mantengan antecedentes penales por delitos graves.
 - o Que mantengan armas de fuego inscritas.
 - o Que, encontrándose con órdenes de detención vigentes, han cometido nuevos delitos que han generado a su vez nuevas órdenes de detención.
 - o Que la etapa procesal penal sea investigativa:
 - o Los que van a ser formalizados por un hecho que constituya crimen y que se vaya a pedir su prisión preventiva como medida cautelar por parte del fiscal del caso (tipo de delito en fase investigativa pre-formalizada).
 - o Respecto de sujetos en relación con los que se haya decretado la prisión preventiva (sea en primera o segunda instancia procesal penal) y no hayan sido habidos.
 - o O en etapa de cumplimiento de condena:
 - o Respecto de los condenados a pena efectiva de cumplimiento, y que no hayan sido habidos.
 - o Respecto de los condenados que se han fugado desde recintos penitenciarios.
 - o Que, en su estado de evasión, existieren antecedentes de alguna cooperación de terceros o disponibilidad de armas de fuego.
- *Selección en clave priorización de los 10 casos más emblemáticos.*

Una vez identificados en selección de casos los perfiles de quienes demoraban intencionalmente su captura, cumpliendo además la mayoría de los elementos descritos, se genera la conformación de equipo fiscal-policial de investigación penal y especializado para la verificación de la información, descartando inicialmente:

- o Gendarmería de Chile: Que no estuvieran privados de libertad en otros casos.
- o Servicio de Registro Civil e Identificación: Que no estuvieran fallecidos.
- o Departamento de Extranjería de la Policía de Investigaciones e INTERPOL: Que no hubieran abandonado el territorio nacional, tanto por paso habilitado registrado como por otra vía, verificando en consultas con las naciones vecinas (Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones UCIEX de la Fiscalía Nacional).

Considerando lo anterior, se realiza una declaración de un foco delictual y la generación de sendas órdenes de investigar e instrucciones particulares, a partir de información recopilada y a partir de la metodología del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, desde el análisis respectivo y complementado por las denuncias en contexto de infracción a la Ley N°17.798 de control de armas que posibiliten la identificación de redes de protección armada.

- *Gestión de solicitud y concesión judicial de las medidas intrusivas necesarias para su determinación y detención:*

- o Vigilancias y seguimientos en vía pública.
- o Interceptaciones telefónicas.
- o Órdenes de entrada, registro e incautación.

- *Establecimiento de detección temprana de movimientos indiciarios:*

- o Redes familiares.
- o Compras en el comercio bajo soporte de transacciones electrónicas.
- o Fechas de expiración de documentos de identidad, licencias de conducción.
- o Utilización de servicios del Estado en que se requiere identificarse.
- o Sistema de alertas silenciosas en organismos públicos y privados que sean requeridos o utilizados por los evasores.
- o Solicitudes de permisos en tiempos de COVID-19.

Ejecución de las órdenes judiciales, detención de los buscados y levantamiento de evidencias desde los sitios del suceso, junto con hallazgos inevitables de especies constitutivas de delitos flagrantes. Puesta a disposición de los detenidos en los juzgados penales que expidieron las respectivas órdenes, y en todos los casos, privación de libertad en recintos penitenciarios tras control de garantías en audiencias jurisdiccionales.

Como etapa de desarrollo, estimamos que corresponde a la de terminada, percibiendo como siguiente fase la de evaluación de resultados en apertura crítica a los equipos de analistas, fiscales y policías, desde la difusión de resultados constatables para someterse al escrutinio especializado y transparente de metodologías.

4. RESULTADOS ASOCIADOS

Resultados intermedios

Hemos de observar principalmente la vinculación experiencial positiva entre los miembros del equipo de trabajo, analistas-fiscales y policías, quienes refirieron como positivo a nivel de actitud y motivación el sentido de pertenencia a un equipo ordenado y dirigido, con reconocimientos públicos de sus propias jefaturas, el refuerzo de las confianzas contra resultados hacia los jueces que otorgan las órdenes, sin perjuicio de reducir considerablemente los tiempos de aprehensión de los prófugos.

Asimismo, en entrevistas con las víctimas de los delitos que habían originado la concesión de las órdenes de detención, se pudo constatar una recuperación a nivel de actitud crítica hacia una favorable y disminución de percepción de impunidad en los 10 casos, en relación al cumplimiento del deber institucional de coordinación y resultado de encarcelamiento de los evasores de la justicia.

Resultados finales

Estimamos implican un mejoramiento significativo y esperamos que sean perdurables en el tiempo:

- Coordinación interinstitucional, eficiente en uso de recursos dirigidos, humanos y de información.
- Creación de equipos preferentes Fiscalía, policía y otros servicios auxiliares.
- Detención de sujetos requeridos por la justicia con relación a delitos graves, que se mantienen en privación de libertad gracias y desde su aprehensión.
- Estandarización de un proceso de trabajo replicable a nivel nacional.
- Entramado de una red de alerta temprana de detección para seguimiento de fugitivos.
- Recuperación de confianza y disminución de sensación de impunidad por parte de las víctimas de los delitos de autoría de los prófugos, según la comunicación con ellas.
- La detención en casos emblemáticos, de quienes figuren como los más buscados por las agencias de persecución:
 - o C.H.: imputado por homicidio de joven punk, atacado por un grupo de neonazis, evasor de orden de ingreso a prisión preventiva. 910 días prófugo.
 - o F.J.V.: imputado por múltiples homicidios, con sendas órdenes de detención a su respecto. Mientras se esperaba que fuera detenido y en confrontación con bandas rivales, cometió nuevos delitos de homicidio con arma de fuego, entre ellos, uno contra una menor de edad, en confusión de identidades del destinatario de su ataque.
 - o J.Q. y L.T.: condenados por el incendio con resultado de muerte, del matrimonio Luchsinger-Mackay, a penas de 18 años de cárcel. 8 meses de evasión.
 - o Prófugos de la cárcel de Colina I, G.V.O., P.T.G. y E.P.P.: evadidos desde un recinto penitenciario donde cumplían condena por diversos delitos violentos. Rolaban como los tres chilenos más buscados por la Policía de Investigaciones.
 - o Brigadista de campaña electoral, M.O.M.: condenado por homicidio frustrado de brigadista político, aprehendido 7 años después del delito. 1 año prófugo.

Indicadores asociados

• *Indicadores de eficacia*

- o La ubicación, persecución y captura de los 10 prófugos más buscados en un período de tiempo establecido.
- o La medición del uso de órdenes de interceptación telefónica, allanamiento de domicilios e incautaciones de objetos ilícitos (drogas, armas de fuego y especies receptadas).
- o La medición de los tiempos de evasión de la justicia de los prófugos desde la emanación de sus órdenes de detención (en una expectativa de disminución).
- o El aumento en el suministro de información por particulares, por las vías más expeditas y de naturaleza informática (redes sociales, apps, telefonía celular o correo), procesada y analizada para un enriquecimiento investigativo.

• *Indicadores de resultado*

- o Cantidad de detenidos prófugos.
- o Cantidad de domicilios allanados con detención e incautación.
- o Cantidad de teléfonos intervenidos.
- o Cantidad de delitos cometidos por los prófugos mientras dura su evasión (en expectativa de disminución).

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

Estimamos que el logro de la presente iniciativa es expansivo y trasciende a la constatación del fracaso en tiempo de respuesta del sistema penal para alcanzar a quienes se escapan de su órbita de aprehensión, intencionadamente y sin revestir de un carácter de selectividad de búsqueda a nivel de política criminal. Asimismo, la iniciativa va más allá de la detención de por lo menos 10 sujetos entre los más buscados por las policías. Se orienta en vías a la recuperación, en un ejercicio de difusión de explotación pendiente, de la perceptible sensación de conflicto entre justicia versus impunidad, de aquellas víctimas que claman por certeza de la efectividad del castigo en los agresores y de la prevención de que éstos profundicen la (re)victimización en su evasión judicial.

También estimamos como logro que una experiencia, con expectativas de práctica promisorio / buena práctica, se pueda consolidar como modelo estandarizado y replicable, adecuado a realidades disímiles y regionales, para que la coordinación entre instituciones públicas, desde el análisis criminal, las fiscalías y los equipos policiales, como una imbricación investigativa y preventivo-persecutoria, puedan realizar el óptimo uso de las herramientas de información disponibles en estos tiempos de tecnologías y bases de datos, las judiciales intrusivas y las autónomas utilizadas con eficiencia y respeto de garantías, sometiendo a la revisión crítica de sus destinatarios y beneficiarios, para poder generar re-versiones mejorables y peldaños para construir escaleras

hacia una persecución penal inteligente, que genere sensaciones securitarias y recupere confianzas contra resultados mensurables en el cotidiano acontecer de perseguir a quienes quieren escapar.

Esta iniciativa resulta innovadora en el abordaje de un problema que, aunque antiguo y cíclico, propone un modelo de comprobación local estandarizado y de expansividad de alcance y cobertura nacional, replicable a todos los Sistemas de Análisis Criminal, tanto de Fiscalía como policiales, que se nutre de la gestión de información disponible en diversas bases de datos interinstitucionales (Poder Judicial, policías, Servicio de Registro Civil e Identificación, Fiscalías, Gendarmería de Chile, entre otras), con calidad de iniciativa para la seguridad urbana con base en resignificaciones en la gestión y análisis de dicha información, y en consecuencias de selectiva política criminal de persecución; y que busca contribuir a mejorar la comprensión del fenómeno de la violencia y delincuencia de aquellos que huyen de la justicia y se esconden en apoyos organizados y armados para procurar su impunidad.

De la misma forma, se busca recuperar a nivel sensorial en su difusión de logros, el sentido de seguridad y confianza en las agencias de persecución de fugitivos que deben estar a disposición judicial. Estimamos que le otorga sustentabilidad en el tiempo por su carácter estandarizado y replicable como foco investigativo. También al promover la detección y uso frecuente de herramientas que contribuyan a mejorar la gestión de las instituciones del sistema de seguridad y justicia en el establecimiento de equipos permanentes, con énfasis en gestión coordinada de recursos intra-interinstitucionales para alcanzar mejores resultados focalizados en persecución, recuperación, anticipación y prevención (social, situacional, comunitaria y policial) y seguridad humana. Creemos que, además, contribuye de a la solución de problemas vinculados al fenómeno de la violencia y la delincuencia de carácter correctivo de los hechos por esclarecer o hacer cumplir en su sanción, pero asimismo en la anticipación y prevención de hechos que pudieran cometerse por los prófugos de la justicia.

Finalmente, es necesario destacar que a través de la detección de contingentes problemas y necesidades, con criterios de eficiencia, eficacia y resultados constatables, la iniciativa se constituye por medio de una metodología estandarizada y replicable, con articulación de procesos de trabajo y actores claves, junto con impactos deseados y objetivables, la que complementariamente busca intentar contribuir con una respuesta concreta al llamado vocacional de servicio público al que obedecemos tanto desde la academia como desde la Fiscalía, como servicios públicos que orientan su trabajo hacia la justicia y el bien social. Así, es nuestro deseo e interés “que la justicia encuentre a quienes busca, incluso a aquellos que no quieren ser hallados, y así, recomponer, en parte, la confrontación sensorial de los justiciables, ya no sólo con la percepción de inseguridad (superior a la de victimización), sino contra la sensación de impunidad que resulta lacerante en el sistema de control penal estatal.

Obstáculos asociados

- Se mantenía instalada como práctica pasiva entre las distintas agencias de persecución, el esperar que los sujetos con órdenes de detención fueran aprehendidos por descuido de los prófugos y por el hallazgo policial (más coincidencial que intencionado), a propósito de la verificación de controles de identidad preventivos en la vía pública, controles vehiculares, en recintos deportivos o en pasos fronterizos.

- Constatación de la falta de herramientas legales específicas y más intrusivas para la detección y seguimiento de los prófugos: se resignificaron las metodologías existentes para investigar delitos de armas a efectos de poder utilizar las medidas de investigación, resultando exitosas y exportables.

