

RECOMENDACIONES Y ESTÁNDARES PARA UN ANÁLISIS CRIMINAL MÁS EFICAZ EN ORGANIZACIONES DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PERSECUCIÓN PENAL EN AMÉRICA LATINA

*Aportes de la V Conferencia Internacional sobre
Análisis Criminal y Persecución Penal (2014)
organizado por Fundación Paz Ciudadana con el
apoyo de Motorola Solutions Foundation y la
Internacional Association of Crime Analysts (IACA)*



**MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION**

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia



Recomendaciones y estándares para un análisis criminal más eficaz en organizaciones de prevención del delito y persecución penal en América Latina

Aportes de la V Conferencia Internacional sobre Análisis Criminal y Persecución Penal (2014) Fundación Paz Ciudadana - Motorola Solutions Foundation - International Association of Crime Analysts (IACA)

Autores:

Carlos Guajardo García
María Luisa Maino Vergara
Alberto Rojas Colvin
Patricio Tudela Poblete

Primera edición Julio 2015.

Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual N° 255.519

I.S.B.N.: 978-956-358-797-5

Publicación protegida por la ley N° 17.336 de propiedad intelectual.



RECOMENDACIONES Y ESTÁNDARES PARA UN ANÁLISIS CRIMINAL MÁS EFICAZ EN ORGANIZACIONES DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PERSECUCIÓN PENAL EN AMÉRICA LATINA

Aportes de la V Conferencia Internacional sobre Análisis Criminal y Persecución Penal (2014) organizado por Fundación Paz Ciudadana con el apoyo de Motorola Solutions Foundation y la International Association of Crime Analysts (IACA)



**MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION**

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia



CONTENIDO

Presentación	6
Estructura del reporte	8
Capítulo I Marco de referencia y enfoque sobre el análisis criminal como actividad esencial en las organizaciones de seguridad y justicia	13
Capítulo II Desafíos del análisis para la prevención y la investigación criminal en instituciones policiales de América Latina	27
Capítulo III Desafíos del análisis criminal para una mayor eficacia en la persecución penal	39
Capítulo IV Desafíos del análisis criminal para una mayor eficacia en la prevención a través de los gobiernos locales	55
Bibliografía	68

PRESENTACIÓN

En el marco del Proyecto *Capacity building in public safety management in local government: strengthening information management and criminal analysis for social and situational prevention of crime and violence in Latin American cities (2014)*, llevado a cabo por Fundación Paz Ciudadana con el apoyo de *Motorola Solutions Foundation*, uno de los objetivos y productos principales ha sido la generación de un conjunto de recomendaciones para un análisis criminal más eficaz en las organizaciones en la región, en especial aquellas que tienen un rol relevante en materia de prevención y persecución penal. Esto debido a que tanto las policías o fuerzas de seguridad, los órganos persecutores o ministerios públicos, así como gobiernos locales -a través de observatorios y planes locales de seguridad-, precisan fortalecer esta labor para augurar mayor éxito ante el avance del delito y las violencias en la sociedad latinoamericana.

Promover el análisis delictual es urgente y necesario, ya que en los últimos años la inseguridad ha crecido en la región. En efecto, entre los años 2010 y 2014 el porcentaje de personas que afirma que la seguridad es uno de los problemas más importantes a abordar crece de 28,9% a 32,5% en toda la región (LAPOP, 2014). En este sentido, las estrategias que logran dar respuestas eficaces a los problemas asociados a la inseguridad deben ser capaces de articular a los actores involucrados y su entorno, focalizar, monitorear y evaluar sus intervenciones.

Es posible formular variadas interrogantes y señalar diversos factores que influyen en este escenario en la región, siendo más preocupante en algunos países. Sin duda, un denominador común es la naturaleza de los esfuerzos para contrarrestar el impacto negativo de la criminalidad y las violencias en los principales centros urbanos. En los últimos años la innovación y la capacidad de generar sinergia entre actores e instituciones de seguridad y de justicia son claves. El análisis delictual es ciencia del delito y, como tal, una valiosa herramienta que apoya la oportuna toma de decisiones en distintos niveles. No se trata únicamente de generar información criminológica, es también gestión para actuar proactivamente.

En este sentido, la capacidad de análisis criminológico es fundamental para la generación de condiciones intra y extra institucionales adecuadas, y para una óptima gestión de información, modelos de trabajo, creación de unidades de análisis y flujos, protocolos de tratamiento, criterios de evaluación y estándares de calidad.

El análisis, en sus diversas formas o tipos, dependiendo de las instituciones y profesionales que tienen a su cargo esta función, es una herramienta esencial, especialmente cuando se entiende como un proceso que genera información útil para tomar decisiones, en contexto del diseño y ejecución de políticas criminales y de intervenciones en seguridad pública y seguridad ciudadana.

Motorola Solutions Foundation, Fundación Paz Ciudadana y la *International Association of Crime Analysts* han trabajado conjuntamente abordando el desafío de promover condiciones socio-institucionales necesarias para una mejor gestión de la seguridad y la justicia en países de la región.

Así, con la convicción de que sin análisis criminal y sin una óptima gestión de información será aún más difícil reducir focos delictuales, identificar y detener organizaciones delictivas, y resolver problemas que generan inseguridad y factores de riesgo, debemos promover aquellas acciones o iniciativas que ayudan a mejorar la capacidad de las instituciones para responder a los desafíos de la seguridad ciudadana.

En este reporte, se aborda un conjunto de recomendaciones que nacen de la reflexión y discusión conjunta de especialistas e interlocutores que han colaborado en un diagnóstico transversal, en la identificación de nudos críticos y el señalamiento de prioridades para la generación de condiciones técnicas y climas en las organizaciones que ayudan a que el análisis del delito se asiente en contextos institucionales que maximicen su valor.

El análisis delictual es innovación que impacta positivamente en las organizaciones, ya que invita a los actores e instituciones responsables a instalar mecanismos y procesos, de gestión organizacional y de información, que reduzcan las brechas entre el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias para una eficaz reducción del crimen y factores de riesgo asociados.

Pablo Orsei

Vicepresidente y Director del Territorio Sur de Latinoamérica
Motorola Solutions Foundation

ESTRUCTURA DEL REPORTE

El presente documento es fruto de los aprendizajes y experiencias compartidas en los últimos tres años de trabajo conjunto. Aquí se vierten y compilan antecedentes y elementos de juicio aportados por especialistas y delegados de instituciones de diversos países consultados antes, durante y después de la V Conferencia Internacional sobre Análisis Criminal y Persecución Penal, llevada a cabo en 31 de julio de 2014 en Santiago de Chile.

Durante la V Conferencia Internacional se realizaron tres mesas redondas:

Mesa Redonda “Estándares de trabajo para el análisis criminal y la persecución penal eficaz desde las policías”, integrada por los siguientes especialistas:

- Comisionado Sr. José Castillo, Jefe de la Dirección Nacional de Telemática de la Policía Nacional de Panamá.
- Coronel Sra. Olga Pineda, Jefe del Grupo de Direccionamiento Institucional de la Oficina de Planeación de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia.
- Tte. Coronel Eric Gajardo, Asesor de la Dirección General y profesor en la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile.
- Subprefecto Sr. Jaime Ansieta, Jefe de la Plana Mayor de Análisis Criminal de la Policía de Investigaciones de Chile.
- Sub Oficial Mg. Ariel Chelini, integrante del equipo de analistas criminales de la División Análisis Criminal, en la Policía de la Provincia de Santa Fe, Argentina.
- Mr. Jason R. Elder, Presidente del comité de Estándares, métodos y tecnología de la *International Association of Crime Analysts* (IACA).

Mesa Redonda “Estándares de trabajo para el análisis criminal y la persecución penal eficaz desde las fiscalías o ministerios públicos”, integrada por los siguientes especialistas:

- Luis Toledo Ríos: Fiscal Regional de la Región de O’Higgins, Fiscalía de Chile.
- Héctor Andrés Córdoba Manrique: Analista, Grupo de Gestión de Información, Dirección Nacional de Análisis y Contextos, Fiscalía General de Colombia.
- Juan Huambachano Carbajal: Gerente del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público del Perú.

Mesa Redonda “Estándares de trabajo para el análisis criminal en los gobiernos locales”, integrados por los siguientes especialistas:

- José Amador, Secretario de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl del Estado de México, México.
- Norma Maray, Directora de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Peñalolén, Chile.
- María Soledad Mulatti, Directora Legal de Proseguridad de la Municipalidad de Lo Barnechea, Chile.

En esas sesiones se presentaron y sometieron a debate propuestas de estándares de trabajo para analistas, empleando como base las recomendaciones de la *International Association of Crime Analysts* (IACA) y la *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts* (IALEIA), compilados por Fundación Paz Ciudadana con el propósito de que las organizaciones fortalezcan las labores asociadas a un análisis delictual eficaz, y que están en la base de una actividad más fructífera en el quehacer de los organismos de seguridad, justicia y prevención. De esta forma, aquí se presentan las conclusiones, que – por cierto- no son definitivas, pero que constituyen un avance en la sistematización de políticas de promoción del análisis criminal en las instituciones que desean una buena implementación y gestión en este campo. Sin duda, se trata de una primera generación de recomendaciones para la consolidación de esta actividad en la región.

Este reporte se estructura en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, **Marco de referencia y enfoque sobre el análisis criminal como actividad esencial en las organizaciones de seguridad y de justicia**, se desarrolla un marco de referencia que presenta los elementos centrales del análisis criminal y su implementación en órganos de prevención, control y persecución, para introducir al lector en los conceptos fundamentales y formular el problema y necesidad.

En el segundo capítulo, **Desafíos del análisis para la prevención y la investigación criminal en instituciones policiales de América Latina**, se exponen los hallazgos y consensos, respondiendo a la interrogante ¿Qué directrices son necesarias para un análisis más eficaz en las policías?

En el tercer capítulo, **Desafíos del análisis criminal para una mayor eficacia en la persecución penal**, se aborda el estado del arte y las recomendaciones para los órganos persecutores, fiscalías o ministerios públicos en cada país.

En el cuarto capítulo, **Desafíos del análisis criminal para una mayor eficacia en la prevención a través de los gobiernos locales**, se examinan aquellos factores que dificultan o facilitan el que gobiernos locales puedan desarrollar una gestión de información acorde a las necesidades de un mayor protagonismo en el abordaje de estrategias locales de prevención, recurriendo al fortalecimiento de unidades de análisis más eficientes y eficaces.



Foto N°1:
Recepción Oficial de los delegados de la V Conferencia Internacional 2014. Directivos de *Motorola Solutions*, *International Association of Crime Analysts (IACA)* y Fundación Paz Ciudadana.

Fuente:
Registro fotográfico, Fundación Paz Ciudadana.



Foto N°2:
Inauguración 5ª Conferencia Internacional sobre Análisis Delictual y Persecución Penal. 31 de julio de 2014. Santiago de Chile.

Fuente:
Registro fotográfico, Fundación Paz Ciudadana.



Foto N°3:
Exposición de Carolyn Cassidy, Presidenta de IACA. 5ª Conferencia Internacional sobre Análisis Delictual y Persecución Penal. 31 de julio de 2014. Santiago de Chile.

Fuente:
Registro fotográfico, Fundación Paz Ciudadana.

**Foto N°4:**

Premiación del Concurso de Buenas Prácticas de Análisis Delictual 2014. Santiago de Chile.

Fuente:

Registro fotográfico, Fundación Paz Ciudadana.

**Foto N°5:**

Delegados de la International Association of Crime Analysts (IACA), Colombia, Chile, Panamá, en el IV Taller Internacional sobre análisis criminal. Santiago de Chile, 28 de julio - 2 de agosto, 2014.

Fuente:

Registro fotográfico, Fundación Paz Ciudadana.

CAPÍTULO I

Marco de referencia y enfoque sobre el análisis criminal como actividad esencial en las organizaciones de seguridad y justicia.

CAPÍTULO I

Marco de referencia y enfoque sobre el análisis criminal como actividad esencial en las organizaciones de seguridad y justicia.

Patricio Tudela Poblete¹

Este capítulo presenta el marco de referencia que está en la base de las directrices y estándares que se esbozan como fruto de las discusiones y reflexiones sostenidas en el marco de la V Conferencia Internacional sobre Análisis Criminal y Persecución Penal.

El análisis criminal puede ser considerado una actividad con un fin en sí mismo para generar información para tomar decisiones, y también como una función indispensable que colabora en los desafíos que enfrentan instituciones de la región al intentar reducir los delitos y sus consecuencias en la sociedad generando conocimiento sobre qué sirve y qué no, y por qué.

En general, dada la convergencia de la política pública de seguridad con la política criminal, no hay institución policial y/o de persecución penal (fiscalía o ministerio público) que no enfrente la necesidad de mejorar su actuación, por ejemplo, transitando desde la reacción a la anticipación, y mejorando la proactividad policial o bien la estrategia persecutora, evitando así que delincuentes prolíficos y organizaciones criminales (bandas u otras formas locales) continúen actuando.

En este contexto, fruto de un trabajo sistemático de capacitación, de modelamiento de unidades, de la recomendación de protocolos de trabajo y, asimismo, de la observación de casos en diversas instituciones y países de la región, para la identificación de buenas prácticas de análisis criminal, efectuado en el marco de un trabajo conjunto con la *International Association of Crime Analysts (IACA)* y el apoyo de *Motorola Solutions Foundation*, se establece la convicción -cada vez más compartida- de que el analista delictual y la conformación de unidades de análisis pueden jugar un rol clave, como articuladores y promotores de dinámicas y lógicas de trabajo que resultan más costo/eficientes, costo/eficaces y que maximizan los resultados policiales y judiciales, y de manera indirecta la rentabilidad social de las organizaciones y también a su legitimidad y valoración.

En consecuencia, el rol e importancia del analista criminal al interior de su organización no debe quedar a la deriva por la falta de una priorización o

¹Master en Gestión y Dirección de la Seguridad y Doctor en Antropología. Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Miembro de la Asociación Internacional de Analistas Delictuales (IACA).

directriz organizacional y tampoco por una visión reduccionista de los aportes y tareas que el análisis puede hacer a la mejora continua de las estrategias policiales y la persecución penal, porque -si ese fuese el caso- es la labor y el cumplimiento de la misión institucional, en cada caso, la que se debilita o no se cumple. Pero, para alcanzar mayor eficacia es indispensable crear condiciones internas y externas que generan contextos y climas laborales más propicios.

DEL TRATAMIENTO DE DATOS A LA CIENCIA DEL DELITO

El análisis del delito es una actividad fundamental, pues ayuda a explicar cómo y por qué ocurren los ilícitos. Lo anterior es casi evidente, ya que lo que no se comprende es más difícil de controlar. A modo de ejemplo, la probabilidad de esclarecimiento de delitos es mayor, incluso en el caso de infractores desconocidos, si se emplean razonamientos, técnicas y herramientas característicos de un análisis investigativo (examen de casos similares, construcción de patrones, identificación de modus operandi, mapeo criminal, análisis de redes, identificación de la estructura de oportunidades, entre otros).