- Experiencias aisladas entre Fiscalía, y cada una de las policías, sin coordinación ni enriquecimiento recíproco de información: Como dirección de la investigación se propendió al diseño de un proceso de trabajo inclusivo y trascendente en su estandarización y replicabilidad.

- Subutilización de información disponible en diversas bases de datos de instituciones públicas, sin cruce ni coordinación: Se trabajó en el diseño de un foco investigativo tipo que considerara el trazado de puentes permanentes de flujo de la información desde y hacia las diversas instituciones incumbentes en el abordaje del fenómeno.

Aprendizajes asociados

- Ordenación de esfuerzos compartidos y satisfacción de ver en un trabajo común, un resultado mensurable y difundible. Lo anterior, desde a una matriz de perfilamiento común a distintas instituciones de persecución e investigación a pesar de sus diversas naturalezas, y desde un foco investigativo SACFI replicable.

- Que las agencias de persecución pueden coordinarse de manera estable, en mantener como una prioridad permanente, desde la coordinación interinstitucional, una dedicación preferente a la detección, identificación y ubicación selectiva de los evasores de la justicia.

- Que una buena experiencia o iniciativa reconocible pueda trascender en un modelo de trabajo replicable en todo el territorio nacional.

- La instalación de la idea de que, en nuestro país, la gente que es buscada intencional e intensivamente por haber cometidos delitos graves no puede esconderse de la justicia.

- El pleno uso de medidas más y menos intrusivas, con autorización judicial, en un compromiso también jurisdiccional de lograr un resultado contra la impunidad.

- La evidencia de concreción de la captura y reclusión, cautelar o sancionatoria, de los prófugos de la justicia, en adecuada difusión social y confrontación de percepciones de impunidad.

Así, cíclicamente, el sistema de justicia criminal se ve enfrentado a sujetos que intentan evadir su alcance, y aunque todos mantengan en común su carácter de fugitivos, deben ser selectivamente identificados y perseguidos. Para ello, la iniciativa propende a, según patrones de perfilamiento y desde una matriz de riesgo perfectible y adecuado a las realidades regionales, que propende a la coordinación institucional estable y permanente en el tiempo, abierta al escrutinio técnico y a la confrontación contra sus propios objetivos y resultados, la recuperación de la justicia como valor.



REFERENCIAS

Binder, A. (2011). Análisis político criminal. Astrea, Buenos Aires.

Goldstein, H. (2003). Policiando uma sociedade libre. EDUSP, San Pablo.

González, M. (2007). Criminología, Tomos I y II. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

Ministerio Público (2017). Política nacional de persecución penal. Santiago.

Sain, M. (2015). El Leviatán Azul: Policía y política en la Argentina. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Plan de trabajo con la comunidad: Diálogos vecinales

Macarena Tapia Díaz¹

Roberto Gallardo Terán²

Carmen Gloria Guevara Mendoza³

Fiscalía de Análisis Criminal y Focos Investigativos de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Ministerio Público de Chile.

Abstract

Diálogos vecinales es una iniciativa de la Fiscalía de Análisis Criminal y Focos Investigativos de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente (SACFI – FRMOR) que busca fortalecer capacidades y conocimientos de vecinas y vecinos sobre las tareas que realiza la Fiscalía de Análisis Criminal en cada una de sus comunas. La estrategia de trabajo consiste en efectuar encuentros mensuales con dirigentes y dirigentas de la zona para intercambiar experiencias entre ellos y que, sobre todo, transmitan lo aprehendido entre sus representados y representadas. Se espera que también las personas participantes planteen temas para la discusión. De esta forma, la población potencial del trabajo debería adquirir aptitudes sobre el funcionamiento del sistema de persecución en su integralidad (desde que se produce un delito hasta que se llega a una condena), como también deberían fortalecerse los vínculos Fiscalía – comunidad.

Palabras clave: comunidad, análisis criminal, fiscalía, confianza, prevención del delito.

1. INTRODUCCIÓN

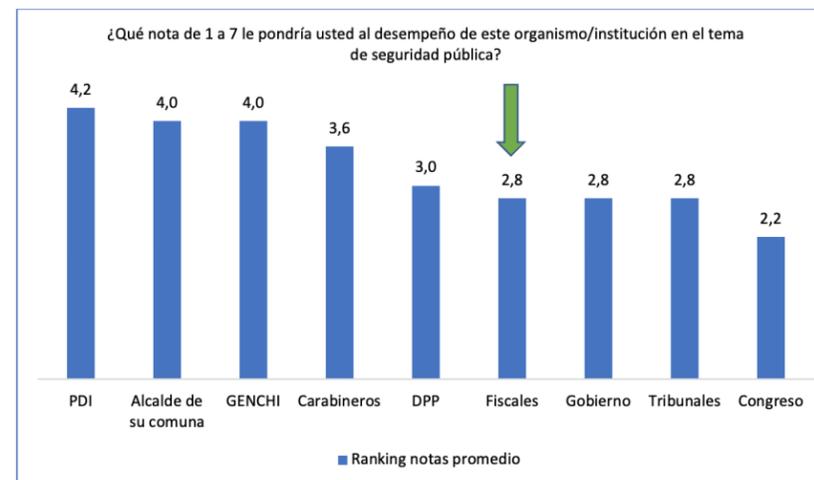
El Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos de la Fiscalía de Chile (SACFI) fue creado en 2015 mediante la Ley N°20.861 “que fortalece el Ministerio Público”, la cual, en su artículo 37 bis, estableció este sistema. Esta es una nueva forma de trabajo que incorpora estrategias de análisis en los procesos de persecución penal de la Fiscalía, que busca la identificación de patrones delictuales, modus operandi y la desarticulación, en el mediano y largo plazo, de mercados delictuales. Esta reforma también significó la inclusión de profesionales provenientes de ámbitos no legales en el trabajo investigativo del Ministerio Público.

En el caso de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente (FRMOR), su unidad SACFI se instaló en marzo de 2017, y se ha caracterizado por priorizar su trabajo en delitos contra la propiedad de alta connotación social e impacto en la opinión pública. Hoy en día es parte de la Fiscalía de Alta Complejidad y Crimen Organizado, una de las estructuras diseñadas por la Fiscal Regional de la FRMOR para dar cuenta de la demanda de servicios en su jurisdicción⁴,

correspondiente a 9 comunas de la Región Metropolitana de Santiago de Chile que tienen distintas realidades socioeconómicas, organizacionales y delictuales: La Florida, Peñalolén, Macul, Ñuñoa, Providencia, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura⁵.

Uno de los problemas presentes en el trabajo de la Fiscalía radica en que existen antecedentes que muestran que las personas, en general, evalúan negativamente el desempeño de los fiscales del Ministerio Público. Así, el Índice de la Fundación Paz Ciudadana 2021, por ejemplo, entrega un promedio de 2,8 (en una escala de notas de 1 a 7) a la opinión de las personas sobre el desempeño de la Fiscalía en seguridad pública (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evaluación de 1 a 7 del desempeño de instituciones de seguridad pública (Índice Paz Ciudadana)



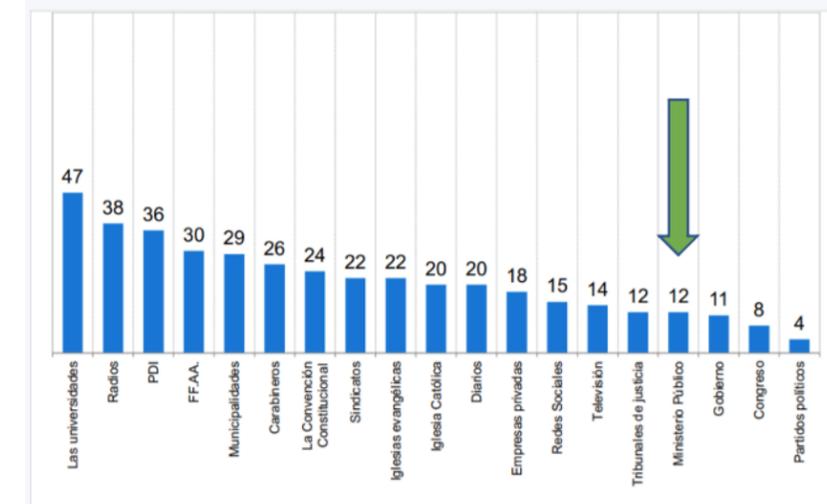
Fuente: Elaboración propia basada en Fundación Paz Ciudadana, 2021

Por otra parte, en cuanto a la medición de confianzas, el “Estudio nacional de opinión pública 2021” del Centro de Estudios Públicos, señala que sólo el 12% de las personas entrevistadas dice sentir confianza en el Ministerio Público (Gráfico 2).

Gráfico 2. Confianza en instituciones del país (CEP Chile, 2021)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas?

(Total muestra) (% Mucha + Bastante confianza)



Fuente: Centro de Estudios Públicos, 2021

Por otro lado, como parte de su estrategia de instalación y monitoreo continuo, a fines de 2018 e inicios de 2019, se efectuó una evaluación externa de SACFI en todas las regiones del país⁶. Desarrollada por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, entre sus conclusiones señaló que “SACFI, además de generar focos y buscar formalizaciones y re-formalizaciones a partir de ese análisis, permite también producir información adicional que puede ser útil a otros procesos del Ministerio Público, generando así externalidades positivas al sistema” (Centro Microdatos, 2019: 25), como, por ejemplo, mejorar la relación de la Fiscalía con la comunidad.

A partir de estudios como los presentados, se reflexiona sobre los efectos que los procesos de trabajo del Ministerio Público generan en la comunidad: desconfianza; no es transparente sobre cómo se hacen sus tareas; reproduce asimetrías de accesos⁷; y, sobre todas las cosas, provocan lejanía con las personas, siendo que la Fiscalía debería ser entendida, primeramente, como una institución cercana y representativa de la gente. De igual forma, considerando las conclusiones del estudio de del Centro de Microdatos, se llega a la

¹ Asesora Comunicacional, Unidad de Comunicaciones de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente. Correo electrónico: mtapiad@minpublico.cl

² Analista Senior, Fiscalía de Análisis Criminal y Focos Investigativos de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente. Correo electrónico: rgallardot@minpublico.cl

³ Fiscal Jefa Fiscalía de Análisis Criminal y Focos Investigativos de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente. Correo electrónico: cguevara@minpublico.cl

⁴ En septiembre de 2021 asumió la dirección de la FRMOR la Fiscal Lorena Parra, quien dispuso para su adecuada organización y funcionamiento, distribuir el trabajo en las siguientes Fiscalías: “La Florida, Peñalolén y Macul”; “Las Condes”; “Ñuñoa y Providencia”; “Flagrancia”; “Género”; “Alta complejidad y organizaciones criminales”.

⁵ La Región Metropolitana de Santiago (RM) está compuesta por 52 comunas. De acuerdo con las cifras del Censo de 2017, la RM tiene una población de 7.112.808 habitantes (respecto de los 17.574.003 del país). En las 9 comunas de la FRMOR residen 1.654.207 personas, vale decir, aproximadamente el 24% del total metropolitano (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017).

⁶ La excepción fue la Región de Ñuble, creada recientemente a la fecha del estudio.

⁷ Existe evidencia de que el acceso a la oferta de seguridad en el país es desigual en el nivel comunal (Acevedo, 2021).

conclusión de que el potencial de SACFI para generar cercanía con las personas no está siendo aprovechado adecuadamente.

Es entonces que este año 2021, SACFI – FRMOR decidió afrontar el desafío de conectar a dirigentes de organizaciones de la sociedad civil de manera directa creando un equipo interno interdisciplinario compuesto por Fiscal, analista y periodista de la Unidad de Comunicaciones de la Fiscalía Oriente, estos últimos expertos en trabajo y desarrollo de planes de intervención comunitario, quienes diseñan el plan “diálogos vecinales” y crean un grupo de trabajo permanente, con los mismo dirigentes, “las mismas caras”, con quienes se han reunido mensualmente todo este 2021.