Así, grandes volúmenes de datos y bases de datos no integradas no constituyen oportunidades ni “agregan valor” en la tarea de generar información útil para actuar de manera oportuna y eficaz contra el crimen. Ya que un análisis eficaz o exitoso siempre es fruto de un proceso de tratamiento de datos para producir información, que se apoya en estándares científicos, que garantizan fiabilidad y calidad (triangulación) gracias a una metodología de trabajo fundada en un cuerpo teórico, en técnicas de búsqueda y colecta de datos (cualitativos y cuantitativos), en técnicas de análisis pertinentes y con un fin explícito, esto es, tomar decisiones y orientar el actuar de las organizaciones, maximizando la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de las misiones de cada institución, sin duda es un proceso virtuoso que “agrega valor”.

Esta perspectiva proviene del creciente consenso en que el análisis es y debe ser una actividad científica, ya que –como se describirá más adelante- posee un objeto de estudio, un corpus teórico, estándares metodológicos, herramientas de recolección y procesamiento de datos, trabaja con base a razonamientos y apreciaciones «lógicas» para construir hipótesis, busca evidencias, fundar inferencias (afirmaciones que antes han tenido el carácter de presunciones o hipótesis) y establecer conclusiones. Así, cuando el analista cumple bien su tarea, se transforma en un generador de “conocimiento fundado” sobre casos o delitos y, también, conocimiento sobre cómo trabajan las instituciones.

En consecuencia, a partir de lo afirmado, se puede caracterizar aún mejor el espectro de actividades y tareas propias de un analista:

- i. La generación de información útil para los responsables de la prevención y la reducción del delito en lugar de entender a los infractores (etiología del delito) o el funcionamiento del sistema de justicia penal.
- ii. La comprensión del objeto principal del análisis; conductas asociadas a delitos, infractores y víctimas.
- iii. El conocimiento de las teorías principales se refieren a la oportunidad y la decisión racional, pero no exclusivamente, ya que en otras situaciones se utilizarán también la teoría de redes, la teoría de las actividades rutinarias, entre otras.
- iv. Realizar un buen análisis que identifica patrones, vínculos, tendencias y causas de los eventos, esclarece hechos similares y recomienda intervenciones eficaces que pueden evitar que sucesos similares sigan ocurriendo.
- v. Utilizar las principales metodologías que incluyen la investigación e investigación-acción, los ciclos de generación de información de tipo inductivo y deductivo, las técnicas de corte cualitativo y cuantitativo; las herramientas para reunir y analizar datos cualitativos (estudios de casos, diagnóstico de problemas, entrevistas y *focus groups*, entre otros) y cuantitativos, encuestas de opinión y victimización (estadística descriptiva / inferencial). Asimismo conocer y utilizar otras herramientas de análisis son el mapeo criminal y el análisis de redes.
- vi. Tener la capacidad para considerar que el análisis criminal recurre a diversas disciplinas como la geografía, la estadística, la economía, la sociología, la psicología y las ciencias jurídicas, entre otras.
- vii. Tomar conocimiento de que los potenciales usuarios son elaboradores de políticas, tomadores de decisión, ejecutores, entre otros.

¿QUÉ ES EL ANÁLISIS CRIMINAL?

Puede sostenerse una larga discusión sobre qué es análisis criminal y, al mismo tiempo, hacer referencia a distintas definiciones. Algunos prefieren o

aceptan sólo expresiones que subrayan un tipo y enfoque, otros diferencian entre análisis criminal, delictual o del delito. Las distintas terminologías tienen que ver con autores y énfasis distintos. Más aún, algunos prefieren una definición a partir de la presunción de quién debe llevar a cabo esta tarea, vinculándola con la misión institucional (análisis de inteligencia vs. análisis de inteligencia criminal). Así, las similitudes y diferencias entre inteligencia e inteligencia policial, o bien entre análisis criminal y análisis del delito, pueden justificarse de diversas maneras.

No tenemos dudas sobre la utilidad de dichas discusiones o debates. No obstante, aquí cabe subrayar la necesidad de considerar cada institución como una realidad particular, sujeta a marcos socio-institucionales e históricos distintos en cada país. Por esa razón es preferible considerar estándares y directrices sobre y para el análisis, más que una definición taxativa o visión particular.

En esta línea de reflexión, con mayor o menor énfasis y de acuerdo al marco institucional, el marco legal y las prioridades derivadas de las políticas de seguridad pública y criminal en cada país, el análisis criminal refiere al estudio de individuos, grupos, conductas, incidentes, hechos criminales o que pueden constituir delito, con el fin de identificar patrones, vínculos, infractores, víctimas, tendencias y la estructura de oportunidades para la comisión de delitos, al igual que factores que inciden en los problemas de inseguridad (objetiva y subjetiva).

Tradicionalmente se define su foco principal en el comportamiento criminal -en hechos reportados, investigados o no, en incidentes relacionados, para identificar tendencias y determinar factores precipitantes (causas) y sus secuelas (efectos). Más recientemente, particularmente cuando el propósito es un análisis de corte estratégico, se enfoca en qué factores intervienen, en qué es determinante en su aparición, su latencia y reducción y en establecer también de qué forma se pueden abordar la contención de los delitos, cómo disuadir la comisión de ilícitos. El resultado de este análisis (evidencia científica y aprendizajes organizacionales) puede ser utilizado por la policía y las instituciones de persecución penal para diseñar acciones particulares.

Desde este punto de vista, si se examinan los propósitos, esta actividad comparte los mismos fines de quienes prefieren denominar o diferenciar dichas actividades como “análisis del delito” o “análisis delictual”. Éstos tienen elementos comunes: reducir el delito y sus consecuencias por vía del estudio o examen (con distintas herramientas y técnicas) de antecedentes

de diversa naturaleza y origen, ya reunidos o por reunir, aplicando el método científico, para descubrir o encontrar, elaborar información sensible y valiosa que permita prevenir la ocurrencia de hechos recurrentes, investigar delitos en particular y –a partir de casos similares– esclarecer otros, aprehender delincuentes prolíficos, distribuir eficientemente recursos, apoyando la política criminal, sus planes y estrategias específicas (Tudela, 2012).

Sin duda, esta caracterización es amplia, pero útil al propósito de destacar su importancia en la generación de información y conocimiento y la mejora de las estrategias de las instituciones de seguridad y justicia.

A la hora de describir el “objeto” (no al objetivo), es decir, qué se analiza, esta labor refiere a la actividad criminal -delitos, infractores, víctimas y patrones, entre otro tipo de antecedentes- y sus consecuencias.

Según esto, el análisis criminal lo puede hacer cualquier entidad responsable que se aboque a la materialización de las políticas de seguridad pública y política criminal, es decir, que participa en las distintas formas y etapas de la prevención –incluyendo también el control del delito- y que, por cierto, puede acceder a los datos e informaciones necesarias, según fines específicos.

Un denominador común es que un analista debe aportar información sobre las características de los incidentes, infractores y circunstancias que intervienen y recomendar de qué forma se pueden abordar estas situaciones, ya sean ocasionales, frecuentes, comunes, de alta connotación o graves, derivadas de un infractor prolífico o bien de la existencia de organizaciones criminales (bandas o grupos delictuales).

De esta forma, luego de revisar definiciones aportadas por distintos autores e instituciones, como la *Internacional Association of Crime Analysts* (IACA), la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y la *International Association of Law Enforcement Analysts* (IALEA) se identifican a lo menos siete “categorías” o tipos de análisis que suelen utilizarse (Tudela, 2014). Estos se diferencian según el tema-objeto (qué) y el objetivo (para qué).

A ello se agregan la utilidad y las necesidades prácticas de la organización y el propósito específico de cada proceso de análisis, quién y qué institución lo hace, qué precisa, qué tipo de antecedentes posee o necesita y cuáles las capacidades y facultades institucionales es clave para comprender que a pesar de las diferencias, comparten elementos comunes:

- i. **Análisis Táctico** es el estudio de los hechos o sucesos criminales recientes y la actividad criminal posible y potencial, examinando las características fundamentales, tales como: cuándo, cómo, y dónde ocurren los sucesos. Considera la identificación diaria de patrones delictuales emergentes o existentes incluyendo series y zonas de alto riesgo (*hot spots*). Los objetivos del análisis táctico son: Identificar patrones delictuales emergentes tan pronto como sea posible; realizar un análisis exhaustivo de todos los patrones; notificar la existencia de patrones y trabajar para desarrollar las mejores estrategias para interrumpir, contener y prevenir.
- ii. **Análisis Estratégico** es el análisis que se centra en las tendencias, problemas y las causas de éstos. De esta forma, es el estudio de la criminalidad sobre la base de información policial complementada o integrada con otros antecedentes, tales como factores socio-demográficos y espaciales –entre otros- para identificar o determinar los patrones de actividad en el largo plazo (tendencias) y el rol potencial que pueden tener otros intervinientes (gobiernos locales, servicios públicos, entre otros) en la contención y/o solución.
- iii. **Análisis del Problema** se enfoca más en el análisis de situaciones “crónicas”, latentes o de largo plazo para la elaboración o desarrollo de estrategias ad hoc. Se concentra en la identificación de causas, factores incidentales y/o determinantes y los efectos. Es más focalizado en territorios y supone llegar a identificar la mecánica de los problemas de inseguridad (objetiva y subjetiva) en grupos vulnerables y de riesgo.
- iv. **Análisis Investigativo** es el estudio de crímenes en serie, patrones de víctimas y/o escenas del crimen y de las características (físicas, sociodemográficas, psicológicas y geográficas) de los modus operandi y de los infractores asociados a éstos ilícitos. Consiste en la identificación y suministro de información que ayude a establecer la relación entre la data criminal y otra data potencialmente relevante para identificar sospechosos, evidencias y esclarecer los ilícitos. Se vincula a la actuación de organismos o unidades de persecución penal, responsables del esclarecimiento y solución de casos o delitos en serie, comunes o complejos, recurrentes u ocasionales.
- v. **Análisis de Inteligencia Criminal o de Información** se centra en individuos y organizaciones criminales, en infractores reincidentes, utilizando antecedentes de fuentes abiertas o cerradas, a menudo

obtenidos con técnicas intrusivas, para apoyar la investigación criminal y la persecución penal.

vi. Análisis Administrativo es una categoría amplia que describe la entrega de estadísticas, mapas, gráficos y datos útiles para un accionar eficiente y el adecuado empleo de los recursos disponibles y necesarios, y dar respuesta también a demandas de servicios, solicitudes de la comunidad y los medios de comunicación y postulaciones a recursos públicos.

vii. Análisis de Operaciones se enfoca en el estudio de caso de las intervenciones con una mirada ex ante / ex post (planificación / evaluación), considerando la cantidad de personal empleado, los procesos de apoyo y soporte, eficiencia y eficacia de los equipos técnicos, precisión de los insumos analíticos, entre otros recursos organizacionales permanentes y temporales utilizados, para establecer si las tácticas fueron acertadas.

Todos los tipos de análisis son útiles en algún momento para la mayoría de la actividad policial cotidiana y excepcional, también en la persecución penal e incluso en la prevención situacional y social que los gobiernos locales pueden llevar a cabo focalizadamente. Por ejemplo, en el nivel local, en observatorios de seguridad o unidades abocadas a examinar causas, factores relevantes o circunstancias que inciden en la inseguridad de las personas (temor a ser víctima, percepción de riesgo, del nivel de delito, del nivel de violencia en el barrio o el municipio de residencia, entre otros tópicos).

Desde otro punto de vista, los focos de atención de los analistas también varían según la naturaleza de las organizaciones que recurren al análisis delictual. Las que trabajan con funciones de respuesta a emergencias y patrullas requieren análisis táctico, operacional y de problemas; mientras que las que trabajan principalmente con funciones investigativas necesitarán análisis investigativo y de inteligencia. Por último, aquellas que precisan una visión más integral y de largo plazo, que necesitan y recopilan estadísticas y datos regionales y nacionales, periódicamente requerirán un análisis estratégico y administrativo. Por su parte, cuando se trata de políticas de prevención, entonces el análisis del problema es importante, más allá de la etiología del delito y de la estructura de oportunidades para el delito, incivildades y hechos donde se emplea violencia (social, doméstica, etc.), será una herramienta muy útil que pueden emplear organismos ocupados de la prevención social y situacional.

EL PROBLEMA Y LAS NECESIDADES

La gestión de información no es sinónimo de análisis del delito. Ambas actividades están estrechamente relacionadas. Se trata todavía de un “binomio en construcción” en y entre diversas instituciones. Ese tránsito –de los datos a la información para un análisis eficaz- está pavimentado de aciertos y errores. Una política de desarrollo de informaciones y promoción del análisis en las organizaciones, entendiendo el análisis como una innovación inserta en estrategias de fortalecimiento institucional, no está presente en algunos casos, y si lo está –en general- carece de una visión sistémica y vinculante. Aquí hay un nicho y nudo crítico importante. Las organizaciones aprenden por ensayo y error. Más aún, las iniciativas parecen no tener un ciclo de vida mayor a 3 o 4 años, especialmente, si no hay decisión, voluntad superior y si no se persevera en el esfuerzo. La promoción del análisis y la generación de capacidades institucionales deben, asociarse con una adecuada planificación y visión estratégica.

Para que el análisis del delito prospere debe haber interés en hacerlo bien, en capacitar al personal, en contar con la tecnología “adecuada”², pero –especialmente- debe haber también políticas internas y directrices inter-institucionales que generen condiciones propicias, maximizando la calidad y la eficacia de los productos del análisis. Estas son condiciones *sine qua non*, es decir, necesarias y esenciales.