¿Esto qué beneficios tiene? Acercamiento, confianza; para nosotros que trabajamos en el Ministerio Público de Chile, entendemos que debemos aprender de nuestras comunidades y ellos confían y comienzan a comprender los fenómenos delictuales, a crear y generar ideas, a través del asesoramiento técnico -por fiscalía-, para prevenir el delito: técnicas y conocimientos que luego replicarán en su territorio.

De esta forma, “diálogos vecinales” se encuadra dentro del programa de trabajo para la implementación del Sistema de Control y Mejora Continua de SACFI que busca profundizar nuestro contacto con las organizaciones de la sociedad civil activas que radican o trabajan cada una de las 9 comunas bajo nuestra jurisdicción.

2. METODOLOGÍA

Esta iniciativa se plantea como un espacio de discusión en desarrollo permanente, en búsqueda del sentido común, que en sus momentos iniciales asumió más un carácter focalizado dada la directividad del discurso proveniente más bien del equipo de la FRMOR (Canales Cerón, 2006), y que, en el transcurso de los encuentros, ha ido derivando hacia un espacio de discusión en que la intención del diálogo puede surgir desde cualquiera de quienes participan en la actividad.

Población potencial

Vecinos y vecinas agrupados en Juntas de Vecinos, comités de seguridad y/o organizaciones funcionales de algunas de las nueve comunas de la FRMOR.

Población objetivo

Dirigentes vecinales de las 9 comunas de la FRMOR.

Objetivo general

Mejorar la comprensión que tienen los dirigentes y vecinos agrupados en organizaciones de la sociedad civil del territorio de la Fiscalía Oriente sobre el fenómeno asociado a la violencia, la criminalidad, percepción real de resultados de procedimientos y del trabajo de una Fiscalía especializada en análisis criminal.

Objetivos específicos

- Socializar con la comunidad organizada los procesos de trabajo de SACFI.
- Informar y compartir a dirigentes y vecinos agrupados en organizaciones de la sociedad civil el trabajo de la Unidad SACFI y los fenómenos delictuales que les afectan.
- Entregar información consolidada acerca de los fenómenos delictivos territoriales que afectan a determinadas zonas o barrios.
- Levantar información de calidad acerca de los fenómenos que afectan a determinados lugares de las comunas de la jurisdicción de la FRMOR y generar un canal de recepción de información que pueda aportar la sociedad civil.
- Promover que los participantes intercambien conocimientos y experiencias exitosas en temas de prevención comunitaria.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La iniciativa se plantea en tres instancias para ser implementada.

En primer lugar, está la “Gestión de la reunión”, donde se establece el primer vínculo con dirigentes y se acuerda el cuadrante de trabajo (límites de calles). En función de ello, se invita a vecinos y vecinas que allí habitan, se envía link de zoom y gráficas de invitación y asiste a las reuniones.

Posteriormente, está el “Diseño de presentación”, en que la comunidad o el equipo interdisciplinario proponen, de forma previa a cada encuentro, un tema entre los participantes que se apoya en presentaciones de cifras, mapas y/o análisis de problemas delictuales según sea el caso. Para una mejor comprensión del fenómeno delictual y de violencia, las láminas buscan estar en multiniveles que vayan desde lo regional a lo comunal y lo territorial, describiendo como estos fenómenos son abordados por SACFI mediante el análisis criminal y creación de focos investigativos.

Por último, la instancia del “Relator” correspondiente a la presentación propiamente tal. Se busca que el equipo interdisciplinario siempre sea el mismo

(Fiscal, periodista, analista) y que fomente la creación de un grupo formativo/ educativo para dirigentes. Así, todos los meses el equipo FRMOR se reúne los últimos miércoles de cada mes, desde las 18:30 horas en adelante, con dirigentes y dirigentas de las 9 comunas de la Fiscalía Oriente para tratar un tema o fenómeno delictual en profundidad con el objetivo de fortalecer a dirigentes/as en estos temas y que ellos repliquen la información, aprehendida en los diálogos, en su territorio.

4. RESULTADOS ASOCIADOS

“Diálogos vecinales” se diseñó e implementó desde el mes de mayo hasta el mes de noviembre del 2021, y se enmarcó en el Plan de Vínculos con la comunidad de la Fiscalía de Análisis Criminal y Focos Investigativo que se ejecutó desde abril a noviembre de 2021. Durante este período, FRMOR y dirigentes/as vivieron un proceso de aprendizaje significativo no solo teniendo como base la información proporcionada en cada reunión, sino que también en el respeto, entendimiento e importancia de estar comunicados: instituciones y vecinos (Imagen 1).

Imagen 1. Diálogos vecinales. Equipo SACFI – dirigentes 9 comunas FRMOR, 2021



Fuente: Diálogos vecinales. Captura de pantalla.

El grupo de trabajo con dirigentes y dirigentas de las 9 comunas de la FRMOR se conformó en el mes de mayo, y desde entonces se desarrollaron 5 reuniones que convocaron a un promedio de 20 dirigentes/as por reunión que a su vez lideraban unidades vecinales y/o comités de seguridad en sus comunas. En el mes de septiembre/octubre no se realizaron reuniones debido a la estructuración interna de Fiscalía Oriente, sin embargo, estos cambios y suspensión de fechas se conversó con los y las dirigentes.

Los temas trabajados fueron comprensión de los fenómenos delictuales, qué es un foco delictivo, cómo trabaja/investiga SACFI, exposiciones de dirigentes respecto a buenas prácticas locales para ser replicadas en otras comunas y la consolidación de este grupo de dirigentes/as como un organismo macro territorial creado una base de datos y un canal formal de comunicación. Durante la reunión de octubre, se acordó que, para dar continuidad al trabajo de la Fiscalía Oriente con el grupo de dirigentes, trabajaríamos de la siguiente forma:

- Auto convocatoria de los dirigentes durante los meses de enero, febrero, marzo para trabajar la consolidación formal de la Asociación Nacional de Organizaciones Vecinales, iniciativa que surge en “diálogos vecinales”.
- Los nuevos líderes y lideresas del grupo serán los dirigentes/as que definirán los temas en seguridad que desean trabajar, los cuales serán considerados en un eventual plan de vínculo con la comunidad 2022.
- Como Fiscalía mantendremos informados a los dirigentes/as sobre el trabajo de la institución en sus territorios.

Otros productos alcanzados a la fecha

Al 1 de noviembre de 2021, se considera la creación y consolidación de diálogos entre dirigentes y el equipo interdisciplinario como un hito cumplido en su totalidad. En efecto, se ejecutaron las 5 reuniones convocadas durante el proceso⁸.

Respecto de la estrategia necesaria para poder monitorear la iniciativa en el futuro, sugerimos el uso de un sistema de indicadores para el seguimiento y otro para la evaluación de la iniciativa en el mediano plazo, que aseguren que ésta se sigue ejecutando y que los propósitos que le dieron forma continúan agregando valor o, en caso de finalizar este trabajo, que muestren que los objetivos principales de esta propuesta han perdurado.

En el caso de que la iniciativa continúe el próximo año, habría que construir un instrumento que recopile las mejores experiencias 2021 y sea compartido con los

participantes del año 2022 en un momento 1, midiendo luego su rendimiento en un momento 2, en una lógica de seguimiento:

Tabla 1. Propuesta de indicador 2022 en caso de continuidad

Año t	Año t + 1	Año t + 1'	Año t + n...
Con productos finales, se construye instrumento que permita medir mejores prácticas.	Se aplica el instrumento de mejores prácticas.	Se evalúa logros alcanzados a partir del instrumento aplicado en t + 1.	...

Fuente: Elaboración propia.

Si, por alguna razón, la iniciativa no continuara, se propone aplicar en 2022 una metodología de evaluación en el corto plazo, trabajando en una sola instancia con la comunidad asistente este año a la propuesta de “diálogos”:

Tabla 2. Propuesta de indicador 2022 en caso de no continuidad

Año t	Año t + 1
Con productos finales se construye instrumento que permita medir mejores prácticas.	Se aplica el instrumento de mejores prácticas y se evalúan logros alcanzados.

Fuente: Elaboración propia.

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

Durante el desarrollo de “diálogos vecinales” (iniciativa aún en ejecución) se han evidenciado, a la fecha ahora, los siguientes aprendizajes:

- *Diseño y ejecución de “diálogos Vecinales” desde miradas interdisciplinarias.*

La conformación de un equipo compuesto por una abogada, un sociólogo y una periodista enriqueció desde un inicio el proyecto, pues es una de las primeras iniciativas locales, dentro de la Fiscalía de Chile, que aborda desde una mirada interdisciplinaria el vínculo con la comunidad. Esta decisión de Análisis Criminal Oriente ha permitido no sólo una mejor comprensión del ámbito comunitario, sino que ha facilitado la generación de vínculo y confianza con dirigentes y dirigentas.

- *El construir, diseñar e implementar de manera colaborativa y flexible.*

Al momento de conformar el grupo de dirigentes y dirigentas de las 9 comunas de la zona oriente de la Región Metropolitana, Chile, se acordó con ellos/as una modalidad de aprendizaje y trabajo bidireccional. La co-construcción de un trabajo focalizado -cómo, cuándo y qué materias trabajar- ha sido una de las claves para el intercambio en el grupo y para mantener la adhesión y el compromiso de los dirigentes/as en este proyecto.

- *Creación de identidad*

Se propuso bautizar con un nombre al grupo de formación, educación y difusión de dirigentes/as de las 9 comunas de la zona oriente: La Florida, Peñalolén, Macul, Providencia, Ñuñoa, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Vitacura. A la fecha, algunos dirigentes/as han enviado propuestas de nombres que serán votados en la próxima sesión. El identificarse con un nombre no sólo ayuda y refuerza la construcción del relato identitario, sino que hace suya (de los dirigentes/as) la iniciativa.

- *Conocimiento de perfiles de dirigentes/as y realidades de las 9 comunas de la zona oriente.*

Permite realizar las sesiones mensuales considerando las distintas realidades socioeconómicas, delictual y de seguridad y las distintas experiencias dirigenciales en cada territorio y facilita el abrir espacios de conversación e intercambio de experiencias, entre ellos mismos (dirigentes) y con el equipo interdisciplinario.

- *Vínculo permanente*

Además de trabajar en el grupo, el equipo interdisciplinario, por medio de la periodista, mantiene una comunicación constante y permanente, más allá de las reuniones con los y las dirigentes, para resolver consultas, dudas y gestionar charlas en sus comunas con vecinas y vecinos, permitiendo que ellos comiencen a replicar lo aprendido.



REFERENCIAS

Acevedo, S. (2021). Unequal distribution of access to public safety: The case of local governments in Santiago de Chile. European and Global Forum for Geography and Statistics. University of Manchester. Manchester.

Canales Cerón, M. (2006). El grupo de discusión y el grupo focal. En M. C. Cerón, Metodologías de investigación social. Inducción a los oficios, (págs. 265-298). Santiago de Chile: LOM.

Centro de Estudios Públicos (2021). Estudio Nacional de Opinión Pública. Agosto 2021. Santiago de Chile.

Centro Microdatos (2019). Informe final: Primer estudio de evaluación del sistema de análisis criminal y focos investigativos del Ministerio Público, año 2018. Santiago de Chile: Facultad de Economía y Negocios. Universidad de Chile.

Fundación Paz Ciudadana (2021). Índice Paz Ciudadana. Resultados 2021. Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (2017). Censo de población y vivienda. Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: <https://ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/informacion-historica-censo-de-poblacion-y-vivienda>

Unidades básicas de seguridad (UBS): Una forma de organización vecinal para la prevención del delito y el levantamiento de información territorial

Marcelo Barría Donoso¹
Manuel Araneda Gysling²

Organización Vecinal de Seguridad UBS-UV20, Ñuñoa, Chile.

Abstract

El valor esencial de las Unidades Básicas de Seguridad (UBS) es dar un uso efectivo de una tecnología disponible y extendida, proponiendo una metodología de organización de grupos que facilita la interacción de un gran volumen de población, sobre la base de la asociatividad, basándose en la participación de los vecinos, pero de manera ordenada. Hay un esquema claro de estructuración del sistema en base a grupos pequeños de WhatsApp, vinculados a su vez en un WhatsApp general en que participan los administradores de UBS. La organización a través de UBS es eficiente, a diferencia de muchas experiencias del tipo. Esta iniciativa ha funcionado en base a un protocolo riguroso, que cautela que el sistema esté sólo orientado al objetivo de seguridad y que se encuadre en pautas de relacionamiento positivo, reduciendo deserciones y/o conflictos internos. Se genera conocimiento, a través de la sistematización y análisis de información, lo que se traduce en estadísticas y cartografía actualizada. Se establece una coordinación intersectorial, entregando información sobre "cifra negra" a la Dirección de Seguridad Pública y Carabineros de Chile, que incorporan en su carta de situación, complementando la incidencia delictual registrada oficialmente. También es eficaz, pues genera fluidez de la respuesta ante situación de urgencias. Cuando han ocurrido situaciones de amenaza o delitos, los vecinos se han comunicado y han reaccionado de modo colectivo y en conexión con Seguridad Municipal y Carabineros de Chile. Finalmente, este tipo de organización incluye el levantamiento de información y georreferenciación de factores de riesgo de la Unidad Vecinal, tales como estado de luminarias, estado de arbolado, estado de pasajes, aspectos que han sido entregados a la Ilustre Municipalidad de Ñuñoa para la gestión de soluciones.

Palabras clave: unidad básica de seguridad (UBS), prevención vecinal del delito, delitos de mayor connotación social, sistema de información geográfica (SIG), unidad vecinal (UV), cifra negra.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2019, la directiva de la Junta de Vecinos N°20 Parque Juan XXIII de la comuna de Ñuñoa, crea la Comisión de Seguridad, integrada por vecinas y

vecinos voluntarios, cuya principal finalidad fue elaborar un proyecto de seguridad que pudiese abordar la problemática de la delincuencia.

Existía una sensación generalizada de inseguridad, provocada por las altas cifras, tanto oficiales como no denuncias (cifra negra), de hechos delictuales que sucedían en dicho territorio comunal. De las 32 comunas que conforman la Provincia de Santiago, Ñuñoa ocupaba, en ese entonces, el séptimo lugar con mayores índices de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), siendo los más relevantes los robos de objetos de o desde vehículos, con un total de 2.108 casos, ubicando a la comuna en el cuarto lugar a nivel provincial según ese tipo de delito; seguido en importancia los hurtos, con 1.851 casos, séptimo a nivel provincial; y en tercer lugar, los robos con violencia o intimidación, con 1.240 casos, ocupando el lugar quinceavo a nivel provincial (Centro de Estudios y Análisis del Delito, 2021).

A través de reuniones semanales, se comienza a elaborar un proyecto de seguridad que dio respuesta a tres problemáticas identificadas en la Unidad Vecinal: grupos de WhatsApp de emergencia conformados por un gran número de personas, dispersas geográficamente y cuya respuesta ante un evento delictual resultaba desarticulada, improvisada y poco efectiva; ocurrencia frecuente de delitos que no son denunciados, lo que se traduce en la desviación de recursos de prevención, por parte de la autoridad, hacia otros territorios; e inexistencia de un sistema articulado de comunicación en la Unidad Vecinal, no habiendo retroalimentación de buenas experiencias ni planificación global de medidas de prevención.

Para dar respuesta a la primera problemática, se crea el concepto de UBS o Unidades Básicas de Seguridad, definidas como agrupaciones reducidas de grupos familiares, geográficamente cercanos, organizadas en torno a un interés común por la seguridad, cuyo objetivo es instalar una respuesta estándar, rápida y efectiva ante situaciones delictuales o emergencias. La segunda problemática se abordó con la creación del Registro Vecinal de Eventos Delictivos, planilla digital Excel donde se recopilan los Delitos de Mayor Connotación Social, incorporando tanto denuncias formales, como aquellos delitos que no son denunciados o cifra negra, que según lo informado por la Fundación Paz Ciudadana durante el año 2017, superan el 60%, siendo el propósito de la planilla reflejar la real magnitud de la delincuencia en la Unidad Vecinal, identificando las maneras de operar de los infractores y los lugares donde se concentran los delitos. La tercera problemática se solucionó con la creación de la Organización

Vecinal de Seguridad Colaborativa, cuyo objetivo es generar un sistema de comunicación fluido, vivo y eficaz en torno al tema de la seguridad, a través de los administradores de UBS y el Coordinador de Seguridad de la Unidad Vecinal, intercambiándose experiencias y proponiéndose ajustes y mejoras para optimizar el modelo de operación y sus procedimientos.

El 10 de febrero del año 2020, el equipo de seguridad decide en forma unánime continuar su trabajo voluntario en forma autónoma, tanto en la toma de decisiones como en los aspectos operativos, siendo los grupos de vecinos y vecinas quienes decidan acerca de las medidas prácticas y mejores soluciones aplicables a la realidad de su entorno más próximo. Dicha decisión responde, principalmente, a una visión de mediano y largo plazo, donde los sucesivos cambios de directivas comunitarias traen consigo modificaciones en sus propios protocolos operativos. Nace así, la Organización Vecinal de Seguridad UBS-UV20, cuyas siglas significan Unidades Básicas de Seguridad de la Unidad Vecinal N°20.

Actualmente, hay más de 260 hogares inscritos en alguna de las 24 UBS registradas oficialmente. El interés de nuevos vecinos y vecinas en conocer más sobre el proyecto de seguridad ha ido en incremento, coordinándose diversas reuniones con ellos.

2. METODOLOGÍA

El 18 de junio de 2019, la actual Organización UBS-UV20 inicia sus actividades estableciendo una mesa de trabajo integrada por vecinos de la UV. Se establecen los lineamientos de trabajo para la elaboración de un proyecto de seguridad cuyo objetivo principal fue establecer una red estructurada de comunicación y alerta inmediata sobre eventos delictuales o emergencias, entre los distintos sectores de la UV, circunscrita geográficamente al norte por Av. Irarrázaval, al oriente por Av. Alcalde Jorge Monckeberg, al sur por Av. Grecia y al poniente por las calles Santa Julia, Alcalde Eduardo Castillo Velasco y Los Jardines. Para dar respuesta a este propósito, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Organizar a la población en UBS, definidas como agrupaciones reducidas de grupos familiares, geográficamente cercanos, para que conformen equipos que respondan en forma organizada, rápida y efectiva ante la ocurrencia de delitos o emergencias.

¹ Coordinador UBS-UV20. Correo electrónico: geombarria@gmail.com

² Administrador UBS-5. Correo electrónico: manuelaranedagysling@gmail.com

- Monitorear la actividad delictual que ocurre en los distintos sectores de la UV, a través de planillas digitales, las que son procesadas y cartografiadas, con la utilización de SIG, considerando delitos que no son denunciados oficialmente.

- Establecer un sistema articulado de comunicación y alerta en la UV, generando una retroalimentación de buenas experiencias e información complementaria sobre factores de riesgo situacional.

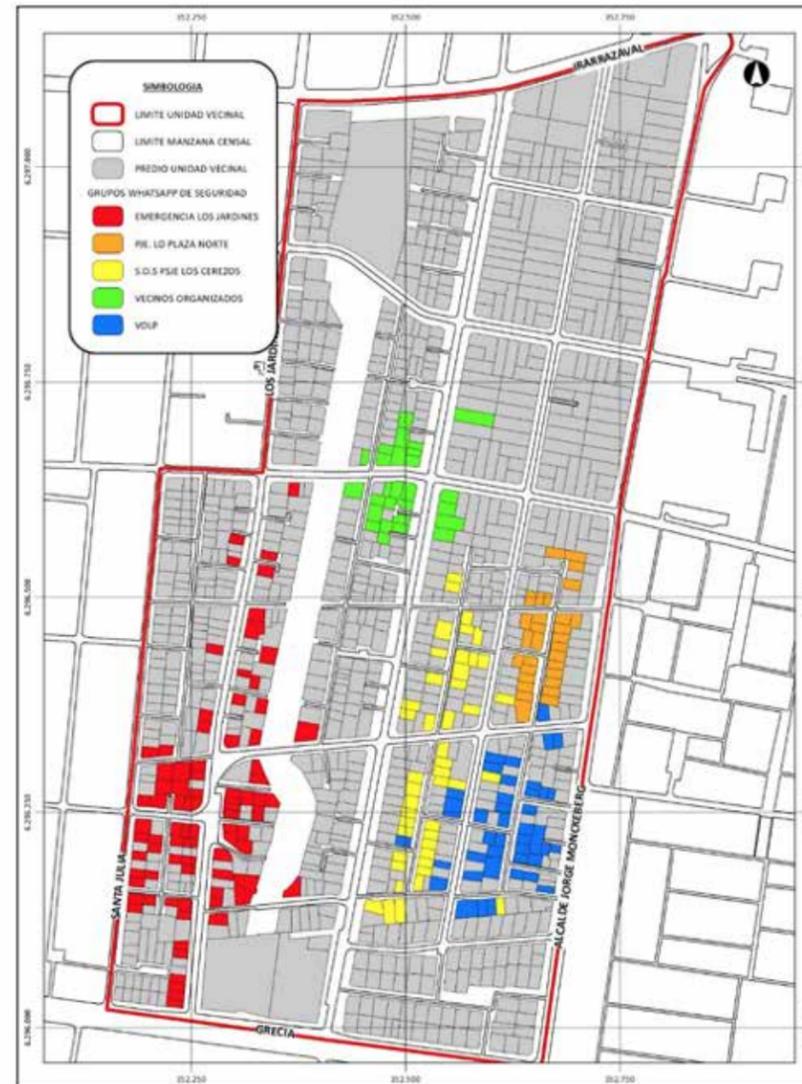
La primera tarea realizada consistió en un catastro de grupos de WhatsApp de seguridad existentes en la UV (Figura 1).

Se recopiló información de los diferentes grupos a través de datos proporcionados por los mismos vecinos, que consistió en las direcciones de cada uno de los integrantes de los WhatsApp. Con la utilización de SIG, se cartografiaron y analizaron los datos, llegando a la conclusión que dichos grupos estaban conformados por un gran número personas, dispersas geográficamente y cuya respuesta ante un evento delictual resultaba desarticulada, improvisada y poco efectiva.

Posteriormente, se coordina una reunión con la 18ª Comisaría de Ñuñoa, cuyo propósito fue solicitar más rondas preventivas en la UV, ya que existía una sensación generalizada de inseguridad debido a una percepción elevada de casos delictuales. Se dan a conocer las cifras oficiales de denuncias, las que prácticamente eran nulas, lo que daba a concluir que el sector era muy tranquilo. Se comienza a analizar el concepto de cifra negra y a través de consultas directas a vecinos, se percata que la gran mayoría de los hechos delictuales no eran denunciados oficialmente.

A medida que iban participando nuevos vecinos en las reuniones del equipo de seguridad, quedó de manifiesto que no había comunicación entre los distintos sectores de la UV. Algunos grupos de vecinos habían establecido ciertas medidas que les resultaron satisfactorias, sin embargo, no eran compartidas con otros.

Figura 1. Catastro Grupos WhatsApp de Seguridad



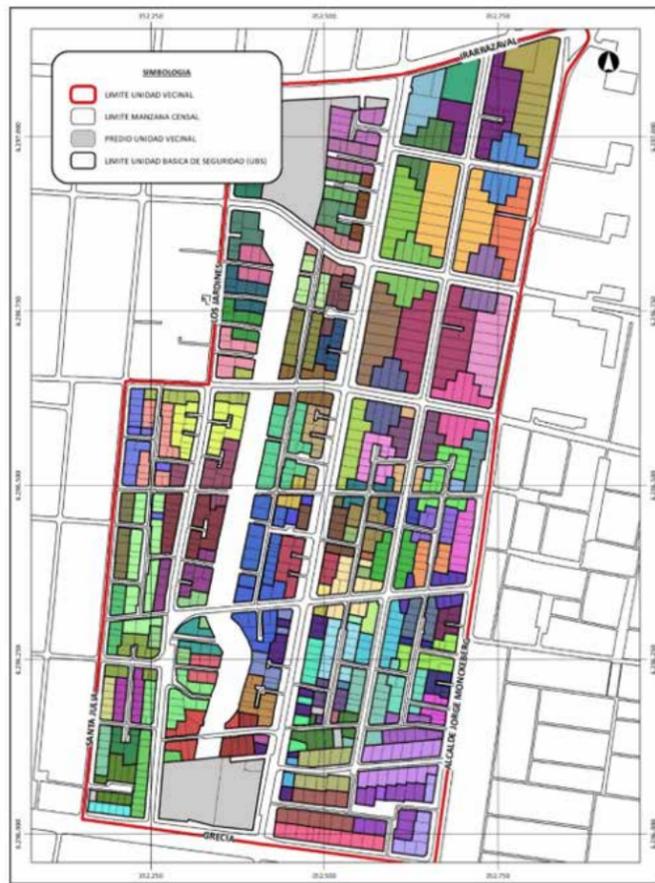
Fuente: Elaboración propia.