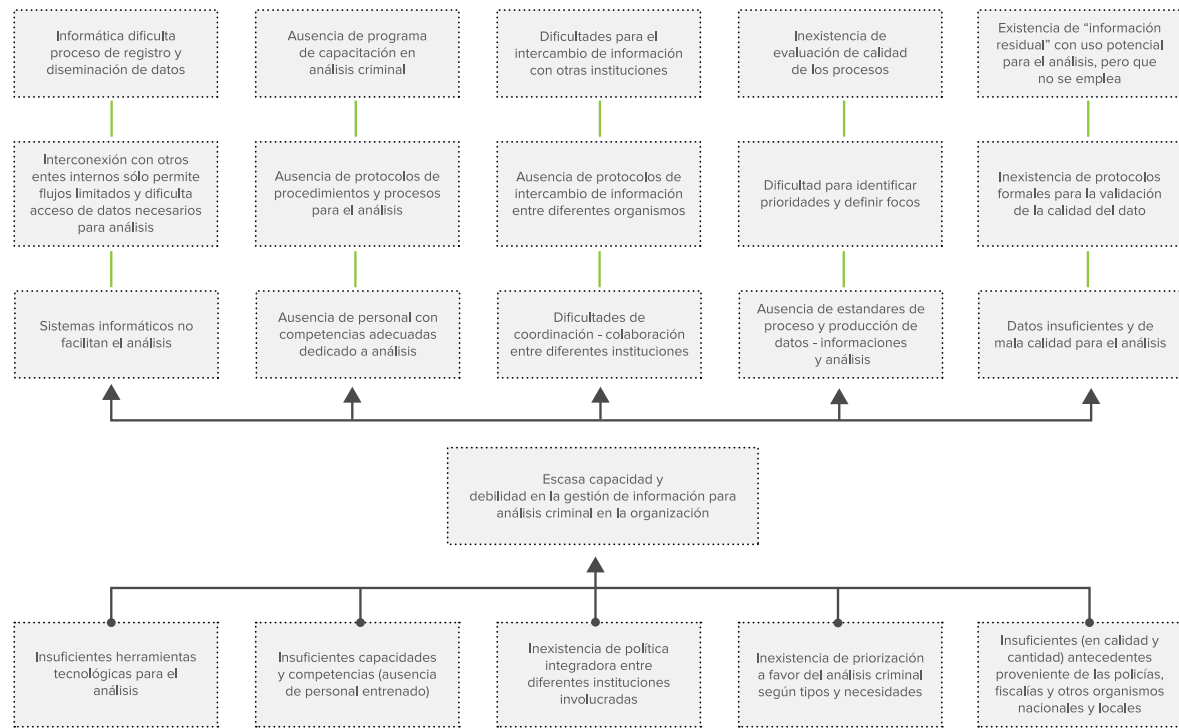
A partir de los antecedentes recopilados en estudios de diversos países, de entrevistas y la observación de casos³ de análisis criminal, de la lectura de 23 casos seleccionados y calificados como “buena práctica” de análisis criminal (de 65 postuladas desde policías, ministerios públicos, organismos nacionales y locales de más de 10 países de América Latina entre los años 2012 y 2014), se identifican obstáculos o dificultades para el análisis criminal y que restan, en consecuencia, valor a los productos y los procesos de trabajo en las unidades abocadas a esas tareas (unidades de análisis criminal) en las diferentes instituciones de la región.

Más allá de los limitaciones que serán expuestas en los capítulos siguientes, en general, se observan ausencias o insuficiencias principalmente derivadas de una débil integración de los procesos asociados a una óptima calidad y eficiencia en la gestión de información, y la ausencia de una estrategia integrada desde el diseño de las etapas o fases que generan valor y eficacia en los productos de análisis criminal.

²En realidad, la observación de casos –especialmente en las policías- revela que es muy frecuente una fuerte inclinación a contar con la mejor y última tecnología informática para el análisis criminal, pero en paralelo también se observa que cuando ello sucede ésta marca una diferencia sustantiva, especialmente si el analista se ve limitado a recibir lo que el sistema entrega (output), sin posibilidad alguna de innovar o salirse de un esquema de trabajo fuertemente estandarizado del análisis del delito, especialmente en los tipos táctico y estratégico. Generalmente se asume que a mayor tecnología, entonces mejor calidad de los productos del análisis y mejor respuesta o reacción policial. Pero, eso no siempre es así y no se demuestra más allá del impacto inicial de una nueva aplicación, software o tecnología.

³Es importante señalar que no se trató sólo de un ejercicio amparado en el examen de descripciones de casos postulados por instituciones de seguridad y justicia de países tan diferentes como son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela (Varela, 2013); sino también de la revisión de la literatura relativa a la evaluación del funcionamiento de Unidades de Análisis Criminales en policías de países anglosajones (Baker, 2009; Licate, 2010; Boba, 2000; Boba & Santos, 2011; Celik, 2010; O’Shea & Nicholls, 2003; Osborne & Wernicke, 2003) y de las recomendaciones de organismos internacionales. Asimismo, resulta de la experiencia del equipo de profesionales del Área de Análisis y Estudios en Fundación Paz Ciudadana en el trabajo de apoyo a policías, fiscalías y gobiernos locales en Chile y otros países de la región.

Figura N°1: Causas y dificultades para el análisis criminal en las organizaciones.



Fuente: Tudela, P., (2014). Análisis criminal: factores críticos para una mayor eficacia en la prevención y persecución penal. En: Guajardo, C., (Ed.). Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2014. Fundación Paz Ciudadana, *International Association of Crime Analysts*. Santiago de Chile.

La aplicación del modelo teórico de gestión de Michael Porter (1985), en su obra *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance* (1985), permite estudiar cómo el desarrollo de las actividades vinculadas al análisis del delito en una institución de seguridad o de justicia genera valor para el usuario final. En otras palabras, es un modelo que permite describir el desarrollo de las actividades de una organización, generando valor al cliente final. En este caso, al hablar de prevención, control y persecución penal, el "cliente final" debe traducirse como el destinatario, es decir, quienes toman o deben tomar decisiones cuando el producto del análisis, según su naturaleza, se disemina. Así, estos pueden ser jefes de policía, fiscales, autoridades nacionales y locales.

También pueden traducirse como beneficiarios, las víctimas, denunciantes y organismos auxiliares, en el contexto de ser afectados por el crimen o bien ser colaboradores en la ejecución de estrategias e iniciativas contra el delito

en sus distintas modalidades, tipos y etapas (por ejemplo, prevención, social, situacional, policial, persecución penal estratégica, etc.).

Más allá de asumir que es posible emplear -por analogía- este modelo en una Unidad de Análisis, cabe tener presente que un examen de este tipo se justifica en tanto se vincula a la gestión de una organización y es valorado como una poderosa herramienta para la planificación estratégica, minimizando costos de todo tipo (tiempo, recurso humano, tecnología, etc.). Es decir, reduciendo o minimizando situaciones, nudos o factores críticos que limitan la eficiencia en la gestión de análisis y dificultan la calidad y el impacto de los análisis en las organizaciones.

Aun cuando en su origen el objetivo último, era explorar cómo maximizar la creación de valor mientras se minimizaban los costos, en la actualidad no se trata sólo de reducción de costos. Adicionalmente, se integran elementos del pensamiento sistémico, el cual pone énfasis en el desarrollo de propuestas de valor, o modelos de gestión de análisis, en las que la oferta (diseño de procesos) se alinea integralmente para atender de modo óptimo a la demanda de análisis criminal en la organización.

El buen desempeño del analista del delito y de las unidades abocadas al análisis criminal depende de la existencia de una serie de factores facilitadores y la superación de nudos o factores críticos en las organizaciones, así también de la adopción o seguimiento de un conjunto de estándares. En este contexto, el trabajo con organizaciones de seguridad y de justicia durante los últimos dos años lleva a la convicción que por sobre el fiel seguimiento de directrices de actuación o estándares, en realidad, en la mayoría de los casos es más relevante la existencia de condiciones mínimas necesarias.

¿Qué debe ocurrir o qué condiciones favorecen estas actividades y propósitos? Según lo afirmado, habría argumentos para suponer que hay idealmente un conjunto de procesos (actividades principales y de apoyo) que generan condiciones favorables y, en la práctica, una serie de situaciones desfavorables (factores críticos) que determinan la capacidad y eficiencia para el análisis criminal en las organizaciones.

En este contexto, hay un conjunto de actividades principales y de apoyo que son importantes en la producción del análisis. Aquí se debe subrayar que lo que se examina no es el tipo de análisis, sino las condiciones del proceso de gestión de información que están en la base de los distintos tipos de análisis que pueden llevar a cabo las instituciones a través de sus unidades de análisis.

Para ello se hace una analogía, según la cual la gestión de información y el análisis criminal serían procesos virtuosos si siguen una secuencia y se cumplen determinados requisitos o condiciones generando valor.

El análisis empleando el modelo de Cadena de Valor facilita el examen de cómo una unidad y una institución, a través de las diferentes actividades asociadas al proceso de gestión de información -es decir, las fases y etapas discutidas, “crean valor” en la cadena o procesos de análisis criminal- y, alcanzan resultados más favorables en prevención, control y persecución penal.

Aquí se trata, entonces, del examen de las actividades y condiciones (generadas por políticas, directrices o estándares y protocolos) que estructuran e inciden en el proceso de gestión del análisis como actividad y como producto para la toma de decisión en los contextos ya señalados.

CADENA DE VALOR Y ANÁLISIS CRIMINAL

La cadena de valor ayuda, entonces, a determinar las actividades o competencias distintivas⁴ que permiten generar una ventaja competitiva (frente a la organización misma u otras). Para efectos del uso de este modelo, en organizaciones que emplean o precisan análisis criminal, se puede diferenciar entre una organización con un grado significativo de ineficiencia en la gestión de análisis versus una organización con alta eficiencia y eficacia en los productos.

El uso del modelo de la cadena de valor de una organización o programa involucra la comparación de sus procesos de generación de servicios y productos con los de otras organizaciones que podrían prestar los mismos servicios e identificar las mejores prácticas o procesos más eficientes, con mejores resultados.

En este modelo se distinguen dos tipos de actividades: primarias y de apoyo.

Las **actividades primarias** son aquellas acciones que están directamente relacionadas al “giro de negocio” de la organización en la prestación de servicio. En este caso, en relación a los objetivos de impacto, hablamos de prevención, control y persecución penal más eficaz. Para ello será necesario establecer estándares de calidad, a través de una gestión de información que fortalezca la capacidad de análisis criminal.

Las **actividades de apoyo**, por otro lado, sustentan a las **actividades primarias** y contribuyen entre sí, proporcionando los activos y otras funciones de la organización que son transversales, y sirven de base para el desarrollo de las actividades primarias.

⁴Se trata de aquella actividad capaz de generar valor y que resulta necesaria para establecer una ventaja competitiva beneficiosa para la organización. Las competencias distintivas se determinan mediante análisis de la cadena de valor, que permiten conocer que actividades son necesarias para satisfacer a los usuarios o clientes, sus costos y sus rendimientos correspondientes. La atribución de una competencia básica no se fundamenta solamente en disponer de una tecnología adecuada o unas habilidades de producción, elementos que ambos pueden ser adquiridos o comprados a un tercero, sino también y principalmente, en el grado de conocimiento y aprendizaje de la organización para conocer y manejar esta tecnología y coordinar tales habilidades.

Siguiendo este modelo, la identificación de factores críticos asociados a las actividades primarias y de apoyo claves para el análisis criminal, y la consecuente mejora o superación obstáculos o deficiencias, se transforma en un proceso de cambio y desarrollo organizacional (fortalecimiento) en tanto se entiende, se asume y se actúa como fuente de valor agregado en la prestación de servicios.

En esta línea, siguiendo el modelo de Porter aplicado a la gestión de análisis, en las actividades primarias se debe incluir los siguientes campos:

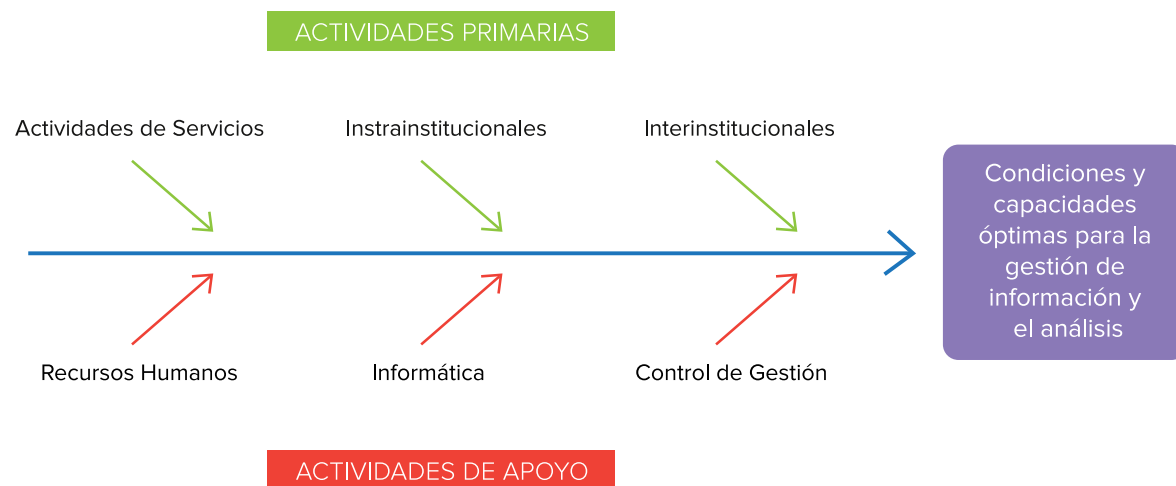
- i. **Actividades de servicio:** se refiere a todas aquellas acciones, procesos o directrices de actuación que se deben realizar al inicio del proceso o a partir de la toma de conocimiento de antecedentes que generen demanda a la institución que garantizarían que los datos se transformen en información útil.
- ii. **Actividades intra-institucionales:** se refiere a aquellas acciones, procesos o directrices de actuación que agregan valor a la administración o gestión de información en función del análisis como proceso y resultado.
- iii. **Actividades inter-institucionales:** se refiere a todas las acciones, procesos o directrices que facilitan el acceso, flujo y empleo de datos e informaciones necesarias y relevantes depositadas en otras instituciones o servicios y que son complementarias o enriquecen el análisis.

Mientras que en las actividades de apoyo se identifican las áreas de:

- iv. **Recursos Humanos:** Involucra acciones, procesos o directrices en los productos y servicios, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales y, asimismo, políticas que permitan atraer, mantener y desarrollar capital humano.
- v. **Control de Gestión:** Involucra acciones, procesos o directrices que sirven para guiar la gestión de análisis hacia los objetivos de la organización y su evaluación. El concepto centra su atención por igual en la planificación y en el control, y precisa de una orientación estratégica que dote de sentido sus aspectos más operativos. De esta forma, se ocupa del diagnóstico o análisis para entender las causas y raíces que condicionan el comportamiento y desempeño en torno al análisis criminal (unidad e integrantes).
- vi. **Informática:** Involucra acciones, procesos o directrices sobre sistemas capaces de capturar varios tipos de relaciones o cruces

de antecedentes, y estar disponibles para su examen, estudio e investigación. Las relaciones frecuentes o más comunes corresponden a personas (víctimas, infractores, testigos y dueños de las especies o bienes), propiedad (robada, recuperada y dañada), tiempo, lugar, *modus operandi*, etc. Los usuarios deberían poder generar cruces de datos que permitan identificar patrones y tendencias y apoyar el análisis.

Figura N°2: Actividades primarias y de apoyo para un óptimo análisis criminal en una organización



Fuente: Tudela, P., (2014). Análisis criminal: factores críticos para una mayor eficacia en la prevención y persecución penal. En: Guajardo, C., (Ed.). Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2014. Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Santiago de Chile.

La figura anterior, diagrama de Ishikawa o de causa y efecto, permite comprender e identificar las causas primarias y secundarias a considerar en un proceso de diagnóstico o identificación de atributos, factores críticos (positivos o negativos; ausentes o presentes) en las actividades vinculadas a la gestión de información y análisis criminal en una unidad u organización de seguridad y/o persecución. Como se señaló, si existen o se conjugan los factores mínimos necesarios se alcanzará un efecto positivo: “Capacidades óptimas para la gestión de información y el análisis criminal”.

CAPÍTULO II

Desafíos del análisis para la prevención y la investigación criminal en instituciones policiales de América Latina

CAPÍTULO II

Desafíos del análisis para la prevención y la investigación criminal en instituciones policiales de América Latina.

Alberto Rojas Colvin⁵



Foto N°6:

Mesa de presentación de buenas prácticas policiales en análisis delictual 2014. Santiago de Chile.

Fuente:

Registro fotográfico, Fundación Paz Ciudadana.

INTRODUCCIÓN

El análisis criminal es una herramienta que comienza su implementación a mediados de los años ochenta y gana notoriedad en los años noventa en los países anglosajones, principalmente Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, a partir del estudio del comportamiento de delincuentes seriales, y también del estudio de la actividad policial, tanto en espacios académicos como gubernamentales. Por ejemplo, en Inglaterra con el informe “Byford” en

⁵Sociólogo, Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, Investigador de la Fundación Paz Ciudadana. Miembro de la Asociación Internacional de Analistas Delictuales (IACA).

1981⁶ se inicia un proceso de reforma a las metodologías de trabajo de las policías y el Ministerio del Interior inglés, orientado a gestionar información, favoreciendo el análisis de patrones emergentes frente a delitos de índole sexual.

En los países mencionados esta herramienta ya es considerada como indispensable tanto en agencias nacionales y locales de policía, con ya treinta años de desarrollo. En América Latina el análisis criminal ha ganado terreno como actividad clave para favorecer un abordaje más eficaz del delito. Así la participación en cursos de especialización en la materia y el creciente interés, en los últimos 4 años, en compartir experiencias, de análisis ilustran esta tendencia.

FUNCIONES INSTITUCIONALES

Si bien la misión institucional de las organizaciones policiales en América Latina se encuentra establecida en cuerpos jurídicos de diferente orden, generalmente se establecen aspectos mandatorios vinculados al mantenimiento del orden, el control del delito y la persecución de hechos punibles. El énfasis en el mandato, la composición institucional y el tipo de problemas que enfrentan, van modelando el perfil que cada institución policial despliega para cumplir su misión. Considerando el énfasis que cada organización deba poner en uno u otro modelo de acción; -policía preventiva, policía judicial, policía investigativa, vigilancia fronteriza, etc.-, las oportunidades, necesidades y brechas para el análisis criminal serán diferentes.

En este capítulo nos concentramos sólo en dos de estas funciones: la función criminal investigativa y la función preventiva, ya que ambas son valiosas, pero reconocemos también que ambas -bien llevadas a cabo- requieren una estrecha interacción de las instituciones policiales -para aumentar el impacto sobre el delito- con otros organismos: gobiernos locales (preventiva) y ministerios públicos (investigativa), favoreciendo la coproducción de seguridad y justicia.

La función **preventiva** está fundamentalmente ligada a controlar el delito, evitando, mediante la vigilancia y la disuasión, su ocurrencia. Por tanto, su foco está fuertemente ligado a delitos que ocurren en el espacio público o de naturaleza predatoria. Para ello las policías suelen desarrollar modelos de trabajo tradicional y en algunos casos una vinculación con otras entidades públicas o privadas.

⁶Tras el caso del “Destripador de Yorkshire (1969-1981)” que terminó en la condena de Peter William Sutcliffe encontrado culpable por el asesinato de 13 mujeres, se encarga al Inspector Auditor Sir Lawrence Byford realizar un informe que explicara la serie de errores y problemas de la policía para detectar, analizar, conectar información, entre otros aspectos. El informe de 1981 fue publicado por el Home Office 25 años después en 2006. Véase: “Report into the police handling of the Yorkshire Ripper case”. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/publications/sir-lawrence-byford-report-into-the-police-handling-of-the-yorkshire-ripper-case>

La función *investigativa* se encuentra orientada a generar medios de prueba para esclarecer delitos ya cometidos, detectar patrones y vincular casos por esclarecer, así como también proactivamente evitar y/o mitigar la ocurrencia de delitos vinculados a organizaciones criminales, focos delictuales, delincuentes habituales o especializados u otras fuentes de delito posibles de intervenir a través de la persecución policial y penal. Esta función es clave para mejorar la percepción y confianza de la ciudadanía, no sólo en la policía, sino que en la cadena de valor de todas las instituciones del sistema de justicia⁷ ya está ligada directamente a la percepción de personas y comunidades afectadas.

ANTECEDENTES Y PRINCIPALES OBSTÁCULOS

El análisis delictual se centra en el estudio de los delitos; la identificación de los patrones, las tendencias y los problemas; y la diseminación de la información que ayuda a las policías a desarrollar tácticas y estrategias para responder a patrones, las tendencias y los problemas (Bruce, 2010).

Como en otros campos, la gestión la información es una de las claves para dar respuestas a fenómenos de naturaleza compleja y multicausal como el delito. Pero es necesario establecer que los datos -transformados en información por medio de un análisis ad hoc- por sí solos no pueden entregar orientaciones concretas para el despliegue de recursos, ni la planificación de acciones con sentido, etc., si no se encuentran alineados con objetivos y resultados, con una metodología, hipótesis, razonamientos, y conclusiones que permitan desplegar una estrategia de análisis eficaz.

Si bien algunas de los organismos policiales ya cuentan con bases de datos con series robustas de información estadística, e integran variables espaciales, temporales, singularizan personas con detalle y pueden ser visualizadas en mapas geográficos o de redes criminales, esta información y herramientas de visualización y análisis no son suficientes para que el análisis criminal pueda desplegar su potencial, ¿Por qué?

A partir del acervo de conocimiento obtenido de desarrollo del proyecto de colaboración entre Fundación Paz Ciudadana, la *International Association of Crime Analysts* y *Motorola Solutions Foundation* es posible establecer cuáles son los seis factores críticos que obstaculizan el análisis criminal:

⁷Pese a los esfuerzos que apuntan a una mayor eficacia en las policías, la evolución del porcentaje promedio del indicador de confianza en la policía, evaluado a través de la pregunta (B18) "To what extent do you trust the National Police?", presenta una tendencia estable desde el 2006, cercano a 47% (LAPOP, 2014:85).

- i. Insuficientes herramientas tecnológicas para el análisis,
- ii. Insuficientes capacidades y competencias (ausencia de personal entrenado),
- iii. Inexistencia de política integradora entre diferentes instituciones involucradas,
- iv. Inexistencia de priorización a favor del análisis criminal, según tipos y necesidades,
- v. Insuficientes (en calidad y cantidad) antecedentes proveniente de las policías, fiscalías y otros organismos nacionales y locales y
- vi. Ausencia de una cultura que promueva la evaluación de resultados y el intercambio de aprendizajes al interior de las organizaciones.

Existe consenso en el carácter gravitante de la cultura organizacional para superar los obstáculos descritos. En la función preventiva, por ejemplo pasar desde la primacía del modelo de 'saturación territorial' a una práctica precisa, basada en el análisis, sobre qué y cómo hacer en un sector crítico (Gajardo, 2014) con tácticas fundadas en evidencia, así como el exceso de racionalismo legal y administrativo (Chelini, 2014) son aspectos que no favorecen la integración de la innovación que plantea el análisis criminal.

La falta de capacitación y conocimiento institucional es un obstáculo a la hora de promover y desarrollar el análisis criminal en la policía. Otra debilidad observada es la baja cantidad, casi inexistente, de personal capacitado en el área de análisis que evidencian las policías locales. Si bien esto tiene una estrecha relación con el modelo de policía adoptado por la institución, todavía no existe la confianza necesaria desde el poder político para que la policía realice tareas de análisis de la información criminal; autorizando sólo las tareas tradicionales que, por reglamento, debe desarrollar la policía. Un elemento subsidiario a esto es, también, la baja cantidad de personal de gestión capacitado en el área y con interés por conocer sobre el tema. Nadie apoya algo que no conoce (Chelini, 2014).

En el caso de la función investigativa el panorama parece aún más complicado. El análisis criminal investigativo y el análisis inteligencia criminal son dos tipos de análisis que requerirán integración (en calidad y cantidad) de flujos de información (penitenciaria, penal, policial, civil, comercial, etc.), al alero

de políticas claras de integración en sistema de registros compartidos y accesibles: Oportunidad, periodicidad, estándares de intercambio y reserva, campos comunes, lenguaje informático compatible, etc.

Es necesario destacar la falta de personal entrenado en las diferentes técnicas y conocimientos necesarios para desplegar un análisis criminal investigativo, con todo su potencial, considerando que los productos del análisis deberán además ser eventuales medios probatorios para establecer patrones, hipótesis, conclusiones y recomendaciones válidas, desde el punto de vista jurídico, tanto para fiscales y otros actores del proceso penal.

Se ha señalado que, para avanzar hacia un modelo de trabajo policial guiado por la inteligencia (*Intelligence-led policing*, ILP) no sólo se requiere tecnología y series estadísticas, sino que la integración de información pertinente que no está disponible dentro de la organización (Ratcliffe, 2007:1).

Cada uno de los puntos anteriores genera obstáculos que en mayor o menor medida afecta las posibilidades de un análisis criminal óptimo. El análisis estratégico y táctico impacta en esquemas preventivos enriquecidos, basados en la lógica del *predictive policing*, *hot spot policing* y *evidence based policing*. Para su desarrollo se requerirán nuevos desarrollos, estándares, analistas entrenados de manera continua, tecnologías flexibles alojadas en el nivel local y permeabilidad del valor del análisis en la organización, entre otros elementos que se desprenden de la superación de estos factores.

Ya que los factores críticos descritos afectan la viabilidad, oportunidad, disponibilidad y calidad del análisis criminal, su corolario, es decir el despliegue de estrategias policiales basadas en la evidencia, requerirá el desarrollo de actividades primarias y de apoyo diseñadas en conocimiento de los nudos críticos descritos.

RECOMENDACIONES

Una de las mayores debilidades de las organizaciones policiales es la falta de gestión de los aprendizajes, ya que muchas veces se buscan soluciones nuevas a problemas antiguos por caminos que ya fueron recorridos. En este sentido, es importante relevar el valor del conocimiento adquirido, cómo se construye aprendizaje sobre dicho conocimiento y se disemina en la organización.

1. AVANZAR HACIA UNA FUNCIÓN POLICIAL PREVENTIVA BASADA EN EVIDENCIA

La gestión policial para la prevención del delito está fuertemente sostenida en los paradigmas de la prevención situacional; esquema interpretativo que se funda principalmente en la ocurrencia de delitos basada en la lógica de oportunidades y recompensas, y de las actividades rutinarias: predictibilidad en el esquema de confluencia de víctimas y victimarios en el tiempo-espacio.

¿Qué medidas concretas se pueden fomentar en las organizaciones policiales para prevenir los delitos que se producen bajo dicha lógica apoyados por el análisis criminal?

- i. Diseñar esquemas de interpretación sobre por qué un tipo de delito de interés ocurre en un lugar determinado a una hora determinada sobre cierto tipo de víctima (estructura de oportunidades para el delito).
- ii. Planificar el despliegue de recursos, su composición y permanencia basados en el análisis.
- iii. Integrar en el monitoreo local de la ocurrencia del delito variables de contexto en conjunto con gobiernos locales que puedan estrechar la brecha entre los factores de riesgo y la ocurrencia de delitos.
- iv. Realizar análisis prospectivos sobre la base de indicadores disponibles.
- v. Presentar los resultados del análisis con enfoque *bottom-up*, validando e integrando el aporte de diferentes niveles y especialidades.
- vi. Documentar, registrar procesos y evaluar el resultado de intervenciones tácticas.
- vii. Promover la diseminación oportuna de información, planificando con antelación los análisis que serán necesarios.

En esta línea tiene mucho sentido lo afirmado por Townsley & Pease (2002) cuando señalan que una debilidad del conocimiento de que unos pocos delincuentes, tienen por objetivo a un grupo de víctimas, en locaciones específicas, es que sólo es útil a nivel operacional. De esta forma, un eje

fundamental deberá ser la diseminación y comunicación de resultados del análisis, que en muchos casos rebasar los límites jurisdiccionales e institucionales, favoreciendo la integración de información, métodos, técnicas, prácticas, entre otros para coproducir resultados.

2. INTEGRAR LA INVESTIGACIÓN COMO HERRAMIENTA PROACTIVA

Muchos de los problemas que enfrentan las instituciones policiales están fuertemente determinados por la ausencia de medios probatorios suficientes, la falta de denuncias de las víctimas y modus operandi dinámicos, que dificultan el quehacer investigativo.

Para enfrentar estos problemas es necesario utilizar técnicas propias del análisis criminal y expandir de modo amplio una mirada que vaya más allá del caso a caso, en el caso de delitos predatorios en el espacio público es recomendable:

- i. El uso de mapas con información delictual georreferenciada (que permiten identificar con precisión las locaciones más victimizadas).
- ii. Vigilancia de tales puntos de concentración para detectar proactivamente la flagrancia, identificar los modus operandi de los/as infractores/as.
- iii. Generación de un registro visual de personas que ejercen este delito y quiénes tienen detenciones previas en el sector.
- iv. Incorporación de personal policial caracterizado (por ejemplo, delantal blanco en farmacias, tenida escolar en la calle)
- v. Solicitud a víctimas de realizar la denuncia correspondiente inmediatamente ocurrido el hecho delictual (sin denuncia no hay delito).

De esta forma será posible:

- a. Reunir mayor cantidad de pruebas, y de mejor calidad, para atribuir el delito a su autor y copartícipes.
- b. Reunir varias denuncias contra un autor de estos delitos, realizando formalizaciones no sólo por un hecho, sino por todos los delitos que se lograron identificar.

- c. Ilustrar en juicio, a través de fotografías y video, que él o los imputados se dedicaban de manera permanente a cometer este tipo de delitos en forma concertada, superando la lógica del **caso a caso**.

Así, es posible realizar un trabajo policial de manera proactiva, que permite maximizar los elementos probatorios (grabación y vigilancia permanente del modus operandi de bandas, sensibilización a la víctima para asegurar la realización de la denuncia correspondiente) y aumentar la eficacia policial durante la detención, disminuyendo las posibilidades de accionar de delincuentes accesorios al delito.

Para ello los analistas deberán ser capaces de generar informes que, además del análisis de la información cualitativa y cuantitativa recopilada para los casos que estén siendo investigados, incorpore recomendaciones a los investigadores y tomadores de decisiones. Para los delitos se deberán incluir informaciones sobre patrones de actividad criminal de imputados desconocidos, enfocándose en zonas geográficas u otros patrones y considerando las siete variables⁸ mínimas y necesarias en un análisis.

En este sentido el proceso de identificación de bandas, delincuentes prolíficos, modus operandi, redes, estacionalidad en el actuar, etc., favorece la capacidad del sistema para aumentar la eficacia del derecho. Esta proactividad permite que las acciones sean más eficaces cuando se sustentan en procesos de análisis de información criminal relevante, permitiendo contar con mayor cantidad de antecedentes objetivos para imputar delitos a uno o más aprehendidos. Para lograr esto se pueden utilizar diferentes técnicas de análisis de inteligencia criminal⁹ de información (de redes, análisis de contenido, análisis espacial, entre otros).

3. OPTIMIZACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DEL ANÁLISIS CRIMINAL

Para finalizar, se destacan algunos aspectos relevantes y prioritarios que emergen de una revisión de los asistentes a la V Conferencia Internacional de los estándares internacionales en la materia y la experiencia comparada:

- i. **Planificación:** Incorporar el análisis criminal al flujo de actividades habituales de las unidades policiales en sus diferentes niveles, planificando con antelación la emisión de informes periódicos, temáticos (hitos conmemorativos, informe sobre casos de violación en la zona X-Y-Z durante los últimos 3 años, etc.), su presentación

⁸Para comprender el comportamiento delictual será necesario considerar 7 aspectos fundamentales: la naturaleza del delito, la situación (espacio y lugar del crimen), el tiempo del delito, la modalidad o modus operandi, las características de la víctima y las circunstancias físicas y sociales del evento ilícito. Estos elementos emergen a partir de la sistematización de las teorías criminológicas de y de las investigaciones cualitativas realizada por el Federal Bureau of Investigations en 1978 con el inicio del Serial Murder Project, proyecto consistente en el desarrollo de entrevistas con asesinos en serie para obtener conocimiento sobre sus motivaciones. En Alston, D., (2004) Understanding Criminal Behavior. IACA.

⁹Sobre este punto: Ratcliffe, J. (2008:91ss); International Association of Law Enforcement Analytic, (2004).

y evaluación. Los analistas deben comprender el objetivo de su misión, definir el problema y planificar los recursos necesarios. Esto se hace y traduce en un plan de colecta o investigación y debe considerar las necesidades derivadas del problema de análisis.

- ii. **Priorización:** Fortalecer la capacidad del análisis requiere una consideración adecuada expresada en el respaldo de los analistas en medios, infraestructura, tiempo, claridad de las instrucciones, reconocimiento del valor de sus productos, etc.
- iii. **Generación de protocolos:** Deben existir protocolos que permitan estandarizar el proceso de gestión de información y análisis criminal. Asegurando que la calidad de este sea transversal a la organización y no sólo esté concentrada en altos niveles jerárquicos nacionales.
- iv. **Integración:** Mantener consideración del contexto en el cual el delito ocurre o una banda puede desarrollar conductas ilícitas, integrar diferentes tipos de conocimiento, técnicas, fuentes de información, etc.
- v. **Confiabilidad y validez:** Evaluar regularmente la validez de los procesos de registro, validación, confirmación de informaciones y someter bajo examen crítico los razonamientos y las hipótesis subyacentes al análisis. La información obtenida de todas las fuentes debe ser evaluada y designada para determinar la confiabilidad de la fuente, validez del contenido y su relevancia. La evaluación eficaz es importante no sólo para la validez del producto del análisis, sino también para la seguridad del personal, la eficacia investigativa y la solidez de las pruebas en juicios.
- vi. **Evaluación:** Evaluar los productos del análisis y su utilización, ya sea un informe de análisis táctico cuyo despliegue posterior requiere evaluación, o sistematizar el proceso investigativo conducente a la conexión de casos con autores ignorados en un proceso persecución penal, permitiendo así obtener aprendizajes sobre el proceso. El desempeño de una unidad de análisis es clave y en consecuencia, debe ser medido y/o evaluado sobre la base de las normas claras y conocidas. Rachel Boba recomienda determinar o monitorear (Boba, 2000):

- a. Lo que se produce,
- b. Los datos que están siendo utilizados,
- c. Cómo la información está siendo producida y utilizada y
- d. Quién está produciendo y usando la información

vii. **Sistemas informáticos de apoyo a la gestión de información y análisis criminal:** Las organizaciones deben apoyarse de sistemas que faciliten el tránsito de almacenamiento de datos y reporte automatizado a procesos que permitan obtener información útil en el análisis criminal.

viii. **Generación de informes:** Los productos del análisis deben acompañarse de datos integrados, de apreciaciones, de exámenes o evaluaciones, de conclusiones y recomendaciones. Si corresponde, deberían desarrollar pronósticos o estimaciones; y, si es posible, modelos. Los informes deberán ser redactados con claridad y los hechos deben estar perfectamente documentados. Los documentos y reportes derivados del análisis deben adaptarse a las necesidades del usuario o destinatario.

ix. **Capacitación:** Fomentar la implementación de planes de capacitación permanente de los analistas y también de los tomadores de decisiones y usuarios de sus productos. Considerar el desarrollo de la especialidad de “analista criminal” y la incorporación de los fundamentos del análisis criminal en las mallas de formación. En este contexto, es deseable que los analistas delictuales posean habilidades y competencias potenciadas a través de talleres de capacitación y entrenamiento periódico.

CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo de nuevas estrategias policiales en diferentes niveles requiere la incorporación del análisis criminal en su fase de diagnóstico, diseño, despliegue y evaluación, generando aprendizajes valiosos para la organización, mejorando la eficacia y eficiencia de las acciones policiales. La promoción y adopción paulatina del análisis criminal en las organizaciones policiales deberá movilizar a gestores motivados que, a través de la identificación de buenas prácticas o casos exitosos de análisis, tiendan a la articulación e implementación de proyectos de innovación en ámbitos conexos del sistema de justicia criminal.

Los obstáculos para el análisis deben ser corregidos y sus efectos mitigados en los ciclos de planificación institucional, considerando la integración de los estándares y sus elementos no sólo en unidades especializadas u observatorios, sino en toda la organización, considerando los desafíos que la ciudadanía requiere, modernizando el quehacer policial principalmente en sus funciones preventiva e investigativa a través del análisis criminal.

CAPÍTULO III

Desafíos del análisis criminal para una mayor
eficacia en la persecución penal

CAPÍTULO III

Desafíos del análisis criminal para una mayor eficacia en la persecución penal.

María Luisa Maino¹⁰



Foto N°7:

Mesa de presentación de buenas prácticas de fiscalías o ministerios públicos en análisis delictual 2014. Santiago de Chile.

Fuente:

Registro fotográfico, Fundación Paz Ciudadana.

INTRODUCCIÓN

El análisis criminal es un conjunto de pasos que conforman una herramienta, cuya finalidad es apoyar decisiones, gracias a una administración pertinente y oportuna de datos cualitativos y cuantitativos de diverso origen. La implementación del análisis implica innovaciones a la forma tradicional o acostumbrada de realizar la persecución penal y considera una mirada diferente sobre ella. Se podría decir que, la actuación en

¹⁰Economista, Magíster en Políticas Públicas, Investigadora Área de Análisis y Estudios, Fundación Paz Ciudadana.

la persecución penal tiene el sello de la institución y de los miembros responsables de la conducción o de liderar la investigación y la función persecutora. En este sentido, una Fiscalía refleja su pensamiento, su manera de concebir el entorno y su forma de abordar situaciones de su quehacer propiamente tal.

Desde comienzos de esta década, el análisis criminal ha ganado cada año mayor protagonismo y despertado mucho interés en ministerios públicos y fiscalías de América Latina, dejando de ser una tarea que –de manera tradicional y reduccionista– se entendía como una función casi exclusiva de la policía. Sin embargo, aún se trata de un proceso emergente que debe continuar y recibir el apoyo que amerita.

Este avance en la implementación de análisis criminal en organismos a cargo de la persecución penal se debe a que el análisis criminal es una respuesta factible y costo/eficaz. Sin embargo, requiere innovación, modelamiento de nuevos procesos, enfrentar factores críticos en el actual modelo y crear estándares de trabajo que permitan asegurar los resultados esperados del análisis. En este sentido, el análisis criminal al interior de las Fiscalías o ministerio público es un reto que tiene implicancias y beneficios. Esta innovación, lejos de constituir una receta consolidada en América Latina, está en desarrollo y ya ha mostrado interesantes resultados. En esta línea, un beneficio adicional a la mejora en la persecución penal puede ser un aumento de la confianza ciudadana en el sistema de justicia¹¹.

El buen desempeño del analista del delito y de las unidades abocadas al análisis criminal depende de la existencia de una serie de factores facilitadores y la superación de nudos o factores críticos en las organizaciones, así también de la adopción o seguimiento de un conjunto de estándares (Tudela, 2013).

Identificar los factores críticos que estarían incidiendo en la existencia de un débil proceso de gestión de información para el análisis criminal en las diferentes fiscalías o ministerios público de la región es clave. Este examen se basa en los antecedentes recopilados en estudios de diversos países, en entrevistas, en la observación de casos, en la lectura de “buenas prácticas” en el análisis criminal para la persecución penal. A partir de estos se formulan recomendaciones para superar los factores críticos y se sugieren directrices y estándares de trabajo para asegurar la calidad del análisis criminal en los organismos de persecución penal.

¹¹Pese a la modernización de los sistemas de justicia en la Región, la evolución del porcentaje promedio del indicador de confianza en el sistema de justicia, evaluado a través de la pregunta B10A: “To what extent do you trust the justice system?”, presenta una tendencia a la baja en la década 2004-2014, y una reducción significativa entre 2012 (47,3%) y 2014 (43,7%) (LAPOP, 2014:85).

ANTECEDENTES Y PRINCIPALES OBSTÁCULOS

Cualquiera sea la institución donde se realice el análisis criminal, los departamentos o unidades de análisis son prestadores de servicios y, por lo tanto, componentes de una “cadena de valor”; es decir, el análisis formará parte de una red o flujo de procesos que se vinculan con otros componentes en un sistema de información inserto en una organización, apoyando la labor del Ministerio Público o Fiscalía.

Cómo en otras instituciones (policías y gobiernos locales), el proceso de gestión de la información es clave para la implementación de análisis, ya que de este dependerá la capacidad de las instituciones de transitar de la “acumulación” de datos a información criminológica útil para encausar u orientar decisiones investigativas en los Ministerios Públicos o Fiscalías, es decir, para que el análisis criminal o ciencia del delito tengan la posibilidades de mejorar o prosperar en la organización, el proceso de gestión de información debe tener las condiciones óptimas necesarias para asegurar eficacia en la producción de información.

No obstante, es necesario subrayar que los datos por sí solos no pueden entregar orientaciones concretas para el despliegue de recursos y esfuerzos persecutorios, si no se vincula a una planificación explícita y una estrategia clara o específica (persecución penal basada en focos, en organizaciones delictuales, persecución penal estratégica, etc.), y si además no se encuentra guiada por un objetivo, una metodología, hipótesis, razonamientos, el estudio de nuevos antecedentes y la formulación de conclusiones fundadas que permitan desplegar un plan investigativo y una estrategia eficaz en función de la acumulación o asociación de casos ya sea se trate de macrocriminalidad o microcriminalidad.

A partir del acervo de conocimiento obtenido de desarrollo del proyecto de colaboración entre Fundación Paz Ciudadana, la *International Association of Crime Analysts* y *Motorola Solutions Foundation* existe acuerdo en cuáles son los seis factores críticos que obstaculizan el análisis criminal y que obligan a implementar procesos o acciones en los organismos persecutores, ya que la modificación de ese escenario interno generará un fuerte impulso a la eficacia del análisis criminal para la persecución penal:

- i. Insuficientes herramientas tecnológicas para el análisis,
- ii. Débil cultura institucional en la gestión del conocimiento basado en un análisis criminal, la cual priorice a favor del análisis criminal,

según tipos y necesidades, líneas de investigación, enfoques, metodología y herramientas para el análisis.

- iii. Insuficientes capacidades y competencias (ausencia de personal entrenado)
- iv. Insularización del análisis (ya sea por límites de jurisdicción, especialidad o por celo para compartir información).
- v. Inexistencia de una política integradora entre diferentes instituciones involucradas.
- vi. Insuficientes antecedentes o datos (en calidad y cantidad), provenientes de las policías, fiscalías y otros organismos nacionales y locales, necesarios para el análisis criminal.

Estos factores, en opinión de los especialistas, estarían influyendo en que hoy se observe una “escasa capacidad y debilidad en la gestión de información para análisis criminal en los Ministerios Públicos o Fiscalías”.

Estos factores se develan como “críticos” especialmente cuando cada vez hay mayor consenso en que luego de las reformas de los códigos de procedimiento penal en cada país (instauración del sistema penal acusatorio), en una primera generación la persecución penal se haya centrado en el “caso a caso” y no en estrategias centradas en “focos” o “problemas delictivos” que consideren el contexto. Se ha constatado que existen muchos datos y poca información, que hay una falta de utilización de “información residual” asociada a casos que hoy no están siendo investigados, primando un criterio de eficiencia procesal y no de eficacia. Esto genera aumento en la percepción de impunidad y falta de confianza en los sistemas de justicia –como revela la encuesta LAPOP, en Zechmeister, (2014)–, y dificulta el tránsito desde una mirada del delito como suceso único a una mirada de la criminalidad como problema social y estructural que presenta desafíos complementarios a la persecución.

A partir de los factores críticos señalados es posible extraer una serie de recomendaciones que pueden asumirse como herramienta de trabajo mínimas para facilitar el análisis criminal para la persecución penal en ministerios públicos o fiscalías.

- i. En primer lugar, resulta clave que exista un lineamiento que priorice el análisis criminal como una actividad crítica que entregue valor a la

persecución penal. Para esto debe existir desde el nivel superior de la institución un lineamiento que permita instaurar procesos formales de análisis en las fiscalías. Este lineamiento debe ir acompañado de protocolos y estándares conocidos y adoptados por los funcionarios que permitan asegurar la calidad y estandarización del análisis, con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades locales y los cambios en el contexto.

Lo anterior, sólo podrá evidenciarse en la práctica si existe voluntad política y organizacional desde los ministerios públicos o las fiscalías correspondientes. Las instituciones deben direccionar su trabajo de manera continua para afrontar los cambios estructurales que puedan presentarse, influenciando las voluntades hacia el mejoramiento de los procesos, los resultados y el análisis en general.

- ii. Se debe contar con unidades de análisis y analistas bien formados. Los analistas criminales no sólo deben tener conocimiento técnico, sino también habilidades personales determinadas, tales como formas de razonamiento y dominio de herramientas para el análisis. Se debe contar con equipo multidisciplinarios con dedicación exclusiva a esta tarea. Es importante enfatizar en los conocimientos mínimos; las habilidades y las destrezas que debe desarrollar un analista criminal:
 - a. un amplio y certero conocimiento frente a las particularidades del o de los procesos penales dentro de los cuales tiene valor su análisis,
 - b. el mejoramiento continuo en el manejo de herramientas tecnológicas que faciliten el procesamiento de información para el análisis,
 - c. el desarrollo de destrezas fundadas en el trabajo en equipo,
 - d. la identificación y la especialización de actividades a partir de una metodología establecida.
 - e. Además, es necesario avanzar en la especialización de los analistas según las necesidades identificadas producto de un análisis previo al interior de cada institución.
- iii. Las debilidades presentes en las herramientas tecnológicas, generan grandes limitaciones en el flujo eficiente de información para procesos de análisis criminal. Estas limitaciones se deben principalmente a que los sistemas informáticos no están pensados

desde la lógica del análisis, lo que dificulta y aumenta el tiempo de procesamiento de antecedentes y análisis de estos. En este sentido se recomienda transitar a sistemas con procesos eficientes para introducir, almacenar y recuperar datos y, al mismo tiempo, mantener la calidad de estos. Sistemas que recogen y almacenan datos de manera eficiente y precisa, mejoran significativamente las capacidades analíticas. Buenos sistemas también almacenan los datos en una forma que sea accesible fuera del sistema en una estructura fácilmente comprensible.