La población potencial que puede ser beneficiada abarca a la totalidad de los residentes de la UV, es decir, 4.028 personas (INE, 2017). Respecto a la población objetivo de la iniciativa, se puede proyectar a partir del número de hogares que están registrados como UBS, los cuales ascienden a 263, por tanto, los beneficiarios directos ascenderían a 887 aproximadamente, considerando un total de 109 UBS propuestas para la UV.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

Una vez definido y estructurado el proyecto de seguridad a implementar, se elaboró una propuesta de conformación de Unidades Básicas de Seguridad para toda la Unidad Vecinal, la que considera un total de 109 UBS (Figura 2). Cada miembro del equipo llevó a cabo un “puerta a puerta” entre sus vecinos más próximos informando sobre el proyecto, dando origen a las primeras 6 UBS en el año 2019. Definidos los respectivos administradores, se crea el WhatsApp de seguridad denominado UBS-UV20, o Unidades Básicas de Seguridad de la Unidad Vecinal N°20, el día 5 de noviembre del año 2019, dando inicio oficial a la red de comunicación y alerta.

Figura 2: Propuesta de Unidades Básicas de Seguridad (UBS)



Fuente: Elaboración propia.

Organización de Unidades. Se coordinan las primeras reuniones en diferentes sectores que presentaron interés en organizarse. A medida que se van incorporando nuevas UBS en la Unidad Vecinal, se realizan las primeras reuniones de coordinación entre administradores para definir nuevos lineamientos a seguir.

Figura 3: Registro Fotográfico Reuniones Proyecto UBS

Presentación Proyecto Previa Conformación UBS N°10 Reunión de Coordinación entre Administradores de UBS



Fuente: Elaboración propia.

Difusión. Se comienza a trabajar en materiales de difusión, diseñándose el díptico informativo oficial del proyecto (Figura 4), cuya finalidad es compartirlo entre los vecinos y vecinas de la Unidad Vecinal, utilizando, inicialmente, las redes sociales existentes. El día 6 de junio del año 2021, se da inicio a la primera etapa de la campaña de difusión, a través de un “puerta a puerta”, que abarcó el cuadrante comprendido entre calle Alcalde Eduardo Castillo Velasco por el norte, Av. Alcalde Jorge Monckeberg por el oriente, Av. Grecia por el sur y calle Santa Julia por el poniente, cubriendo prácticamente todo el sector sur de la Unidad Vecinal.

Figura 4. Díptico Informativo



Fuente: Elaboración propia.

Equipamiento. Se establece la necesidad de contar con elementos disuasivos que denoten unificación y organización en la Unidad Vecinal, diseñándose así, el letrero oficial de la Organización Vecinal de Seguridad UBS-UV20. A su vez, se acuerda el uso de bocinas de emergencia como medio de alarma más eficiente a implementar, por su accesible precio, facilidad de activación y sonido potente de 140 dB.

Figura 5. Elementos disuasivos y de alarma



Fuente: Elaboración propia.

Sistema de gestión de la información. Se generan los primeros diseños de la planilla para el registro de delitos, las que van modificando según las recomendaciones resultantes de reuniones con Seguridad Pública Municipal y Carabineros de Chile. Se estandarizan campos de información y se generan otros nuevos, hasta llegar a la planilla oficial o Registro Vecinal de Eventos Delictivos, que consiste en una herramienta que tiene como finalidad reflejar la real magnitud de la delincuencia en los distintos sectores de la Unidad Vecinal, permitiendo analizar los hechos delictuales, proponer medidas de mitigación y articular acciones preventivas. Específicamente, se trata de una planilla Excel proporcionada a cada administrador de UBS, en la cual se deben reportar todos los eventos delictuales que pudiesen afectar a sus respectivos vecinos. También se deberán incluir aquellos eventos que pudiesen ocurrir tanto en la vía pública como en áreas verdes o de esparcimiento. Con la finalidad de recabar la mayor cantidad de información respecto a un determinado delito y así poder obtener un análisis más detallado del evento, la planilla se subdividió en seis ítems, cada uno de los cuales posee diversos campos a completar, que en su gran mayoría corresponden a valores preestablecidos para facilitar el procesamiento de información. El formato final de la planilla se aprecia en los Cuadros 1 al 6.

Cuadro 1. Información del momento de ocurrencia del evento delictual

ID ROBO	INFORMACIÓN DE FECHA Y HORA				
	DÍA	MES	AÑO	HORA	MINUTOS
1					
2					
3					

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Información del lugar de ocurrencia del evento delictual

INFORMACIÓN DE LOCALIZACIÓN					
NOMBRE VIA	NÚMERO	UBICACIÓN	CODIGO EMERGENCIA	COORDENADA X	COORDENADA Y

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Información del tipo de delito, modus operandi del o los delincuentes y respuesta del o los afectados ante el hecho delictual

INFORMACIÓN DEL DELITO												
TIPO DE DELITO	NÚMERO DE DELINCUENTES	PORTE DE ARMAS	MODO DE TRANSPORTE	OTRO MODO (ESPECÍFICO)	VALIDACIÓN MODO DE TRANSPORTE	N° DE VÍCTIMAS	VÍCTIMA OPONE RESISTENCIA	LESIONADOS	DENUNCIA FORMAL	MOTIVO DE LA NO DENUNCIA	VALIDACIÓN DENUNCIA FORMAL	DESCRIPCIÓN GENERAL DEL EVENTO

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Información personal del afectado

INFORMACIÓN DE LA VÍCTIMA (OPCIONAL)				
NOMBRES	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Información personal del encargado de registro

INFORMACIÓN DEL ENCARGADO DEL REGISTRO					
NOMBRES	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	RUN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6. Información de archivos digitales del evento delictual

REGISTROS FOTOS/VIDEOS				
ARCHIVO 1	ARCHIVO 2	ARCHIVO 3	ARCHIVO 4	ARCHIVO 5

Fuente: Elaboración propia.

Para optimizar el uso del WhatsApp y facilitar la comunicación entre los administradores de UBS y hacerla más expedita, se diseñan los protocolos de acción dependiendo del tipo de evento, estos son “SOSPECHA”, “ALARMA” y “EMERGENCIA”. Dichos protocolos son aplicables tanto al interior de una determinada UBS como en la red de alerta UBS-UV20.

Figura 6. Protocolos de acción Unidades Básicas de Seguridad

Protocolo de Acción - Unidades Básicas de Seguridad y Respuesta Ante Emergencias (UBS)				
Tipo de Reporte	Descripción	Reacción Inmediata	Ejemplo del Mensaje	Uso de Bocina de Emergencia
Sospecha	Possible delito. Persona mirando casas y/o vehículos, permaneciendo prolongadamente en el sector, tocando timbres sin razón aparente, marcando frentes o muros de casas, vehículo estacionado largo rato con chofer al volante, vehículo circulando reiteradamente por el sector, entre otros.	<ol style="list-style-type: none"> Enviar mensaje en el WhatsApp de su UBS, escribiendo la letra 'S', dirección más próxima y alguna característica del sospechoso. Salir inmediatamente de los respectivos hogares o asomarse por ventanillas para hacer acto de presencia. Si es de noche, además, encender luces del hogar. 	S. Juan Moya XXX, sujeto jeans azul poleron rojo parado no se mueve del lugar.	NO tocar bocina
Alarma	Delito en curso. Intento de robo de vehículo y/o accesorios, intento de ingreso a vivienda, intento de robo a persona, intento de encerrona y/o portonazo, presencia de un delincuente al interior de una vivienda, entre otros.	<ol style="list-style-type: none"> Enviar mensaje en el WhatsApp de su UBS, escribiendo la letra 'A', dirección más próxima y alguna característica del delito. Llamar a Seguridad Pública (1445) y/o Carabineros (2 2522 2660). Asomarse a puerta de acceso del hogar o ventanas y tocar bocina de emergencia. Si es de noche, además, encender luces y alumbrar con linterna. 	A. Juan Moya XXX, sujeto jeans azul poleron rojo manipulando cerradura de acceso a casa.	TOCAR bocina!!!
Emergencia	Fuga de gas, incendio, rotura de cañerías, accidente de tránsito, accidente peatonal, riesgo de caída de árboles y/o ramas, corte de cables de alumbrado público, violencia intrafamiliar, entre otros.	<ol style="list-style-type: none"> Enviar mensaje en el WhatsApp de su UBS, escribiendo la letra 'E', dirección más próxima y alguna característica de la emergencia. Llamar a Seguridad Pública (1445). Acudir inmediatamente al lugar de los hechos y prestar la ayuda necesaria según sus competencias. Si considera que la situación es de alto riesgo, espere la ayuda de profesionales. 	E. Juan Moya XXX, fuga de gas.	NO tocar bocina

Fuente: Elaboración propia.

El 8 de julio de 2021, el proyecto de seguridad es presentado a las nuevas autoridades municipales, en reunión oficial realizada en la sede de la Junta de Vecinos N°20 Parque Juan XXIII. Se contó con la presencia de Emilia Ríos (Alcaldesa de Ñuñoa), Adolfo González (Director Seguridad Pública), Felipe Jiménez (Comisario 18° Comisaría de Ñuñoa), Mireya Díaz (Presidenta Colectivo Dirección Junta de Vecinos N°20), entre otras autoridades comunitarias. El proyecto fue recibido satisfactoriamente, solicitando a la Organización Vecinal de Seguridad UBS-UV20 la posibilidad de difundir la iniciativa al resto de las Unidades Vecinales de la comuna de Ñuñoa. La solicitud fue acogida, realizándose diversas reuniones a la fecha (Figura 7).