- iv. Deben existir circuitos formales y ágiles que permitan el flujo de información dentro de la fiscalía y de estas con otras instituciones. Para esto es necesario solucionar las deficiencias que persisten en la gestión intra e interinstitucional en materia de integración, creando protocolos que permitan alcanzar sinergia en los trabajos de las diferentes instituciones involucradas en seguridad y persecución penal.
- v. Resulta necesario avanzar en la recolección de antecedentes o datos útiles para el análisis criminal. Sin embargo, es importante tener en cuenta que no es necesario consolidar toda la información en un mismo momento, lugar y como un objetivo general. Es posible que al identificar el universo de información relevante y al avanzar paulatinamente en su consecución, el desarrollo del análisis se logre por fases, enriqueciéndose y creciendo según la dinámica de la investigación. Esto debe acompañarse de una hipótesis de investigación concertada entre los actores involucrados en la investigación.

Finalmente, es necesario entender que los beneficios del análisis criminal o delictual van más allá de aportar a mejorar la eficacia de la persecución penal, si no que se considera una labor necesaria y fundamental para el éxito de las estrategias de reducción del delito y percepción de inseguridad. En este sentido los ministerios públicos y fiscalías deben transitar desde una lógica meramente reactiva a una lógica proactiva, en donde el análisis criminal juega un rol clave tanto en la disminución de la percepción de impunidad como en la percepción de seguridad.

RECOMENDACIONES

Un buen y eficaz análisis criminal sigue estándares de tratamiento de datos y secuencia particular, cumpliendo cuatro requisitos técnicos: racionalidad (pensamiento lógico y crítico), eficiencia (costo/oportunidad), validez (relación técnicas y tratamiento de datos) y confiabilidad (credibilidad, veracidad). En la persecución penal gana aún más centralidad el desarrollo de un proceso con altos estándares para asegurar validez, confiabilidad y precisión, debido al contexto en que sus productos pueden ser examinados, siendo inclusive considerados un medio indiciario o probatorio.

Así, el análisis criminal consiste en un proceso sistemático de tratamiento de datos y de producción de informaciones “criminológicas”, que se inicia con la búsqueda e identificación de relaciones entre datos y conjuntos de datos -por ejemplo, relativo a incidentes y hechos criminales y los patrones de ocurrencia en un determinado lugar-historial – y concluye con productos del análisis (reportes que informan y recomiendan cursos de acción).

El papel del análisis en la persecución penal es iluminar y esclarecer vacíos de información, orientar la construcción de la teoría del caso y las hipótesis fácticas y probatorias y apoyar la planificación de la investigación criminal y las actividades que se deriven de esos fines. Por lo tanto, el trabajo que se lleva a cabo debe reflejar las prioridades y metas de la organización.

1. AVANZAR HACIA UNA PERSECUCIÓN PENAL ENFOCADO EN CASOS, FOCOS Y ORGANIZACIONES DELICTIVAS

La finalidad del análisis criminal en los ministerios públicos y fiscalías de América Latina no es el esclarecimiento de un caso, sino apoyar el esclarecimiento de muchos casos archivados o que no prosperan por falta de antecedentes, en realidad también por falta de análisis y de búsqueda de vínculos. En la base de este enfoque está la regla de Pareto (20:80), es decir, que el 20% de los infractores o delincuentes generan el 80% de los delitos que el sistema llega a conocer vía denuncia o reporte (*notitia criminis*). Es decir, tiene mucho más sentido –desde un punto de vista de economía procesal e investigativa– concentrarse en delitos recurrentes e infractores prolíficos, especialmente que afectan a la mayoría de las personas.

2. TRANSITAR DE LA REACCIÓN A LA PROACTIVIDAD

Muchas veces se asume que la investigación criminal y la acción persecutoria son siempre posteriores a la ocurrencia de un ilícito. Si bien es así, eso no excluye la posibilidad de innovar promoviendo la proactividad. El análisis criminal estratégico y de inteligencia criminal colabora en una mayor capacidad de anticipación. Entonces, no se trata exclusivamente de asegurar una persecución penal eficaz, sino también en que el análisis criminal es, en esencia, un generador o motor para la proactividad en las organizaciones, ya que persigue constatar qué está ocurriendo o qué ha ocurrido. Se remite a los procesos, técnicas y productos que proveen de información para apoyo de la misión de las instituciones, entonces también apunta a advertir y evitar que ilícitos y amenazas o situaciones que generan inseguridad en la población sigan ocurriendo.

Como se ha destacado, el esclarecimiento de un único suceso criminal nunca tiene verdaderamente impacto en la estructura de oportunidades de los delitos. La capacidad de volver atrás y focalizar los riesgos y amenazas del lugar, en una perspectiva holística para evaluar el daño social que produce la criminalidad, puede permitir estrategias para prevenir el crimen en un amplio espectro, más que resolver un hecho que ya ocurrió (Ratcliffe, 2008:8).

Es decir, la estrategia de persecución puede obedecer también a un fin de contribuir a la seguridad pública vía el diseño y la ejecución de acciones que pueden bloquear la actividad de delincuentes prolíficos impidiendo ilícitos en el futuro inmediato y que normalmente obedecen a tipologías diferentes de delincuencia organizada (grupos delictual, bandas y organizaciones más complejas).

De esta forma, el análisis criminal puede ayudar a un mejor perfilamiento de la estrategia persecutoria en conjunto con la policía, ya que aporta elementos de juicio para reducir el delito, porque aumenta la tasa de esclarecimiento en todas las fases del proceso (desde un diagnóstico hasta la investigación de casos, pasando por el monitoreo y evaluación de las estrategias implementadas), o bien porque se enfoca en apoyar por vía del análisis administrativo el cumplimiento de las funciones de una institución.

3. OPTIMIZACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DEL ANÁLISIS CRIMINAL

Para finalizar, se destacan algunos aspectos relevantes y prioritarios que emergen de una revisión de los asistentes a la V Conferencia Internacional de los estándares internacionales en la materia y la experiencia comparada:

- i. **Planificación:** El análisis criminal debe estar incorporado al flujo de actividades habitual de la organización. Los analistas deben comprender el objetivo de su misión, definir el problema y planificar los recursos necesarios. Esto se hace y traduce en un plan de colecta o investigación y debe considerar las necesidades derivadas del problema de análisis. Las autoridades competentes deberán aprovechar la experiencia de los analistas para identificar tanto las prioridades de investigación a corto y largo plazo como la elaboración de los planes.

La planificación, es un primer paso para generar procesos de análisis criminal eficiente. Este debe acompañarse por la identificación, la formulación y la implementación de metodologías propias de investigación que vinculen los saberes multidisciplinares y el proceso penal, que además reconozcan con exactitud diversos métodos para enfrentar las necesidades propias de cada fenómeno o problemática de investigación. La ausencia de una planificación interna, o marco lógico bien definido, generan sobrecarga de trabajo, desajuste de expectativas.

- ii. **Priorización:** Fortalecer la capacidad del análisis requiere una consideración adecuada expresada en el respaldo de los analistas en medios, infraestructura, tiempo, claridad de las instrucciones, reconocimiento del valor de sus productos, etc. Si la propia institución no es la principal demandante de mejoras en las capacidades y usos del análisis criminal, este no prospera significativamente, generando un clima laboral adverso.

La existencia de una política y directrices de priorización del análisis criminal, como herramienta de apoyo a la gestión de la institución, tiene un alto impacto del producto del análisis criminal y en la generación de estrategias de persecución orientadas por un proceso consciente basado en directivas de priorización a partir de criterios objetivos, técnicos y estratégicos para favorecer el carácter autónomo de la selección de una u otra estrategia.

- iii. **Generación de protocolos:** Deben existir protocolos que permitan estandarizar el proceso de gestión de información y análisis criminal. Asegurando que la calidad de este sea transversal a la organización. De esta forma, son necesarios protocolos que describan los procesos de validación de datos, y que permitan asegurar calidad y confiabilidad de estos (auditoria); protocolos de análisis que permitan el procesamiento de los datos para su transformación en información relevante; protocolos de intercambio de datos inter-agencias.

- iv. **Colección de datos:** El análisis deberá ser a fondo y utilizar todas las fuentes disponibles. Un producto analítico deberá contener todos los datos pertinentes disponibles a través de fuentes y medios de que dispone el analista. Para esto es necesario que exista flujo de información dentro de la institución y de esta con otros organismos claves en la persecución penal, estos canales deben ser formales y expeditos. En esta línea, deben existir protocolos de gestión de información desde el ingreso de un caso, denuncias o requerimiento de servicio y también protocolos de procedimientos de tratamiento de datos en etapas de:

- a. Recepción
- b. Registro de datos
- c. Clasificación
- d. Asignación
- e. Diseminación.

También deben considerarse protocolos que describan los procesos de validación de datos, y que permitan asegurar calidad y confiabilidad de estos (auditoria), directrices para el tratamiento de casos que se alejan de la norma o casos frecuentes y lineamientos en favor del análisis criminal en la organización desde el momento de la captura del dato.

Sin embargo, es preciso decir que la consolidación de fuentes de información excesiva para analizar podría ser un factor crítico, el universo de información disponible debe ser acompañado de herramientas tecnológicas idóneas para disminuir el tiempo de procesamiento, sumado a una planeación rigurosa que insista en la consecución de objetivos claros, con actividades y metas alcanzables en un tiempo prudente, contando con las dinámicas

propias del procedimiento penal, identificando, categorizando y ponderando las fuentes de información que soporten los análisis.

v. **Validación:** La información obtenida de todas las fuentes debe ser evaluada y designada para determinar la confiabilidad de la fuente, validez del contenido y su relevancia. La evaluación eficaz es importante no sólo para la validez del producto del análisis, sino también para la seguridad del personal, la eficacia investigativa y la solidez de las pruebas en los juicios. Un producto analítico es una representación precisa de los datos.

Un aspecto reiterado en la observación de las experiencias es la falta de estándares de calidad de los procesos (mala calidad de los datos ingresados, escasas instancias de validación). La validación es un proceso que corre en paralelo a la investigación al poder efectuarse a los instrumentos de recolección (previo a la levantada de datos), al registro de los datos o al final del proceso con las validaciones de los informes. Existen cuatro factores que pueden afectar la calidad de los datos y, por tanto, deberán ser considerados a la hora de realizar la depuración o limpieza de los mismos:

- a. Exactitud
- b. Fiabilidad de los datos y fuentes
- c. Integridad
- d. Actualización de los datos.

vi. **Sistemas informáticos de apoyo a la gestión de información y análisis criminal:** Las organizaciones deben apoyarse de sistemas que faciliten el tránsito de almacenamiento de datos a procesos que permitan obtener información útil en el análisis criminal. Sin embargo, es importante evitar confundir a los tomadores de decisión dejando pensar que sólo la tecnología es necesaria para llevar a cabo análisis criminal.

A través del Comité de Estándares, Métodos y Tecnología (SMT), la *International Association of Crime Analysts (IACA)* ha desarrollado estándares de manejo y administración de la información en un Sistema de Gestión de Registros (SGR o RMS en inglés) definido como un “sistema de la agencia que proporciona el almacenamiento, recuperación, retención, manipulación, el archivo y visualización

de registros, documentos o archivos relativos a las operaciones para la aplicación de la ley” (IACA, 2013).

Por lo tanto los sistemas implementados deben permitir de forma eficiente introducir, almacenar y recuperar datos y, al mismo tiempo, mantener la calidad de estos. Siendo de esta manera un aporte al proceso de análisis y al tránsito de datos recolectados a información útil para la persecución penal.

vii. **Generación de informes:** los productos del análisis deben acompañarse de datos integrados, de apreciaciones, de exámenes o evaluaciones, de conclusiones y recomendaciones. Si corresponde, deberían desarrollar pronósticos o estimaciones; y, si es posible, modelos. Los informes deberán ser redactados con claridad y los hechos deben estar perfectamente documentados. Los documentos y reportes derivados del análisis deben adaptarse a las necesidades del usuario o destinatario.

Hay una amplia gama de productos analíticos que resulta de una revisión cuidadosa y exhaustiva de diversos documentos, fuentes y datos; de los diversos tipos de análisis que se requieren y de los diferentes formatos de diseminación de los productos de análisis. Independientemente del formato, en todos los casos los informes deben ser precisos, oportunos y objetivos; por lo tanto, es fundamental que se elaboren bien y, más aún, que sean útiles.

En esta línea resulta necesario que el análisis y la generación de informes sea necesariamente un trabajo multidisciplinar para que los productos sean lo suficientemente técnicos, desde la forma, y también abundantes en el fondo para contribuir a las investigaciones penales que se adelantan.

viii. **Evaluación:** El desempeño de una unidad de análisis es clave y en consecuencia, debe ser medido y/o evaluado sobre la base de las normas claras y conocidas. Rachel Boba recomienda determinar o monitorear (Boba, 2000):

- a. Lo que se produce,
- b. Los datos que están siendo utilizados,
- c. Cómo la información está siendo producida y utilizada y
- d. Quién está produciendo y usando la información.

No obstante, a la hora de medir el desempeño hay que tener presente que la cantidad no significa calidad. El hecho que un analista produzca un alto número de boletines o reportes no quiere decir que esté rindiendo a un gran nivel. Del mismo modo, un analista que no produce muchos boletines no quiere decir que tenga un bajo rendimiento. Por esa razón conviene revisar activamente el producto del trabajo para determinar si cumple con las normas y objetivos de la unidad de análisis. Asimismo, las evaluaciones no deben estar enfocadas exclusivamente en mediciones enfocadas en resultados, sino también en procesos ya que una política enfocada exclusivamente en la necesidad de alcanzar los resultados afecta los procesos relacionados con el análisis.

Dentro de la evaluación se deben incluir mecanismos de retroalimentación ya que estos aseguran que exista sintonía necesaria entre el demandante (usuario o jefatura /tomador de decisión) y el oferente (analista y unidad responsable de realizar o llevar a cabo los distintos posibles tipos de análisis requeridos en función de los tipos de problemas que se abordan).

ix. Capacitación: Es necesario implementar planes de capacitación permanente de los analistas y también de los tomadores de decisiones y usuarios de sus productos. En este contexto, es deseable que los analistas delictuales posean habilidades y competencias potenciadas a través de talleres de capacitación y entrenamiento periódico.

Las capacitaciones no se deben ofrecer exclusivamente al inicio de la implementación de Unidades de Análisis, sino que debe un perfeccionamiento continuo de los analistas previo a un diagnóstico que permita identificar las debilidades dentro de los equipos.