Figura 7: Registro fotográfico reuniones de difusión proyecto UBS

Presentación Proyecto UBS a Autoridades Municipales y Carabineros de Chile



Presentación Proyecto UBS en la Unidad Vecinal 2 Amapolas



Presentación Proyecto UBS en la Unidad Vecinal 7 Consistorial



Presentación Proyecto UBS en la Unidad Vecinal 18 Plaza Ñuñoa Sur



Presentación Proyecto UBS en la Unidad Vecinal 23 Villa Presidente Frei



Presentación Proyecto UBS en la Unidad Vecinal 24 Cordillera

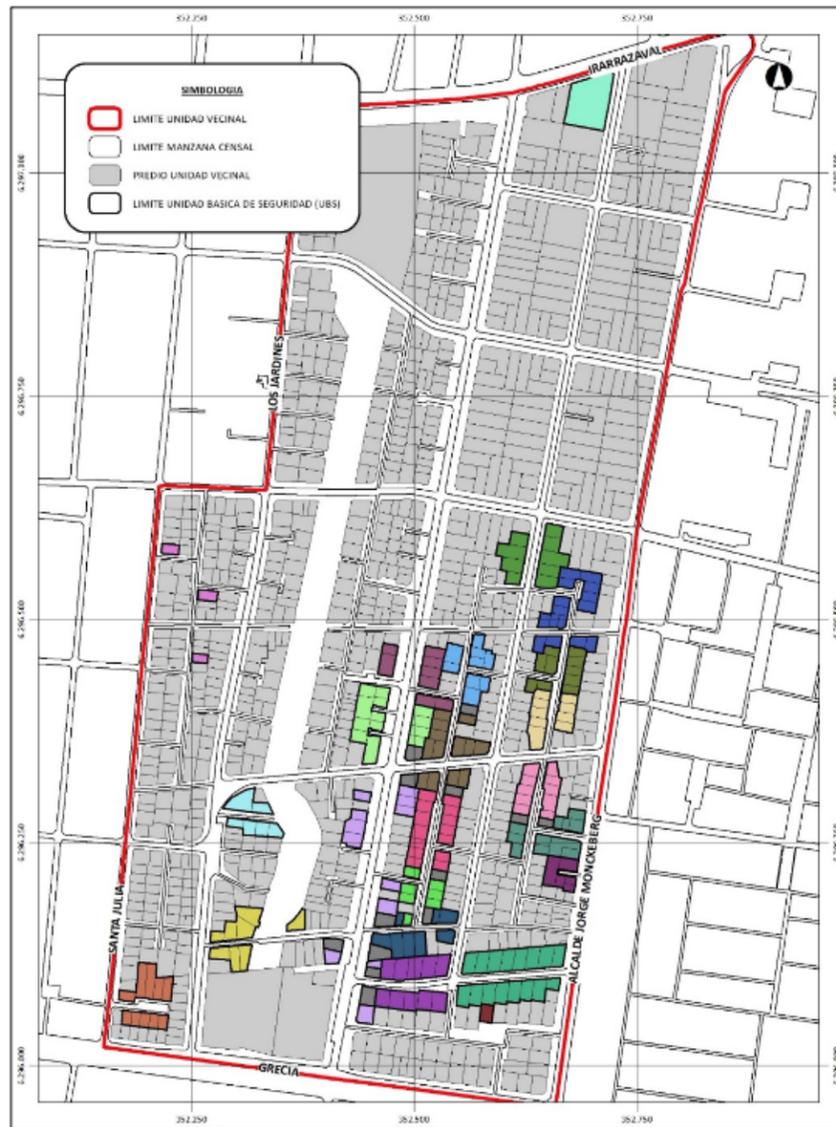


Fuente: Elaboración propia.

4. RESULTADOS ASOCIADOS

Indicadores de proceso. Se contempló como indicador el porcentaje de UBS conformadas a partir de las unidades territoriales propuestas. De las 109 propuestas para la Unidad Vecinal, a la fecha, 24 ya se encuentran conformadas, principalmente en el sector suroriente de la UV, lo que equivale a un 22% (Figura 8). Se espera que, con la segunda etapa de la campaña de difusión, que pretende abarcar el cuadrante norte de dicho territorio comunal, se conformen nuevas UBS. Mientras más sectores organizados haya, mayor será la sensación de seguridad de los vecinos.

Figura 8. Localización Unidades Básicas de Seguridad (UBS)



Fuente: Elaboración propia.

Con el propósito de proyectar la conformación de Unidades Básicas de Seguridad hasta alcanzar las 109 unidades propuestas, se calculó el valor futuro usando los valores existentes (año 2019 a 2021), utilizando la función estadística “pronóstico lineal”, tanto para el ítem UBS conformadas como para la deserción. De este modo, se estima que, a finales del año 2025, las UBS abarcarían prácticamente la totalidad del territorio de la UV, con una representatividad superior al 96%.

Cuadro 7. Número de Unidades Básicas de Seguridad

ITEM	AÑO							TOTAL
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
UBS CONFORMADAS	6	5	14	16	20	24	28	114
DESERCIÓN	0	0	1	1	2	2	3	9
UBS TOTALES	6	5	13	15	18	22	25	105
UBS PROPUESTAS	109	109	109	109	109	109	109	109
REPRESENTATIVIDAD	5,5%	4,6%	11,9%	13,8%	17,0%	20,2%	23,4%	96,3%

Fuente: Elaboración propia.

Un segundo indicador contemplado es el de adquisición de implementos de alerta vecinal para situaciones de emergencia. A la fecha, se han adquirido 180 bocinas de emergencia y 205 letreros disuasivos los que se han instalado en las casas de las distintas UBS y en algunos accesos de pasajes, elementos costeados por los mismos vecinos. Además, algunas de las UBS han implementado cámaras de video vigilancia, iniciativa que es compartida en la red de administradores y que está siendo replicada por el resto de ellas. La utilización de elementos disuasivos y de alarma que cada grupo organizado como UBS adquiere, puede haber sido un factor importante en las bajas de las cifras delictuales evidenciadas en los últimos meses.

Figura 9: Registro fotográfico implementación de elementos disuasivos y de vigilancia



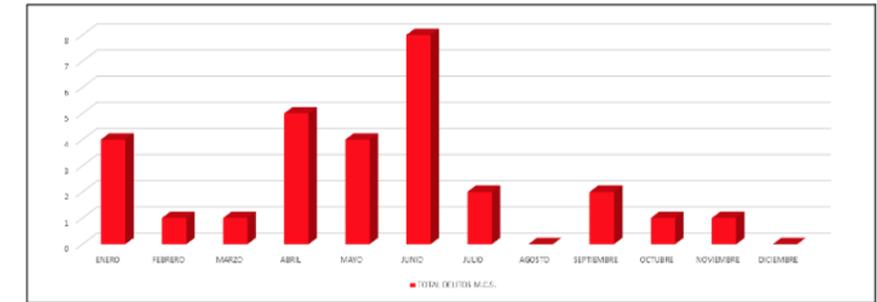
Fuente: Elaboración propia.

Indicadores de resultado

Si bien no existe una relación directa comprobable en que el descenso en las cifras delictuales evidenciadas en los últimos meses del año 2021 es producto de la organización vecinal, es una realidad que no deja de ser importante.

Durante los últimos 5 meses, la cantidad de DMCS ha presentado una disminución significativa respecto a los meses precedentes, siendo la de mayor importancia la evidenciada entre los meses de junio y julio, con 6 casos menos.

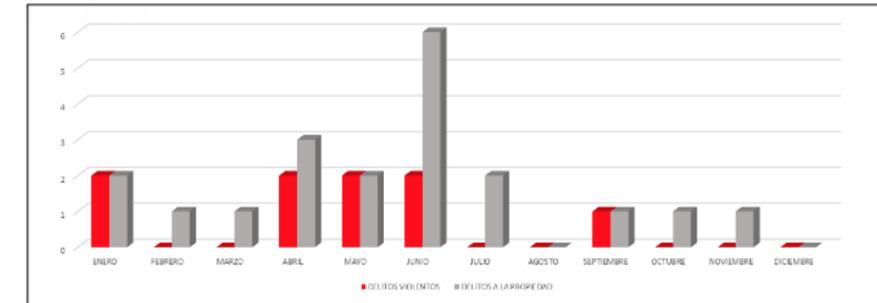
Gráfico 1. Evolución de los Delitos de Mayor Connotación Social (2021)



Fuente: Elaboración propia.

Los DMCS están compuestos por 2 grandes grupos, los delitos violentos, conformados por robos con violencia, intimidación, sorpresa, lesiones, homicidios y violación; y los delitos a la propiedad, compuestos por robo de vehículos motorizados, accesorios de vehículos, lugar habitado, en lugar no habitado, otros robos con fuerza y hurto (AMUCH, 2018). Del total de delitos ocurridos en el año 2021, un 69% corresponden a delitos a la propiedad, los que presentaron la disminución de mayor importancia entre los meses de junio y julio, con 4 casos menos, llegando a los 2 delitos. Hacia finales del año, las cifras de delitos a la propiedad se mantuvieron constantes alcanzando solo 1 delito por mes. Respecto a los delitos violentos, estos no han presentado estadísticas en los últimos 2 meses.

Gráfico 2. Evolución de los Delitos de Mayor Connotación Social, según



Fuente: Elaboración propia.

Durante los primeros 3 años de ejecución de la iniciativa, el número de delitos por UBS ha disminuido constantemente. Al proyectar estas estadísticas hasta el año 2025, año establecido para la conformación de las 109 UBS propuestas para la UV, la tasa delictual continúa la tendencia a la disminución, lo que en términos generales habla de buenas estadísticas. La proyección de delitos se obtuvo del mismo modo descrito con anterioridad, es decir, utilizando la función estadística “pronóstico lineal”.

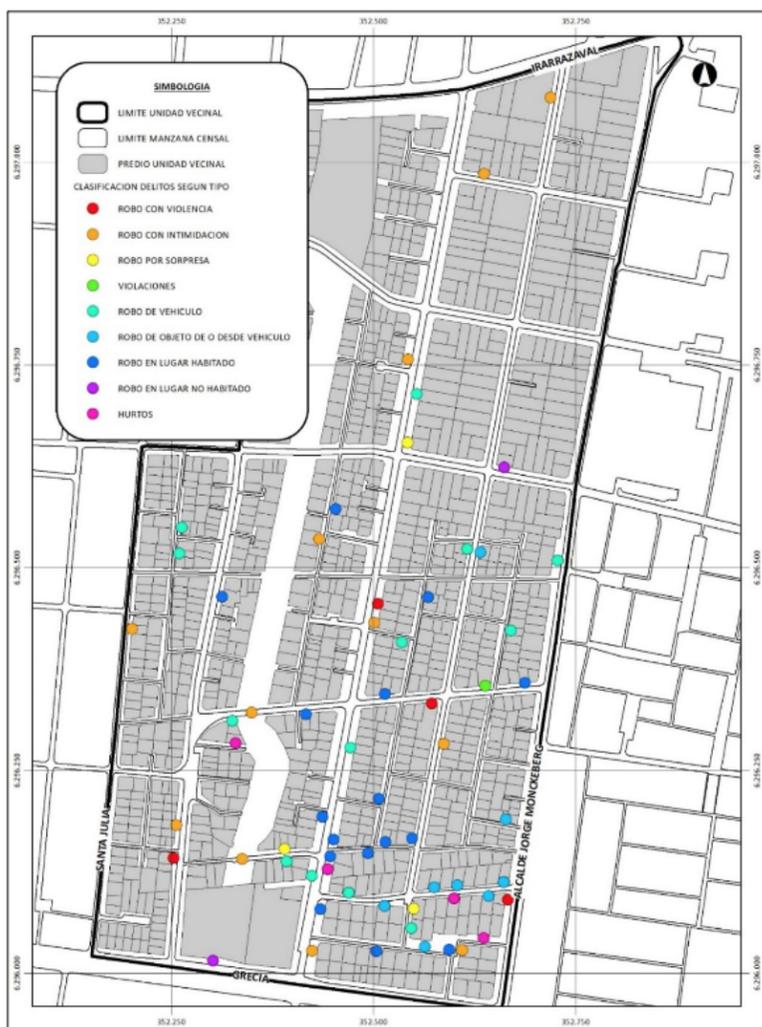
Cuadro 8. Número de delitos por Unidad Básica de Seguridad

ITEM	AÑO							TOTAL
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
DMCN	26	19	29	28	29	31	32	194
UBS TOTALES	6	5	13	15	18	22	25	105
UBS ACUMULADAS	6	11	24	39	57	79	105	105
TASA DELICTUAL	4,3	1,7	1,2	0,7	0,5	0,4	0,3	1,8

Fuente: Elaboración propia.