CONSIDERACIONES FINALES

Es por esto que la evidencia ha mostrado que cualquiera sea el tópico, campo o naturaleza, las políticas de persecución penal y, por ende, de reducción del delito precisan actuaciones orientadas y basadas en la evidencia científica de que sirven o funcionan (son exitosas). En este contexto, el análisis del delito se transforma en una herramienta necesaria y poderosa. Esto se ha hecho evidente en los ministerios públicos y fiscalías de América Latina, que

han comenzado a desarrollar modelos de gestión de análisis y unidades de análisis criminal, donde se ha podido constatar que:

- i. Sin la existencia del análisis criminal no hay mayor efectividad en la persecución penal, reducción del delito y en la solución de problemas de inseguridad.
- ii. El análisis criminal, aporta mayor valor -reduciendo incertidumbre y colectando evidencia para el aprendizaje organizacional- a las acciones de persecución penal, mejorando la eficacia y legitimidad social de las instituciones de seguridad y de justicia.

Finalmente, es posible concluir que dado que el análisis criminal se relaciona con diferentes fuentes y tipos de datos, con flujos de datos (materia prima) y de información (productos), con estándares de tratamiento, de razonamiento y con resultados, este debe estar en la base de una estrategia eficaz de persecución penal y, por ende, de reducción del delito (independiente de sus formas específicas y de quienes lo realizan) y la búsqueda de soluciones.

Para asegurar un proceso de análisis criminal eficaz en los ministerios públicos y fiscalías de la región el modelamiento de las unidades o equipos enfocados al análisis debe poseer o generar capacidad de innovar y de combinar el tratamiento de los datos disponibles, tanto con diversos antecedentes producidos en otras instituciones (coordinación interinstitucional) como con el empleo de distintas técnicas de recolección de información cualitativa y cuantitativa (acceso a distintas fuentes), los software adecuados (equipamiento óptimo) y la implementación de protocolos estándares para el análisis.

CAPÍTULO IV

Desafíos del análisis criminal para una mayor
eficacia en la prevención a través de los
gobiernos locales

CAPÍTULO IV

Desafíos del análisis criminal para una mayor eficacia en la prevención a través de los gobiernos locales.

Carlos Guajardo García¹²



Foto N°8:

Mesa de presentación de buenas prácticas municipales o de gobiernos locales en análisis delictual 2014. Santiago de Chile.

Fuente:

Registro fotográfico, Fundación Paz Ciudadana.

INTRODUCCIÓN

En la última década, los municipios han adquirido cada vez mayor relevancia, principalmente orientada a la toma de decisiones que afectan directamente la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha realizado una apuesta por el fortalecimiento de su rol, asumiendo que *la seguridad ciudadana, además de ser multicausal, tiene diferentes formas de manifestarse de acuerdo con los lugares donde se*

¹²Sociólogo, Master en Criminología. Investigador Área Análisis y Estudios. Fundación Paz Ciudadana.

presenta, lo que hace necesario que el trabajo orientado a la escala local ofrezca ventajas comparativas.(BID, 2009:27).

En paralelo, la Sub-Secretaría General de las Naciones Unidas y la Dirección Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos (ONU-HABITAT) declaran que *las experiencias regionales e internacionales indican que los esfuerzos para mejorar la seguridad y el sentimiento de seguridad entre los residentes y los comercios en una ciudad debería ser la responsabilidad de todos los niveles de gobierno (...) Esto requiere articular firmemente las políticas de seguridad local* (ONU-HABITAT, 2009:2).

En este sentido, existen antecedentes sobre el uso de estrategias adecuadas al contexto en el que se ejecutan, que establecen un equilibrio entre demanda y oferta de servicios, que son capaces de establecer una cadena de generación de valor entre procesos, productos, resultados intermedios y resultados finales o de impacto (Armijo, 2011).

Las estrategias que logran dar respuestas eficaces a los problemas asociados a la inseguridad, articulan a los actores involucrados y su entorno, focalizan, territorializan, monitorean y evalúan las intervenciones. Cuando los gobiernos locales abordan con eficacia la inseguridad crece la confianza en las autoridades locales¹³.

Para ello, el análisis criminal es una respuesta factible en el contexto de la gestión de la información orientada a la gestión de la seguridad en los gobiernos locales. Sin embargo, requiere innovación, modelamiento de nuevos procesos, enfrentar factores críticos y crear estándares de trabajo que permitan asegurar buenos resultados.

ANTECEDENTES Y PRINCIPALES OBSTÁCULOS

La necesidad que un municipio cuente con Observatorios – entendidas también como Unidades de Análisis – de las situaciones que provocan inseguridad en las personas, como son delitos, violencias e incivildades, se entiende como una oportunidad de generar valor a la administración municipal, asumiendo no sólo una perspectiva complementaria al rol de los organismos responsables de la prevención y el control en los territorios en la solución de problemas, sino también un rol más protagónico en la gestión de la seguridad para los residentes en los municipios.

¹³La confianza en el gobierno local disminuye de 49,9% a 46,7% entre los años 2012 y 2014. La percepción de inseguridad se relaciona negativamente con la confianza en el gobierno local (LAPOP, 2014:169 – 181).

Ambos retos debiesen propiciar la elaboración de servicios a la comunidad. Pero, ello demanda generar capacidades, expertise, información, entre otras condiciones favorables. El panorama es, sin embargo, preocupante.

No hay duda que la gestión de la seguridad debe procurar condiciones óptimas para la eficacia en la producción de información. A partir del acervo de conocimiento, obtenido en el desarrollo del proyecto de colaboración entre Fundación Paz Ciudadana, la *International Association of Crime Analysts* y *Motorola Solutions Foundation* existe acuerdo en cuáles son los factores críticos que obstaculizan el análisis criminal y que obligan a implementar procesos o acciones en los entes locales o que trabajan en los territorios, limitando la gestión de la seguridad en el nivel local:

- i. Escasa experiencia y ausencia de modelos de trabajo relativos a la gestión de información y el tipo de análisis que pueden desarrollar entes locales en el contexto de la coproducción de la prevención. Insuficientes capacidades y competencias (ausencia de personal entrenado).
- ii. Insuficientes herramientas tecnológicas para el análisis.
- iii. Inexistencia de una política integradora entre diferentes instituciones involucradas en los territorios.
- iv. Insuficientes antecedentes o datos locales provenientes de las policías, fiscalías y otros organismos necesarios para diagnósticos, el análisis criminal y elaboración de planes de seguridad.

Estos factores provocan que actualmente exista una escasa capacidad y debilidad en la gestión de información para la elaboración de análisis criminal en los gobiernos locales. En este contexto, muchos municipios han realizado – y realizan – acciones o intervenciones segregadas, incluso en ausencia de una política comunal que entregue lineamientos de trabajo coordinado e intersectorial.

Sin embargo, las consecuencias más graves se focalizan en la implementación de acciones, programas y estrategias sobre bases débiles, diagnósticos mal focalizados o insuficientes, ausencia de evaluaciones y sistematización de experiencias, provocando pocos o nulos aprendizajes, ignorando en muchos casos la importancia de la utilización adecuada de la información para asesorar la toma de decisiones y priorizando aspectos políticos que

llevan a realizar acciones de corto plazo con bajo impacto real en la calidad de vida de los habitantes.

No obstante lo afirmado, coincidente en gran parte con la realidad policial y de los órganos de persecución, se agregan otros factores críticos complementarios:

- i. **Recursos económicos y voluntad política:** Dos aspectos claves para dar el primer paso en la instalación de unidades de análisis u Observatorios en los gobiernos locales. Tienen relación el dinero suficiente para financiar el funcionamiento cotidiano de un departamento o instancia municipal que se ocupe de la elaboración de estudios y reportes. Si se cuenta con los recursos queda también considerar la voluntad política (de las autoridades municipales) de respetar los procesos de instalación y no utilizar políticamente esta instancia. Es decir, entregar total autonomía y neutralidad al trabajo realizado.

La situación crítica está presente en la existencia de voluntad política y falta de recursos económicos, o al revés, en la existencia de recursos y una falta de voluntad de utilizar esta herramienta de manera adecuada en el sentido más amplio. Es decir, desde la entrega de independencia y objetividad, hasta la elaboración de reportes realmente útiles para la toma de decisiones de gestión local.

- ii. **Coordinación interna y externa:** Existen gobiernos locales que poseen una gran cantidad de datos y que son incapaces de compartirlos entre diferentes departamentos, generando situaciones que van desde la duplicación de esfuerzos, hasta la invisibilidad de información relevante para los fines y objetivos de su trabajo.

Lo mencionado es distinto a lo indicado en los factores críticos detectados en el inicio del presente apartado, ya que el primero trata la necesidad de intercambio de información con instituciones externas como policías, fiscalías, etc., en cambio éste, trata sobre los protocolos de distribución y utilización de datos e información entre departamentos o instancias pares municipales.

- iii. **Procesos de abordaje:** Tiene relación con la cultura tradicional de trabajo reactivo frente al delito desde las diversas instituciones, de las cuales los gobiernos locales no son la excepción. En este

contexto, el paso de abordaje desde la reacción a la prevención es fundamental. El problema radica, principalmente, en la necesidad de mostrar a la población – y desde una perspectiva de rentabilidad política – resultados en el corto plazo, abordando factores que no están a la base/causante del hecho delictivo o violento y por supuesto sin respetar los procesos temporales necesarios.

iv. Carácter barrial: Un factor importante son las especificidades de los barrios al interior de los territorios administrados por los gobiernos locales. Es decir, el diagnóstico comunal no necesariamente refleja la realidad de los diversos sectores o barrios, por lo cual se debe procurar no limitar las labores de análisis a las generalidades comunales sino focalizar por territorios y temáticas. Este punto es esencial de considerar, pues permite elaborar productos con una mayor especificación, entregando respuestas acertadas. Ahora bien, cuando se homologan todos los sectores, barrios y territorios de un municipio, se puede volver en un factor crítico dar respuesta o abordaje a los diversos problemas y territorios de manera estandarizada.

v. Manejo de expectativas: Este factor crítico se relaciona directamente con el anterior. Pues la creación de Unidades de Análisis u Observatorios en los gobiernos locales también genera expectativas internas (dentro del propio municipio) y externas (en la comunidad), de resultados en el corto plazo. Es así como a nivel interno se exigen diagnósticos e intervenciones, en ocasiones en tiempos demasiado reducidos, así como una demanda continua de información, estadísticas, y reportes que otras unidades consideran deben tener –aun cuando no siempre las saben interpretar, comprender y utilizar– para la realización de su trabajo cotidiano.

Ahora bien, considerando las expectativas de la comunidad, si estas unidades son presentadas con gran difusión comunicacional, la población esperará ver una reducción de la delincuencia o sentirse más segura en el corto plazo, y luego de un determinado tiempo de no percibir (podrían presentarse objetivamente, pero no ser percibidos por la comunidad) cambios sustantivos dejan de creer en la eficacia y necesidad de estas Unidades de Análisis, presionando de manera directa o indirecta por resultados concretos.

vi. Visualización de los productos de análisis del Observatorio a nivel interno y externo: Cuando los productos no son presentados adecuadamente, pueden ser percibidos como abstractos, demasiado académicos o alejados de la realidad. Esto dificulta la visualización y validación del trabajo y productos elaborados por el equipo de profesionales de La Unidad de Análisis u Observatorio, y de no abordarse adecuadamente se puede convertir en un factor crítico para el cumplimiento cabal de su rol – generación de análisis criminal – al interior de la organización municipal.

vii. Sistemas de registros internos insuficientes: Si bien se mencionó la deficiencia de los registros de información de policías, fiscalías y otras entidades, los municipios también reciben una cantidad significativa de antecedentes y datos que muchas veces no son registrados adecuadamente o simplemente no son registrados (denuncias o constancias de desórdenes, lugares de riesgo situacional, etc.) y que no deben ser ignorados, de lo contrario es posible considerarlo como un factor crítico, ya que esto corresponde a un insumo que se debe tener presente al momento de procesar antecedentes, analizarlos y convertirlos en información. Debe considerarse todas las fuentes posibles y un receptor importante es el propio municipio.

viii. La calidad de vida de la población como eje central: Es usual que el foco del análisis criminal a nivel local este dirigido a la detección de grupos o personas que generan conmoción social por los actos de violencia o delincuencia realizados en el territorio. Sin embargo, es fundamental considerar que el trabajo del análisis criminal está orientado a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

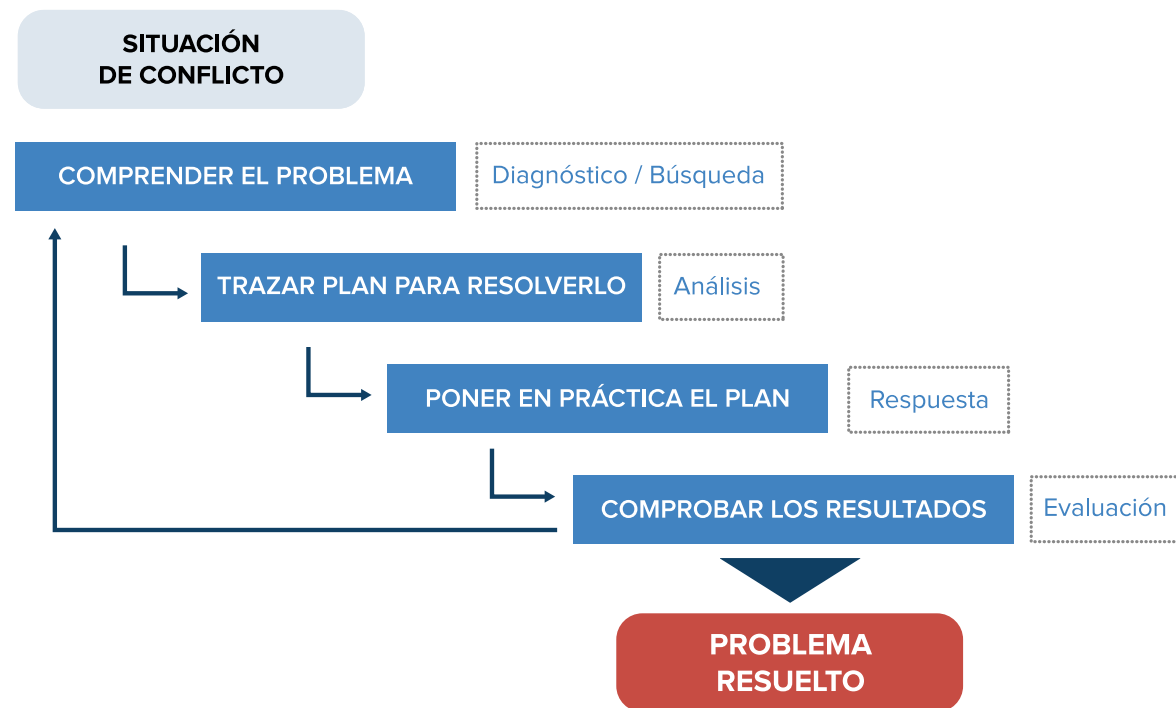
En este contexto, no es suficiente la generación de diagnósticos y propuestas de solución, sino también evaluaciones, sobre todo de impacto, que permitan “tomar el pulso” de la recepción y percepción de la población en base al trabajo realizado por los equipos de profesionales. El factor crítico se instala cuando el análisis es exclusivamente funcional a la reacción dando escasa importancia a la prevención e invisibilizando las causas que generan, no sólo los delitos, sino también la percepción de inseguridad (subjetiva).

RECOMENDACIONES

El rol del análisis en el nivel local es orientar la construcción de las hipótesis y la identificación de factores o situaciones que facilitan el delito, las violencias y la inseguridad, y apoyar la planificación de actividades orientadas a la solución y/o mitigación de problemas recurriendo a intervenciones de prevención social y situacional.

La metodología SARA (*Scanning, Analysis, Response & Assessment*) o la búsqueda, análisis, intervención, evaluación y confirmación, es un ciclo que puede ser virtuoso y fructífero para intervenciones basadas en la evidencia y reducción del riesgo de fracaso. Los analistas pueden jugar un rol importante en estos procesos.

Figura N°3: Proceso de la metodología SARA para la resolución de problemas



Fuente: Fundación Paz Ciudadana (2014). Manual de entrenamiento en Análisis Delictual: Procedimientos para el análisis y la reducción de delitos. Santiago de Chile.

Para asegurar aquello, existen recomendaciones y directrices de actuación que resultan de la experiencia y de los criterios definidos por organismos internacionales (Tudela, 2012). Éstas, recomiendan normas o estándares mínimos de funcionamiento, para apoyar el desarrollo armónico y apropiado de productos, profesionales y capacidades analíticas.

A continuación se presentan estándares de funcionamiento para los procesos y productos de una Unidad de Análisis municipal que se desprenden del análisis de las buenas prácticas presentadas y los estándares propuestos por la Asociación Internacional de Analistas Criminales (IACA):

i. **Planificación:** Incorporar el análisis criminal al flujo de actividades habituales de la organización, planificando con antelación la emisión de informes periódicos, temáticos (hitos conmemorativos, informe sobre casos de violación en zonas determinadas durante un periodo de tiempo específico, etc.), su presentación y evaluación.

Los analistas deben comprender el objetivo de su misión, definir el problema y planificar los recursos necesarios. Esto se hace y traduce en un plan de colecta o investigación y debe considerar las necesidades derivadas del problema de análisis.

ii. **Priorización:** Fortalecer la capacidad del análisis requiere una consideración adecuada expresada en el respaldo de los analistas en medios, infraestructura, tiempo, claridad de las instrucciones, reconocimiento del valor de sus productos, etc.

iii. **Generación de protocolos:** Deben existir protocolos que permitan estandarizar el proceso de gestión de información y análisis criminal. Asegurando que la calidad de este sea transversal a la organización.

iv. **Integración:** Mantener consideración del contexto en el cual el delito ocurre o una banda puede desarrollar conductas ilícitas, integrar diferentes tipos de conocimiento, técnicas, fuentes de información, etc.

v. **Capacitación:** Fomentar la implementación de planes de capacitación permanente –formación continua– de los analistas, y también de los tomadores de decisiones y usuarios de sus productos.

vi. Colección de datos: El análisis deberá ser a fondo y utilizar todas las fuentes disponibles. Un producto analítico deberá contener todos los datos pertinentes disponibles a través de fuentes y medios de que dispone el analista.

vii. Confiabilidad y validez: La información obtenida de todas las fuentes debe ser evaluada, y designada para determinar la confiabilidad de la fuente, validez del contenido y su relevancia.

viii. Evaluación: El desempeño de una Unidad de Análisis es clave, y en consecuencia, debe ser medido y/o evaluado sobre la base de las normas claras y conocidas. Rachel Boba (2000) recomienda determinar o monitorear:

- a. Lo que se produce.
- b. Los datos que están siendo utilizados.
- c. Cómo la información está siendo producida y utilizada.
- d. Quién está produciendo y usando la información.

ix. Sistemas informáticos de apoyo a la gestión de información y análisis criminal: Las organizaciones deben apoyarse de sistemas que faciliten el tránsito de almacenamiento y registro de datos, y el reporte automatizado, a procesos que permitan obtener información útil en el análisis criminal.

x. Generación de informes: Los productos del análisis deben acompañarse de datos integrados, de apreciaciones, de exámenes o evaluaciones, de conclusiones y recomendaciones.

Si corresponde, deberían desarrollar pronósticos o estimaciones; y, si es posible, modelos. Los documentos y reportes derivados del análisis deben adaptarse a las necesidades del usuario o destinatario.

A estos elementos, se suman los siguientes:

xi. Acceso de datos y antecedentes en tiempo real: Si bien es importante contar con datos e intercambio de antecedentes cualitativos y cuantitativos entre diversas instituciones, es necesario también, que ésta sea entregada oportunamente. Es decir, los gobiernos locales podrían a través de protocolos definidos, conseguir información de diversos incidentes, por ejemplo, la violencia intrafamiliar en el territorio. Sin embargo, si las denuncias

policiales –por ejemplo– llegan cada 30 días, la posibilidad de analizar y adoptar medidas pertinentes será tardía, aunque la información sea correcta.

Lo anterior se relaciona con las expectativas de la población en el desempeño de estructuras orientadas a estudiar y abordar los incidentes delictivos y violentos al interior del gobierno local.

xii. Formación de analistas: No es lo mismo que capacitar al personal de las Unidades de Análisis en metodologías de trabajo y análisis de datos. La creación de estas estructuras no busca generar información especializada con grandes sistemas de registro de datos, sino de formar profesionales capaces de realizar trabajo estadístico comprendiendo que tras las cifras existe una población afectada, sujetos por los cuales se debe proponer una alternativa de abordaje.

En definitiva, se espera que el analista no sea un profesional dedicado exclusivamente a desarrollar cálculos estadísticos, sino además, un conocedor de la realidad local desde la información y la experiencia, capaz de proponer opciones de abordaje de las problemáticas detectadas: Formación de profesionales analistas es un paso más allá de la capacitación profesional.

xiii. Promoción de análisis pertinentes: Tiene relación con la influencia en base a gestión de la seguridad, ya que el analista no sólo debe abordar temáticas de gestión de información, sino también la promoción de análisis de problemas existentes, identificando causas y tendencias; análisis estratégicos que apoyen la toma de decisiones en el mediano y largo plazo, sin dejar de lado el análisis táctico que permite dar respuestas inmediatas o en el corto plazo.

CONSIDERACIONES FINALES

La finalidad de generar análisis criminal en los municipios o gobiernos locales no se limita únicamente a identificar frecuencias y tipos de delitos, así como tampoco *hot spot* en mapas de la comuna ni patrones delictuales determinados. Su función va más allá, presentando y proponiendo opciones preventivas desde la perspectiva situacional y social –ya que no todos los incidentes, delitos o problemáticas relacionadas a la inseguridad en el territorio pueden abordarse desde un enfoque único– incorporando modelos de trabajo en la resolución de problemas.

Es menester visualizar la necesidad de los municipios de contar con mayores antecedentes y conocimientos de la realidad local y barrial, para adoptar las medidas pertinentes de corto, mediano y largo plazo, ocupándose de la prevención de delitos y violencias desde diversas aristas, teniendo siempre presente la necesidad de generar estrategias integrales e integradoras, en donde la comunidad afectada sea parte fundamental de la solución por medio de la coproducción de seguridad.

Finalmente, cabe señalar que para la gestión adecuada de la seguridad en los municipios, es requisito indispensable contar con voluntad política de abordar las problemáticas del territorio con los recursos necesarios, que permitan un acceso y producción adecuada de información para la toma responsable y óptima de decisiones estratégicas, que afectarán directamente la calidad de vida de los habitantes.

En este contexto, una Unidad de Análisis Criminal u Observatorio en un municipio, es un eslabón fundamental para el trabajo adecuado de datos y antecedentes, generación de información y proposiciones de abordaje de las problemáticas detectadas con indicadores de evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- Amador, J., (2014). *Estándares de trabajo para el análisis criminal en los gobiernos locales*. Secretaría de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl, Estado de México, México. (Inédito).
- Armijo, M., (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie de Manuales (69). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica (ILPES). Santiago de Chile.
- Baker, T., (2009). *Intelligence-led Policing: Leadership, Strategies, and Tactics*. Flushing, NY: Looseleaf Law Publications.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID, (2009). *Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana*.
- Boba, R., (2000). *Guidelines to Implement and Evaluate Crime Analysis and Mapping in Law Enforcement Agencies*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice.
- Boba, R., & Santos, R., (2011). *A Police Organizational Model for Crime Reduction: Institutionalizing Problem Solving, Analysis, and Accountability*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice.
- Celik, I., (2010). *Environmental, Organizational and Individual Determinants of Crime Analysts' problem-Solving Capacities: a Contingency Approach*. Ph.D. Dissertation, University of Texas at Dallas. Graduate Program in Public Affairs.
- Castillo, H., (2014). *Estándares de trabajo para el análisis criminal y la persecución penal eficaz desde las policías: Factores Críticos en Panamá*. Documento de apoyo a exposición mesa redonda. V Conferencia Internacional sobre Análisis Delictual y Persecución Penal. (Inédito)
- Chelini, A., (2014). *Estándares de trabajo para el análisis criminal y la persecución penal eficaz desde las policías: Factores Críticos en Santa Fe, Argentina*. Documento de apoyo a exposición mesa redonda. V Conferencia Internacional sobre Análisis Delictual y Persecución Penal. (Inédito)

- Gajardo, E., (2014) *Estándares de trabajo para el análisis criminal y la persecución penal eficaz desde las policías: Factores Críticos en Chile*. Documento de apoyo a exposición mesa redonda. V Conferencia Internacional sobre Análisis Delictual y Persecución Penal.
- Home Office, (2006). *Report into the police handling of the Yorkshire Ripper case*. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/publications/sir-lawrence-byford-report-into-the-police-handling-of-the-yorkshire-ripper-case>
- International Association of Crime Analysts – IACA, (2013). *Libro Blanco 2013-01, Comité de Estándares, Métodos y Tecnología (SMT)*.
- International Association of Crime Analysts – IACA, (2013). *RMS Technical Requirements of Crime Analysis* (White Paper 2013-01). Overland Park, KS. Recuperado de: http://www.iaca.net/Publications/Whitepapers/iacawp_2013_01_rms_requirements_for_crime_analysis.pdfhttp://www.iaca.net/Publications/Whitepapers/iacawp_2013_01_rms_requirements_for_crime_analysis.pdf
- International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts – IALEIA, (2012). *Guidelines for Starting an Analytic Unit*. Recuperado de: <http://www.ialeia.org/images/docs/las2012.pdf><http://www.ialeia.org/images/docs/las2012.pdf>
- International Association of Crime Analysts – IACA, (2008). *Exploring Crime Analysis: Reading son Essential Skills*. Recuperado de: http://www.iaca.net/exploringca/2ed/exploringca_frontmatter.pdfhttp://www.iaca.net/exploringca/2ed/exploringca_frontmatter.pdf
- International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts – IALEIA, (2004). *Law Enforcement Analytic Standards*. Recuperado de: <http://www.cops.usdoj.gov/files/ric/CDROMs/LEIntelGuide/pubs/LawEnforcementAnalyticStandards.pdf>
- Licate, D., (2010). *Innovations and organizational change in Ohio Police Departments*. Kent: Kent State University. Ph. D. Dissertation, Kent State University. Recuperado de: <http://etd.ohiolink.edu/send-pdf.cgi/Licate%20David%20A.pdf?kent1289880822>
- Mulatti, S., (2014). *Estándares de trabajo para el análisis criminal en los gobiernos locales*. Proseguridad, Municipalidad de lo Barnechea, Chile. (Inédito).
- ONU HABITAT, (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=73
- O'Shea, T., & Nicholls, K., (2003). *Crime analysis in America: Findings and Recommendations*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice. Recuperado de: http://www.cops.usdoj.gov/files/RIC/Publications/e03031891_web.pdf

- Osborne, A., & Wernicke, C., (2003). *Introduction to Crime Analysis: Basic Resources for Criminal Justice Practice*. Binghamton, NY: The Haworth Press.
- Pineda, O., (2014). *Estándares de trabajo para el análisis criminal y la persecución penal eficaz desde las policías: Factores Críticos en Colombia*. Documento de apoyo a exposición mesa redonda. V Conferencia Internacional sobre Análisis Delictual y Persecución Penal. (Inédito).
- Porter, M., (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Free Press, New York.
- Ratcliffe, J., (2007). *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information, Management for Law Enforcement Leaders*. Washington, D.C.: The Police Foundation. En: Johnson, Ch., (2008). *Information sharing among cops: progress & barriers witnessed in a case study of the h.i.t.s. program in Washington State*. Washington State University, Department of Political Science.
- Ratcliffe, J., (2008). *Intelligence-Led Policing*. Cullompton, U.K.: Willan Publishers.
- Townsley, M., & Pease, K., (2002). *How efficiently can we target prolific offenders?*. *International Journal of Police and Management*, 4(4) 323-331.
- Tudela, P., (2010). *Análisis Delictual: Enfoque y metodología para la reducción del delito*. Fundación Paz Ciudadana - IACA, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/analisis-delictual-enfoque-y-metodologia-para-la-reduccion-del-delito/>
- Tudela, P., (2012). *Análisis delictual y buenas prácticas en Sudamérica: Lecciones y retos*. En: Tudela, P., (Ed). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2012*. (pp.7-22). Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina/>
- Tudela, P., (2013). *Estándares de trabajo en una unidad de análisis delictual: asegurando la eficacia en la persecución penal*. En: Varela, F., (Ed.). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Santiago de Chile.. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina-2013/>
- Tudela, P., (2014). *Análisis criminal: factores críticos para una mayor eficacia en la prevención y persecución penal*. En: Guajardo, C., (Ed.). *Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2014*. Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina-2014/>
- Varela, F. (Ed.) (2012). *Análisis criminal: Técnicas y metodologías para la reducción del delito*. Fundación Paz Ciudadana - IACA. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/analisis-delictual-tecnicas-y-metodologias-para-la-reduccion-del-delito/>

- Zechmeister, E., (Ed.), (2014). *The political culture of democracy in the Americas, 2014: Democratic governance across 10 years of the Americas Barometer*. USAID, Diciembre de 2014, Recuperado de: http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_121914_W.pdfhttp://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_121914_W.pdf
- Zechmeister, E., (2014). *La cultura política de la democracia en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas – Resumen ejecutivo*. Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2014, Número 108. Recuperado de: http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO908es_v3.pdf

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia

Valenzuela Castillo 1881, Providencia | Fono: +56 2 2363 38 00 | fpc@pazciudadana.cl

[@fpciudadana](https://twitter.com/fpciudadana) [f /fundacion.pazciudadana](https://www.facebook.com/fundacion.pazciudadana)

www.pazciudadana.cl