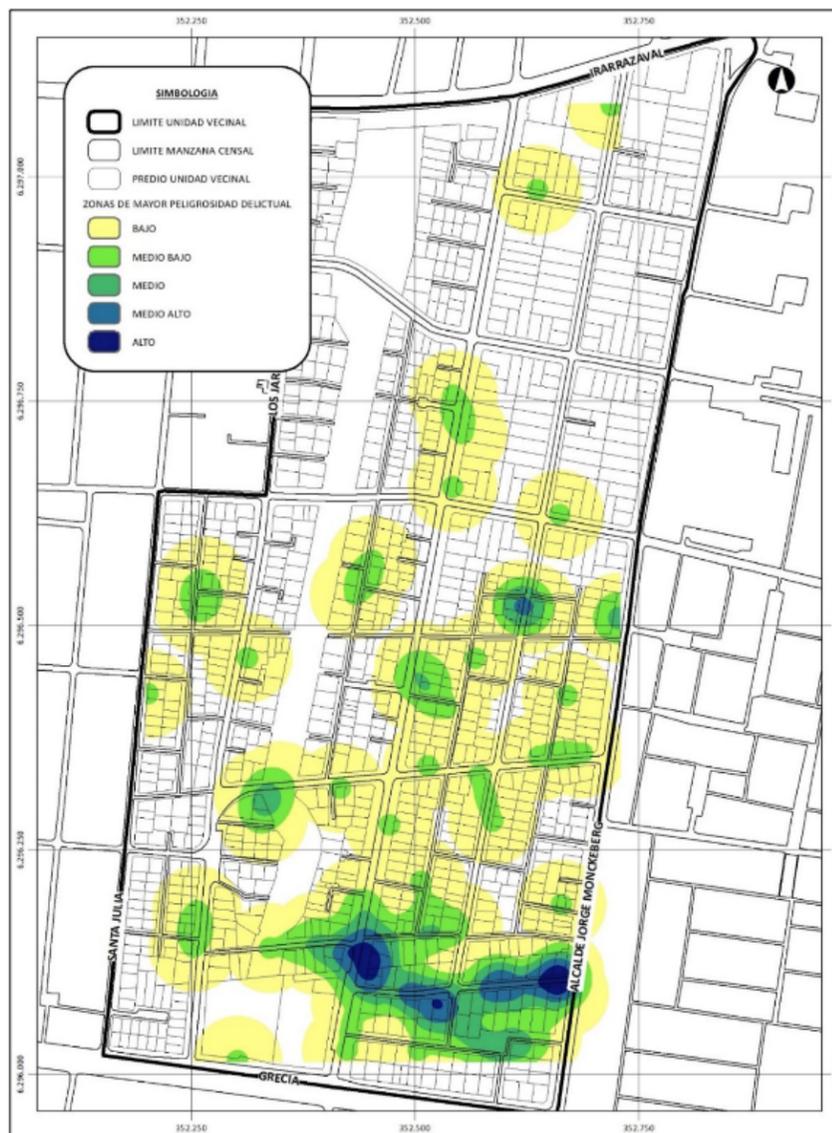
Por otro lado, la localización geográfica de los delitos permite analizar espacialmente el fenómeno delictual en todo el territorio vecinal organizado, determinando cuales son los principales tipos de delitos y estableciendo las zonas con mayor peligrosidad delictual (Figura 10 y 11).

Figura 10. Catastro Delitos de Mayor Connotación Social (Período 2019 - 2021)



Fuente: Elaboración propia.

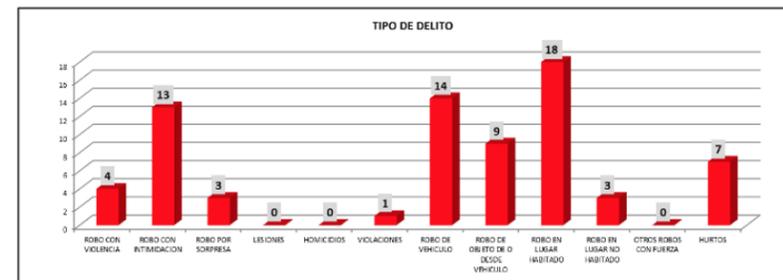
Figura 11. Zonas de mayor peligrosidad delictual (Período 2019 - 2021)



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, los datos recopilados en el Registro Vecinal de Eventos Delictivos permiten analizar cuantitativamente el fenómeno delictual en el período 2019-2021. Los principales resultados obtenidos a la fecha muestran que los delitos con mayor recurrencia corresponden a robo en lugar habitado, robo de vehículo y robo con intimidación.

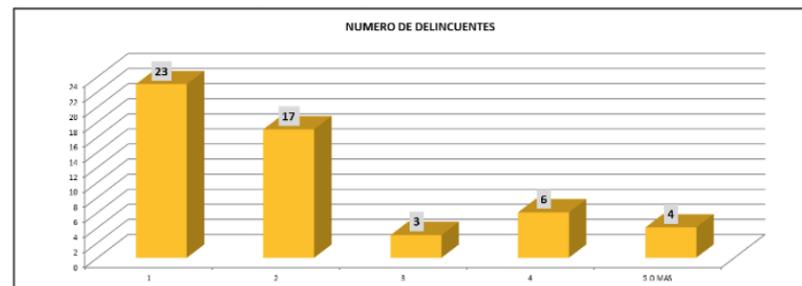
Gráfico 3. Estadística delictual según tipo de delito (Período 2019 - 2021)



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la gran mayoría de los hechos delictuales registrados son perpetrados por infractores que actúan en forma solitaria, y, en un segundo lugar, en dupla.

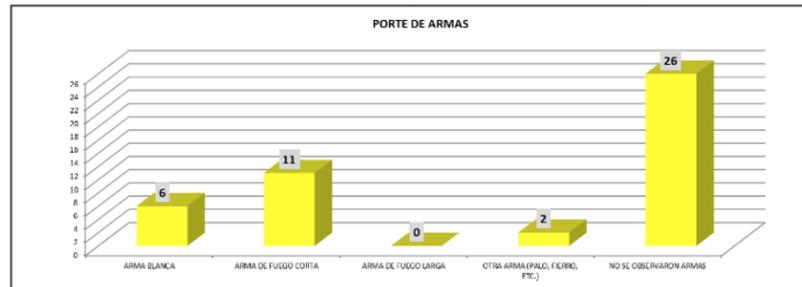
Gráfico 4: Estadística delictual según número de infractores (Período 2019 - 2021)



Fuente: Elaboración propia.

Por lo general, no se observan armas al momento de llevarse a cabo un delito, sin embargo, el uso de arma de fuego corta ocupa un lugar preocupante.

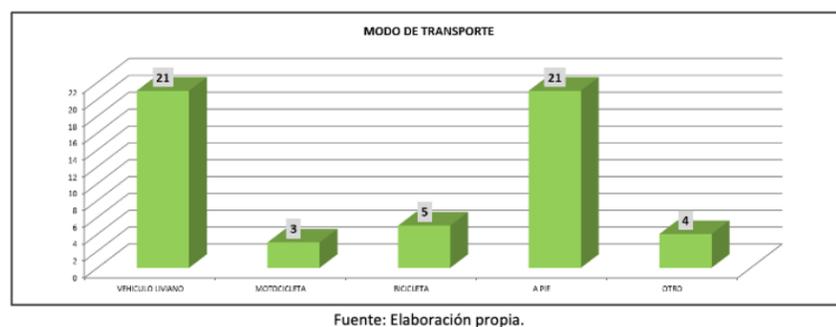
Gráfico 5. Estadística delictual según porte de armas (Período 2019 - 2021)



Fuente: Elaboración propia.

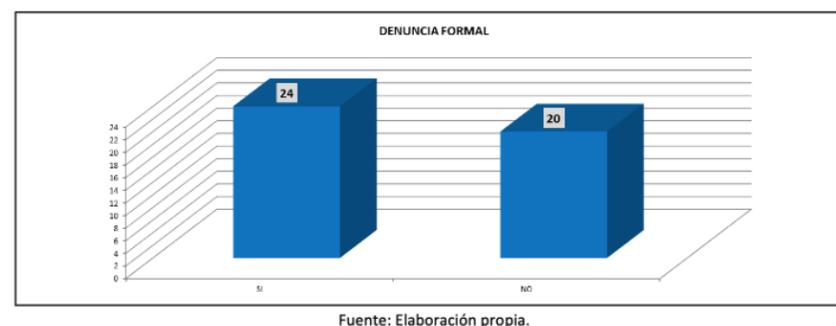
El modo de transporte más utilizado por los infractores es el vehículo liviano y con la misma cantidad de casos efectúan el delito a pie.

Gráfico 6. Estadística delictual según modo de transporte (Período 2019 – 2021)



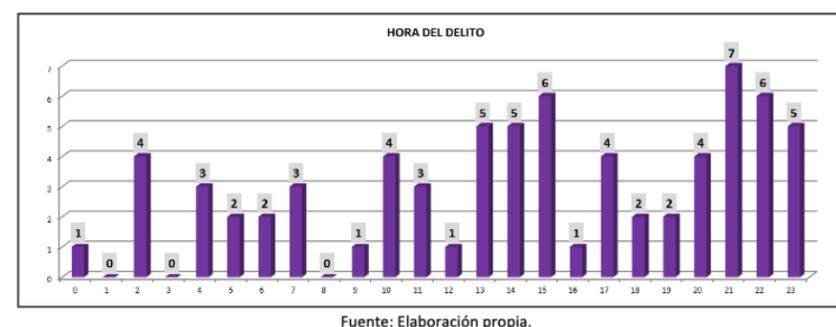
En relación con la cifra negra de los hechos delictuales registrados por los distintos administradores de UBS, esta alcanza el 42%, pese a recalcar constantemente a los vecinos de la importancia de efectuar las denuncias formales.

Gráfico 7. Estadística delictual según denuncia formal (Período 2019 – 2021)



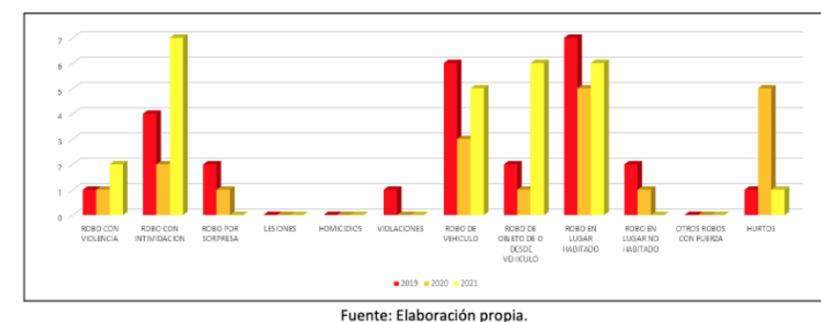
Respecto a los horarios con mayor recurrencia de delitos, se comienzan a definir dos periodos diarios, el primero de las 13:00 a las 16:00 horas y el segundo periodo de las 21:00 a las 00:00 horas.

Gráfico 8. Estadística delictual según hora del delito (Período 2019 – 2021)



No existe una tendencia clara en la evolución de los tipos de delitos según año de ocurrencia. Algunos de ellos han presentado una disminución constante en el periodo, como por ejemplo el robo por sorpresa, violaciones y robo en lugar habitado. Por otro lado, los robos con violencia, robo con intimidación y robo de objeto de o desde vehículo son los que han presentado las cifras más elevadas en el año 2021.

Gráfico 9. Estadística delictual según tipo de delito y año (Período 2019 – 2021)



Por otro lado, los reportes que se han llevado a cabo en el WhatsApp de seguridad UBS-UV20, principalmente sobre actividades sospechosas, han tenido una respuesta prácticamente automática por parte de Seguridad Pública de Ñuñoa, además del seguimiento que se hace a los sospechosos por parte de los administradores de UBS y vecinos en general.

En relación con la información sobre factores de riesgo situacional, se han elaborado catastros de pasajes en mal estado, luminarias públicas antiguas y arbolado urbano para despeje de follaje, demandas planteadas directamente por los vecinos organizados (Figura 12, 13 y 14). Dicha información fue proporcionada a los respectivos departamentos de la Ilustre Municipalidad de Ñuñoa y se está en espera de tener una pronta respuesta a nivel municipal, así como de cualquier otro requerimiento que expongan los vecinos a través de sus respectivos administradores, quienes canalizan las solicitudes a través del coordinador de la Unidad Vecinal, quien las presenta a la institución competente.

Figura 12. Catastro pasajes

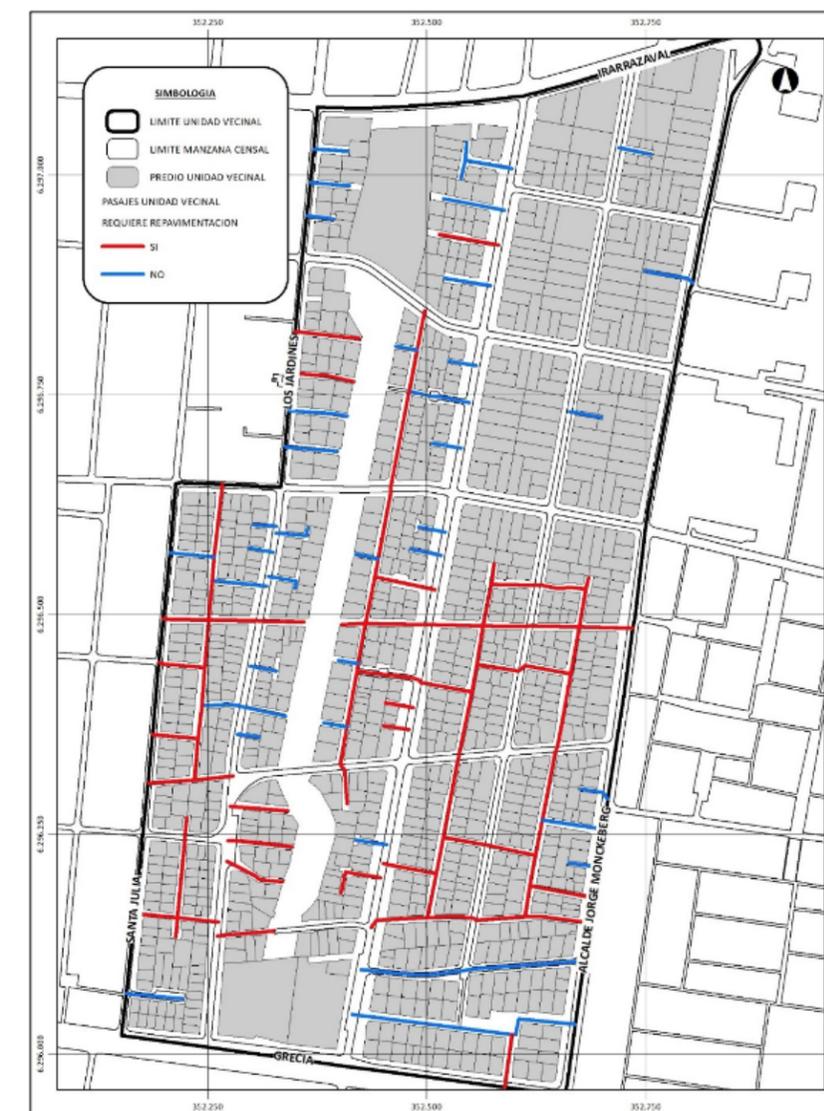
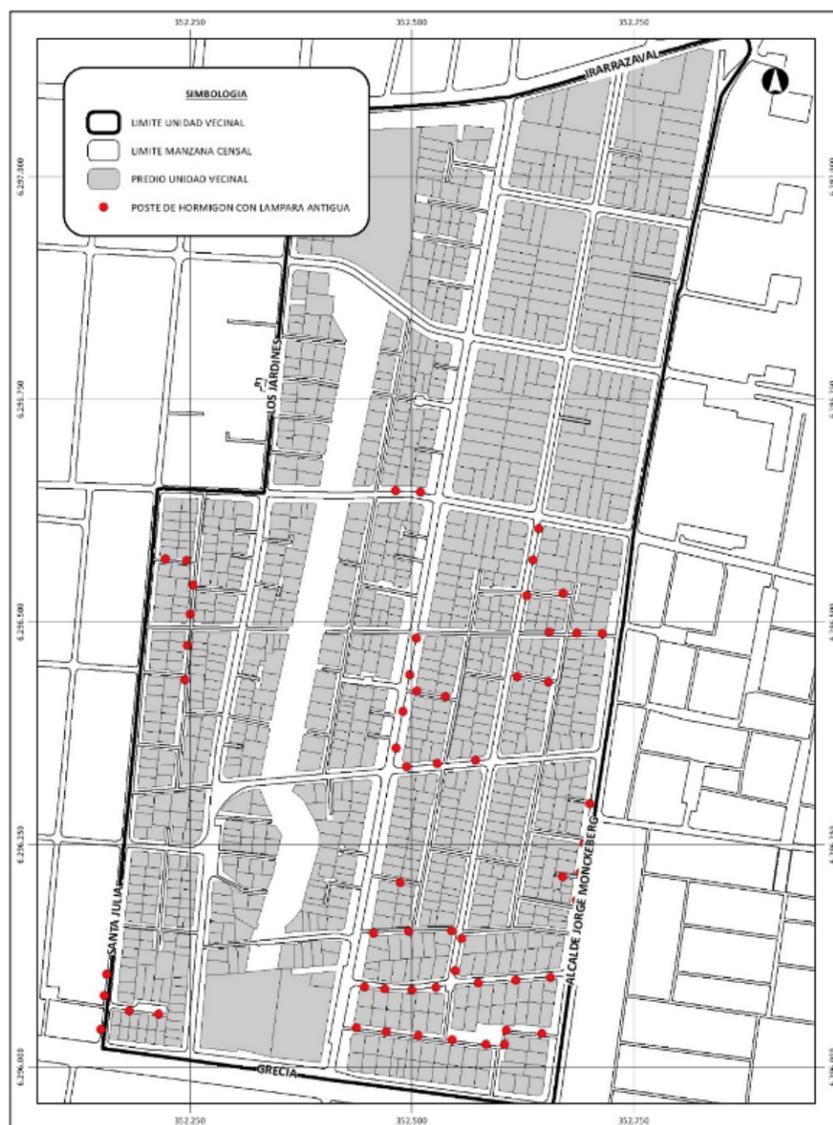


Figura 13. Catastro postes de hormigón con lámparas antiguas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 14. Catastro arbolado urbano para despeje de follaje



Fuente: Elaboración propia.

El resultado final que se logra alcanzar es poder conformar la mayor cantidad de UBS posibles, estimadas en 109 aproximadamente, para así tener cubierto todo el territorio comunal de la UV. Así, serán 109 administradores que estarán organizados y comunicados a través de la red de seguridad UBS-UV20, actualmente apoyada por Seguridad Pública y Carabineros de Chile. Mientras más sectores organizados y comunicados haya, más ordenada y estructurada serán las solicitudes de las personas respecto a temas relacionados con seguridad y emergencias. Del mismo modo, si las instituciones requieren proporcionar información a sus vecinos, la gestión se ve favorecida con esta estructura de organización, ya que solo será necesario proporcionarla al Coordinador UBS-UV20, quien se la entregaría los administradores de UBS, y ellos a su vez transmitirán la información a sus respectivos vecinos. Si bien la delincuencia es una problemática a nivel país, este tipo de organización puede tener la capacidad de desplazar el fenómeno hacia otros territorios, disminuyendo los índices delictuales en los sectores organizados.

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS FINALES

- Trabajo en equipo

Se requiere un trabajo colaborativo entre los distintos administradores de UBS. Es una condición indispensable omitir las diferencias sociales, culturales, políticas, religiosas entre los vecinos/as, ya que los beneficios que trae consigo este tipo de organización son transversales para toda la comunidad. Durante los más de 2 años que se encuentra en ejecución la iniciativa, jamás ha habido una problemática de esta índole.

- Trabajo intersectorial

Establecer mesas de trabajo entre organizaciones comunitarias e instituciones encargadas de la seguridad de la población es trascendental para la continuidad de la iniciativa. Actualmente, existe una relación directa y constructiva entre Seguridad Pública, Carabineros de Chile, Gestores Territoriales Municipales y Junta de Vecinos, lo que ha dado confiabilidad en la iniciativa.

- Participación ciudadana

Involucrar a la población activa y pasiva en la toma de decisiones demuestra que el propósito final de la organización es comunitario y no obedece a intereses personales. Un ejemplo de ello es una encuesta desarrollada durante el mes de julio de 2021, cuyos resultados fueron analizados por los administradores y las inquietudes planteadas por los vecinos/as fueron presentadas ante las instituciones competentes.

- Profesionalismo

Por muy voluntario que sea el trabajo desarrollado por la organización, el profesionalismo en la ejecución de la iniciativa y en la entrega de productos ha sido una característica intrínseca de las personas que trabajan en ella. Denota compromiso y seriedad con los vecinos/as, organismos comunitarios e instituciones encargadas de la seguridad.

- No excluyente

Si bien existe una organización claramente definida y estructurada, la Organización propone protocolos de operación y uso de implementos disuasivos, pero son los vecinos quienes toman la decisión final de qué elementos utilizar. Cada UBS funciona en forma autónoma en acuerdo con sus integrantes.

En lo que refiere a obstáculos, una de las principales limitaciones de la iniciativa es que depende de la disposición y voluntad de cada uno de los administradores/as de las distintas UBS. Si bien el rol que cumplen en la organización no demanda de gran esfuerzo ni requiere de tiempo exclusivo, va en ellos/as que el resto de los vecinos estén en conocimiento de cada una de las medidas y gestiones que se realizan. Si un administrador/a no participa, por ejemplo de las reuniones de coordinación, difícil será que sus respectivos vecinos reciban la información adecuadamente y, a su vez, la coordinación general de la organización no recogerá las inquietudes y/o solicitudes específicas de cada vecino.

El uso de plataformas digitales puede contribuir a mitigar esta limitación, así, se crea la página de Facebook de la Organización Vecinal de Seguridad UBS-UV20, en la cual se proporciona información específica del proyecto de seguridad y de las principales actividades realizadas a la fecha. Idealmente se debiese contar con un sitio web oficial, pero la organización no posee recursos para implementar este tipo de plataformas digitales.

Otra limitación respecto a los administradores/as de UBS es que deben tener un manejo básico de la herramienta Microsoft Excel, para que puedan llevar a cabo el Registro Vecinal de Eventos Delictivos, herramienta que no necesariamente es de manejo masivo.

A su vez, uno de los mayores obstáculos para la difusión y puesta en marcha de la iniciativa ha sido el tiempo de que se dispone. Cada integrante de la organización colabora en forma voluntaria en el proyecto y su tiempo disponible dependerá de múltiples factores, principalmente de sus jornadas laborales. La campaña de difusión a través de puerta a puerta ha sido un proceso lento debido a lo planteado anteriormente y su efectividad en la conformación de nuevas UBS no depende directamente de la organización, sino del interés real que denote cada grupo de vecinos y vecinas.

Como la iniciativa se encuentra en etapa de implementación, no es posible realizar un análisis comparativo de casos delictuales y poder determinar la eficacia de la organización en la prevención del delito, sin embargo, la lógica debiese indicar que, a mayor número de UBS conformadas, mayor número de delitos, ya que más sectores de la UV estarían registrando posibles hechos delictuales, sin embargo, en el transcurso de los tres años, se han incrementado considerablemente las UBS conformadas en la UV, pero el número de DMCS no ha experimentado variaciones considerables, lo que se traduce en que la tasa delictual por cantidad de UBS ha disminuido constantemente en el período, pasando de 4,3 delitos por UBS en el año 2019 a 1,2 en el año 2021, reflejando que, en cierta medida, la organización vecinal a través de Unidades Básica de Seguridad podría efectivamente desplazar los delitos hacia otros sectores no organizados.



REFERENCIAS

Asociación de Municipalidades de Chile AMUCH. (2018). *Delitos de mayor connotación social en las comunas de Chile. Variación 2017 - 2018*. <https://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2018/08/Estudio-Delitos-de-Mayor-Connotaci%C3%B3n-Social.pdf>

Centro de Estudios y Análisis del Delito. (2021). *Estadísticas delictuales*. <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/#descargarExcel>

El Mercurio (2017). *Paz Ciudadana: 60,3% de las víctimas de un delito no formularon la denuncia*.

<http://impresa.elmercurio.com/Pages/SearchResults.aspx?ST=Daniel%20Johnson&SF=&SD=30/05/2017&ED=30/05/2017&NewsID=499504&IsExterrnalSite=False>

Instituto Nacional de Estadísticas (2017). *Servicio de mapas del Censo 2017*.

<http://www.censo2017.cl/servicio-de-mapas/>

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia