

BUENAS PRÁCTICAS
PARA EL ANÁLISIS
DELICTUAL EN
AMÉRICA LATINA



2 0 1 4



MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA





Editor
Carlos Guajardo García.

Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2014.

Primera edición Julio 2014.
Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual N° 243530

I.S.B.N.: 978-956-7435-22-7

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

Diseño y Diagramación:
roxana.moralesparra@gmail.com

Nota: Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la de Fundación Paz Ciudadana.

BUENAS PRÁCTICAS
PARA EL ANÁLISIS
DELICTUAL EN
AMÉRICA LATINA



2 0 1 4



MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA



05 Introducción

11 Análisis criminal: Factores críticos para una mayor eficacia en la prevención y persecución penal
Patricio Tudela Poblete
Director de Análisis y Estudios, Fundación Paz Ciudadana

23 Buenas Prácticas sobre Análisis Delictual en los Gobiernos Locales

25 Unidad técnico metodológica: Uso y manejo de la información en el centro de la gestión en seguridad
Jacqueline Lozano T.
Manuel Bustamante M.
Dirección de Seguridad Ciudadana, Municipalidad de Peñalolén

37 Estrategia y análisis táctico policial para hacer frente al robo de vehículos en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México
José Jorge Amador Amador, Miriam López Pérez, Edith Granados Balderas, Antonio Amador Arellano
Dirección de Seguridad Pública Municipal – Nezahualcóyotl

53 Buenas Prácticas sobre Análisis Delictual en las Policías

55 Evaluación del accionar policial de prevención: Una propuesta adaptando el análisis del umbral para el barrio Guadalupe de la Ciudad de Santa Fe, Argentina
Sub Oficial Mg. Ariel A. Chelini
División Análisis Criminal, Unidad Regional I. Policía de la Provincia de Santa Fe, Argentina

71

Plan integral policial para la seguridad del ciudadano “Corazón Verde”
Coronel Fabián Laurence Cárdenas Leone, Coronel Olga Lucía Pineda Ortiz, Mayor Hernando Vallejo Valencia, Subteniente Alexander Mejía Franco, Intendente Luis Eduardo Pulido Díaz, Asesora Sonia Liliana Montañez Merlo, Policía Nacional de Colombia

89

Metodología operacional para la reducción de los delitos de mayor connotación social en la comuna de Cerro Navia
*Mayor Víctor Hugo Blanco Romero
Carabineros de Chile, 45° Comisaría Cerro Navia*

107

Modelo de análisis de inteligencia criminal estratégico para la desarticulación de grupos delictivos en el territorio
*Rodrigo Marey Quintana, Daniel Figueroa Abarzúa
Policía de Investigaciones de Chile*

121

Análisis delictual para una convivencia pacífica en Viejo Veranillo y Samaria-Sinaí, Ciudad de Panamá
*José Hernán Castillo, Policía Nacional de Panamá
Damaris Díaz Szmirnov, Universidad de Panamá*

141

Buenas Prácticas sobre Análisis Delictual y Persecución Penal en Fiscalías o Ministerios Públicos

143

Grupo de gestión de información: Consolidación, articulación y estandarización de la investigación penal en contexto
*Héctor Andrés Córdoba Manrique, Héctor Manuel Medina Rendón, Sergio Orjuela Ruiz
Dirección Nacional de Análisis y Contextos, Fiscalía General de la Nación, Colombia*

157

Planes de persecución penal: Una estrategia intersectorial para enfrentar el delito
*Julio Contardo Escobar, Camilo Giusti Pérez
Fiscalía de Chile - Fiscalía Regional del Biobío*

173

El registro de femicidio del Ministerio Público: Herramienta de análisis para la incidencia en política pública en materia de violencia de género
Juan Huambachano Carbajal, Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, Perú

Introducción

El análisis delictual es una actividad determinante en el éxito de las estrategias de reducción del delito. Las buenas prácticas examinadas y seleccionadas en el marco de los concursos de buenas prácticas de análisis delictual de los años 2012, 2013 y 2014 confirman que el análisis del delito, en sus diversos tipos, es una necesidad y una herramienta fundamental. Con certeza se puede afirmar que sin análisis es poco probable lograr un actuar exitoso contra el crimen y la violencia y que, sin equipos interdisciplinarios y modelos de trabajo óptimos para esta labor en las organizaciones aumenta la probabilidad de fracaso, repitiendo o replicando estrategias y procedimientos de prevención, policiales y persecutorios que no logran reunir o mostrar evidencia de su eficacia.

Por otra parte, la transferencia de buenas prácticas en y entre las instituciones de seguridad y de justicia sigue siendo escasa en América Latina. Por esta razón, Fundación Paz Ciudadana, con la colaboración de la International Association of Crime Analysts (IACA) y el auspicio de Motorola Solutions Foundation, durante el año 2014, convocan a participar en el “III Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Análisis Delictual”, realizan el “IV Taller de Entrenamiento en Análisis Delictual: Procedimientos para el Análisis y la Reducción de Delitos” y la “V Conferencia Internacional sobre Análisis Delictual y Persecución Penal”.

Este libro presenta diez experiencias exitosas o prometedoras en análisis delictual asociadas a estrategias de reducción del delito que han sido desarrolladas por policías, ministerios públicos o fiscalías y gobiernos locales o municipalidades en América Latina y que fueron seleccionadas en el III Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Análisis Delictual. En esta versión participaron 36 propuestas provenientes Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Panamá, Perú y Venezuela en tres categorías: policía, fiscalías y municipios.

Las buenas prácticas confirman que un buen análisis está en la base de las estrategias exitosas de contención y de reducción del delito, de forma tal que mal podría avanzarse en esa dirección prescindiendo de la promoción de esta labor, y sin apostar a generar capital humano, estructuras y condiciones organizacionales óptimas y estándares de trabajo, para un mejor provecho de los productos del análisis del delito.

Desde comienzos de esta década, el análisis del delito ha ganado cada año mayor protagonismo y despertado mucho interés en organismos públicos y privados, dejando de ser una tarea que –de manera tradicional y reduccionista– se entendía como una función casi exclusiva de la policía. Hoy, es materia de interés tanto de autoridades que tienen a su cargo la política criminal, por ejemplo las fiscalías de Colombia, Chile, Perú y otros ministerios públicos de América Latina, como también se observa una inclinación por desarrollar el análisis delictual en los gobiernos locales. De esta forma, los observatorios de seguridad local, empleando herramientas de la ciencia del delito, comienzan a empoderarse y transformarse en coproductores de la seguridad en los municipios. En ambos casos –fiscalías y gobiernos locales– se trata de un proceso emergente que debe continuar y recibir el apoyo que amerita.

Además, como lo muestran las buenas prácticas seleccionadas en el marco del III Concurso Internacional 2014, el análisis no es una actividad referida sólo a estadísticas, gráficas y tablas. Los productos y servicios del análisis delictual sirven para la toma de decisiones en distintos niveles y contextos, de acuerdo a las respectivas misiones institucionales, necesidades y propósitos específicos, e independiente del perfil del análisis, el denominador común siempre es reducir los delitos, violencias e inseguridades.



Otro enfoque, es el vínculo entre análisis delictual y gestión, que impacta desde el momento de la recolección de los datos: el analista puede y debe reunir antecedentes no sólo para monitorear el crimen y las incivildades, sino también lo que su organización hace y describir cómo esto impacta sobre el problema a reducir. Así, hoy el análisis se vincula con la necesidad de estrategias de reducción apoyadas en evidencia científica respecto de lo que sirve y lo que no.

Un buen análisis ayuda a reunir evidencia sobre qué estrategias policiales sirven y por qué otras no. Ejemplo de esto es la práctica presentada por la Policía de Santa Fe, Argentina, la cual ayuda a evaluar de manera más objetiva las tareas de prevención y fomentar el trabajo conjunto con los vecinos del barrio. Por otra parte, la experiencia desarrollada en la 45ª Comisaría Cerro Navia de Carabineros de Chile, Región Metropolitana, emplea el análisis para identificar y definir las necesidades de los servicios policiales, tendiente a disminuir las cifras delictuales. Asimismo, en Ciudad de Panamá, la Policía Nacional debió superar los obstáculos para una óptima gestión de información, tuvo que generar indicadores nuevos y acercarse a la evaluación ciudadana.

En los tres casos descritos, el análisis delictual crea la oportunidad de medir los efectos que tiene el trabajo policial de prevención. No obstante, se evidencia la necesidad de sumar otros indicadores de resultado para observar y confirmar un correlato entre la actividad policial y el impacto logrado en el problema y en los beneficiarios, y no tan sólo en los sistemas de registro institucional, como bien insinúa una de las prácticas policiales seleccionadas.

En la actualidad, los analistas están llamados a apoyar a sus organizaciones para que esas estrategias mejoren y sean más eficaces. El Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano “Corazón Verde” (PIPSC-CV) de la Policía Nacional de Colombia revela aún más el potencial y poder vinculante del análisis en y entre las reparticiones de la policía y otros agentes estatales. Por lo que, más allá de la creación de unidades de análisis en cada jurisdicción, se hacen diagnósticos, se identifican los problemas, los factores incidentales de la cadena de fenómenos criminales y se reconoce su alcance a nivel local, regional y nacional, construyendo una lectura estratégica de las estructuras delictuales. En gran medida esto es fruto de un cambio y de la priorización del análisis en la estrategia persecutora de la Fiscalía General de la Nación de Colombia. En efecto, la necesidad de un nuevo modelo de investigación penal que permita dar cuenta del funcionamiento de crímenes complejos con multiplicidad de actores y de delitos cometidos, derivó en la creación de la Unidad Nacional de Análisis y Contexto (2012), que –luego de una reforma interna– fue elevada a la categoría de Dirección Nacional de Análisis y Contexto.

La labor de análisis precisa estándares que aseguren calidad, eficacia y oportunidad. El ente persecutor de Colombia enseña cómo la creación de un Grupo de Gestión de Información (abocado a facilitar la comunicación directa entre grupos evitando silos organizacionales, a generar economías de escala estandarizando procesos, formulando y desarrollando estrategias para la consulta de información dispersa, y a valorar estratégicamente la información disponible) es un proceso clave para un análisis de mayor calidad, eficaz y oportuno.

El modelo de análisis de inteligencia criminal y estratégico para la desarticulación de grupos delictivos en el territorio, corresponde a la práctica presentada por la Policía de Investigaciones de Chile, la cual ejemplifica cómo una policía abocada a la investigación de delitos, puede –gracias al análisis delictual– establecer prioridades, enfocarse en delincuentes prolíficos y hacer economía de escala en los esfuerzos de la policía, siendo un buen tratamiento de datos y la búsqueda de relaciones entre infractores, casos y circunstancias (patrones) la actividad principal y clave del analista.

En paralelo, la práctica del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público del Perú, que muestra cómo la persecución penal se puede alinear –gracias al análisis delictual– con una política pública para abordar la violencia de género, confirma la necesidad de desarrollar sistemas y flujos de datos y antecedentes en y entre instituciones de seguridad y de justicia para enfocar el actuar de la organización y priorizar la respuesta a la demanda de la sociedad.

Ese concepto es complementario al que revela la práctica desarrollada por la Fiscalía Regional de Biobío del Ministerio Público de Chile, que apuesta a complementar la investigación de un caso con una mirada integral del problema delictual, que involucra el aporte que pueden entregar otros servicios públicos, víctimas y miembros de la comunidad organizada. Cabe destacar que aquí emerge una mirada que vincula el análisis criminal investigativo con un concepto de gestión intersectorial y, en consecuencia, como herramienta para la coproducción de la seguridad en los territorios, aproximándose a una estrategia de persecución denominada *community prosecution*, la cual ha sido muy fructífera en Estados Unidos desde los noventa.

En el nivel local o municipal, este año –como en el anterior– se han identificado pocas buenas prácticas, ya que el diagnóstico indica que hay menor capacidad, profesionalización e institucionalidad en los municipios latinoamericanos para hacer análisis de los problemas de inseguridad en los territorios, para recomendar, diseñar, monitorear y evaluar estrategias enfocadas en prevención situacional y social.

De esta forma, la existencia de una unidad técnico metodológica para el uso y manejo de la información necesaria para la gestión en seguridad en los territorios, como es el caso de la comuna de Peñalolén en la Región Metropolitana, Santiago de Chile, confirma la necesidad de contar con elementos diagnósticos que contengan evidencia para definir estrategias acertadas a los problemas de inseguridad de la comunidad, especialmente cuando ésta se caracteriza por los niveles de victimización, la percepción de temor y el alto número de población infanto-juvenil envuelta en actividades delictivas, tanto como víctimas y como victimarios. Por su parte, el desarrollo del análisis táctico y estratégico en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, a través de la policía municipal, para abordar un problema de alta incidencia en la inseguridad de la comunidad pone sobre la mesa la relación entre análisis y prevención situacional.

En efecto, el binomio gobiernos locales y análisis criminal está todavía en construcción. Son conocidos los casos de los observatorios de seguridad local en algunas ciudades latinoamericanas, pero un diagnóstico en el marco del V Encuentro Internacional y VIII Nacional de la Red de Observatorios y Centros de Investigación del Delito lleva a la convicción sobre la urgente necesidad de transitar desde la acumulación de datos (cifras) a la generación de información para tomar decisiones oportunas sobre la situación en los territorios (focalización), así como girar desde la promoción de observatorios a la generación de unidades de análisis del delito y la violencia en distintos niveles y tipos (foco) para maximizar la eficacia y la rentabilidad social del esfuerzo de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada.

Finalmente, con el objeto de impulsar la fijación de estándares para un análisis o ciencia del delito más eficaz se incluye una propuesta de instrumento para identificar nudos críticos y factores determinantes de las capacidades y eficacia del análisis delictual en las organizaciones, el cual es producto del examen de estudios de diversos países, de entrevistas, de la observación de casos, y de la lectura de 23 casos seleccionados y calificados como “buena práctica” de análisis criminal. El modelo ayuda a comprender por qué se debe poner atención en las actividades primarias o principales, pero además en las de apoyo o secundarias, que no se debe pensar que la tecnología y el personal entrenado son suficientes, que se precisan normas, protocolos y estándares de trabajo, puesto que el impacto de

las estrategias de reducción no puede quedar subordinado a la existencia de recursos y en manos de la improvisación. En resumen, se sugiere que el análisis delictual no puede prosperar si se trabaja sólo una o dos de las seis dimensiones identificadas como claves para la promoción de la calidad y la eficacia y para el fortalecimiento de las organizaciones que lo precisan.

Aspiramos a que las experiencias lleven al lector de esta publicación a confirmar el estrecho vínculo entre el análisis delictual y la eficacia en la prevención, control y persecución del delito, emergiendo en el horizonte un reto que habrá que abordar: que las organizaciones que hacen y cuentan con estructuras para el análisis criminal deberán responder al escrutinio público (*accountability*). Un buen análisis del delito contribuye a la legitimidad social de las instituciones de seguridad y de justicia.

Fundación Paz Ciudadana agradece a cada una de las entidades ya citadas que han auspiciado y patrocinado este esfuerzo, especialmente a las instituciones, especialistas y analistas que concursaron, hicieron sus mejores esfuerzos por transcribir y sistematizar sus experiencias, aciertos y errores, y compartieron ese “conocimiento”, para que podamos contar con políticas de seguridad, estrategias de persecución penal sólidas y apoyadas en el análisis del delito.

Hace un tiempo, sostuvimos, a modo de corolario, que comprender el delito es clave para actuar sobre él, hoy podemos agregar que observar la eficacia y la calidad de los servicios y productos del análisis del delito en las instituciones, permite vislumbrar cuánto realmente están impactando las estrategias y directrices de acción en la reducción de la inseguridad en las ciudades de América Latina.

*Patricio Tudela (Ph.D.)
Director de Análisis y Estudios
Fundación Paz Ciudadana*



ANÁLISIS CRIMINAL: FACTORES CRÍTICOS PARA UNA MAYOR EFICACIA EN LA PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL

Patricio Tudela Poblete¹

Introducción

El tratamiento de datos para el análisis del delito -ya sea en función de la prevención, control o la persecución penal- muestra diferencias, pero principalmente semejanzas en los procesos y capacidades desarrolladas en las instituciones, especialmente en los factores determinantes del éxito. Promover el análisis criminal o la ciencia del delito en las instituciones de seguridad y de justicia en Chile y América Latina ha hecho posible capacitar, diseminar know how, compartir experiencias y también apoyar el modelamiento y generación de unidades de análisis. En el último tiempo se ha vuelto una necesidad para policías, fiscalías o ministerios públicos, gobiernos nacionales y locales contar con modelos de trabajo, con perfiles de competencias, roles, productos e indicadores de eficiencia, eficacia y de calidad.

Aquí se analizan las principales dificultades para el análisis criminal y se identifican los factores críticos que restan valor al producto y los procesos de trabajo. También se presenta una matriz de revisión o examen que ayuda a identificar y promover condiciones mínimas y necesarias para un eficiente proceso de gestión de la información y, de esta forma, si una organización genera condiciones óptimas para asegurar eficacia en la producción de información criminológica útil para encausar u orientar decisiones tácticas, estratégicas, operativas, administrativas e investigativas en las instituciones de seguridad y de justicia, es decir, si el análisis criminal o ciencia del delito tienen posibilidades de mejorar o prosperar en la organización, transformándose la gestión de información y el análisis criminal en valores para la organización (fortalecimiento).

La gestión de información no es sinónimo de análisis del delito. Ambas actividades están estrechamente relacionadas. Se trata aún de un binomio en construcción en diversas instituciones. Ese tránsito -de los datos a la información para un análisis criminal 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 herramienta 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 se persevera en el esfuerzo.

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 quad non*, es decir, necesarias y esenciales.

1- Ph.D. en Antropología (Alemania), Máster en Dirección y Gestión de la Seguridad (España) y Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana, Chile. ptudela@pazciudadana.cl

2- En 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 (*out put*), 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.

Dificultades para un análisis del delito más eficaz

A partir de los antecedentes recopilados en estudios de diversos países, de entrevistas y la observación de casos³, 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, en el marco de la colaboración entre Fundación Paz Ciudadana de Chile, la *International Association of Crime Analysis* y *Motorola Solutions Foundation*), es muy útil detenerse a examinar los principales 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 diferentes instituciones. Algunas de estas dificultades ya han sido expuestas (Tudela 2012b y 2013b).

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 no consideradas en las etapas o fases que generan valor y eficacia en los productos de análisis.

Se detectan cinco factores que pueden calificarse como causas principales o campos escasamente desarrollados en⁴:

- I. Insuficientes herramientas tecnológicas para el análisis.
- II. Insuficientes capacidades y competencias (ausencia de personal entrenado).
- III. Inexistencia de una política integradora entre diferentes instituciones involucradas.
- IV. Inexistencia de priorización a favor del análisis criminal, según tipos y necesidades.
- V. Insuficientes antecedentes o datos (en calidad y cantidad), provenientes de las policías, fiscalías y otros organismos nacionales y locales, para el análisis criminal.

Estos cinco factores generan una situación que puede calificarse, a su vez, como “escasa capacidad y debilidad en la gestión de información para análisis criminal en la organización”. Es decir, actúan como causas probables o potenciales que desencadenan un escenario organizacional / interno no alineado con el propósito (el análisis como herramienta / producto para una mejor toma de decisiones relativas a la reducción del delito y los problemas de inseguridad).

Por otra parte, se pueden identificar, a su vez, al menos 15 efectos o consecuencia negativas, como se describe a continuación en la figura 1: **Principales causas y dificultades para el análisis criminal en las organizaciones.**

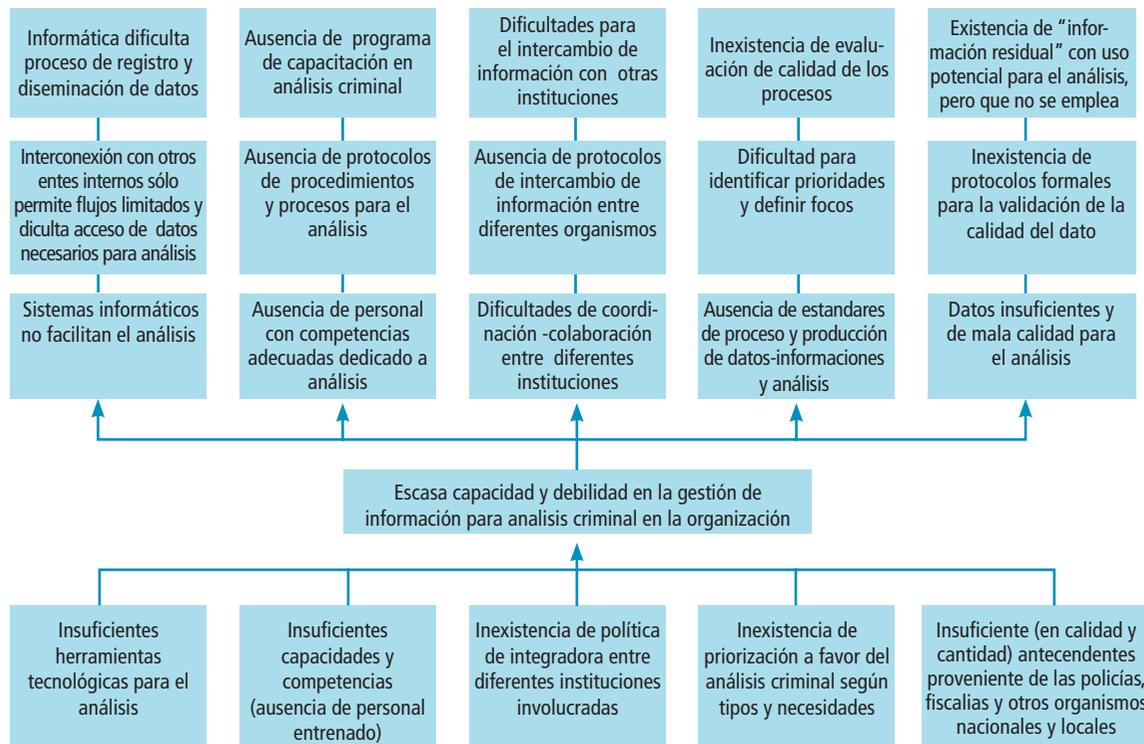
De acuerdo a lo señalado, es fundamental abordar una estrategia de mejora que permita fortalecer el análisis criminal en las organizaciones. Para que ello suceda se debe contar con un modelo de análisis de la situación que permita una estrategia de cambio y mejora continua.

3- Es 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 y Santos, 2011; Celik, 2010; O’Shea y Nicholls, 2003; Osborne y 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.

4- La importancia o incidencia puede ser relativa y variar de una organización a otra. La valoración dependerá de un examen situacional.

FIGURA N° 1.

Principales causas y dificultades para el análisis criminal en las organizaciones.



Fuente: Elaboración propia.

Enfoque

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 (Tudela, 2012a), así también de la adopción o seguimiento de un conjunto de estándares (Tudela, 2013a). 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 estándares⁵, en realidad, en la mayoría de los casos es más relevante la existencia de condiciones mínimas necesarias.

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 información⁶ que están en la base de los distintos tipos de análisis que pueden llevar a cabo las instituciones y sus unidades de análisis criminal. 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.

5- Planificación, dirección, colección, seguimiento de la colecta de datos, marco regulatorio o normas jurídicas, evaluación, filtro, precisión analítica, análisis computarizado, contenido del producto del análisis, resultados del análisis, plan de divulgación, informe de análisis, formato, calificación de la fuente, competencia para informar o testificar, retroalimentación y evaluación del producto (Tudela, 2013a:22-24).

6- Gestión de información es el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar adecuadamente la información producida, recibida o retenida por la organización en el desarrollo de sus actividades. Se inicia con una buena gestión de la documentación y alcanza hasta la existencia de mecanismos que permiten acceder a ella de forma oportuna, confiable y válida. Actividades que caracterizan este campo son recolección y procesamiento para la administración y el acceso (creación de bases de datos); los registros, frecuentemente entendidos como atributos que ayudan a describir situaciones, hechos u objetos de la realidad, que el investigador busca, recoge u obtiene de un archivo (digital o documental).

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 análisis como actividad y como producto para la toma de decisión en los contextos ya señalados. De esta forma, de la lectura de las buenas prácticas postuladas, del análisis de reportes de evaluación sobre estrategias en la policía y en los ministerios públicos o fiscalías es posible identificar factores críticos que será necesario enfrentar y superar para sustentar y generar procedimientos y condiciones de ejecución que apoyen el análisis criminal en sus distintas formas.

Este diagnóstico contiene un análisis de un grupo de actividades que se consideran relevantes para pasar del dato a información útil para tomar decisiones. El análisis pretende identificar si, efectivamente, hay una agregación de valor en cada una de estas actividades o si se producen factores críticos que merman la eficiencia de los procesos. Luego, los factores críticos se presentan empleando un diagrama causa/efecto o variante del Ishikawa.

Marco conceptual

El análisis del delito o análisis criminal es una herramienta o proceso sistemático de producción de datos, informaciones y conocimiento “criminológico”, orientado según los principios de la pertinencia y la oportunidad, que se inicia con la búsqueda e identificación de correlaciones entre datos y conjuntos de datos, por ejemplo, relativos a incidentes y hechos criminales y los patrones de ocurrencia, que sirve para orientar el esfuerzo de prevención y persecución (medios y decisiones) y mejorar, entonces, la respuesta ante la demanda y requerimientos de seguridad y justicia.

La práctica y la innovación en organizaciones que comienzan a desarrollar modelos de gestión de análisis y unidades de análisis criminal obedecen a la constatación de que:

- (a) Sin análisis delictual (en sus diversos tipos), no hay mayor efectividad en la reducción del delito y en la solución de problemas de inseguridad.
- (b) El análisis del delito en diagnósticos, el diseño de estrategias *ad hoc* y su evaluación para apoyar decisiones basadas en la evidencia que acumulan las organizaciones (gestión de conocimiento) es clave.
- (c) El análisis delictual, esto es, una buena gestión y desempeño de un analista, aporta mayor valor -reduciendo incertidumbre y colectando evidencia para el aprendizaje organizacional- a las acciones de prevención y persecución penal, mejorando la eficacia y legitimidad social de las instituciones de seguridad y de justicia.

De esta forma, el análisis delictual 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. En consecuencia, el análisis está en la base de una estrategia de reducción del delito (independiente de sus formas específicas y de quienes lo realizan) y la búsqueda de soluciones.

Cualquiera sea el tópico, campo o naturaleza, las políticas de reducción del delito precisan actuaciones orientadas y basadas en la evidencia. En este contexto, el análisis del delito se transforma en una

herramienta necesaria y más poderosa aún.

De acuerdo a Tilley y Laycock (2010), no es posible reducir brechas en prevención, control y persecución penal, intentando mejorar la eficacia ante el delito, sin la ciencia del delito o el análisis de éste. Por otra parte, sabemos que las estrategias de reducción del delito suponen una cuota importante de esfuerzo en mejorar la gestión de información y de conocimiento, especialmente en materia de análisis del delito (O'Shea y Nicholls, 2003).

El análisis del delito es, en esencia, un generador o motor para la proactividad en las organizaciones, ya que persigue constatar qué está ocurriendo o qué ha ocurrido. Si 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 hechos o situaciones que generan inseguridad en la población sigan ocurriendo. Es decir, obedece a un fin proactivo en la sociedad: aportar elementos de juicio para reducir el delito, ya sea 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 de operaciones y análisis administrativo el cumplimiento de las funciones de una institución.

¿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.*

Lo que se pretende averiguar es cuáles son las condiciones desfavorables, pues ello ayudará a determinar y explicar una eventual escasa capacidad de gestión de información con fines analíticos, alineados con el propósito de reducir el delito y las conductas que generan inseguridad objetiva (oportunidades para la victimización por crimen, violencias recurrentes, focos delictuales en los territorios, organizaciones delictuales, entre otros).

La hipótesis anterior se apoya en un modelo de examen. En efecto, la aplicación del modelo teórico económico de Michael Porter, 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 Criminal, cabe tener presente que un examen de este tipo se justifica en tanto se vincula a la gestión de una organización y es considerada una poderosa herramienta para la planificación estratégica minimizando costos. 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 ha agregado el pensamiento sistémico que 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.

Cadena de valor y análisis criminal

La cadena de valor ayuda, entonces, a determinar las actividades o competencias distintivas⁷ 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 descansan 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.

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 de éstos, 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, en las actividades primarias se incluyen los siguientes campos de actividad:

- I. Actividades de servicio: se refiere a todas aquellas acciones, procesos o directrices de actuación que se deben realizar al inicio o toma de conocimiento de 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.

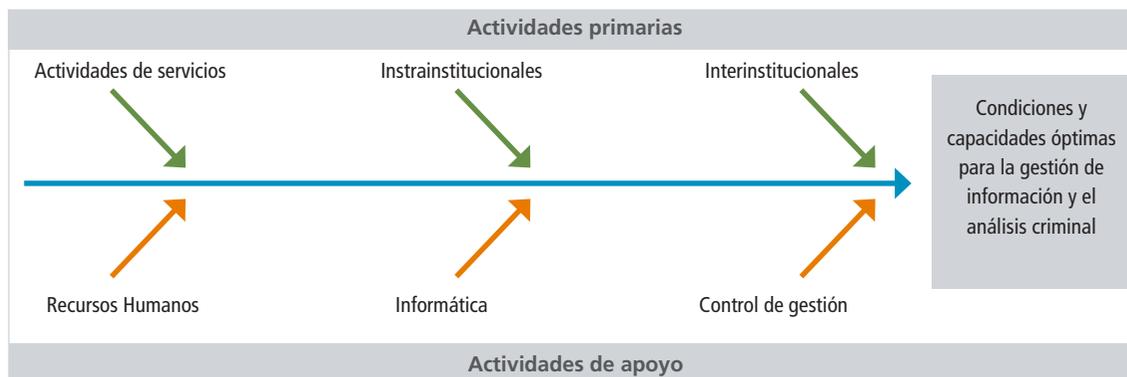
7- Se trata de aquella actividad capaz de generar valor y que resulta necesaria para establecer una ventaja competitiva beneficiosa para la organización. Las competencias distintivas se determinan mediante análisis de la cadena de valor, que permiten conocer que actividades son necesarias para satisfacer 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.

Mientras que en las actividades de apoyo se identifican:

- 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 la investigación.

FIGURA N° 2.

Actividades primarias y de apoyo para un óptimo análisis criminal en una organización.



Fuente: Elaboración propia.

La figura anterior, diagrama de Ishikawa o de causa y efecto, permite visualizar en forma sistemática, las causas primarias, secundarias, terciarias, etc. de 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 / justicia. Como se señaló, si existen o conjugan los factores mínimos necesarios se tendrá un efecto determinado o positivo: "Capacidades óptimas para la gestión de información y el análisis criminal".

La revisión de casos, documentados y la observación y entrevista a miembros de distintas organizaciones, considerando también estándares recomendados (Boba, 2000; IALEIA, 2012; IACA, 2013; Tudela, 2013a), permite identificar 40 atributos que se estiman necesarios y que generan valor al proceso. Por su parte, se identifican 50 situaciones observadas o informadas que actúan negativamente sobre el proceso de análisis.

CUADRO N° 1.

Comparativo de factores facilitadores e impacto potencial negativo según actividades primarias y de apoyo.

Actividades primarias	Presencia de factores facilitadores pueden detectarse a partir de la observación o constatación de la existencia de:	Ausencia de factores facilitadores pueden tener impacto potencial negativo del siguiente tipo:
Actividades de servicio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protocolos de gestión de información desde el ingreso de un caso, denuncias o requerimiento de servicio 2. Protocolos de procedimientos de tratamiento de datos en etapas de: <ol style="list-style-type: none"> I. Recepción. II. Registro de datos. III. Clasificación. IV. Asignación. V. Disseminación 3. Protocolos que describan los procesos de validación de datos, y que permitan asegurar calidad y confiabilidad de estos (auditoría). 4. Directrices para el tratamiento de casos que se alejan de la norma o casos frecuentes. 5. Directriz y lineamiento en favor del análisis criminal en la organización desde el momento de la captura del dato. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño inapropiado en el ingreso y no alineado con las necesidades de análisis (dificultades de acceso a los datos) . 2. Ingreso y tratamiento de datos sólo favorece cumplimiento administrativo. 3. Riesgo de pérdida de datos, si el registro de datos no se acompaña de la consultas esenciales (caracterización integral de los sucesos). 4. Generación de "información residual" desde el ingreso del caso. 5. Confiabilidad y calidad de los registros institucionales no son reconocidos por los usuarios del sistema. 6. Incapacidad para actuar debidamente cuando se reconocen situaciones particulares o excepcionales. 7. Ausencia de un proceso formal de análisis y de protocolos que permitan el procesamiento de los datos para su transformación en información relevante. 8. Pérdida de datos potencialmente relevantes desde el inicio o ingreso. 9. Falta de estándares de calidad de los procesos (mala calidad de los datos ingresados, escasas instancias de validación).
Actividades intra-institucionales	<ol style="list-style-type: none"> 6. Política de promoción para la generación y gestión de información en la organización. 7. Política y directrices de priorización del análisis criminal como herramienta de apoyo a la gestión de la institución. 8. Modelos definidos y conocidos de gestión de análisis según tipos y objetivos. 9. Diseño de flujos y procesos que facilitan la circulación y el acceso entre unidades / reparticiones en la organización. 10. Protocolos de análisis que permitan el procesamiento de los datos para su transformación en información relevante. 11. Instancia de asesoría técnica a unidades de análisis. 12. Unidad de coordinación en el nivel superior. 13. Direccionamiento estratégico oportuno de la(s) unidad(es) de análisis. 14. Directiva de priorización del análisis. 15. Mecanismos de retroalimentación (<i>top-down</i>) para mejora continua. 	<ol style="list-style-type: none"> 10. Falta de alineamiento del análisis con las prioridades estratégicas de los decisores o autoridades internas (usuarios). 11. El análisis se entiende como una actividad anexa o no relevante. 12. Desconocimiento o falta de comprensión del potencial del análisis como herramienta de apoyo a la gestión y misión institucional. 13. Limitaciones para la consulta de datos por razones administrativas. 14. Dificultades para que los datos circulen al interior de la organización. 15. Analistas y unidades con un rol estratégico no acceden oportunamente a los datos. 16. Excesiva compartimentación de datos impide procesos eficientes de análisis. 17. El tratamiento de los datos es improvisado y aleatorio. 18. Duplicación de esfuerzo de análisis. 19. Riesgo de subutilización de experticia de unidades especializadas. 20. Subutilización de los productos analíticos en la organización. 21. Analistas desconocen utilidad de sus servicios para los usuarios / usuarios no informan impacto o resultado de los productos del análisis.

Actividades inter-institucionales	<ul style="list-style-type: none"> 16. Protocolos de intercambio inter-agencias de datos. 17. Normas de acceso a información <i>on line</i>. 18. Normas de remisión / entrega de datos con otros organismos. 19. Normas de diseminación de productos de análisis. 20. Directrices de coordinación inter-agencias. 21. Mecanismos de aseguramiento y protección de datos, informaciones y reportes. 22. Parámetros comunes para cargar los datos en los sistemas de registro. 23. Existe sistema de información integrado inter-agencia. 	<ul style="list-style-type: none"> 22. Escaso intercambio de antecedentes entre instituciones. 23. Conductos regulares son ineficientes. 24. Sobrevaloración de la experiencia y de relaciones sociales pavimenta solicitudes informales de antecedentes. 25. Riesgo de empleo de datos de fuentes no confiables o no validadas. 26. Ingreso de datos "pobres" o con errores dificulta procesos y recuperación de los datos para el análisis. 27. Registros institucionales no sirven a las necesidades de órganos externos. 28. No existe interconexión con otras instituciones que son fundamentales en la recopilación de datos.
-----------------------------------	---	--

Actividades de apoyo	Existencia	Ausencia – impacto potencial negativo
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> 24. Perfil de analistas definido (habilidades, competencias). 25. Perfil de cargo (roles y tareas). 26. Política de contratación del personal que se desempeña como analista. 27. Programa de entrenamiento. 28. Política de capacitación y especialización continua. 29. Carrera funcionaria. 30. Perfil interdisciplinario del equipo de análisis. 	<ul style="list-style-type: none"> 29. Competencias insuficientes para análisis. 30. Motivación y clima laboral adverso. 31. Criterios de elección, promoción y calificación subjetivos y sin fundamento técnico. 32. Ausencia de capacitación en análisis criminal. 33. Aprendizaje improvisado. 34. Rotación del personal. 35. Sobrecarga laboral. 36. Dotación insuficiente. 37. Inadecuada estimación de demanda de competencias. 38. Escasez o desconocimiento de buenas prácticas duplica el esfuerzo del analista.
Control de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> 31. Estructura de funcionamiento de la unidad de análisis. 32. Estándares para la evaluación del desempeño individual (sistema de calificaciones). 33. Matriz de marco lógico, identificación de indicadores de proceso, de resultado y de impacto de los productos y servicios de las unidades de análisis criminal. 34. Mecanismos y ciclos de evaluación de procesos y de resultados para la identificación / solución oportuna de problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> 39. Anomia, descoordinación y entropía en la unidad de análisis. 40. Duplicidad de tareas y funciones. 41. La falta de información, producto de la ausencia de medición, se traduce en la dificultad para producir alineamiento y el cumplimiento de los procesos. 42. Ausencia de mecanismos para la gestión de conocimiento e identificación de buenas prácticas a replicar.

<p>Informática</p>	<p>35. Diseño, implementación de equipamiento informático adecuado para proveer de servicios.</p> <p>36. Sistemas de apoyo que facilitan el tránsito del almacenamiento de datos a procesos para obtener información útil en el análisis criminal.</p> <p>37. Detección oportuna de necesidades tecnológicas y soluciones / aplicaciones informáticas estándar para la organización.</p> <p>38. Unidad de Desarrollo Informático alineada con estándares costo/eficientes de análisis de datos y administración de antecedentes.</p> <p>39. Desarrollo de sistema integral / central y de respaldo de datos e informaciones.</p> <p>40. Sistemas de registro tienen reglas de validación que aumentan la exactitud de los datos.</p>	<p>43. Herramientas tecnológicas disponibles no tienen cobertura adecuada en la organización.</p> <p>44. Sistema y tecnologías de apoyo a la gestión de información no responden a las necesidades de análisis.</p> <p>45. Estructura informática dificulta el proceso de registro de los datos, aumentando el costo asociado y errores en el proceso.</p> <p>46. Necesidad de tecnología "amigable" para apoyar los procesos, obliga al analista a crear aplicaciones y bases de datos anexas no vinculantes (ausencia de interfaces).</p> <p>47. Sistema de información institucional no responde a las necesidades, subvaloración de los registros del sistema, procesos de tratamiento de datos que son excesivamente complejos y confusos.</p> <p>48. Alta estandarización tecnológica reduce oportunidades para innovar en el análisis.</p> <p>49. Aumento del tiempo de registro, búsqueda de antecedentes y duplicación de tareas y costos.</p> <p>50. Desarrollo informático entendido únicamente para el registro y monitoreo de procesos, pero no para garantizar calidad y resultados.</p>
--------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Creación de un instrumento para el fortalecimiento del análisis criminal en las organizaciones.

A partir de lo expuesto, fruto de la revisión de casos observados y documentados, se obtiene una lista potencial de factores críticos / retos que apunta a la mejora de los procesos que hacen más eficiente y eficaz el análisis criminal en sus diversos tipos. Estos se pueden traducir en tres recomendaciones que pueden asumirse como herramienta de trabajo imprescindible y estándar para facilitar el análisis criminal.

- I. En efecto, el ejercicio de ordenamiento de los factores críticos en torno a actividades primarias y de apoyo, la identificación de atributos que deberían darse o existir y el señalamiento de que la ausencia de éstos puede tener efectos potenciales negativos, es una guía de diagnóstico inicial (situacional).
- II. Más allá de su utilidad para un diagnóstico situacional, es también una lista de tópicos a observar y constatar (*check list*) dónde se producen los principales nudos críticos, desde la perspectiva de procesos, y construir así una agenda de trabajo, especialmente si se la emplea como un instrumento de planificación de una estrategia que concibe el análisis criminal como parte de una política de fortalecimiento.
- III. Para los usuarios y demandantes de los productos del análisis criminal, la lista de factores críticos puede transformarse en una agenda de cooperación inter-agencias para el empleo de herramientas prometedoras y, a su vez, el intercambio de prácticas exitosas entre organizaciones para la superación de las barreras internas e interinstitucionales.

El análisis delictual no puede prosperar si se trabaja sólo una o dos de las dimensiones claves para la

promoción de la calidad y la eficacia, y el fortalecimiento de las organizaciones que lo precisan. Se debe poner atención en las actividades primarias o principales, pero también en las de apoyo o secundarias. Asimismo, se debe evitar confundir a los tomadores de decisión dejando pensar que sólo la tecnología y el personal entrenado son suficientes, se precisan normas, protocolos y estándares.

Aún queda mucho por hacer en nuestros países, teniendo en cuenta la importancia para todos los países de la región en obtener rápidos progresos en la prevención y persecución del delito, como consecuencia del aumento considerable de la delincuencia, la inseguridad en las personas y las deficiencias que persisten en la gestión intra e interinstitucional en materia de gestión de información y análisis delictual.

BIBLIOGRAFÍA

Baker, Thomas (2009). *Intelligence-led Policing: Leadership, Strategies, and Tactics*. Flushing, NY: Looseleaf Law Publications.

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. y 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.

Guajardo, C., ed. (2014). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2014*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. (en prensa).

International Association of Crime Analysts. (2013). *RMS Technical Requirements of Crime Analysis (White Paper 2013-01)*. Overland Park, KS: International Association of Crime Analysts. Recuperado de: http://www.iaca.net/Publications/Whitepapers/iacawp_2013_01_rms_requirements_for_crime_analysis.pdf

International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts. (2012). *Guidelines for Starting an Analytic Unit*. Recuperado de: <http://www.ialeia.org/images/docs/las2012.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>

O'Shea, T. y 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

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). *Policía: sistemas policiales de información e inteligencia*. New York: Organización de Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Police_Information_and_Intelligence_Systems_Spanish.pdf

Osborne, D.A., Wernicke, S. C. (2003). *Introduction to Crime Analysis: Basic Resources for Criminal Justice Practice*. Binghamton, NY: The Haworth Press.

Porter, M. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Free Press, New York.

Tilley, R. y Laycock, G. (2010). De la prevención del delito a la ciencia del delito. En: Tudela, P. (ed.). *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20101129130944.pdf

Tudela, P. (2012a). *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) Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120622125143.pdf

Tudela, P., ed. (2012b). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina/>

Tudela, P. (2013a). *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*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.

Tudela, P. (2013b). *Best Practices in Crime Analysis: News & Lessons from Latin America*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/11/crime-analysis-and-best-practices.pdf>

Varela, F., ed. (2013). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual-en-america-latina-2013/>

Buenas Prácticas sobre Análisis delictual en los Gobiernos Locales

UNIDAD TÉCNICO METODOLÓGICA: **USO Y MANEJO DE LA INFORMACIÓN EN EL CENTRO DE LA GESTIÓN EN SEGURIDAD**

Jacqueline Lozano T.¹

Manuel Bustamante M.²

Dirección de Seguridad Ciudadana, Municipalidad de Peñalolén.

La primera consideración básica para la gestión de la I. Municipalidad de Peñalolén, es que el origen del fenómeno de inseguridad es multicausal. Por esta razón es necesario contar con elementos diagnósticos que contengan evidencia para definir estrategias acertadas a los problemas de inseguridad de la comunidad, que pueden ser objetivos o subjetivos.

El desafío, entonces, es contar con información adecuada de la victimización real, de la percepción de temor y de cuáles son las causas de estos fenómenos. En ese sentido, el acceso a la información de entidades externas y el desarrollo de procesos de generación de información propia han posibilitado contar, a partir del año 2005, con un panorama diagnóstico a nivel comunal claro y de calidad.

Durante los primeros años de la gestión del Alcalde Claudio Orrego – desde el año 2005-, Peñalolén presenta un panorama que comparativamente no es muy diferente a los promedios regionales y nacionales en relación a indicadores de victimización y denuncias policiales. Sin embargo, otros índices más subjetivos, vinculados con la percepción de inseguridad, muestran a Peñalolén como una comuna altamente vulnerable, situación incrementada por nuevos procesos de composición poblacional que aumentan su heterogeneidad (llegada de nuevos habitantes a la comuna), así como también por la amplificación constante de eventos delictivos por parte de los medios de comunicación.

Otro aspecto preocupante durante esos años dice relación con el alto ingreso de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el sistema penal por infracción de la ley o por casos de vulneración de derechos: Peñalolén se encontraba dentro de las 10 comunas de la Región Metropolitana que concentraba las mayores tasas de población infanto juvenil infractora, situación que se proyecta como permanente si consideramos que la composición y crecimiento poblacional de la comuna tiene al segmento juvenil en la base de su pirámide.

En resumen, este contexto particular de inseguridad era causado por tres focos: victimización real en la comuna, percepción de temor incrementada por la cobertura de los medios de comunicación y el alto número de población infanto juvenil envuelta en actividades delictivas, tanto como víctimas y victimarios.

Producto de lo anteriormente descrito, se constata la necesidad de elaborar una política integral que pusiera a la “seguridad” como un derecho humano, y por lo tanto como una preocupación integrada a todos los ámbitos de la gestión municipal. La inseguridad comienza entonces a ser entendida como parte de otras problemáticas estructurales de la sociedad como pobreza, falta de oportunidades, desigualdad, discriminación, justicia ineficaz y ausencia del Estado en algunos territorios. Esa noción, inexistente como modelo de trabajo en la gestión hasta entonces en la mayoría de los organismos públicos del país, es fundamental para entender el asentamiento y consolidación de la Política Local de Seguridad Ciudadana en Peñalolén, hasta nuestros días.

1. Av. Grecia 8735, Peñalolén, (56-2) 4868372. Contacto: jlozano@penalolen.cl
2. Av. Grecia 8735, Peñalolén, (56-2) 4868372. Contacto: mbustamante@penalolen.cl

A partir del año 2005 el trabajo de seguridad ciudadana se orienta hacia el posicionamiento del gobierno local como un agente relevante en el proceso de erradicación del temor y el mejoramiento de indicadores objetivos de seguridad. Para esto se hizo necesaria la incorporación de una serie de elementos teóricos, prácticos y metodológicos de esta nueva visión, profundizando lo ya existente y guiándola en un tránsito desde una postura centrada en el control efectivo del delito, hacia una visión integral, multidimensional y multicausal del problema. Este proceso en definitiva consistió en la formulación e implementación de una Política de Seguridad Ciudadana en Peñalolén.

Los elementos que dan origen a este nuevo paradigma están determinados principalmente por dos premisas centrales:

- a) Profesionalizar la intervención en cada uno de los ámbitos de desarrollo.
- b) Incorporar conocimiento y métodos propios (a nivel local) que sean complementarios a las líneas de intervención establecidas por el Gobierno Central para la erradicación del problema de la inseguridad.

Es por lo anterior la necesidad de contar con una instancia que pudiera recopilar información, primaria y secundaria, analizarla y establecer los cruces con la finalidad de que la utilización de los mismos favoreciera la implementación de una estrategia que mejorara la toma de decisiones, hiciera más eficaz el gasto de recursos e incidiera finalmente en la menor victimización y el aumento de la percepción de seguridad, mejorando así la calidad de vida de los peñalolinos.

ELEMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS

Elementos conceptuales a la base de la Unidad de Análisis

- a) La concepción de la seguridad como Derecho Humano, que vincula el cumplimiento del rol del Estado en sus funciones de brindar protección social en contra del crimen y de la violencia, con la necesidad del ciudadano de concretar sus derechos más fundamentales. Esto se materializa como la instauración de un derecho a la seguridad relacionada a la criminalidad, que si bien no se encuentra consagrado como “derecho”, sí forma parte de otros deberes del Estado en relación a otros derechos como: “... todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”(ONU, 1948).

La garantía de protección de este nuevo derecho por parte del Estado involucra también contar con los recursos humanos y financieros, técnicos y de conocimiento, en todos sus niveles, para poder efectivamente cubrir las necesidades que la actividad criminal demanda, más aun teniendo en cuenta que ésta se reproduce, se transforma y origina nuevas problemáticas de manera exponencial. La actividad criminal es en sí misma uno de los desajustes estructurales más complejos de nuestras sociedades actuales.

- b) La adopción de un enfoque multicausal para comprender que el fenómeno de la violencia e inseguridad no ocurre en un contexto aislado, sino que se encuentra caracterizado por las especificidades de los grupos sociales en que se desenvuelve, y también se encuentra cruzado por variables de tipo estructural, es en definitiva un fenómeno provocado por causales estructurales y agenciales. En ese sentido, implica utilizar una serie de metodologías de levantamiento de información (múltiples fuentes), procesamiento de ésta (diferentes técnicas, niveles de estudio, matrices, etc.), desarrollo de estrategias, así como criterios para el tratamiento y uso posterior de la información. En un fenómeno multicausal, mientras más factores determinantes sean posibles de identificar en un contexto específico, mayor complejidad adquirirán las estrategias orientadas a la erradicación de la problemática.

- c) Asumir el rol inexcusable del Gobierno Local en materia de seguridad ciudadana, que ha sido incorporado como premisa, entendiendo que el poder local tiene mucho que aportar en esta materia, y que tiene un rol específico “presente” frente al fenómeno. Como ya se indicó anteriormente, en Chile el problema de la inseguridad no está establecido entre las obligaciones legales de los municipios. Sin embargo, se observa como parte de sus funciones compartidas con otros órganos del Estado: “...las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2006: 2).

La amplitud en el planteamiento de la función deja el espacio para que sea decisión de cada municipio asumir o no esta función. Tanto este tema, como otros propios de la complejidad y la constante transformación de los contextos comunales, son absolutamente necesarios e impostergables de abordar desde la administración local, quienes, dada su historia e implicación con la población, tienen un conocimiento acabado de la realidad local. A pesar del desafío que involucra tomar parte en las problemáticas para las cuales no existe aún institucionalidad -existiendo incluso cuerpos legales que acotan las posibilidades de crearla- Peñalolén asume tempranamente el desafío de incorporar a la Visión³ y Misión⁴ de la Municipalidad la intervención en seguridad ciudadana, asignando recursos propios que permiten complementar los que provienen desde la Administración Central.

Elementos teóricos a la base de la Unidad de Análisis

- a) Incorporación de aspectos de la Teoría General de Sistemas, en consideración de la multiplicidad de causas y efectos de la problemática de la seguridad. Se concibe desde el punto de vista de la criminología que junto con las implicancias de carácter personal, el fenómeno del crimen se origina también por otros elementos vinculados a la relación con el entorno y su calidad, las dinámicas familiares y las estructuras institucionales.

Esta concepción está lejos de concebir a la criminalidad como un sistema autorregulado. Por el contrario, la concepción sistémica implica una correlación de variables, la mutua dependencia de factores y la búsqueda de sinergia entre subsistemas dentro del contexto comunal.

- b) Adopción de una perspectiva transversal en el trabajo de análisis del fenómeno, ya que se considera indispensable relacionar la información que surge del análisis de la unidad técnica, con la información proporcionada por otras unidades municipales y otras instituciones que permitan dar una concepción más acabada al objeto de estudio. En ese sentido es esencial transversalizar el trabajo tanto dentro de la institución como con el resto de los actores.

- c) Elaborar análisis de información para definir estrategias basadas en evidencias. Esto permite comparar la información y establecer un campo de estudio que otorgue validación y visibilidad pública al trabajo realizado en Peñalolén.

Parte de los resultados esperados en un área de análisis tienen que ver con legitimar sus resultados, hacerlos públicos y a largo plazo influir en los cambios culturales y simbólicos que existen sobre esta temática.

- d) Considerar la longitudinalidad en las mediciones, con el objetivo de establecer comparaciones en el largo plazo, observando el cambio y continuidad de las variables estudiadas durante el seguimiento del fenómeno en un largo período.

3- Misión: Consolidar con la participación de todos un Peñalolén alegre, inclusivo y ecológico, con barrios limpios y seguros, a través de una gestión cercana y de calidad que sea motivo de orgullo y referente en la innovación.

4- Visión: En el 2020 Peñalolén será una comuna referente en Chile, reconocida por su capacidad de innovar, con una gestión de calidad, moderna y eficaz; sustentable, con barrios más verdes, limpios y seguros. Será un Peñalolén que Crece para Todos, inclusivo, alegre y entretenido, con la participación y el compromiso de todos sus vecinos.

Desde los primeros estudios de urbanismo de la Escuela de Chicago, en Estados Unidos (Simmel, Shaw y Mckay, entre otros), el enfoque longitudinal que establece largos períodos para las investigaciones ha permitido observar los procesos de cambio y continuidad en períodos temporales de diez o incluso veinte años.

En el caso de Peñalolén, se ha buscado consolidar un seguimiento a los fenómenos criminales que se estudian, estableciendo criterios, mecanismos, y procesos de seguimiento y monitoreo de las diferentes etapas de los fenómenos. En ese sentido, la problemática de violencia intrafamiliar es un ejemplo de este enfoque, siendo estudiado sistemáticamente por esta Dirección y por otros organismos municipales, ya que Peñalolén es una comuna con alto índice de denuncias en esta materia. De igual modo la realización de encuestas comunales (con una periodicidad anual desde el año 2009 a la fecha) ha permitido evidenciar tendencias de cambio y continuidad en variados aspectos relevantes para el mejoramiento de la gestión.

- e) La incorporación de las particularidades sociales, demográficas, económicas y territoriales de cada sector de la comuna para el diseño de iniciativas efectivamente congruentes con la multiplicidad de realidades presentes en un territorio heterogéneo como Peñalolén. Si bien existe conciencia de la imposibilidad técnica y económica de levantar diseños exclusivos para cada una de estas realidades, está presente la necesidad de incorporar el principio de particularismo, teniendo como premisa el uso de metodologías que sean adaptables a realidades determinadas.

ANTECEDENTES GENERALES Y OBJETIVOS

Este documento presenta un acercamiento a los esfuerzos de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la I. Municipalidad de Peñalolén a través de su Unidad Técnico Metodológica, por establecerse como un núcleo de análisis y producción de conocimiento cuyo pilar fundamental sea la ciencia del delito (Paz Ciudadana, 2010) y cuyo campo de acción esté dado por la problemática de inseguridad y delincuencia en la comuna de Peñalolén.

La Unidad Técnico Metodológica, a partir del año 2005 ha establecido procesos y metas anuales, las que han derivado en la formación de un Observatorio de Seguridad Ciudadana, que destine sus esfuerzos y recursos exclusivamente al estudio y generación de conocimiento para ser aplicado en la detención de factores de riesgo y la prevención e interrupción forzada de los daños causados por la delincuencia y otro tipo de males ligados a la criminalidad.

Cada día se impone más la convicción de que los equipos dedicados al análisis delictual están aportando estrategias más eficientes para la comprensión de la criminalidad y para la persecución penal. En ese sentido "...la creación de unidades de análisis es una respuesta de la organización que asume la responsabilidad de ejecutar políticas y estrategias de reducción de delitos. Por eso se puede decir que cada día el análisis delictual conquista nuevos promotores, ya que se valida como una práctica complementaria y necesaria, especialmente en jefaturas policiales, judiciales y autoridades políticas que tienen igual responsabilidad en reducir el delito" (Paz Ciudadana, 2013: 17).

Objetivo general de la Unidad

Contribuir al desarrollo de estrategias para el mejoramiento de las condiciones de seguridad de la comuna a partir de la generación de información, elaboración y evaluación de proyectos y el diseño de campañas comunicacionales.

Objetivos específicos de la Unidad

- Analizar datos de seguridad ciudadana a nivel local, regional y nacional para la generación de información útil para la toma de decisiones eficientes y eficaces relacionadas con los programas de prevención y control del delito, por parte de diferentes organismos municipales.
- Elaborar proyectos a nivel local, nacional e internacional, para la implementación y ejecución de acciones que disminuyan la victimización y aumenten la percepción de seguridad de la comunidad.
- Diseñar estrategias comunicacionales de seguridad para ser difundidas por diversos canales existentes de difusión y comunicación, como prensa escrita nacional y local, televisión, radios y puntos de comunicación locales, web, etc.

MODELO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y HERRAMIENTAS EMPLEADAS

Nuestro modelo de gestión de la información se desarrolla como un flujo de gestión, el cual sigue procesos o etapas que no son muy diferentes a los modelos de cualquier tipo de investigación científica. Este comienza con un levantamiento de la información (llevado a cabo por servicios municipales y/o servicios públicos especializados), que ponen información general y particular al servicio de los organismos técnicos de análisis, para su posterior examen.

En el caso de Pañalolén, se han consolidado ciertas fuentes confiables que ya han sido instituidas y de las cuales nos proveemos con cierta periodicidad. En el caso de los servicios municipales, recibimos información respecto de unidades como “Gestión Comunitaria”, “Oficina de la Mujer”, “Dirección de Operaciones”, las áreas de control y fiscalización, Prevención situacional y Prevención social, Inspección, DIDECO, Dirección de Obras, sólo por mencionar las más recurrentes.

Posteriormente esta información es ingresada a los registros de la unidad, de acuerdo a su tipo y tratamiento. Cuando la información recibida es usada para la construcción de perfiles, ésta es ingresada en matrices y/o bases de datos ya construidas. Luego se realiza un trabajo de limpieza y organización de datos y antecedentes, la que en su mayoría es cuantitativa y requiere de un testeo previo y ajustes antes de comenzar con los análisis.

El paso siguiente es realizar los análisis correspondientes de acuerdo a la naturaleza y objetivos de la petición (realizada por esta dirección, por otras direcciones, o por otras instituciones formales que también trabajan la temática). Luego del análisis e identificación de variables y construcción de indicadores pertinentes se elabora una propuesta o, si la demanda lo especifica, una propuesta técnica que de sustento a un plan de intervención mayor.

Finalmente, se entregan formulaciones y recomendaciones para levantar estrategias de acción que permitan la disminución de la victimización y aumento de la percepción de seguridad, para finalmente dar seguimiento y evaluación de éstas.

Paralelamente, cuando se considera pertinente, se diseñan planes de difusión y estrategias comunicacionales de transmisión de los buenos resultados y/o hallazgos, tanto al nivel de difusión pública y masiva como al nivel de difusión restringida a grupos de estudio o grupos atingentes en materia de seguridad ciudadana.

Las principales fuentes de datos externos para la elaboración de información son:

- Convenio de confidencialidad con la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente.
- Denuncias comunales, por la 43° Comisaría de Carabineros de Peñalolén y de DIPROFAM, que contienen datos territoriales, mientras la información de AUPOL y MININT es de carácter estadístico y comunal.
- Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y el Índice Paz Ciudadana.

Las fuentes internas tienen relación principalmente con recursos e intervenciones municipales (áreas verdes, instalación de sistemas comunitarios de protección, organizaciones comunitarias activas, adjudicación de fondos concursables, etc.). Asimismo desde hace algunos años la I. Municipalidad de Peñalolén ha elaborado, en conjunto con organismos técnicos de apoyo, encuestas comunales de Seguridad Ciudadana, que aportan mayor información y especificidad (principalmente con información estadísticamente significativa en macro sectores y barrios). A la fecha contamos con tres encuestas de estas características, la primera realizada el año 2009, la segunda el 2011 y la tercera en enero del presente año.

Algunas de las herramientas para la organización y procesamiento de la información, llevadas a cabo son: desarrollo de matrices, realización de tablas dinámicas, análisis univariado y análisis bivariado, recodificación de valores, geocodificación y mapeamiento, evolución de datos estadísticos, cálculo de medias, frecuencias, variaciones porcentuales, entre otras varias técnicas. En el plano más cualitativo o mixto se llevan a cabo métodos de recolección de información de usuarios y beneficiarios de programas (vecinos receptores), tales como encuestas de opinión, tests, focus groups, lluvias de ideas, e incluso entrevistas (que han sido desarrolladas en determinadas ocasiones por profesionales pertenecientes a los diferentes programas de intervención de casos).

El desarrollo de estrategias ya comprobadas y aun mayormente, de nuevos modelos de gestión de información dependen en buena medida de la generación de una capacidad constante de innovación, tanto de los equipos profesionales, como de los insumos y los planes de trabajo.

En primer lugar, para que exista innovación se debe contar con un clima organizacional adecuado, con liderazgos que propendan hacia el emprendimiento y la renovación de conceptos y estrategias. La incorporación de una investigación innovadora significa que se indague tanto la criminalidad común como la criminalidad compleja, además de nuevas temáticas de la propia gestión, por ejemplo, la priorización en el gasto de los recursos públicos, la transparencia con la comunidad, la coordinación institucional, la transferencia de conocimiento a las comunidades, entre otros temas específicos.

BENEFICIOS DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS DELICTUAL EN PEÑALOLÉN

Tras el levantamiento y análisis de datos se genera información orientada a facilitar la focalización de la intervención en los barrios, esto permite observar cómo se relacionan las diversas variables territorialmente (por ejemplo, cómo se relacionan delitos de lesiones con concentración de botillerías). Este tratamiento de datos y su utilización favorecen a la eficiencia en la utilización de recursos y la eficacia en la toma de decisiones.

Algunos ejemplos de análisis llevados a cabo son:

1. Con el objetivo de establecer la relación entre solicitudes de poda, asociadas al despeje de luminarias, y los niveles de temor de la comunidad se construyó un indicador de temor a partir de los resultados de los cabildos comunales 2009.
2. En relación con la ejecución del proyecto “Después de clases sí importa”, se diseñaron rutas de traslado

para los escolares asistentes a las actividades según concentración de delitos y existencia de recursos locales que permitieran trayectos con mayor seguridad.

3. Con el objetivo de identificar las botillerías con mayor nivel de conflictividad en el espacio público se geocodificaron delitos por lesiones en el espacio público en un área de influencia de 300 mts. alrededor de todas las patentes de alcohol, identificando así la localización de las direcciones que mayor fiscalización requieren.

Por otro lado, el análisis en materia delictual favorece la generación de conocimiento a nivel país sobre la materia, beneficiando a otras organizaciones e instituciones con las que tenemos alianzas y que compartimos e intercambiamos experiencias. En ese sentido, a la hora de desarrollar políticas públicas en seguridad e implementar programas y prácticas en la materia, se hace necesario reconocer y aprender de las experiencias exitosas que han tenido lugar en otros territorios –sin descuidar ciertamente la especificidad de la propia realidad territorial– resulta necesario. Además este punto es fundamental en cuanto se deben unificar las posturas y voluntades políticas en torno a una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que recoja el enfoque local y sus múltiples consideraciones. Nosotros como parte de un municipio estamos conscientes que sólo influyendo en las políticas públicas nacionales de seguridad podremos consolidar a largo plazo los logros obtenidos.

No podemos olvidar los beneficios sociales, en los que se favorece a la comunidad por medio de un área informativa, en la que se desarrollan campañas comunicacionales preventivas acerca de la temática de seguridad ciudadana. A través de esta línea informativa se busca informar, convocar y apelar a la participación de la comunidad local en los programas e iniciativas del municipio en la materia (la seguridad es una tarea compartida).

También se realizan campañas comunicacionales enfocadas en diversos públicos y problemáticas específicas, con el objetivo de prevenir acontecimientos o reducir su ocurrencia. Y finalmente, se busca concientizar a la población sobre determinados comportamientos y/o acciones riesgosas, o alertar sobre la elevada ocurrencia de delitos y/o infracciones, buscando en todos los casos frenar o disminuir la ocurrencia apelando al autocuidado y organización de la población.

En conclusión, es a partir del trabajo de esta unidad de análisis delictual que estamos contribuyendo a la disminución de la victimización y al aumento de la percepción de seguridad en toda la comuna de Peñalolén.

PROBLEMAS, OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS DE SUPERACIÓN

La Unidad Técnico Metodológica de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Peñalolén ha experimentado logros y aprendizajes, así como problemas y obstáculos de diversa índole y magnitud. Pero ninguno de estos eventos ha influido en las proyecciones de los estudios realizados porque la condición de dependencia con la institución municipal da soporte, estabilidad y garantías con las que otras instituciones o áreas de estudios no gozan. Sin embargo, esta condición de dependencia/independencia también implica adoptar lógicas propias de la “cultura organizacional” y de la “estructura institucional” propias de un Municipio, muchas de las cuales operan de manera inversa a las condiciones necesarias para desarrollar la ciencia e investigación.

Por otro lado, es innegable que la seguridad ciudadana en Chile es aún muy dependiente de la esfera política, situación que si bien ha permitido posicionarlo como un fenómeno de primera relevancia nacional, al mismo tiempo lo expone al arbitrio de otras variables que escapan a la lógica de objetividad necesaria para posicionar al objeto de estudio en cuestión.

En ese mismo contexto los principales problemas y obstáculos que ha enfrentado la Unidad de análisis delictual son:

1. No contar con la voluntad política ni la “visión” sobre la importancia de la gestión de información asignándole tiempo y recursos adecuados. En este caso, se trata de un problema que afecta directamente a los resultados generales y específicos en materia de percepción de temor. En este sentido, la percepción que tienen los habitantes acerca de sus propias condiciones de inseguridad ha influido de dos maneras en la gestión: Primero, a nivel interno se ha enfrentado a una escasa voluntad política y a una falta de visión acerca de qué y de cómo comunicar la seguridad, mientras que a nivel externo se ha enfrentado sistemáticamente al mal manejo de la información realizada por los grandes medios de comunicación, cuyo enfoque reduccionista sobredimensiona la delincuencia y favorece la connotación del conflicto por sobre sus posibles soluciones.
2. Concientizar a todas las Direcciones municipales sobre la gestión de la seguridad como temática transversal que abordada de manera adecuada aporta a la toma de decisiones, focalizando y perfeccionando las intervenciones. Este obstáculo se ha ido volviendo cada vez menos agudo, en tanto la temática de seguridad ciudadana se ha vuelto una problemática ineludible y una demanda ciudadana constante. En lo que aún se debe avanzar mucho más es en consolidar una gestión integral de la seguridad, que involucre al conjunto de las entidades municipales. Ha sido un desafío permanente lograr que cada dirección municipal incorpore la lógica de seguridad para que este tema se vuelva transversal.
3. Lograr concientizar tanto a la comunidad como a la gestión local de que se requieren diagnósticos adecuados para obtener intervenciones con resultados de impacto. La premisa de que es fundamental abordar este fenómeno desde “la ciencia” ha sido un aspecto problemático, la razón principal es que la comunidad demanda soluciones rápidas y frontales, no obstante ese tipo de soluciones sean reduccionistas y de corto plazo. Además la metodología participativa y la confección de diagnósticos han mostrado algunos aspectos que restan credibilidad para la comunidad, como su lentitud, el conflicto de expectativas que genera, y la lejanía de las respuestas, entre otros.
4. Disponer de mayores recursos para la contratación de profesionales capacitados en el área de estudios e investigación y para la especialización y capacitación de éstos en nuevas habilidades de análisis (diplomados, cursos, posgrados). Ha sido consignado por organismos internacionales dedicados a la materia, que existen criterios básicos o estándares mínimos para un correcto funcionamiento de las unidades de análisis delictual, y uno de ellos es que existan programas en las organizaciones encargados de capacitar al personal que se desempeña. “En general esto significa que debe existir una política de capacitación y una preocupación porque los analistas posean atributos y habilidades, sobre la base de un perfil deseado y conocido” (Paz Ciudadana, 2013:22).
5. Contar con un sistema de registro de la información más moderno y eficaz, en términos de la veracidad de la información y de las instituciones que la proveen, logrando homologar los datos provenientes de las diversas fuentes de información. Así estaremos mejorando aspectos como la periodicidad del ingreso de datos, la cantidad y calidad de éstos.
6. Disponer de recursos para levantar información primaria en los territorios, con un nivel de desagregación mayor al actual, para que dicha información permita “retratar” de manera fiel la realidad micro-barrial manteniendo los niveles de representatividad de los datos. Una “fotografía” de estas características permite un ordenamiento y jerarquización por barrios, de acuerdo a sus carencias, fortalezas y oportunidades.
7. Entender la importancia de transformar datos en información útil para la toma de decisiones. El desafío

se centra en comunicar, en hacer de los datos información útil y orientar la toma de decisiones por los órganos institucionales.

PROCESOS DETERMINANTES PARA UN MEJOR ANALISIS DELICTUAL

El cruce inteligente y estratégico de las variables ha permitido obtener información nueva, así como también ha permitido establecer formas de relación entre variables que influyen tanto en la victimización como en la percepción de temor.

Los resultados obtenidos muestran que incluso con pocas variables pero trabajadas estratégicamente, se obtienen cruces que resultan en información pertinente y útil. Ejemplo de ello han sido los cruces entre denuncias por lesiones y patentes de alcohol, mostrando que existen sectores contiguos a botillerías que concentran niveles altos de incidentes, en los cuales la presencia policial se debe intensificar. Otro ejemplo ha sido el cruce entre la frecuencia de denuncias de delitos económicos (robo y extravío de tarjetas bancarias) y la variable “sí he denunciado los delitos” de la Encuesta Comunal de Seguridad Ciudadana 2014, mostrando diferencias importantes entre los sectores de la comuna, principalmente que a mayor nivel socioeconómico es mayor el número de delitos económicos sufridos, pero menor la proporción de denunciados.

El proceso mediante el cual los datos y antecedentes se transforman en información permite su análisis de manera eficaz y sin duda resulta totalmente determinante para un mejor uso de los resultados.

PRINCIPALES RESULTADOS Y EVALUACIÓN DE ESTOS.

Los principales resultados de esta unidad de estudios se agrupan dentro de seis áreas, y se materializan en la realización directa o apoyo a otras unidades, tanto desde el ámbito técnico, metodológico y comunicacional:

- Implementación de mediciones comunales de seguridad: orientadas a superar aquellas dificultades relacionadas con la baja representatividad comunal y barrial de las encuestas nacionales, se han implementado tres procesos de medición de la seguridad en la comuna, con representatividad de cada uno de los cinco macro sectores que componen Peñalolén: La Faena, Lo Hermida, Peñalolén Alto, San Luis y Peñalolén Nuevo. Estos procesos se han desarrollado durante los años 2009, 2011 y 2014, en conjunto con la Universidad Católica Silva Henríquez a través de un convenio de colaboración con la consultora MORI. Estos estudios permitieron corroborar la tesis de la necesidad de diferenciar las realidades territoriales para el diseño e implementación de estrategias de intervención pertinentes y que tengan posibilidades de impacto real. Existen otros estudios de carácter territorial, a nivel de barrio, que se han implementado en colaboración con Universidades e instituciones, las cuales al igual que otras encuestas, confirman la heterogeneidad presente en el territorio. Dichos trabajos de campo nos han permitido ser una unidad pionera dentro del Municipio, así como también una de las pocas direcciones de seguridad ciudadana del país que levanta sus propios datos, de manera independiente o a través de alianzas de cooperación.
- Apoyo metodológico en la realización de cabildos comunales de seguridad ciudadana: en el mismo sentido anterior y como parte de las estrategias de participación impulsadas por la gestión municipal para el desarrollo del PLADECO, se desarrollaron cabildos, en los años 2005, 2009 y 2013 de carácter territorial con el fin de profundizar el conocimiento del panorama de seguridad en la comuna, se desarrollan cabildos temáticos, uno de los cuales fue el de seguridad ciudadana en los años 2009 y 2013.

5. Publicación disponible a través de la página web de la Municipalidad de Peñalolén: <http://www.penalolen.cl/municipio/seguridad-ciudadana/libro-seguridad-ciudadana/>

- Implementación de Campañas de prevención a nivel comunal: A partir de la implementación de la Unidad Técnica Metodológica se han desarrollado diferentes campañas comunicacionales que han generado conciencia en los vecinos sobre la necesidad de estar alerta y adoptar medidas de autocuidado para prevenir diferentes hechos delictivos. Esta iniciativa tiene la estrategia de lanzar un folleto innovador y de impacto que permite a las personas tener mayor información y algunos consejos para prevenir la victimización. Las campañas que se han realizado son: Cuidate de los Robos; 18 Seguro en Peñalolén; Denuncia Anónima; Verano Seguro, entre otros.
- Realización de seminarios a nivel nacional e internacional: tienen por objetivo sistematizar y valorizar una serie de experiencias, muchas de las cuales han sido exitosas a nivel local y que son un aporte para los municipios y profesionales que trabajan con la comunidad, con expositores nacionales e internacionales expertos en la materia a tratar.
- Publicación de la sistematización de experiencia en Seguridad en Peñalolén⁵ (Maray, 2014): Se ha desarrollado con el apoyo de investigadores, quienes colaboraron con artículos de publicación académica. Esta publicación contó con un documento que relata la experiencia del trabajo a nivel municipal en Seguridad Ciudadana, sus objetivos, alcances, fortalezas y debilidades.
- Elaboración y concurso de Proyectos en Seguridad Ciudadana: Estos han permitido la implementación de programas tendientes a mejorar las condiciones de seguridad para la comunidad, al mismo tiempo se han incrementado los recursos para la Dirección de Seguridad Ciudadana: Fondo Nacional de Seguridad Pública; Fondo Nacional de Desarrollo Regional; Circular 33; Fondo de Ayuda Directa Embajada de Australia y Asistencia para proyectos comunitarios de Seguridad Humana Embajada de Japón. En el año 2013 se adjudicaron proyectos con financiamiento externo de un total de M\$97.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS A FUTURO

El trabajo realizado al interior de la unidad técnica metodológica de la Dirección de Seguridad Ciudadana en la Municipalidad, durante sus nueve años de existencia, ha posibilitado avanzar significativamente en caracterizar, describir y afrontar más inteligentemente el fenómeno delictual al interior de la comuna. Ciertamente ha sido un aporte, junto a otras experiencias análogas, a la formación de un campo de estudios a nivel nacional, en el que los criterios técnicos e investigativos jueguen un rol en las decisiones sobre persecución penal, prevención de la violencia y finalmente en la focalización de las políticas públicas de cohesión social en esta materia.

Existen amplios desafíos por delante, y en diversas áreas, como por ejemplo, más y mejores capacidades técnicas, diversificación de las metodologías para el análisis, mayor independencia y autonomía, la inserción en nuevas comunidades científicas, por sólo mencionar algunas. Sin embargo, para efectos de este documento los desafíos más atinentes a nivel local de la seguridad ciudadana, corresponden a:

- Avanzar dando prioridad a las causas de la inseguridad (que tienen que ver con los modelos de inclusión social). En ese sentido, una línea de trabajo será evaluar de qué manera las políticas de intervención que han sido implementadas están favoreciendo la disminución de los factores específicos de riesgo presentes en las comunidades. Para llevar a cabo esta aspiración es necesario desarrollar en toda su amplitud la perspectiva transversal, logrando entender la seguridad ciudadana como un componente esencial del concepto de "seguridad humana", y concretamente estableciendo directrices de seguridad ciudadana en cada una de las áreas de intervención municipal, las que tanto en Chile como en América Latina, han sido implementadas de manera sectorial, es decir, con escasa interconexión política e interinstitucional, y con perspectiva de corto plazo (Rodríguez, 2002).

Una de las acciones que ha ido tomando fuerza corresponde al desafío de desarrollar mediciones de carácter barrial. Los indicadores comunales son escasamente representativos de la multiplicidad de escenarios que tiene la comuna, más aún en el caso de Peñalolén que presenta un nivel de heterogeneidad socioeconómica importante.

- El desarrollo de diagnósticos barriales ha permitido comprobar que estos difieren en sus resultados de los diagnósticos comunales, mostrando cifras que en algunos casos duplican las cifras del municipio. El desafío a corto plazo es hacer más específicos los alcances territoriales de los ejercicios de medición, estos deben considerar aspectos de carácter cualitativo, profundizando así el conocimiento de los territorios a intervenir. Dichos avances deberán ir acompañados de mayores cuotas de financiamiento y mayores capacidades técnicas para su correcta ejecución.
- Mejorar los sistemas de registro de las denuncias, en conjunto con las instituciones policiales encargadas de recibirlas, con el objetivo de contar con más y mejores datos. Dichos cambios deberán contar con nuevos protocolos para las víctimas que denuncian, tanto de consulta como de registro de la información. Como resultado de estos avances las unidades de análisis delictual podrán contar con un mayor número de variables, construir perfiles más acabados, realizar cruces más exactos, entre otros avances.
- Desarrollar y proyectar “rutas investigativas” de los fenómenos delictuales que presenten una evolución compleja y/o dinámica, que haga necesario seguir su trayectoria. Actualmente se ha establecido que las variables que interactúan en la criminalidad son dinámicas, y la identificación de sus patrones puede permitir planificar las acciones preventivas y/o de control, de manera que se produzcan mejores y más efectivos resultados. Dichos alcances van en directa relación a una mayor planificación de la Unidad de análisis delictual, respecto a la indagación, análisis, recursos y tiempos al interior de la unidad.

Finalmente, a partir de los análisis realizados y la evidencia comprobada, es un desafío para el futuro poder adelantarse a ciertos sucesos, previendo y previniendo ocurrencia de delitos o conductas transgresoras de ciertos grupos ya identificados. Buena parte del análisis delictual fundamenta su existencia en cuanto interrumpe la ocurrencia de la delincuencia y el crimen, por lo tanto el poder proyectarse en el futuro, impidiendo la sucesión de los hechos delictivos y la prevención de otros nuevos se vuelve una tarea estratégica para el equipo. En ese sentido es un desafío permanente para esta unidad de análisis delictual, poder desarrollar mejores niveles de prognosis a partir del uso y confección de datos actualizados y confiables, la realización de informes de calidad y recomendaciones certeras y finalmente, a partir del conocimiento cabal de las dinámicas territoriales de la comuna.

BIBLIOGRAFÍA

- Dammert, L. y Lunecke, A. (2002). *Victimización y temor en Chile. Revisión teórica empírica en 12 comunas del país*. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Fundación Paz Ciudadana. (2010). *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.
- Ministerio del Interior (Chile). Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2006). DFL 1. *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Maray, N., coord. (2014). *De la inseguridad ciudadana a la cultura de la prevención: perspectivas y desafíos actuales*. Santiago, Chile: Municipalidad de Peñalolén.
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración universal de derechos humanos*. Artículo N°3.
- Rodríguez, E. (2010). *Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar*. Brasilia: UNESCO. (Serie Debates SHS, 1)
- Vanderschueren, F. et al. (2009). *Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago, Chile: ONU HABITAT, Universidad Alberto Hurtado.
- Varela, F. ed. (2013). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. 1a. ed. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

ESTRATEGIA Y ANÁLISIS TÁCTICO POLICIAL PARA HACER FRENTE AL ROBO DE VEHÍCULOS EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO ¹

José Jorge Amador Amador ²

Miriam López Pérez ³

Edith Granados Balderas ⁴

Antonio Amador Arellano ⁵

Dirección de Seguridad Pública Municipal – Nezahualcóyotl

INTRODUCCIÓN

Ciudad Nezahualcóyotl es uno de los municipios más poblados del territorio mexicano.⁶ En una extensión de 6.344 km², habitan 1.110.565 personas. Es decir, 17.536 personas por km², agrupadas en 111 colonias (Bando Municipal, 2014). Como en toda comunidad urbana acontecen todo tipo de conflictos sociales. Es posible que por su alta densidad poblacional se refleje un aumento de los delitos de bajo y alto impacto.⁷ Esto dio origen a la implementación de una estrategia de seguridad que comenzó a mediados de 2013, la cual tiene como base el modelo de “Policía Vecinal de Proximidad” (PVP), cuya táctica es la división por sectores y cuadrantes del municipio y se fundamenta teóricamente en los postulados de la policía comunitaria, la prevención situacional y en la evaluación del personal operativo (*accountability*).

Una de las primeras tareas de la PVP fue asignar unidades policiales (patrullas) a cada cuadrante en que fueron divididas las colonias para generar una mayor y mejor vinculación con la ciudadanía y desarrollar inteligencia policial, pues se considera que mediante el conocimiento del espacio público, es posible que los policías de proximidad identifiquen a los habitantes locales de aquellos que no lo son y de los individuos que potencialmente pueden cometer hechos delictivos.

A la par, en la institución policial se reestructuraron áreas importantes para la aplicación del modelo como: el Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando (C4); la Unidad de Planeación, Control y Estudio (UEPC), y la Coordinación de Tecnologías de la Información (CTI).

Ellas comenzaron a trabajar en forma coordinada para generar la información necesaria para el análisis táctico, con la cual se responde de manera efectiva a los principales delitos que se cometen en el municipio, entre los que destaca el robo de vehículos.

La estrategia policial frente al robo de vehículos tiene su origen en los índices delictivos. Los cuales han hecho imprescindible el establecimiento de un proceso de análisis táctico, ofrecer atención a las víctimas y distribuir -a nivel de sectores y cuadrantes- al personal operativo. La metodología y el proceso que se lleva a cabo en el programa de PVP han hecho posible la evaluación del trabajo policial, a través del establecimiento de indicadores de eficiencia.

1- Agradecimientos a Cmdt. Ismael Castillo Palacios, al Cmdt. Juan Antonio López Méndez, a la Cmdt. María Elena Pizaña y un agradecimiento especial al Ing. Guillermo Benítez Mendoza.

2- Av. Chimalhuacán s/n entre Caballo Bayo y Faisán, Col. Benito Juárez, C.P. 57000, Nezahualcóyotl, Estado de México. Tel. 5716-9070 Mail. direccioneza@dspmn.gob.mx

3- Av. Chimalhuacán s/n entre Caballo Bayo y Faisán, Col. Benito Juárez, C.P. 57000, Nezahualcóyotl, Estado de México. Tel. 5736-1998 Mail. mlopezp@dspmn.gob.mx

4- Av. Chimalhuacán s/n entre Caballo Bayo y Faisán, Col. Benito Juárez, C.P. 57000, Nezahualcóyotl, Estado de México. Tel. 5716-9070 Mail. edithgranados-balderas@gmail.com

5- Av. Chimalhuacán s/n entre Caballo Bayo y Faisán, Col. Benito Juárez, C.P. 57000, Nezahualcóyotl, Estado de México. Tel. 5716-9070 Mail. antonioamadorarellano@gmail.com

6- El municipio es un ente político administrativo que forma parte del gobierno estatal, a cargo de un Presidente Municipal, quien es electo por votación popular. El municipio posee una policía preventiva que es conducida por la Dirección de Seguridad Pública Municipal y responde a las órdenes de la autoridad local.

7- “En la Ciudad de México, los delitos se clasifican en alto y bajo impacto, según la magnitud de sus repercusiones. En la primera categoría se encuentran los asaltos, robos de vehículo, robos a negocio, violaciones, homicidios y lesionados por disparo de arma de fuego, los que usualmente se cometen en la vía pública. En los delitos de bajo impacto social se encuentran lesiones por tránsito vehicular, el fraude y falsificación de documentos” (Prieto, 2013).

Este ensayo da cuenta de las estrategias y tácticas que la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) ha llevado a cabo desde el 2013 en Ciudad Nezahualcóyotl a partir del modelo de PVP para estudiar, comprender y atender el problema del robo de vehículos. El propósito es compartir con los lectores interesados en el tema de los hechos delictuales un modelo que podría funcionar en otros contextos.

PROBLEMA

Al iniciar el año 2013, Nezahualcóyotl reportaba una incidencia de 23 delitos por cada mil habitantes y un promedio de 15.1 vehículos robados diariamente.

La denuncia de este delito tiene una característica particular: todo propietario debe denunciar la pérdida de ese bien a fin de no verse involucrado en responsabilidades penales que pudieran suscitarse con la sustracción de su vehículo; tales como asaltos, secuestros o asesinatos. Además, siempre y cuando posea un seguro -después de un proceso de investigación- tiene derecho a cobrar la indemnización correspondiente. "Inclusive si no existe documento y el poseedor del vehículo (en este caso la víctima) no puede acreditar la propiedad ante el Ministerio Público, él tiene la posibilidad de realizar su denuncia ante la policía" (Amador, 2007:63-65).

Los índices de vehículos robados pueden considerarse, hasta cierto punto, fidedignos y confiables, porque se establecen en base en las denuncias que realizan los ciudadanos en la DSPM. Estos datos se contrastan con los que produce la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, el Registro Público Vehicular, la Agencia Mexicana de Instituciones de Seguros⁸ y la Oficina Coordinadora de Riesgos Asegurados. Las dos últimas poseen información nacional del robo de vehículos desde hace más de 20 años, por lo que se puede establecer un registro vehicular a largo plazo y hacer comparaciones temporales y por lugares. Esto ha permitido analizar la problemática y determinar las tendencias del robo de vehículos en el municipio.

Con base en los índices delictuales, la Dirección de Seguridad Pública Municipal considera que el robo de vehículos es uno de los indicadores maestros de la delincuencia municipal y comprende que éste es: "un conjunto de eventos nocivos relacionados y recurrentes en la comunidad, que el público espera la policía le dé solución" (Clarke y Eck, 2005).

Al comienzo de la administración (2013 - 2016) se implementó una estrategia de análisis delictual y de operaciones policiales basadas en la PVP, cuyo objetivo es prevenir y disminuir los índices delictuales en el municipio.

GRÁFICO N° 1.
Robo de vehículo asegurado en Nezahualcóyotl.

Mes	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Enero	145	134	216	235	273	218
Febrero	123	155	196	241	251	194
Marzo	144	181	227	226	286	217
Abril	97	151	192	242	332	203
Mayo	145	215	221	339	308	221
Junio	108	202	191	279	308	
Julio	134	197	187	275	317	
Agosto	102	227	215	282	291	
Septiembre	161	223	197	240	248	
Octubre	176	278	258	281	273	
Noviembre	150	248	199	313	228	
Diciembre	146	202	194	270	202	
Total	1631	2413	2493	3223	3317	1053

GRÁFICO N° 2.
Promedio diario de robo de vehículo asegurado en Nezahualcóyotl.

Año	Semestre	Total	Promedio Diario
2009	Ene-Jun 2009	762	4,2
	Jul-Dic 2009	869	4,7
2010	Ene-Jun 2010	1038	5,7
	Jul-Dic 2010	1375	7,5
2011	Ene-Jun 2011	1243	6,9
	Jul-Dic 2011	1250	6,8
2012	Ene-Jun 2012	1562	8,6
	Jul-Dic 2012	1661	9,0
2013	Ene-Jun 2013	1758	9,7
	Jul-Dic 2013	1559	8,5
2014	Ene-Mayo 2014	1053	7,0

Fuente: Elaboración propia.

Los gráficos 1 y 2 permiten conocer la tendencia que ha existido ante el robo de vehículos. Lo cual ha permitido pasar de un promedio de robo de vehículos diario de 9.7 a 7.0 en lo que va de su aplicación, de acuerdo con datos de la Coordinadora de Riesgos.

El gráfico 3 y la tabla 1 muestran la tendencia del robo de vehículos antes y después de haber implementado el modelo de PVP. Es evidente una disminución en el porcentaje de delitos del rubro, lo cual garantiza el potencial que tiene el modelo implementado.

GRÁFICO N° 3.

Comportamiento mensual del robo de vehículo. Enero 2013 a mayo 2014.



Fuente: Elaboración propia.

TABLA N° 1.

Comportamiento mensual del robo de vehículo. Enero 2013 a mayo 2014.

DELITO	ene-13	feb-13	mar-13	abr-13	may-13	jun-13	jul-13	ago-13	sep-13	oct-13	nov-13	dic-13	ene-14	feb-14	mar-14	abr-14	may-14	TOTAL
Robo de vehículo	467	473	518	565	586	544	488	455	377	374	369	309	339	289	328	278	307	7066
promedio diario	15.1	16.9	16.7	18.8	18.9	18.1	15.7	14.7	12.6	12.1	12.3	10.0	10.9	10.3	10.6	9.3	9.9	13.7

Fuente: Elaboración propia.

BASES TEÓRICO – CONCEPTUALES

El modelo de PVP es la conjunción de la praxis y los conocimientos teóricos. Su metodología permite analizar tanto los delitos como su incidencia diaria e identificar diferentes acciones a partir de la sistematización de las violaciones a los códigos. El modelo se construye en base al conocimiento empírico que tiene la policía y la comunidad, la reflexión y adecuación constante, retomando principios de la teoría de la prevención situacional (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, 2004), así como del conocimiento de los estudios de la rendición de cuentas y la policía comunitaria.

A continuación, se presentan algunos elementos mencionados en la conformación del modelo:

La teoría de la prevención situacional considera normal la motivación del delincuente y se focaliza en reducir las oportunidades para la comisión del delito (Silva, 2011). Esto último es posible, porque la prevención situacional retoma los postulados de la teoría de las oportunidades o de la elección racional. Esta última plantea que personas y delincuentes interactúan en un mismo espacio y siguen patrones de actividades rutinarias, pero la presencia de los organismos encargados de la seguridad influye en su evaluación costo-beneficio y puede modificarse cambiando las circunstancias que propician el delito (Cohen y Felson, 1979).

Bajo estos supuestos, la presencia policial opera anticipándose al razonamiento del agresor, estableciendo mayores dificultades para su accionar (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, 2004).

La policía comunitaria no deja de ser reactiva, ni pasa por alto la inteligencia policial como fundamento de sus actividades. Por el contrario, añade a las funciones convencionales la prevención y el acercamiento con la comunidad, lo que genera relaciones y estrategias globales ante los fenómenos de las violencias y la inseguridad (Programa para la Convivencia Ciudadana e Instituto para la Seguridad y Democracia, 2013). Parte de la actuación de la policía comunitaria se centra en la conformación de policías de inteligencia y retoma elementos de la prevención situacional y social.

Tanto los principios de la prevención situacional como los de la policía comunitaria convergen en el modelo de PVP de Nezahualcóyotl. En este modelo cada policía se convierte en un agente con autonomía y responsabilidad, quedando a su cargo las tareas de identificar y jerarquizar los problemas del área en que actúan, diagnosticando sus causas inmediatas y definiendo estrategias de intervención preventiva (Rico, 1983), las cuales son orientadas a partir del análisis diario de la incidencia delictiva.

Esta propuesta, en términos técnicos permite desarrollar la capacidad de inteligencia de la policía. Su objetivo es sentar las bases de una nueva cultura de la seguridad en la ciudadanía, con una población mejor informada y más capacitada para estimular a sus propios servicios policiales.

La metodología establece la realización de reuniones diarias de análisis delictivo orientadas a la acción policial. El objetivo es ayudar a la policía a intervenir sobre los patrones de actividad criminal de manera rápida y eficaz (Bruce, 2010), a partir de la elaboración de informes policiales y matrices de análisis delictivo. En estas reuniones se efectúa un doble proceso. Por una parte, los datos se convierten en información susceptible de ser analizada, y por otra, se detallan los fundamentos, estrategia y análisis tácticos que se llevan adelante.

DIAGNÓSTICO

El modelo de PVP se desprende del Diagnóstico Participativo de Nezahualcóyotl, Estado de México (Instituto de Investigaciones Sociales, 2013:268). Para este estudio se aplicó una metodología participativa que consideró cuatro polígonos prioritarios, seleccionados a partir de las estadísticas delictuales proporcionadas por el municipio.

El diagnóstico propició que la DSPM implementara el modelo de PVP y la división por cuadrantes y sectores, lo que permite delimitar y georeferenciar el territorio municipal, tomando en cuenta las variables resultantes en el diagnóstico y los recursos tecnológicos y logísticos disponibles, además de puntos de interés poblacionales, tales como iglesias, escuelas, hospitales, zonas comerciales, etc.

ELEMENTOS DEL PROYECTO

El objetivo general del modelo de PVP en el municipio de Nezahualcóyotl es actuar en contra de conductas delictivas de manera temprana, brindar a la ciudadanía un servicio de vigilancia y a su vez fomentar la co-producción de seguridad, a partir de su gestión en la solución de problemas de seguridad y convivencia ciudadana por medio de la estrategia de proximidad.

Los objetivos específicos del modelo son: alcanzar una mayor cobertura territorial, mejorar el tiempo de respuesta de las emergencias de seguridad pública y fortalecer la relación de la policía con la ciudadanía, con el fin de generar confianza para conocer y atender problemas que afectan a la comunidad.

Las metas enfocadas al problema del robo de vehículos son:

- 1) disminuir la incidencia delictiva y el robo de vehículos.
- 2) reducir el tiempo de respuesta de las unidades de proximidad social (patrullas).

Para cumplir con estas metas y poder cuantificarlas son necesarios diversos indicadores, los cuales se muestran a continuación:

- 1) Número de delitos por cuadrante.
- 2) Tiempo de respuesta de la unidad de proximidad.
- 3) Número de vehículos recuperados.

Con estos indicadores se identifican diariamente patrones delictuales emergentes, incluyendo series y zonas de alto riesgo en función del promedio de incidencia delictiva. A continuación se muestran algunas partes las tasas de reacción que permiten cuantificar el modelo PVP estas tasas dan como consecuencias indicadores.

- a) Tiempo de reacción policial: Corresponde al auxilio solicitado y al tiempo de desplazamiento de la unidad de prevención desde el momento en que sale la unidad hasta que se lleva a cabo la recuperación del vehículo.

TR-TD= Promedio de reacción

TR= Tiempo de respuesta
TD= Tiempo de despacho
PRV= Promedio de reacción

- b) Tasa de vehículos recuperados por sector: La tasa de efectividad policial describe las intervenciones de la PVP y grupos tácticos en la recuperación de vehículos a partir de la suma de autos robados y los que se recuperan.

$$\frac{VR}{RVcv + RVsv} * 100$$

VR= Vehículos recuperados
RVcv= Robo de vehículo con violencia
RVsv= Robo de vehículo sin violencia

- c) Tasa de vehículos robados con violencia: La tasa de efectividad policial describe las intervenciones de la PVP y grupos tácticos para la recuperación de vehículos robados con violencia sobre el total de vehículos robados.

$$\frac{VR}{RVcv} * 100$$

VR= Vehículos recuperados
RVcv= Robo de vehículo con violencia

- d) Tasa de vehículos robados sin violencia: La tasa de efectividad policial describe las intervenciones de la PVP y grupos tácticos para la recuperación de vehículos robados sin violencia sobre el total de vehículos robados.

$$\frac{VR}{RVsv} * 100$$

VR= Vehículos recuperados
RVsv= Robo de vehículo sin violencia

Las tasas sirven para evaluar el tiempo de reacción policial. Después de haber hecho las operaciones con las tasas lo que se hace es marcar los antecedentes, los cuales son datos generales del automóvil, la persona y el modus operandi. La siguiente tabla muestra los antecedentes utilizados para caracterizar el robo de vehículos.

TABLA N° 2.
Variables ante robo de vehículos.

Unidad de medida: Robo de vehículos con y sin violencia			
VARIABLES	Antecedentes	Unidad de medida	Periodicidad
Datos de la víctima	Nombre del propietario, teléfono, domicilio, averiguación previa, observaciones, datos del capturista.		
Ubicación de robo	Calle, número, colonia/barrio/población, turno, cuadrante, sector, despacho y llegada de la unidad.		Diaria, semanal y anual
Datos del vehículo	Tipo, marca, modelo, color, placas, serie, aseguradora.		
Características del robo	Modus operandi, media filiación.		

Fuente: Elaboración propia en base a la Matriz de datos de análisis delictual.

A partir del registro, monitoreo y sistematización de estos antecedentes e información, es posible realizar labores de análisis delictual e incidencia delictiva, con ellos se analiza qué factores intervienen y de qué forma se pueden abordar para disuadir, detener o prevenir un delito, generando así estrategias (Sepúlveda, 2010) contra del robo de vehículos en Nezahualcóyotl.

DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

La estrategia de distribución operativa comenzó a mediados del 2013, y comprendió la división territorial del municipio en 4 zonas, 14 sectores y 90 cuadrantes. El propósito es obtener mayor cobertura, control territorial y reacción operativa sectorial; disminuir el tiempo de respuesta de las emergencias y contar con un patrullaje constante, ordenado y responsable. Para esto fue necesario adquirir 90 patrullas tipo *avengers*, 10 *pick up* y 24 motocicletas.

El cuerpo policial que se distribuyó en los 14 sectores cuenta con el respaldo regional del agrupamiento de reacción rápida (Coyotes), dos grupos especiales (Alfa y Omega), un agrupamiento de motopatullas y la Unidad de Operaciones Aéreas (Coyote). Este último cuenta con un helicóptero BEI-6 para realizar tareas de patrullaje disuasivo y persecución, así como para la atención y traslado en caso de urgencias médicas.

Mediante el modelo de cuadrantes se realiza un reconocimiento oportuno y con altos niveles de efectividad que hacen frente a los eventos que generan alteraciones en el orden público e impactan en la seguridad y convivencia de los ciudadanos, pues implica orientar la planeación estratégica del servicio policial a escala de los grandes riesgos, amenazas y estructuras criminales que se enfrenten, mediante una alta capacidad de producción e inteligencia preventiva y anticipativa que responda oportunamente a los requerimientos de los ciudadanos (Policía Nacional, 2010).

Se asigna una patrulla a cada uno de los cuadrantes (90 en total). La unidad esta tripulada por un jefe (de cuadrante) y un escolta. El patrullaje está orientado a partir del registro diario de incidencia delictiva; por lo que, el desplazamiento de la policía sigue el patrón delictivo. Esto evita el patrullaje desorganizado y la suposición de la vigilancia.

Las patrullas están equipadas con un teléfono móvil cuya marcación es exclusiva para la atención dentro de su cuadrante, un equipo de radiocomunicación troncalizado y enlazado a la Red Estatal de Radiocomunicación de la que forma parte y a la Red Nacional con las características de seguridad y codificación correspondiente. A cada equipo de radio se le asigna una clave de identificación denominada RFSI. El equipamiento de las patrullas garantiza en todo momento la comunicación con la unidad encargada del despacho y monitoreo del municipio: el C4.

El 90% de las patrullas cuenta con un botón de emergencia que se enlaza con la alerta gráfica del GPC y con el puesto de operaciones estatales y municipales. Cuando se activa el botón la unidad se identifica debidamente y se puede proceder a otorgar el apoyo de otras unidades al lugar de los hechos. Esto permite conocer en tiempo real la ubicación de cada una de las patrullas.

La PVP obtiene información del entorno comunitario y difunde por medio de campañas de información protocolos preventivos sobre delitos frecuentes, al mismo tiempo vigila el espacio asignado por cuadrante, lo que inhibe conductas delincuenciales y crea confianza entre la ciudadanía.

Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando (C4)

El área de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando -que se abrevia C4- es el área que articula las actividades de operación y seguimiento policiales. Se encarga de grabar en señal analógica o digital y reproducir las llamadas por medios mecánicos o eléctricos. Está integrada por las unidades de telefonistas, despachadores, radio control y monitoreo, quienes registran las llamadas y canalizan la atención policial a diferentes puntos del municipio, el área de Parte de Novedades, encargada de elaborar diariamente el

parte de los delitos en el municipio y el área de GPS que verifica que las patrullas se encuentren en sus cuadrantes, y monitorea las cámaras de videovigilancia.⁹

En el C4 el área de telefonía es muy importante, porque es uno de los primeros enlaces al que puede tener acceso la ciudadanía y recoge las solicitudes de auxilio e información de todo el municipio. Telefonía recibe dos tipos de llamadas: las originadas por los ciudadanos y las originadas por la policía (Boba, 2010).

El área de telefonía recibe diferentes solicitudes de auxilio. Cuando llega una llamada por robo de un vehículo se enlaza directo con los despachadores, quienes son los encargados de canalizar las patrullas. El telefonista abre una pantalla de captura con un formato especial para robo de vehículos, donde se escriben diferentes antecedentes sobre el lugar donde sucedió el problema: calle, número, colonia, cuadrante, zona, municipio y tipo de auxilio.

Telefonía enlaza la información sobre el robo vehicular a uno de los cuatro despachadores de zona, quien al recibir la alerta envía el servicio correspondiente. En esta área se manejan indicadores para medir la reacción desde el despacho de la unidad hasta la atención brindada al ciudadano. Éste indicador permite medir la eficiencia de la policía en su cuadrante.

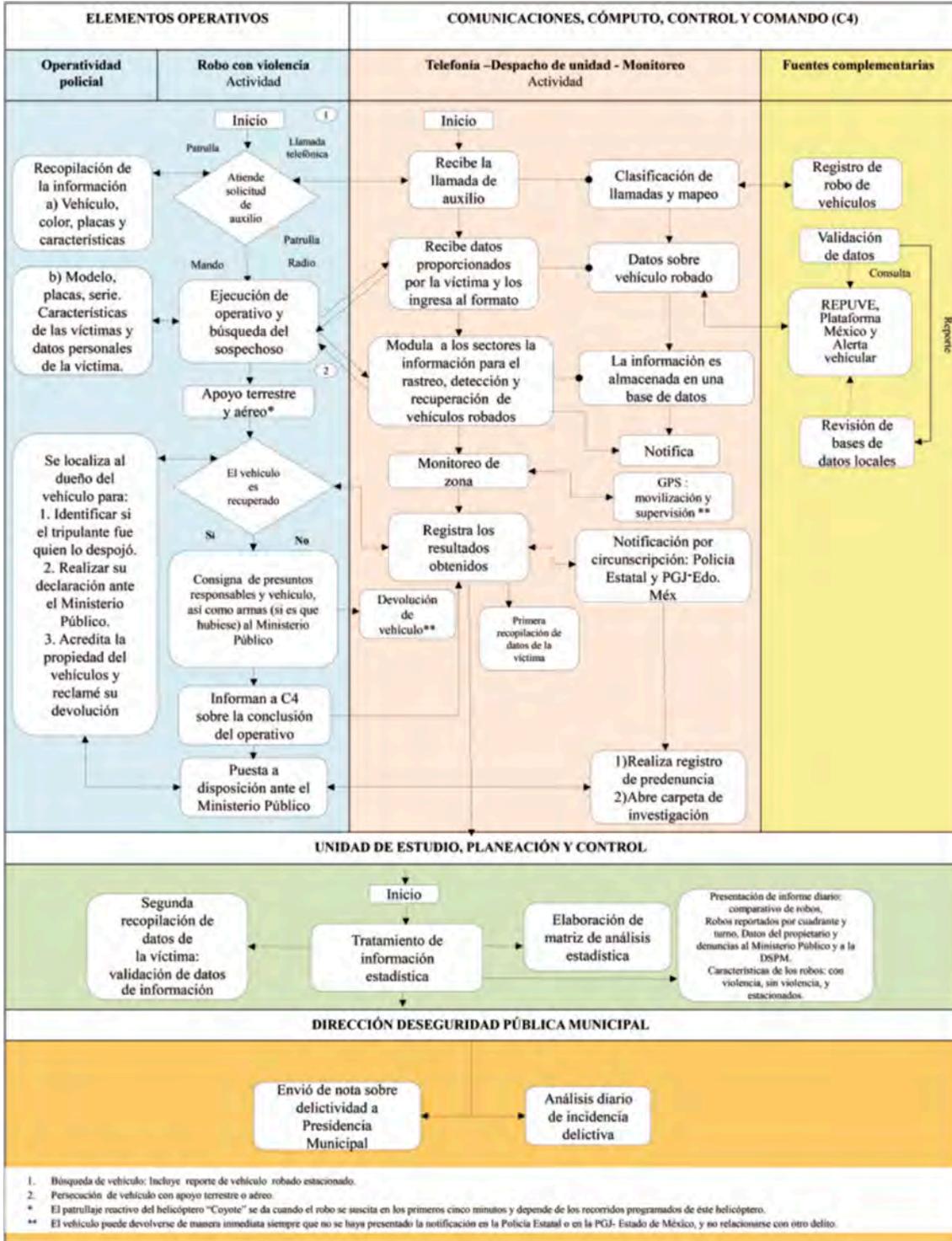
Luego, los despachadores atienden por zona y realizan las canalizaciones de unidades, las cuales son registradas en formularios que envían tres alertas electrónicas: la primera es al director de la institución, la segunda a la policía estatal y la tercera a la alerta vehicular. Esta última es una base que registra los robos a nivel federal y junto con la Plataforma México permite llevar un registro exhaustivo del robo de vehículos y otros delitos.

En el diagrama 1 se detalla el proceso de actuación-atención ante robo de vehículos.

9- El registro y clasificación incluye delitos, faltas administrativas, prevención de seguridad, riesgo y emergencia.

DIAGRAMA N° 1.

Proceso de atención-actuación ante robo de vehículos.



Fuente: Elaboración propia.

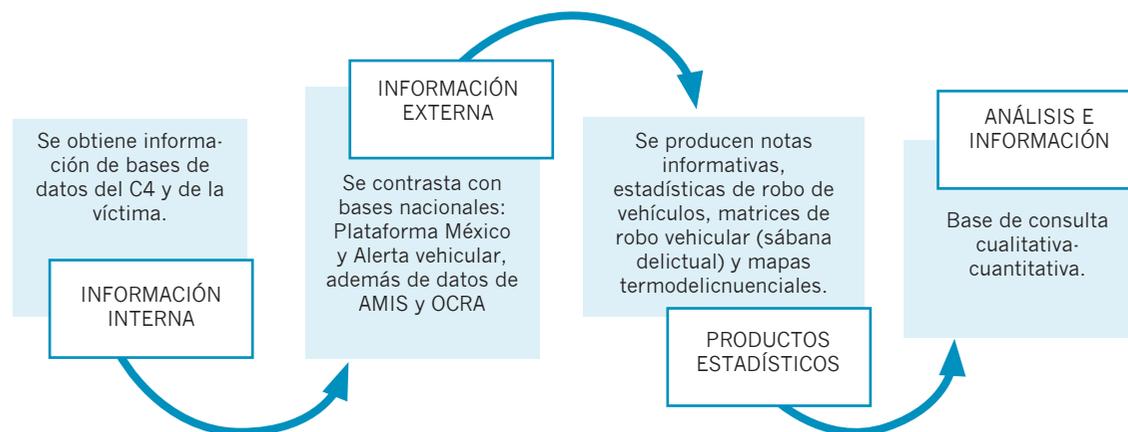
Unidad de Estudio, Planeación y Control (UEPC)

La UEPC organiza y analiza la información sobre incidencia delictiva y en particular sobre el robo de vehículos. Es la encargada de generar productos estadísticos que faciliten el análisis en las juntas con los jefes de sector y de turno y se encarga de la captura y ordenamiento de los datos en matrices o sábanas delictuales donde se concentran los delitos distribuidos por sector, día, color y modalidad.

Esta área compila datos sobre las características del robo en dos matrices. La primera de ellas sobre datos de propietario, concentra los siguientes indicadores: *modus operandi*, media filiación, reporte, recuperación de vehículo, contacto con el denunciante, observaciones y carpeta de investigación. La segunda matriz, contempla datos sobre la ubicación donde se cometió el robo y las características del vehículo.

El área es la encargada, a través de la coordinación con las áreas operativas, de atención ciudadana vía telefónica (C4) y de los reportes diarios de las tripulaciones de la PVP. Lo anterior con el propósito de identificar las principales áreas y problemáticas delictivas y así trazar con mayor certeza las líneas de acción e intervención durante el análisis diario sobre delictividad. Al respecto en el diagrama 2 se muestra el proceso de recolección de datos de la UEPC.

DIAGRAMA N° 2. Enfoque de recolección de datos UEPC.



Fuente: Elaboración propia.

10. El *hot spot* se traduce como zona caliente o de alto riesgo y “se da cuando en un lugar, instalación o pequeña área geográfica ocurre una cantidad inusual de delitos que son perpetrados por diferentes delincuentes” (Velasco y Boba, 2000).

11. El *hot product* o producto preferido refiere al bien que es constantemente robado (Velasco y Boba, 2000), en el cual confluyen diferentes características, en el caso de robo de vehículos, por ejemplo, el modelo y el color.

La UEPC realiza estadísticas y análisis que permiten identificar mediante mapas de calor y matrices zonas de potencial riesgo y “patrones delictuales emergentes, incluyendo series y zonas de alto riesgo *hot spots*¹⁰ y características de los vehículos robados *hot products*¹¹ (Velasco y Boba, 2000).

La entrega de matrices estadísticas, informes y mapas hacen posible el análisis táctico matutino que da cuenta de los sucesos que por hora, día y semana se llevan a cabo en la localidad, así como las intervenciones operativas adecuadas para dar solución a cada tipo de problema (Sepúlveda, 2010) en el municipio.

Análisis diario de incidencia delictiva

En la DSPM se lleva a cabo el análisis diario de incidencia delictiva donde se realizan dos procesos. El primero de ellos corresponde al análisis general de la incidencia delictiva, donde los jefes de los 14 sectores analizan la delincuencia a través de estadísticas generadas por la UEPC y clasifican los datos en grupos lógicos, comparando incidentes para determinar si están relacionados (Bruce, 2010). En ellas se resalta el número y delitos reportados cada 24 horas. Lo anterior con el fin de revisar el desempeño de los jefes de sector y los cuadrantes, así como generar una retroalimentación¹² entre el personal de la institución. En sesiones mensuales se analizan mapas termo delincuenciales para determinar el aumento o descenso de delitos.

La segunda etapa corresponde al análisis de robo de vehículos y extorsión donde se muestra un panorama general de éste robo en el municipio. Además, se analiza mensualmente a partir de mapas de calor, las zonas con mayor concentración de robo. Lo anterior permite agregar valor informativo a los antecedentes de robo de vehículos, a través de la observación policial y el contexto social del municipio.

Durante las reuniones de análisis se lleva a cabo el siguiente proceso:

- 1) Los jefes de sector comentan las novedades suscitadas durante la jornada laboral por cuadrante y turno en relación a la delincuencia municipal.
- 2) Se analizan los datos obtenidos mediante una matriz que contempla las variables: fecha, calle, ubicación, colonia, sector, cuadrante, turno, marca de vehículo, modelo, color, placas, número de serie y características del vehículo.
- 3) Se analizan las características del robo a partir de elementos espaciales: zona, ubicación, *modus operandi*, media filiación; persona que reporta, vehículo recuperado o abandonado y contacto con el denunciante.
- 4) Se analizan antecedentes: color del vehículo, día, horario, modalidad y ubicación del robo sobre ejes horizontales o verticales.
- 5) Se establecen líneas de acción e interlocución con otras áreas en la resolución de la problemática municipal.

El análisis delictual consiste en cuestionar las características, horarios y antecedentes contextuales del robo, a partir del conocimiento del hecho delictivo. Se formulan hipótesis y analogías sobre el *modus operandi* y el *hot product*; se generan hipótesis sobre el robo y se realizan ejercicios de estadística inferencial y análisis cualitativo, a partir de la reflexión de por qué del evento, lo cual además permite saber de qué manera se tiene que canalizar y cómo se puede prevenir. En este ejercicio se generan hipótesis de los móviles del delito y se plantean rutas de intervención, además se analiza el papel de la PVP y su operatividad.

De manera comparativa el análisis consiste en la identificación de patrones en la zona, así como la identificación de coincidencias en el contexto de intervención, las medias filiaciones y el *modus operandi* son esenciales en las juntas diarias de análisis. Por otra parte, se complementa la información con otras áreas. Además, existe un analista de redes sociales, quien tiene como función monitorear e informar cualquier tipo de denuncia ciudadana y solicitudes de auxilio.

12. De acuerdo con Tudela (2013), la retroalimentación o feedback es el proceso de comunicación formal o informal implementado para determinar la exactitud, confiabilidad, validez, oportunidad y utilidad general de los productos y servicios del análisis del delito.

RESULTADOS

La generación de un sistema de llamadas de emergencia y su pronta captura es nodal en el modelo de PVP, pues no sólo se basa en indicadores que permiten medir la eficiencia policial, también en insumos técnicos de recolección de datos, apreciados en las llamadas positivas de robo de vehículos, los cuales antes de la aplicación del proyecto se encontraban en 7:36 minutos, y que con la aplicación pasaron a 6:53 minutos.

De igual manera, la generación de mapas de calor permitió no sólo organizar imágenes sobre la delincuencia, sino también formas de análisis táctico ante el robo de vehículos. Otro de los resultados fue el aumento de las detenciones. En 2013, el promedio de detenidos por mes fue de 18,7 personas, mientras que desde enero a mayo del 2014 el promedio de detenidos aumentó a 20,4 personas, tal como se puede apreciar en la tabla.

TABLA N° 3.
Detenidos por robo de vehículo de enero 2013 a mayo 2014. ¹³

MES	2013		2014	
	Puestas	Detenidos	Puestas	Detenidos
ENE	12	22	17	30
FEB	11	21	10	15
MAR	13	19	11	26
ABR	19	29	10	13
MAY	14	26	10	18
JUN	11	17		
JUL	12	20		
AGO	14	25		
SEP	6	9		
OCT	12	18		
NOV	7	9		
DIC	7	9		
TOTAL	138	224	58	102
PROM. MENSUAL	11,5	18,7	11,6	20,4

Fuente: Elaboración propia.

También existe una relación directa entre el tiempo de respuesta y la recuperación de unidades (ver tabla 4), la cual se concentra en los primeros dos rangos con un total de 68,8% de devolución cuando el vehículo fue reportado en menos de 24 horas del suceso y con 15,1% cuando este se reportó con un tiempo menor de tres días.

13- No incluye el delito de encubrimiento por receptación.

TABLA N° 4.

Tiempo de respuesta por mes en recuperación de vehículos. De enero de 2013 a mayo de 2014.

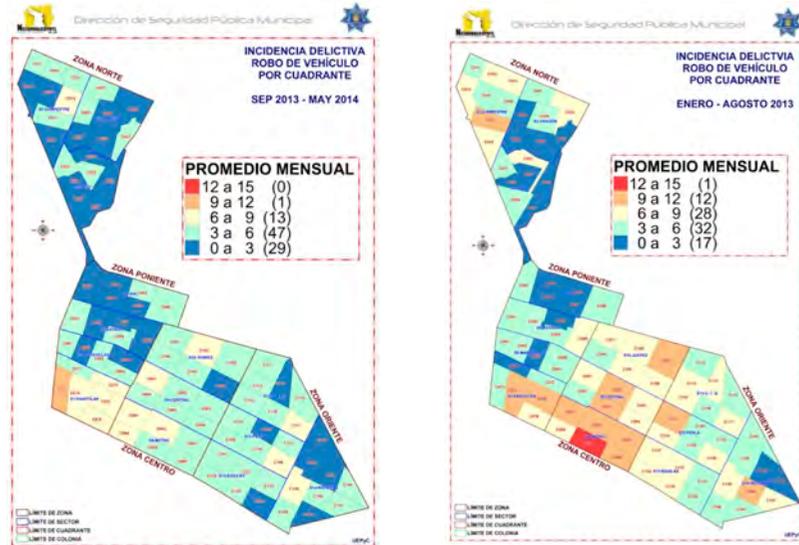
MES	Menos de 24 hrs	Menos de 3 días	Menos de una semana	Menos de 15 días	Menos de un mes	Menos de 6 meses	Menos de un año	Más de un año	Total
ene-13	11	9	5	1	1	1			28
feb-13	25	8	7	3	2			1	46
mar-13	34	18	4	4	5	2		2	69
abr-13	31	9	3	1	1				45
may-13	50	18	5	1	2	1			77
jun-13	31	19	9	3	2	2		1	67
jul-13	28	16	4	7			1	1	57
ago-13	28	9	3	2		2	1		45
Total	238	106	40	22	13	8	2	5	434
Porcentaje	54,8%	24,4%	9,2%	5,1%	3,0%	1,8%	0,5%	1,2%	100%
sep-13	11	6	3	2		3	1		26
oct-13	22	5	1		2				30
nov-13	19	8	4	2		1			34
dic-13	22	4	2	2		1			31
ene-14	31	9	4	6		3	1	1	55
feb-14	28	5	3	1		1	1	1	40
mar-14	50	5		2					57
abr-14	45	4	5	1			1	2	58
may-14	45	14		2	2	3			66
Total	273	60	22	18	4	12	4	4	397
Porcentaje	68,8%	15,1%	5,5%	4,5%	1,0%	3,0%	1,0%	1,0%	100%
Total general	511	166	62	40	17	20	6	9	831
Porcentaje	61,5%	20,0%	7,5%	4,8%	2,0%	2,4%	0,7%	1,1%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información del sistema de llamadas de emergencia de la DSPM.

Cabe mencionar que la incidencia delictiva disminuyó considerablemente después de la aplicación del modelo PVP. Antes del modelo el robo de vehículos mensualmente era de 12 unidades en promedio y posteriormente disminuyó ubicándose en un intervalo de 3 a 6 vehículos.

Los mapas que a continuación se presentan ilustran esta tendencia.

FIGURA N° 1.
Comparativo de robo de vehículos. Mapas geo delictivos.



Fuente: Base de datos de robo de vehículo georeferenciada. DSPM (Mapinfo).

CONCLUSIÓN

El análisis diario de incidencia delictiva es nodal para la evaluación del personal operativo, porque a partir del aumento o disminución de los delitos por cuadrante, en este caso de robo de vehículos, es posible en parte inferir el desempeño laboral de los policías o deducir el horario en que se llevan a cabo el mayor número de violaciones a la ley.

El análisis matutino conforma un espacio de diálogo y retroalimentación respecto de las diferentes problemáticas de los cuadrantes. Mediante matrices de datos, que contemplan variables y antecedentes de robo de vehículos, es posible seguir el patrón de conducta de los criminales en un territorio determinado. Todos los factores que han quedado expuestos en este trabajo, entre otros que no corresponden al área policial, han dando como resultado que disminuyera el número de robo de autos en el municipio de Nezahualcóyotl.

De igual forma los indicadores de recuperación de vehículos robados permitieron medir el desempeño de los jefes de sector y del personal operativo por cuadrante a su cargo y posteriormente trazar líneas de intervención *in situ*, a partir de la adecuación del patrullaje en las zonas donde se registra mayor incidencia delictiva.

Por último, se considera que la práctica puede ser replicable en otros ámbitos, siempre que se retomen las variables particulares del contexto a intervenir. Su replicabilidad se sustenta en la cercanía con la población y la proximidad social. Por ello, el análisis diario de la incidencia delictiva permite recabar información criminógena y reducir el delito, a partir de la rendición de cuentas interna y del análisis integral de datos.

BIBLIOGRAFÍA

Amador, J. (2007). La experiencia de ciudad Nezahualcóyotl. En Arellano, E. (coord.). *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*. (pp.63-73). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Bando Municipal. (2014). *Título cuarto. De la división política y organización del territorio municipal, Capítulo I Límites y Extensión Geográficos y Capítulo II De la Organización Territorial*. Estado de México: H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Nezahualcóyotl.

Boba, R. (2010). Interpretando estadísticas y datos delictuales. En Fundación Paz Ciudadana. *Análisis delictual: técnicas y metodología para la reducción del delito*. (pp.81-107). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.

Bruce, C. (2010). Fundamentos del análisis delictual. En Fundación Paz Ciudadana. *Análisis delictual: técnicas y metodología para la reducción del delito*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.

Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (2004, octubre). Apoyando la prevención en América Latina. + *Comunidad + Prevención*, 1, 1.

Clarke, R. y Eck, J.E. (2005). *Crime Analysis for Problems Solvers in 60 Small Steps*. Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services.

Cohen, M. y Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: a Routine Activities Approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.

Instituto de Investigaciones Sociales. (2013). Diagnóstico participativo de Nezahualcóyotl, Estado de México. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Navarro, A. (2007). *Literatura siempre alerta. Nezahualcóyotl, México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Policía Nacional (Colombia). (2010). *Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección General, Oficina de Planeación.

Prieto, R., et al. (2013). Análisis criminal y uso de cámaras de seguridad en la ciudad de México. En Varela, F. (ed.). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. (pp.120-137). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Programa para la Convivencia Ciudadana e Instituto para la Seguridad y Democracia. (2013). *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México: Programa para la Convivencia Ciudadana, Instituto para la Seguridad y Democracia.

Rico, J. (1983). La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario. *En su Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.

Sepúlveda, M. (2010). Análisis delictual: conceptos básicos. En Fundación Paz Ciudadana. *Análisis delictual: técnicas y metodología para la reducción del delito*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.

Silva, C. (2011). La crisis de la seguridad y las respuestas institucionales y sociales En su *Policía, encuentros con la ciudadanía y la aplicación de la ley en Ciudad Nezahualcóyotl*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Tudela, P. (2013). Análisis delictual y buenas prácticas en Sudamérica: lecciones y retos. En Varela, F. (ed.). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. (pp.16-28). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Velasco, M. y Boba, R. (2000). Tactical Crime Analysis and Geographic Information Systems: Concepts and Examples. *Crime Mapping News*, 2(2), 1-14.

Buenas Prácticas sobre Análisis Delictual en las Policías

EVALUACIÓN DEL ACCIONAR POLICIAL DE PREVENCIÓN: UNA PROPUESTA ADAPTANDO EL ANÁLISIS DEL UMBRAL PARA EL BARRIO GUADALUPE DE LA CIUDAD DE SANTA FE, ARGENTINA¹

Sub Oficial Mg. Ariel A. Chelini.

División Análisis Criminal, Unidad Regional I. Policía de la Provincia de Santa Fe, Argentina.²

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

En la provincia de Santa Fe el servicio de seguridad pública es brindado por una estructura semimilitarizada distribuida entre las 19 áreas geográficas o departamentos en que se divide políticamente la provincia. La Unidad Regional I (URI) se destaca por estar ubicada en el departamento La Capital; lugar en donde se encuentra el centro gubernamental provincial. Al igual que en las otras unidades, su función está orientada al mantenimiento del orden público y la paz social; actuando como auxiliar permanente de la administración de justicia (Ley Orgánica de la Policía de Santa Fe, 1975).

La división de análisis criminal URI es un órgano asesor de reciente creación dedicado a la generación de conocimiento relacionado con la conducta criminal observada y a la manera de prevenir su accionar. Desde el año 2012, esta dependencia ha tenido como objetivo adaptar la manera en que se genera conocimiento y se evalúa el accionar policial, abriendo sus puertas a nuevas técnicas y teorías científicas que encaminan a la policía hacia un modelo de seguridad ciudadana, donde prima la tarea de prevención del crimen y el abordaje de la problemática de forma multidisciplinaria y multiagencial.

INTRODUCCIÓN

La complejidad del entorno social, los cambios generados durante las últimas décadas del siglo XX en las formas de pensar la seguridad, y la aparición de nuevas tecnologías de la información, obliga a las instituciones encargadas de ofrecer seguridad a fundamentar sus decisiones operacionales. Para ello, deben considerar un conjunto de técnicas y teorías que sean capaces de optimizar la eficiencia demostrada en el trabajo de prevención de eventos criminales. El estudio exige operaciones y políticas adoptadas por el cuerpo policial en relación a la organización del personal, equipos y distribución geográfica y temporal de los recursos.

En instituciones como la policía de Santa Fe, históricamente el estudio de la eficiencia de las operaciones policiales y de las políticas adoptadas en pos de la prevención dependió de manera exclusiva de la información estadística básica. Esta información se genera en el cumplimiento del mandato orgánico donde el mayor problema que se destaca a la hora esta labor es el carácter napoleónico que presenta la organización.

El modelo napoleónico o francés es el modelo que tradicionalmente primó entre de América Latina. Es un modelo militarizado, centralizado, burocrático, estatal y todo el territorio, para este caso, provincial. Es, además, un modelo basado en la idea reactiva, asociada a la represión del delito y al mantenimiento del orden (Barrios,

Este modelo —que responde a la lógica del orden público antes que a la de la seguridad ha favorecido el crecimiento de la inseguridad y la desconfianza en el accionar policial habitantes de los barrios que componen la ciudad de Santa Fe. La seguridad ciudadana

1- El autor quiere agradecer al Sub Comisario Lic. Marcelo Sterli, Jefe de la División Análisis Criminal URI, por su apoyo desinteresado en la elaboración del presente trabajo.

2- Máster en Análisis y Prevención del Crimen por la Universidad Miguel Hernández (UMH), España y Licenciado en Comercialización por la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Argentina. Contacto: Alberdi 3836 (3000) Ciudad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe, Argentina. Cel. 0054 0342 (15) 4761042. Mail: arielachelini@gmail.com

amplio que busca satisfacer las demandas de los ciudadanos, lográndolo por medio del apoyo de la comunidad y de las autoridades locales, provinciales y nacionales (Barrios, 2013).

Por tradición, la policía de Santa Fe realiza la evaluación de su accionar considerando únicamente las frecuencias acumuladas de observaciones y comunicaciones generadas por una unidad policial, en un área geográfica determinada y durante un período de tiempo también determinado. Los rubros comunicados, a manera de ejemplo son: robo, hurto, robo calificado, arrebato, etc. Estos son utilizados luego para estimar la participación de los ítems delictuales en el total de las dependencias que responden a la Unidad Regional o a la provincia.

El examen practicado en el barrio Guadalupe arrojó, por ejemplo, que para el año 2012, en comparación con el año 2011, el robo a residencias dormitorios había crecido en un 41%, mientras que los robos a personas que se dirigían por la vía pública habían registrado un incremento del 11,5% para el mismo período.

Datos contradictorios fueron encontrados al evaluar eventos similares informados durante el año 2013 y al compararlos con el año anterior.

Para el año 2013, los robos a residencias dormitorios habían mostrado un descenso del 133%, y los robos a personas que se trasladaban a pie por la vía pública mostraban 143% menos de registros. Sumado a esto, para el mismo tiempo en que se practicaba la evaluación de manera tradicional comienzan a aparecer en diferentes medios periodísticos de la ciudad manifestaciones opuestas de vecinos que habitan en el barrio. Así, era común observar vecinos que aseguraban que gracias a la gestión del titular de la dependencia policial, los eventos delictivos habían descendido, mientras que otro grupo se aglomeraba en la puerta de la dependencia solicitando mayor seguridad y reclamando por una mayor presencia de efectivos y recursos otorgados por una ley especial votada en el Congreso provincial a fines del año 2012.

TABLA N° 1.
Comparación de la frecuencia acumulada de los seis eventos delictivos más frecuentes en el barrio Guadalupe

Objetivo/Año	2013	2012	Dif % 12-13	2011	Dif % 11-12
Residencias dormitorios	66	154	-1,33	90	0,42
Comercios	17	48	-1,82	26	0,46
Transeúntes	54	131	-1,43	116	0,115
Interior del vehículo	11	44	-3,00	28	0,36
Motovehículo	1	3	-2,00	42	-13,00
Chofer Taxis/Remis	4	8	-1,00	7	0,13
Total	153	388	-1,54	309	0,20

Fuente: Elaboración propia en base a datos informados por la dependencia policial con sede en el barrio Guadalupe – Unidad Regional I (URI).

El propósito de este proyecto es plantear una herramienta de apoyo al analista que le permita, de manera objetiva, practicar y comunicar a los ciudadanos, políticos y otros tomadores de decisiones materias de seguridad. Para ello, se basa en el estudio de las operaciones y políticas adoptadas para la actividad de prevención en una zona determinada (para nuestro caso, el barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe); con el fin de optimizar y mejorar la eficacia de las acciones que se desarrollan en el lugar.

BASES CONCEPTUALES QUE SUSTENTAN LA PROPUESTA.

Análisis de operaciones y análisis administrativo

La *International Association of Crime Analysts* (IACA, 2011) indica que “el análisis delictual describe las técnicas y los procedimientos utilizados para estudiar las tendencias y los patrones delictuales, la manera en que afecta a una jurisdicción específica y cómo la policía responde ante ellos”. El análisis del delito no se agota en la obtención de información y su conversión en inteligencia que ayude en la toma de decisiones, sino que también trae aparejado consigo la evaluación de los resultados obtenidos por las intervenciones que llevan adelante los responsables encargados de brindar seguridad.

Las funciones descritas por diferentes autores, el análisis de operaciones y el análisis administrativo dan respuesta al modo en que se administra y organiza la policía para cumplir con sus tareas de prevención; y así también, a cómo se comunican los resultados de las investigaciones efectuadas. En consecuencia, la incorporación de datos necesarios para llevar adelante estos tipos de análisis es mucho más alta que la requerida para realizar otros como, por ejemplo, el análisis táctico, estratégico o investigativo.

El análisis aborda el estudio de las operaciones y políticas que adopta la institución policial para prevenir el delito. Responde a cuestiones relacionadas con la optimización de la distribución del personal policial, de los recursos en turnos y áreas geográficas y con la eficacia alcanzada por las intervenciones desarrolladas en esos espacios geográficos y temporales.

El análisis administrativo, por su parte, se relaciona con la presentación de los hallazgos obtenidos a causa de la tarea desarrollada en un área. Es decir, la presentación de éstos a los decisores en materia de seguridad, a la gestión política y a los ciudadanos de un área territorial determinada. Por tanto, sigue un proceso de selección de los hallazgos más importantes detectados en los análisis previos y búsqueda del formato de presentación más adecuado para la audiencia a la cual se dirige.

La comunicación de la inteligencia lograda en la sociedad muestra tanto defensores como detractores. En este sentido, muchos autores han reflexionado sobre la decisión de dar a conocer el resultado del análisis desarrollado para un área geográfica, lo que permite, entre otras cosas, aumentar el grado de cooperación de los ciudadanos para con la policía. También, reconoce el derecho de los ciudadanos de saber en qué grado la delincuencia es un problema en el lugar en donde habita y cuáles son las razones por las que los responsables de brindar seguridad actúan de una forma determinada. Lamentablemente, en Argentina el ciudadano no puede acceder a la información criminal permitiendo que la confianza en la institución policial sea gravemente afectada.

Eficacia en la labor policial

Hablar de eficacia en el trabajo policial supone observar en qué medida la institución es efectiva a la hora de prevenir y controlar los factores de riesgos, sobre los que tiene influencia, y que alientan la aparición de los eventos criminales. Claro está, que al hablar de factores de riesgos la referencia evoca un abordaje multidisciplinario y multiagencial del problema que se observa en un territorio determinado, por lo tanto es

una tarea que está cargada de dificultades. Algo parecido sucede a la hora de evaluar el costo que acarrea la labor desarrollada por la policía.

Ignacio Cano (2005) afirma que si una policía no es efectiva a la hora de prestar su servicio a la comunidad no tiene sentido hablar de eficiencia en la manera en que opera, debido a que la discusión solo se circunscribe al costo que el Estado afronta por el concepto de seguridad. Esto podría obligar a la institución policial a alcanzar la efectividad a cualquier precio, generando la exclusión del estudio de la evaluación de la actividad preventiva que se realiza. Hablar de costos en la medición del trabajo policial hace pensar en la idea tradicional de seguridad, esa que sienta sus fundamentos en la represión del delito y en el mantenimiento del orden público.

Lo primero que se debe tener en cuenta —para cualquier evaluación policial— es que la misma puede recaer en tres ámbitos diferentes:

1. En el desempeño individual de cada policía.
2. En el impacto en la sociedad de un nuevo programa de trabajo policial.
3. En la calidad de la organización policial en su conjunto.

Para el caso de Santa Fe, la calidad de la organización policial es el ámbito en que se centró el proyecto; manteniéndose como subpropósito alcanzar un monitoreo de la situación pre y post intervención sobre los factores de riesgos en que tiene influencia la labor policial. El propósito buscado es importante porque ayuda en la decisión de qué indicadores escoger para la evaluación, y determina la actitud de la propia institución ante la evaluación.

Así, en una policía que responde a la idea de seguridad situada en un entorno exclusivo del control de la criminalidad y de carácter reactivo y represivo, las consecuencias prácticas de la evaluación pueden influenciar la manera en que se disemina la información criminal que se origina dentro de la organización. Una institución como la Policía de Santa Fe, que con frecuencia es evaluada según los casos investigados, por lo general registra un número menor de eventos delictivos que no pueden solucionarse por esta vía como, por ejemplo, la ausencia de registro en el caso de robo de una baja cuantía de dinero en efectivo a una persona que se traslada a pie por la vía pública.

Si bien es indiscutible que toda evaluación debe partir de una información confiable y consistente, la realidad muestra que la percepción de la organización sobre el “para qué” de la evaluación influye sobre la validez y consistencia de la información recibida, haciendo necesaria la incorporación de otras fuentes para dimensionar los riesgos para la seguridad ciudadana que se observa en una zona. Las encuestas de victimización y las encuestas de autoinculpación practicadas en personas aprehendidas se muestran como las más indicadas para completar el conocimiento de la realidad criminal en una zona determinada de la ciudad.

Ahora, hablar de la labor policial implica tener presente que una policía, como la de la provincia de Santa Fe, cumple dos funciones (prevenir e investigar) dentro de un todo que es brindar un servicio de seguridad a la comunidad. La prevención y la investigación, si bien pueden conceptualizarse de forma diferente desde la teoría, en la práctica su diferenciación se hace muy difusa e impide, en la mayoría de los casos, arribar a un acuerdo sobre la manera de evaluarlas. Esto tiene una estrecha relación al momento de querer valorar el trabajo policial, según los resultados obtenidos por la intervención o según el esfuerzo que realizó la policía para lograr estos resultados.

Si bien es claro que a la ciudadanía le interesa más el impacto del accionar policial sobre la inseguridad, que conocer el esfuerzo que hizo para alcanzarlo, la realidad demuestra, como lo expresa Bailey (1996),

que la seguridad de las personas depende de múltiples factores que están fuera del alcance de la policía. "El mito de que cualquier problema de seguridad es resultado de una mala policía y que podría ser resuelto por una buena policía es simplemente eso, un mito recurrente que sigue poblando las conciencias de mucha gente y los programas electorales de algunos candidatos" (Cano, 2005).

Evaluar a la policía según el resultado final obtenido es un error, debido a que implica responsabilizarla de elementos que están fuera de su control. La pregunta entonces, recae en saber cómo evaluamos el accionar policial atendiendo a este nuevo elemento. La respuesta es pensar en una metodología que aíse el problema observado los efectos que provocó la tarea que realizará la policía en el lugar y cómo se planteaban éstos antes de la intervención de la institución.

Esta consideración explica por qué la aplicación de algunos indicadores que reflejan la labor policial genera desconfianza en el ciudadano y en los analistas externos a la institución a la hora de conocer los resultados que obtiene la policía en una zona. Así, por ejemplo, el aumento en el número de arrestos practicado en un área geográfica o de elementos incautados puede ser observado como un mejor desempeño de la labor policial o un aumento en la criminalidad que asola el lugar.

Algo similar ocurre al aplicar estos indicadores a la actividad de prevención puesto que estas acciones pueden no tener el impacto deseado en el aumento de la seguridad. Este tema fue abordado en la investigación desarrollada por Spelman y Brown (1981) en la ciudad de Kansas (E.E.U.U.) durante el período 1972-1973 que demostró que un aumento en el patrullaje de manera aleatoria no disminuye la criminalidad ni la percepción de inseguridad, o que mejoras en el servicio 911 no aumenta la probabilidad de captura del delincuente.

Otro elemento que subyace a la hora de plantear la tarea de evaluación policial es la accesibilidad de la información por parte de actores externos a la institución. Este elemento, que como se adelantara en párrafos anteriores, se encuentra muy arraigado al concepto de confiabilidad e integridad de la información, genera evaluaciones subjetivas que impiden lograr un mejor conocimiento de la realidad criminal observada y fomentan el análisis de eficiencia sin tomar en cuenta la eficacia del trabajo realizado por la institución.

La idea de tomar la información criminal como secreto de Estado, donde un solo componente de las piezas que forman parte del sistema de seguridad ciudadana es la encargada de la reunión y la diseminación de la información para la toma de decisiones, fomenta en la ciudadanía una percepción pobre del accionar del sistema de justicia y de la policía, afectando de manera directa la evaluación del trabajo policial antes y después de identificado el problema. Esta cuestión alimenta la diferencia entre el número de todos los delitos cometidos en un tiempo y en un lugar, y aquellos que son registrados por los sistemas de información.

La tan mencionada cifra negra es también un gran impedimento a la hora de evaluar la integridad de la información, debido a que depende de diferentes factores como la no denuncia de delitos que, para la víctima, no vale la pena comunicarlos (cuanto menor es la gravedad del crimen sufrido por la víctima, mayor es el sub registro), la desconfianza de la población en el sistema de justicia (si la policía y los tribunales son considerados por las víctimas como ineficientes o corruptos, mayor es el índice que registra la cifra negra), o la discrecionalidad del personal policial a la hora de evitar tomar denuncias de eventos menores que sólo decantan en trabajos burocráticos y sin sentencia.

Por otra parte, otro elemento que influye en la valorización del accionar policial dentro de un espacio-territorio concreto es la confección de indicadores con datos estandarizados u homologados a nivel internacional.

Es común observar comparaciones e informes donde se presentan números de robos, hurtos, homicidios, suicidios, etc. por cada 10 mil habitantes; de arrestos realizados, de allanamientos practicados y de elementos decomisados, entre otros. Centrar la evaluación en este tipo de datos nos pone frente a tres problemas. Primero, como ya se mencionó, no logra extraer del fenómeno criminal la responsabilidad que le cabe a la policía como una de las piezas necesarias para prevenir la ocurrencia de factores de riesgos. Segundo, estos tipos de datos son una herramienta general que no logra identificar lo que realmente ocurre en el lugar. Y, tercero, como también ya se mencionara, dependen excesivamente del criterio de la propia policía que puede alterarlos debido a su propia actividad o por otras razones.

CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

El proyecto tiene como objetivo general concebir y presentar un indicador de gestión policial que tome en cuenta los elementos que favorecen la comisión del crimen en una zona determinada. El fin es evaluar, de manera objetiva, si el accionar policial de prevención que se desarrolla en el lugar logró modificar los mismos —o, en el caso de no haberlo hecho— si la falta de efectividad se debe a la aparición de nuevos elementos o a la existencia de componentes que condicionan la confiabilidad de los datos que se tienen para la evaluación.

Para alcanzar este propósito macro, el proyecto se fijó partir de dos objetivos específicos que buscaran no solo poder demostrar la capacidad de evaluación del indicador, sino que también, modificar la manera en que la policía de Santa Fe valora la efectividad de las operaciones y políticas que se desarrollan en un sitio geográfico de la ciudad. De esta manera se buscó aplicar el indicador en aquellos eventos criminales practicados contra un objetivo que presente, por historia, una alta probabilidad de ser atacado dentro del barrio Guadalupe de la ciudad; como también, mediante el uso del mismo, se intentó dar respuesta al error que se observaba al buscar comparar los datos informados por la institución policial y la realidad observada en el barrio donde se practicaba la intervención.

El indicador se generó a partir de datos reunidos por la institución policial que guardaran relación con eventos de robos a estudiantes universitarios que transitaban por las calles del barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe durante el mes de agosto del año 2013.

Reunida la información, se definió el indicador partiendo de la adaptación del análisis del umbral presentado por IACA. El indicador de gestión policial (IGP) es un instrumento estadístico que logra valorar el desempeño alcanzado por una unidad policial en la prevención de un evento criminal durante un mes calendario y que compara con el promedio alcanzado por la misma unidad en los últimos cuatro años. Nótese que se habla de evento y no de delito de manera amplia como se tipifica en el Código Penal debido a que se busca evaluar la efectividad en el accionar de prevención teniendo en cuenta las características que presenta el evento que se buscó intervenir en el lugar.

Si bien es claro que el indicador no logra identificar los factores de riesgo que no pueden ser prevenidos por la actuación policial, se debe tener presente que esta herramienta le permite al analista contar con la oportunidad de identificar la influencia que estos tienen en el resultado final de la intervención. Los factores de riesgo externos al accionar policial son, entre otros, la situación socioeconómica, la cultura, la educación, las características geográficas del lugar y la urbanización.

Asimismo, al compararse el mes calendario con el promedio de los últimos cuatro años, se reduce el sesgo que resulta del uso exclusivo de la información emanada de la propia policía, a la vez de lograr erradicar la idea de prevenir en base al Código Penal antes que modificar los elementos que hacen propicia la generación del delito.

El IGP, al igual que el análisis del umbral, se calcula partiendo de datos reunidos sobre eventos criminales que se observan en el área geográfica donde se aplica, a los que se le suma la información obtenida por medio de paneles conformados por vecinos del barrio. El panel es una muestra estable que proporciona información numérica de eventos criminales u otras variables que tienen lugar en el área durante un período previamente establecido. Este está formado por un grupo de vecinos del barrio a quienes se le entregan una planilla que contiene una descripción de los eventos que, por historia, se han registrado en el área y han sido homologados según la experiencia de las personas que participan del panel (cada evento se describe atendiendo al lugar en donde ocurre, al momento del día, al tipo de elemento sustraído y al tipo de delincuente, entre otras características).

La obligación del vecino participante es la de completar e incorporar información que, para el panelista, es de relevancia en la identificación de los factores que hacen propicio la comisión de delitos en el lugar. La reunión de estas planillas se realiza de forma mensual en el domicilio de cada panelista y se incorpora en el sistema a fin de completar los eventos informados por la dependencia policial que resultan ser inconsistentes o poco probables. El propósito es reducir el efecto del subregistro que influye en la confección del indicador.

La principal meta propuesta para la aplicación del IGP fue la utilización de la herramienta en el análisis de las acciones de prevención desarrolladas en diferentes barrios de la ciudad de Santa Fe, con el objeto de facilitar la tarea de retroalimentación del ciclo y partir, desde la interpretación de su resultado, con una nueva información que permita centrar tanto las decisiones operativas como administrativas, al problema delictual que se detecta en cada región geográfica de la ciudad.

MODELO DE GESTION DE INFORMACION Y HERRAMIENTAS EMPLEADAS

De la descripción de las características del proyecto se desprende que la propuesta que se presenta toma su fundamento metodológico en la herramienta del análisis del umbral desarrollada por la IACA para realizar la valorización de la efectividad del trabajo policial de prevención.

A continuación se desarrolla el cálculo del IGP valiéndose, para ello, del material desarrollado por Christopher W. Bruce (2012) y se utiliza, como ejemplo, el conjunto de datos sobre el evento de robo a personas mayores de 60 años ocurridos en la vía pública durante los días domingos del mes de diciembre. (Véase tabla 2)

El indicador comienza calculando la cantidad esperada para cada evento durante un mes calendario. Esto se logra promediando la media de los eventos mensuales acumulados durante los últimos cuatro años, más el mes del año en curso.

TABLA N° 2.
Robo a personas mayores de 60 años ocurridos en la vía pública durante los días domingos del mes de diciembre.

Año/Mes	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2009	5	20	3	9	9	10	14	8	8	4	9	10
2010	25	13	18	13	14	13	12	13	13	12	8	12
2011	16	17	11	13	9	23	8	11	7	9	9	10
2012	14	13	12	16	23	14	7	12	25	25	15	17
2013	20	27	30	21	40	10	33	23	37	21	22	13

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la División Análisis Criminal URI.

FÓRMULA N° 1.

Cantidad esperada de robo a personas mayores de 60 años ocurridos en la vía pública durante el mes de diciembre.

$$\bar{x} = \frac{10 + 12 + 10 + 17 + 13}{5} = 12,4$$

En esta misma línea, alcanzado el valor normal para el mes que se está analizando, el indicador requiere conocer cuánto se han movido los datos de los eventos respecto al valor esperado para ese lapso de tiempo. La respuesta se alcanza mediante el cálculo de la desviación estándar de la media. En la fórmula 2 se presenta el cálculo de la desviación de la media de los datos relacionados con el evento de robo a personas mayores de 60 años ocurridos en la vía pública durante los días domingos del mes de diciembre.

FÓRMULA N° 2.

Desviación estándar para los robos a personas mayores de 60 años ocurridos en la vía pública en el mes de diciembre.

$$\begin{aligned} \sigma &= \sqrt{((10 - 12,4)^2 + (12 - 12,4)^2 + (10 - 12,4)^2 + (17 - 12,4)^2 + (13 - 12,4)^2) / 5} \\ &= \sqrt{(5,76 + 0,16 + 5,76 + 21,16 + 0,36) / 5} = \sqrt{33,20 / 5} = \sqrt{6,64} \\ &= 2,58 \end{aligned}$$

Conocido cuanto se han movido los datos con respecto a la media, el paso siguiente se encuentra en la necesidad de establecer entre qué rangos se puede esperar que aparezcan las cantidades en la mayoría de los años, durante un mismo mes. Esta información se obtiene restando o sumando una desviación estándar al promedio obtenido en el primer paso.

$$\text{Valor mínimo del rango} = 12,4 - 2,58 = 9,82$$

$$\text{Valor máximo del rango} = 12,4 + 2,58 = 14,98$$

De esta manera se espera que la cantidad de eventos de robo a personas mayores de 60 años ocurridos en la vía pública durante los días domingos del mes de diciembre se ubiquen entre 10 y 15.

Por último, el indicador requiere de la obtención de un dato más: el puntaje estándar. El puntaje estándar identifica cuán lejos del promedio se encuentra el valor obtenido, para nuestro caso, durante el mes de diciembre de 2013 para el evento de robo a personas mayores de 60 años ocurridos en la vía pública durante los días domingos del mes de diciembre. Este se obtiene restando al mes que se está evaluando el promedio obtenido en el primer paso para, luego, dividir el producto por la desviación estándar calculada.

$$z = \frac{13 - 12,4}{2,58} = 0,23$$

TABLA N° 3.

Robo a personas mayores de 60 años ocurridos en la vía pública en el mes de diciembre

Mes/Año	2009	2010	2011	2012	Prom.	Desv. Est.	Rango	2013	Z
Diciembre	10	12	10	17	12,4	2,58	10 a 15	13	0,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la División Análisis Criminal URI.

La interpretación del valor estándar obtenido para el indicador difiere de la interpretación que se le da en el análisis del umbral. Así, atendiendo a que por definición los puntajes estándares se mueven, por lo general, entre los valores -2 y +2; el producto obtenido se interpreta de la siguiente manera:

Z = 0. El accionar policial llevado a cabo en el barrio no ha logrado modificar los factores de riesgo que son responsabilidad de la institución atender.

Z entre 0 y +1. Se observa la incorporación de nuevos factores que podrían estar favoreciendo la comisión de eventos delictivos en el lugar. Del mismo modo, la observación podría deberse al desplazamiento del delito en el lugar. Se recomienda comenzar el estudio delictual de estos para lograr identificarlos desde la institución policial y actuar en consecuencia.

Z entre +1 y +2. Se confirma la influencia de nuevos factores que facilitan la comisión de delitos. Se recomienda la conformación de un comité de seguridad ciudadana conformado por los diferentes entes gubernamentales provinciales, municipales y los propios vecinos, que puedan dar respuesta al problema y sus causas de manera multidireccional, transversal y multicausal.

Z entre 0 y -1. Se observa un buen desempeño policial en la tarea de prevención de los factores de riesgo con competencia directa en la institución.

Z entre -1 y -2. Se observa una gran influencia de los elementos que condicionan la confiabilidad de los datos incorporados en el indicador. Esto puede ser causa de una fuerte incidencia en los datos de subregistros o del criterio establecido por la dependencia policial al momento de informar los datos.

Los factores externos que influyen en el resultado del IGP (tanto positivos como negativos) no logran ser identificados por el indicador. Este solo muestra la necesidad última de convocar a diferentes áreas del gobierno (nacionales, provinciales y municipales) con el objeto de evaluar e identificar los factores que influyen en la comisión del delito (ejemplo: situación socioeconómica, cultural, urbanización del lugar, etc.)

Aplicación del indicador para el evento de robo a estudiantes universitarios que transitan las calles del barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe

Hasta el momento el artículo describió el problema que se observa dentro de la policía de Santa Fe a la hora de intentar medir la efectividad de su labor de prevención aplicando la lógica que fundamentan los indicadores diseñados para medir las acciones de represión del delito. Así, se describieron errores en los que comúnmente suele recaer la institución al aplicar un criterio de evaluación fuertemente arraigado en la idea tradicional de seguridad.

Se propuso la aplicación de una herramienta que, partiendo del análisis del umbral presentado por la IACA, puede ser viable para resolver uno de los problemas que con mayor frecuencia se encuentra la prevención: la confiabilidad analista al querer realizar una evaluación de la actividad policial de la información que

genera la propia organización. También, se buscó facilitar la identificación de la influencia que tienen diferentes factores de riesgo para la seguridad ciudadana —aun los que no estando bajo el control de la policía— pero que afectan la labor de prevención.

En este apartado se presenta la aplicación práctica del IGP, utilizando como dato los eventos de robo a estudiantes universitarios que transitaron por las calles del barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe durante el mes de agosto del año 2013. La elección del evento no es caprichosa puesto que responde a uno de los reclamos sobre seguridad que se observa con mayor frecuencia entre los vecinos del lugar y que, junto al titular de la dependencia policial, se decidió intervenir.

El barrio Guadalupe se encuentra situado en el extremo noreste de la ciudad de Santa Fe. Es un barrio caracterizado por una fuerte presencia de residencias de baja altura y por estar dividido en dos zonas por un ramal ferroviario que lo cruza por el centro desde el norte al sur. En él, además, se encuentran emplazados la Universidad Católica de Santa Fe, el Seminario de Nuestra Señora de Guadalupe, la Basílica de Nuestra Señora de Guadalupe y un paseo costanera configurado por diferentes sectores de playa y locales gastronómicos. Estos elementos generan una gran confluencia de público, principalmente universitarios, entre los días lunes a viernes.

En el momento en que se decidió intervenir el problema, el evento tenía lugar durante los días laborales y en horarios en que los alumnos salían de tomar clases en la universidad, por lo general, luego de las 18:00 horas.

Debido a la cultura de la institución, el estudio de los factores de riesgo que propiciaban el evento se llevó a cabo sólo con la participación de la división de análisis criminal URI y con los recursos con que, para febrero de 2013, contaba la dependencia policial con asiento en el lugar (un móvil policial y tres personas por guardia durante las 24 horas), excluyendo la participación de otros actores externos a la organización. Así, utilizando la metodología del análisis situacional del delito, se decidió implementar un corredor seguro donde deberían transitar los alumnos cuando salían de tomar sus clases universitarias con el objeto de entorpecer el accionar de los delincuentes.

El corredor fue pensado para que el móvil policial pueda transitar en él desde las 18:00 horas y hasta las 23:00 horas. Del mismo modo, se capacitó a los alumnos sobre las características que presentaba el evento, principalmente, sobre el tipo de delincuente que cometía los robos, de qué manera lo hacía y qué elementos sustraía.

Como dato adicional, vale la pena indicar que mientras se llevaba adelante la intervención, los recursos con que se disponía en la dependencia policial debieron cumplir con otras tareas asignadas que poco tenían que ver con la prevención del evento.

Para el mes de agosto de 2013 se decidió realizar un corte en la intervención a fin de evaluar la efectividad alcanzada con la acción propuesta aplicando el IGP. Para la fecha de la evaluación, el indicador mostró los resultados descriptos en la tabla 4.

TABLA N° 4.

Medición del evento de robo a estudiantes universitarios que se trasladaban a pie por la vía pública dentro del barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe, Argentina – Mes de agosto.

2009	2010	2011	2012	Prom	Desv. Est	Int. Normal	2013	Z
18	41	14	8	17,2	14,59	3-32	4	-0,90

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la División Análisis Criminal - URI.

Por otra parte, junto con la evaluación de la efectividad alcanzada en la intervención del evento de robo a estudiantes universitarios se decidió practicar una evaluación general de la jurisdicción.

Para ello se emplearon los eventos de robo a residencias dormitorio, a comercios, en el interior de los vehículos, de moto vehículos y a choferes de taxis y remises (véase tabla 1) ocurridos en el mes de agosto de 2013. Estos eventos, junto con el robo a estudiantes universitarios que se trasladan a pie por la vía pública, abarcan el 90% de las denuncias que se registran en la jurisdicción del barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe. Así, para la fecha de la evaluación el indicador para cada uno de estos eventos mostraba lo siguiente:

TABLA N° 5.

Medición del evento de robo a residencias dormitorio ubicadas en el barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe, Argentina – Mes de agosto.

2009	2010	2011	2012	Prom	Desv. Est	Int. Normal	2013	Z
8	13	8	12	10,8	2,59	8-13	13	0,85

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la División Análisis Criminal - URI.

TABLA N° 6.

Medición del evento de robo a comercios ubicados en el barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe, Argentina – Mes de agosto.

2009	2010	2011	2012	Prom	Desv. Est	Int. Normal	2013	Z
3	13	3	3	5	4,47	1-9	3	-0,45

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la División Análisis Criminal - URI.

TABLA N° 7.

Medición del evento de robo en el interior de los vehículos estacionados en el barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe, Argentina – Mes de agosto.

2009	2010	2011	2012	Prom	Desv. Est	Int. Normal	2013	Z
3	4	4	5	3,4	1,52	2-5	1	-1,58

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la División Análisis Criminal - URI.

TABLA N° 8.

Medición del evento de robo de motocicletas en el barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe, Argentina – Mes de agosto.

2009	2010	2011	2012	Prom	Desv. Est	Int. Normal	2013	Z
5	5	6	1	3,4	2,70	1-6	0	-1,26

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la División Análisis Criminal - URI.

TABLA N° 9.

Medición del evento de robo a choferes de taxis/remis en el barrio Guadalupe de la ciudad de Santa Fe, Argentina – Mes de agosto.

2009	2010	2011	2012	Prom	Desv. Est	Int. Normal	2013	Z
1	6	3	1	2,2	2,39	0-5	0	-0,92

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la División Análisis Criminal - URI.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el valor estándar indica que las acciones de prevención desarrolladas por la dependencia policial no tienen el mismo desempeño según el evento que se considere; más allá de que los registros acumulados en todos los eventos se encontraban dentro de los valores considerados normales para la jurisdicción. Esto puede deberse, en parte, a la baja cantidad de recursos destinados a la tarea de prevención, como también a la cultura napoleónica que presenta la institución policial.

En el caso de los eventos de robo a estudiantes que se trasladaban a pie por las calles del barrio, debido a que el puntaje obtenido fue igual a - 0,90, se interpretó que la información consignada en la base de datos podría estar influenciada, aunque de manera leve, por elementos que objetarían su confiabilidad. La misma interpretación se alcanzó para los eventos de robo a choferes de taxis / remises que se produjeron en la jurisdicción; y para los eventos de robo a comercios emplazados en el lugar. Estos obtuvieron un puntaje de - 0,92 y - 0,45, respectivamente, en el valor estándar obtenido.

Otros eventos en donde la evaluación muestra estar influenciada por elementos que condicionarían la confiabilidad de los datos incorporados al IGP son los robos registrados en el interior de los automóviles y los robos de moto vehículos. En ambos casos, los valores estándar calculados obtuvieron puntajes iguales a - 1,58 y - 1,26, respectivamente.

Tanto en los eventos de robo a estudiantes, de robo a choferes de taxis / remises, de robo a comercios, de robo en el interior de los automóviles, como en los de robo de moto vehículos se valoró como causales de la falta de información el sub registro generado, tanto por la no denuncia de eventos de parte de las víctimas como el criterio empleado por el personal policial al momento de tomar la denuncia.

Finalmente, para los eventos de robo a casas de habitación, el valor estándar alcanzó un puntaje igual a 0,85, lo que hizo suponer que en la zona se estarían incorporando nuevos factores de riesgo como, por ejemplo, nuevos habitantes a raíz de la creación de barrios en el lugar. Asimismo, el puntaje obtenido también podría deberse a que el delito se estaría desplazando de manera múltiple, incorporando nuevos

delincuentes dedicados a esta tarea o presentando modalidades diferentes en cuanto a su desarrollo.

BENEFICIOS ALCANZADOS CON LA APLICACIÓN DEL IGP EN LA EVALUACION DE LA TAREA DE PREVENCIÓN

Aplicar el indicador supone dar una posible respuesta a la manera de evaluar la actividad de prevención que realiza la policía. Así, esta herramienta excluye de la evaluación no sólo a los indicadores pensados exclusivamente para la actividad de investigación, sino también al uso de información general que poco dice sobre la realidad criminal que se observa. De esta manera, ya no se habla de delito, tal como se clasifica en el Código Penal, y se pasa a entender este evento como un fenómeno social con características propias otorgadas por el lugar en donde ocurre.

Lo mismo sucede con uno de los problemas que condicionan la evaluación: la confiabilidad de los datos que se utilizan a la hora de armar un indicador. Al usar una colección de datos históricos, el indicador pretende hacer uso de la ley de los grandes números para reducir el efecto que provoca la actitud que puede tomar la institución policial al momento de saberse evaluada en su trabajo.

Si bien es claro que el indicador no logró identificar los factores de riesgo que originaban el fenómeno delictual, también es claro que logró disminuir la influencia que tienen éstos en la ecuación, mostrando, conforme a que el valor estándar se aproxime a +2, que en el lugar operan elementos que están fuera del control policial, lo que exige un abordaje del problema desde una perspectiva multicausal, multidisciplinar y multiagencial.

Por otra parte, su uso correcto diluyó la idea de tomar sólo información que se origina en la propia institución e incorporó aquella que partió del propio vecino por medio de los paneles propuestos, suponiendo un feedback centrado en la idea de seguridad ciudadana en vez de seguridad pública. Así, el indicador erradicó la concepción de “secreto de estado” que se pretende dar a la información criminal, fomentando el conocimiento de la ciudadanía sobre lo que realmente está ocurriendo en el lugar en donde reside. Con esta acción, no sólo mejora la percepción del vecino para con la institución, sino que también la efectividad de las acciones propuestas.

Asimismo, el indicador va más allá de la simple observación que puede lograrse con la lectura de lo que para la zona es “esperado” en la ocurrencia de un evento en particular para introducirse en la valoración de la realidad que nada tiene que ver con la simple acumulación de datos denunciados. Así, el porcentaje de variación (valor Z) se torna relevante en la conclusión que se logra en el análisis.

PROBLEMAS ENFRENTADOS ANTE LA APLICACIÓN DEL INDICADOR DENTRO DE LAS ESTRUCTURAS POLICIALES

En estructuras policiales con características napoleónicas son muchos los factores que pueden impedir el uso de este tipo de indicador. Algunos de ellos fueron expuestos en este artículo y otros quedarán para la interpretación del lector quien, con su experiencia, puede hallar dichos elementos.

Hablar de problemas que pueden observarse en la aplicación del indicador sobre diferentes organizaciones policiales puede suponer, cuanto menos, una tarea faraónica si se lo hace sin tener presente la cultura organizacional de cada institución policial en la cual se decide aplicarlo.

Para el caso de la policía de Santa Fe, la cultura y característica de su estructura supuso una gran barrera al momento de evaluar de manera favorable la aplicación de este tipo de herramientas. El primer problema para lograr su implementación se encontró enmarcado dentro de la percepción que tiene la propia

institución sobre el “para qué” de su uso y, con ello, el criterio empleado por el personal policial al momento de tomar la denuncia y la disposición de la víctima de querer denunciar el suceso. Todas estas decisiones influyen en el tipo y la calidad de la información que se incorpora en el indicador.

Pero, más allá de las cuestiones relacionadas con la percepción de las personas sobre lo que es o no importante de informar en cuanto a un evento, el mayor problema planteado en este trabajo se observó a la hora de intentar la aplicación de esta herramienta sólo con la información disponible que habla de manera general del suceso.

Contar, por ejemplo, la cantidad de robos que hay en una zona de la ciudad, no sólo nos devuelve al problema de utilizar los índices de gestión policial concebidos para la tarea de investigación, sino que también, nos dificulta conocer qué comportamiento, dentro del rubro “robo”, se está previniendo o no de manera eficaz. Hablar simplemente de robo no dice mucho al momento de querer prevenir una conducta criminal; ni mucho menos si con esto se quiere evaluar el trabajo desarrollado por una unidad policial apostada en un barrio de la ciudad.

RESULTADOS LOGRADOS CON LA APLICACIÓN DEL IGP EN LA POLICIA DE SANTA FE

La aplicación de esta herramienta en la policía de Santa Fe supone un cambio de paradigma que, por ahora, la institución no está decidida a realizar. Esto quedó expuesto al querer ser empleado en otras dependencias policiales diseminadas entre los barrios de la ciudad a pesar de haberse demostrado la efectividad de su aplicación en la evaluación del trabajo policial de prevención. Tamaña realidad hace suponer la confluencia de factores fuertemente arraigados a la cultura de la organización que poco tienen que ver con la idea de seguridad ciudadana, tal como se la ha concebido en este artículo.

Aunque el contexto no ha permitido la aplicación exitosa del indicador dentro de la URI, la utilización de esta herramienta dentro del barrio Guadalupe en la ciudad de Santa Fe supuso un éxito, debido a que no sólo se logró evaluar de manera objetiva la tarea de prevención desarrollada por la dependencia policial para un evento en particular, sino que también fomentó el trabajo conjunto con los vecinos del barrio quienes, desde su experiencia, permitieron disminuir el sub-registro que se observaba en la denuncia de este tipo de delito.

Por otra parte, el uso del indicador permitió avanzar en la evaluación del trabajo que realiza el titular de la dependencia al centrar su análisis en el valor de variación, en vez del acumulado esperado dentro de la jurisdicción. De esta manera, considerar la cantidad numérica alcanzada por un evento en particular durante un período de tiempo con fines de análisis de la efectividad del trabajo policial de prevención perdió relevancia al establecer el grado de influencia que tienen, sobre las acciones desarrolladas, aquellos factores de riesgo que se encuentran fuera de la influencia de la policía para su resolución.

En conclusión, si bien la herramienta no logra identificar cuáles son los factores de riesgo que generan el evento delictual, otorga la oportunidad de medir la influencia que estos tienen sobre el trabajo policial de prevención; concediendo la posibilidad de pensar el fenómeno desde una mirada integral, en total acuerdo con la idea de seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

Aparicio, J. E. (2011). *Sociedad y delito: el fenómeno delictivo contemporáneo diagnóstico-imaginario-causas-propuestas política criminal y prevención del delito*. Buenos Aires: Lumen-Hymanitas.

Bailey, D.H. (1996). Measuring Overall Effectiveness. En Hoover, L (ed.). *Quantifying Quality in Policing*. (pp 37-54) Washington, D.C.: *Police Executive Research Forum*.

Barrios, Miguel Ángel. (2013). *Seguridad ciudadana: De lo municipal a lo continental*. Buenos Aires: Biblos.

Bruce, C. (2012). El análisis del umbral. En Fundación Paz Ciudadana. *Taller de entrenamiento en análisis delictual: Procedimientos para el análisis y la reducción de delitos. Manual de entrenamiento*. Santiago, Chile. Fundación Paz Ciudadana.

Cano, I. (2005). *La policía y su evaluación: Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago, Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo. Consultado 19 junio 2014. Disponible en: www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/la%20policia%20y%20su%20evaluacion.pdf

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (Argentina). (1975). *Ley Orgánica de la Policía de la Provincia Nro. 7395*, 29 de mayo de 1975, Art. Nro. 1.

International Association of Crime Analysts. (2011). *Frequently asked questions*. Consultado 30 abril 2014. Disponible en: www.iaca.net

Spelman, W. y Brown, D. (1981). *Calling the Police: A Replication of the Citizen Reporting Component of The Kansas City Response Time Analysis*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.

PLAN INTEGRAL POLICIAL PARA LA SEGURIDAD DEL CIUDADANO “CORAZÓN VERDE”

Coronel Fabián Laurence Cárdenas Leone¹
Coronel Olga Lucía Pineda Ortiz²
Mayor Hernando Vallejo Valencia³
Subteniente Alexander Mejía Franco⁴
Intendente Luis Eduardo Pulido Díaz⁵
Asesora Sonia Liliana Montañez Merlo⁶
Policía Nacional de Colombia

ANTECEDENTES

La Policía Nacional de Colombia es una institución de 122 años, integrada por 179.124 hombres y mujeres, que proyecta su plataforma estratégica hacia el mejoramiento de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana en todo el país, en cumplimiento del mandato constitucional y en absoluta concordancia con su naturaleza y doctrina civilista, interpretando las dimensiones misionales del servicio en el ámbito preventivo y la investigación del delito, bajo lineamientos generales de política para su gerenciamiento, los cuales contemplan: un direccionamiento policial basado en el humanismo con responsabilidad; la gestión del servicio sobre resultados efectivos; el rediseño y fortalecimiento de la estructura administrativa; la potenciación del conocimiento y formación policial; el desarrollo científico y tecnológico; el liderazgo institucional y las comunicaciones estratégicas; así como el control institucional para el mejoramiento del servicio.

En cumplimiento de esta misión y bajo el direccionamiento estratégico planteado, la institución es consciente que Colombia viene registrando grandes cambios en las dinámicas de seguridad que han generado una reconfiguración en el panorama criminológico, llevando a la nación a un escenario de normalización, luego de 60 años de conflicto armado.

Los indicadores de mejoramiento en este ámbito, nos presentan un país diferente, consecuencia directa de la afectación al terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia común y organizada en sus diferentes formas. No obstante, estos aspectos han traído consigo cambios estructurales en las organizaciones terroristas y de crimen organizado, como fenómenos de primer orden, y a su vez, a nuevas problemáticas delictuales.

En este sentido, es claro que aún persisten importantes retos y aparecen nuevos desafíos que afectan sensiblemente la seguridad, la convivencia y la armonía social. Por consiguiente, el Gobierno Nacional, en coherencia con el Estatuto de Seguridad Ciudadana y lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, definió la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, disponiendo a través de ellas metas y líneas de acción sobre las cuales se deben orientar los esfuerzos y recursos de las diferentes instituciones responsables de la seguridad.

- 1- Carrera 59 No 26-21 Oficina de Planeación 4 Piso – Can Bogotá, Colombia. Tel. 00 (57) 3159024 ofpla.jefat@policia.gov.co
- 2- Carrera 59 No 26-21 Oficina de Planeación 4 Piso – Can Bogotá, Colombia. Tel. 00 (57) 3159175 olga.pineda@correo.policia.gov.co
- 3- Carrera 59 No 26-21 Oficina de Planeación 4 Piso – Can Bogotá, Colombia. Tel. 00 (57) 3203047325 hernando.vallejo1432@correo.policia.gov.co
- 4- Carrera 59 No 26-21 Oficina de Planeación 4 Piso – Can Bogotá, Colombia. Tel. 00 (57) 3015980165 giovann.mejia1000@correo.policia.gov.co
- 5- Carrera 59 No 26-21 Oficina de Planeación 4 Piso – Can Bogotá, Colombia. Tel. 00(57) 3124494637 eduardo.pulido0345@correo.policia.gov.co
- 6- Carrera 59 No 26-21 Oficina de Planeación 4 Piso – Can Bogotá, Colombia. Tel. 00(57) 3212436954 soniamerloponal@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El compromiso institucional por entregar a la ciudadanía mayor seguridad, implica el fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se han combatido los diferentes factores que afectan la seguridad y convivencia, por medio de la integración y coordinación de esfuerzos, el aprovechamiento de la experiencia y lecciones aprendidas, además, de la optimización de los recursos para focalizar las acciones institucionales e interinstitucionales en la identificación y desarticulación de las redes dedicadas a generar y promover las diferentes modalidades delictivas.

Con este propósito, tanto el combate al crimen organizado, como la lucha contra las nacientes formas de delincuencia, y su expansión con fines y lógicas empresariales hacia nuevos sectores y nichos, imponen la necesidad de proyectar de manera estratégica las respuestas institucionales con acciones definidas a mediano y largo plazo, generando sostenibilidad, persistencia y previendo el impacto de cada una de ellas sobre los diferentes componentes de las estructuras delictivas.

En respuesta a lo descrito, la Policía Nacional de Colombia en el marco de la implementación de modelos de mejora continua e innovación, formuló a través de una construcción colectiva, el Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano “Corazón Verde” (PIPSC - CV), como una iniciativa estratégica e integradora, con un enfoque corresponsable, focalizado y diferencial, que plantea un giro sustancial y significativo del quehacer policial e interinstitucional, para garantizar la seguridad y tranquilidad del ciudadano, con respuestas y alternativas de solución a problemáticas en los diferentes niveles de gestión.

En el marco del PIPSC-CV se contempló la definición y estructuración de 16 estrategias operativas, orientadas a disminuir de manera significativa los delitos que afectan la convivencia y seguridad ciudadana en el país, la desarticulación de las estructuras delictuales y grupos organizados al margen de la ley, así como prevenir la atomización y mutación de los fenómenos delictuales a nivel nacional, contribuyendo al fortalecimiento del control territorial y la acción integrada del Estado, de acuerdo a lo planteado en las metas y objetivos de las políticas del Gobierno Nacional en esta materia.

A través de estas estrategias la Policía Nacional busca enfrentar y contrarrestar los principales factores de afectación a la seguridad pública, mediante la aplicación de herramientas, medidas focalizadas y diferenciales, que permiten impactar las estructuras y redes de la criminalidad, al igual que las causas generadoras y facilitadoras de la violencia y las afectaciones a la convivencia.

En este contexto, seis estrategias contribuyen al logro de las metas de la Política en su propósito de detener la dinámica de la violencia y neutralizar las nuevas amenazas en el ámbito nacional, procurando generar condiciones de seguridad y garantizar la prosperidad y el desarrollo social. Estas estrategias son:

1. Estrategia de intervención integral contra el narcotráfico.
2. Estrategia de intervención integral contra el terrorismo.
3. Estrategia integral contra la explotación ilícita de yacimientos mineros.
4. Estrategia institucional contra las bandas criminales.
5. Estrategia institucional para el acompañamiento del proceso de restitución de tierras.
6. Sistema integrado de seguridad rural.

En lo que respecta al cumplimiento de las metas de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las siguientes diez estrategias se orientan a enfrentar de manera integral los hechos y fenómenos delictivos que generan mayor impacto en el ciudadano de a pie:

1. Estrategia institucional de convivencia y seguridad ciudadana.
2. Estrategia institucional de protección a la infancia y adolescencia.
3. Estrategia de protección de poblaciones vulnerables.
4. Estrategia institucional de seguridad vial.
5. Estrategia integral contra la extorsión en menor cuantía o “microextorsión”.
6. Estrategia contra los delitos informáticos.
7. Estrategia integral contra el hurto de celulares.
8. Estrategia contra el contrabando.
9. Estrategia nacional contra el secuestro y la extorsión.
10. Estrategia contra el tráfico de estupefacientes en menores cantidades o “microtráfico”.

Estas estrategias de orden nacional con alcance e impacto regional y local, se sustentan sobre principios de integralidad de los procesos y procedimientos institucionales, sinergia en el aprovechamiento de capacidades propias e interinstitucionales, coordinación con autoridades del orden local y nacional, así como su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, de manera que sus efectos sean efectivos contra el crimen, en busca de neutralizar sus manifestaciones y capacidades de mutar y transformarse.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y DE ANÁLISIS A LA BASE DEL PLAN CORAZÓN VERDE

Como resultado de la evolución del entramado criminal en torno al narcotráfico, el país enfrenta en la actualidad una expresión delictual denominada Bandas Criminales —BACRIM—, las cuales, son estructuras delictuales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder corruptor, intimidador y armado, que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los derechos y las libertades de los ciudadanos en ciertas zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

La acción estatal coordinada contra estas organizaciones delictuales ha obligado a un número amplio de micro estructuras a generar alianzas para garantizar su supervivencia, convirtiéndose en dinamizadores de fenómenos delictuales rurales y urbanos.

Estas organizaciones son los principales operadores de delitos como la extorsión, la microextorsión, el microtráfico, el hurto y la explotación ilegal de minerales y recursos naturales, y pretenden ejercer control territorial para garantizar las condiciones necesarias para el mantenimiento del negocio del narcotráfico (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

En este sentido, se registra una reconfiguración del fenómeno del narcotráfico, consecuencia de la atomización de las estructuras de tráfico, la afectación a las redes internacionales y una profunda y documentada simbiosis entre el narcotráfico y los grupos armados ilegales.

CUADRO N° 1.
Afectaciones a la seguridad y convivencia ciudadana.

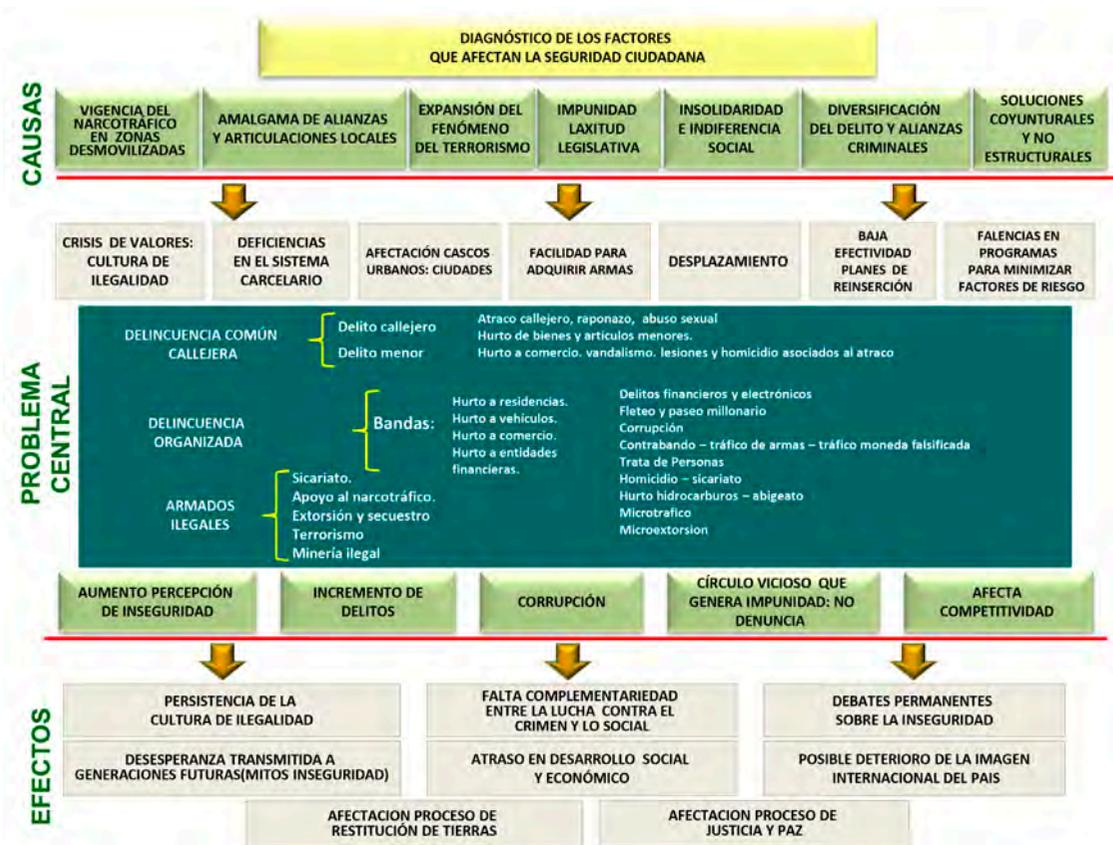


Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, las políticas nacionales de reinserción y desmovilización han incidido en el entorno urbano y rural. Como telón de fondo, están los grupos de crimen organizado dispuestos a reclutar reinsertados y desmovilizados del conflicto.

Los problemas de exclusión, pobreza, desigualdad e inequidad social, cuya erradicación total sólo se vislumbra en el mediano o en el largo plazo, favorecen cuadros de conflictividad urbana (desconfianza social, falta de legitimidad institucional, justicia por mano propia, desapego al contrato social, etc.), sostenidos por estructuras de delincuencia común y el crimen organizado, o por facciones urbanas de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley -GAOML-, para desarrollar actividades criminales y consolidar negocios ilícitos.

CUADRO N° 2.



Fuente: Elaboración propia.

Según lo descrito, la situación de seguridad es determinada por la transformación de las prácticas delictuales y las alianzas entre las organizaciones criminales y armadas. Por consiguiente, las características y dinámicas de los diferentes contextos regionales del país, son también decisivas para proyectar una respuesta focalizada y diferencial a las problemáticas que enfrenta la sociedad en su conjunto.

En este contexto, los niveles de complejidad en que se ha enmarcado la dinámica de seguridad de los centros urbanos, permite afirmar que en su mayoría, las ciudades del país se han convertido en un escenario actual y potencial de una amalgama de alianzas y articulaciones de fenómenos locales de criminalidad y situaciones urbanas propias de unas condiciones de normalización (población desplazada y población reincorporada); a la aparición de nuevas tipologías de delincuencia y violencia; el aumento sostenido en las cifras de violencia intrafamiliar y delitos sexuales; el incremento del expendio, distribución y consumo de psicotrópicos; problemáticas de los jóvenes como el pandillismo, entre otros (Velásquez, 2008).

Los retos en este ámbito deben ser sometidos a un profundo análisis para facilitar una acción efectiva, teniendo en cuenta que las dinámicas del crimen y del delito, así como las dinámicas sociales e institucionales, que indican que las organizaciones criminales también se adaptaron y expandieron, tanto en la táctica como en la estrategia.

A partir de la descripción general de estos aspectos de carácter estructural y coyuntural, que contemplan especificidades del orden nacional, regional y local, que explican situaciones particulares de tipo delictivo.

La sociedad colombiana en materia de seguridad ciudadana se enfrenta a los siguientes desafíos:

- 1) Prevenir la aparición de nuevos actores criminales y la reincidencia.
- 2) Combatir el crimen y la delincuencia organizada.
- 3) Desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales.
- 4) Responder en forma efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva o atenten contra ella.
- 5) Fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la justicia.
- 6) Proteger los derechos individuales y colectivos.
- 7) Promover una cultura ciudadana y cívica.
- 8) Promover la legalidad, el respeto y la convivencia como prácticas y valores sociales (Alta Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2011).

ALINEACIÓN ESTRATÉGICA Y OBJETIVOS DEL PLAN CORAZÓN VERDE

Teniendo en cuenta los desafíos y amenazas actuales en materia de seguridad y convivencia ciudadana y en cumplimiento a los objetivos y metas dispuestas por el gobierno nacional a través de sus políticas para enfrentarlos, la Policía Nacional desagregó su estrategia operacional en 16 estrategias operativas que integran el Plan Corazón Verde, orientando los esfuerzos hacia los delitos de mayor impacto social.

CUADRO N° 3.



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, el principal propósito del plan es enfrentar y contrarrestar los factores de afectación a la seguridad del ciudadano, mediante la comprensión local, regional y nacional de los fenómenos delictuales y la priorización y aplicación de medidas focalizadas y diferenciales, con el fin de impactar las estructuras y redes de la criminalidad, al igual que las causas generadoras y facilitadoras de la violencia y las afectaciones a la convivencia.

De esta forma, las estrategias operacionales plantean la integración focalizada de los esfuerzos dentro de un alcance nacional, con impacto local, y dentro de una concepción diferencial en cuanto a los modelos de actuación policial en los ámbitos urbano y rural, en la búsqueda de cumplir los siguientes objetivos:

- Contribuir a la eliminación de los delitos que afectan la convivencia y seguridad ciudadana en el país.
- Desarticulación de las estructuras delictuales y Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML).
- Prevenir la atomización y mutación de los fenómenos delictuales a nivel nacional.
- Contribuir al fortalecimiento del control territorial y la acción integral del Estado.

Asimismo, para establecer la efectividad del plan se plantearon las siguientes metas:

- Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.
- Reducción de la tasa de homicidios.
- Reducir los índices de los delitos que generan mayor afectación sobre los ciudadanos, impactando la percepción de seguridad, la efectividad y confianza en la institución.
- Desarticular los grupos armados al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación.
- Producir resultados de impacto contra las estructuras criminales de mayor afectación, a través del desarrollo efectivo de investigación judicial y criminológica.
- Mejorar la presencia y respuesta de la policía, su capacidad disuasiva, de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.
- Incrementar la judicialización de los responsables del delito y la orientación y atención a víctimas de delitos graves.
- Reducir la brecha entre denuncia y victimización.
- Valoración geográfica y territorial de riesgos: mapas de prevención y seguridad.
- Enfoque preventivo y anticipativo del servicio de policía.
- Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.

Para la medición del cumplimiento de las metas propuestas se contemplaron los siguientes indicadores:

- Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes.
- Variación de tasa de homicidios de las poblaciones vulnerables.
- Variación de tasa de homicidios de mujeres.
- Variación tasa de lesiones a mujeres.
- Hurto a personas.
- Variación hurto a celulares.
- Organizaciones delictuales dedicadas al hurto a celulares desarticuladas.
- Organizaciones delictuales dedicadas al ciberdelito desarticuladas.
- Comportamiento de delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes.
- Comportamiento de delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.
- Mitos de inseguridad derribados y certificados.

- Variación de casos de piratería terrestre.
- Operaciones estructurales contra bandas de piratería terrestre.
- Personas víctimas por el delito de “secuestro extorsivo”.
- Casos de delito por extorsión.
- Porcentaje de bandas desarticuladas por “microextorsión”.
- Sectores libres de microextorsión.
- Organizaciones delictuales dedicadas al microtráfico de estupefacientes desarticuladas.
- Expendios erradicados.
- Bienes presentados para extinción del derecho de dominio.
- Grupos delictuales dedicados al contrabando desarticulados.
- Organizaciones delictuales dedicadas al ciberdelito desarticuladas.
- Capacidad de atención ante ataques cibernéticos.
- Efectividad en la atención de alertas de riesgo contra la población vulnerable.
- Municipios libres de cultivos ilícitos.
- Hectáreas de cultivos de coca existentes.
- Municipios con influencia de las BACRIM.
- Estructuras de BACRIM desarticuladas.
- Capturas de objetivos de alto valor de terrorismo.
- Desarticulación de redes de apoyo al terrorismo.
- Municipios libres de minería ilegal.
- Municipios afectados por minería ilegal intervenidos.
- Municipios asegurados por la Policía Nacional frente al proceso de restitución de tierras.
- Implementación del modelo de seguridad rural en unidades policiales.

APORTE DEL ANÁLISIS CRIMINAL A LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS OPERATIVAS

Como lo señala la Fundación Internacional Baltazar Garzón (2013), en la actualidad, la atención analítica debe ponerse en la aparición de nuevos modelos criminales que operan en red, y que aparentemente pueden resultar hasta elementales, pero que en forma casi inmediata, se transforman en mecanismos de coordinación criminal, altamente sofisticados, en función de las necesidades o el apoyo que coyunturalmente necesitan, sea en el ámbito económico, judicial, político, policial o de cualquier otra naturaleza, para la obtención de sus fines.

En Colombia, el análisis criminal ha permitido establecer cómo estos modelos han tomado fuerza, con arraigos regionales particulares que requieren una respuesta diferenciada. De hecho, las estructuras delictuales se han organizado en grupos compuestos por varias personas que reciben remuneración económica, con mandos responsables e incidencia territorial dispersa, modelos de franquicia y *outsourcing* criminal, cuyas principales fuentes de financiamiento son el narcotráfico, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión, entre otras. En algunos casos, sus fines económicos y conductas ilícitas tienen un alcance transnacional. Asimismo, estos grupos han conseguido permear instituciones estatales, como medida para facilitar el ingreso y vigencia en las diferentes zonas donde delinquen.

A través del análisis criminal se ha corroborado, para el caso colombiano, que el peso y la importancia de las estructuras criminales se circunscribe al número de actividades ilícitas en que participan, por sobre el grupo de personas que las integran (Naciones Unidas, 2004), además, la idiosincrasia ha perdido importancia y ninguno de los miembros de la organización resulta imprescindible. La sustitución en las responsabilidades en una organización o banda delictual estará, no en el nombre o “herencia” del cabecilla, sino en función de la eficacia de las acciones policiales en dismantelar las actividades de aquella” (Fundación Internacional Baltazar Garzón (2013).

Bajo esta lógica, la formulación de las 16 estrategias operativas del servicio, obedeció al propósito de atender las actuales dinámicas de seguridad, que han generado una reconfiguración en el panorama criminológico, a partir del análisis de los cambios estructurales de las organizaciones terroristas y de crimen organizado, entendidos éstos como fenómenos de primer orden.

Con este propósito, se ha desarrollado por cada unidad policial un análisis criminal de su jurisdicción, obteniendo diagnósticos sobre el funcionamiento de cada uno de los componentes de la cadena de fenómenos criminales, permitiendo comprender su alcance a nivel local, regional y nacional, construyendo una lectura estratégica de las estructuras delictuales, identificando sus componentes vitales e interacción.

Gracias a estos análisis se han determinado las principales vulnerabilidades y amenazas, tanto de las cadenas como de las estructuras criminales, las cuales, son prioridades de afectación por parte de las unidades policiales investigativas, con el objeto de generar un alto impacto desestabilizante que permita reducir las capacidades de las organizaciones delictuales, haciendo que sus prácticas no resulten un negocio lucrativo y rentable.

Tradicionalmente, algunas organizaciones criminales de alta complejidad han sido analizadas de manera independiente, como una estructura con instrumentos aislados, concentrando la totalidad de los esfuerzos en la captura de sus integrantes. Con este nuevo enfoque, otros componentes resultan trascendentales para desestabilizar o desarticular dichas estructuras, tales como: los recursos humanos, logísticos, tecnológicos y financieros, que emplean para el cumplimiento de sus objetivos. De igual forma, dentro del análisis resulta imperativo conocer ¿Qué buscan? ¿Cómo lo hacen? y ¿Quién lo hace?

Para desarticular los eslabones de la cadena criminal en las que participan las estructuras del crimen, los análisis realizados se han concentrado en conocer los actores directos e indirectos que participan en la misma, su forma de actuación o *modus operandi*, según la finalidad que estos persiguen, contemplando todos los factores que los rodean.

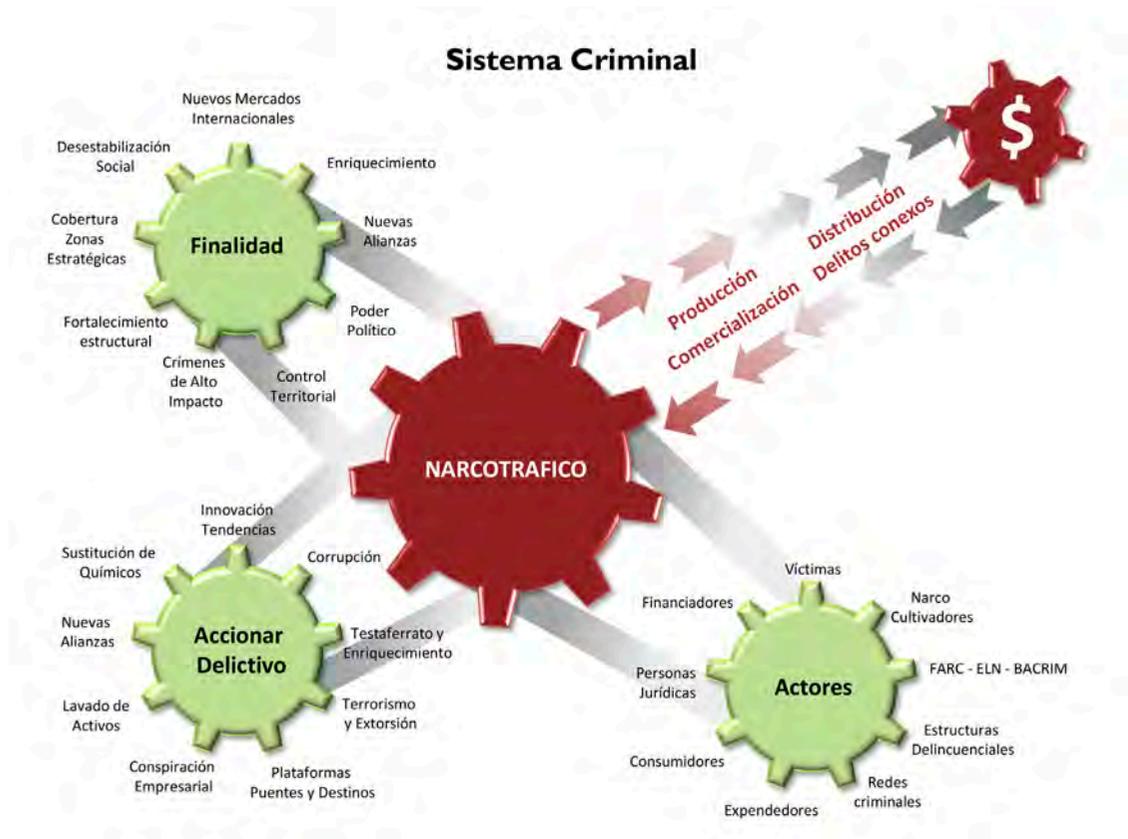
Con el nuevo modelo que promueve la Fiscalía General de la Nación, denominado análisis de contexto, es posible abordar con solvencia la investigación de una organización delictual, analizando en profundidad su estructura, vínculos, relaciones, elementos de orden geográfico, político, económico, histórico y social, que enmarquen la ocurrencia de sus patrones delictivos, así como su proyección hacia cada uno de los sectores que pueden resultar afectados (Fundación Internacional Baltazar Garzón, 2013).

Del mismo modo, los análisis criminales han resultado fundamentales en la priorización de organizaciones delictuales, determinando su capacidad criminal y afectación a la seguridad ciudadana.

Adicionalmente, el análisis criminal ha facilitado el inventario, caracterización de delitos, riesgos sociales, identificación de hechos y conductas delictuales de mayor impacto. Lo anterior es posible de georreferenciar indicando su ubicación y frecuencia.

Según lo expuesto, las 16 estrategias planteadas permiten intervenir de manera integral las múltiples dimensiones y mutaciones de los fenómenos que enfrentan, con tendencia a la expansión y el traslado hacia otras jurisdicciones. También, la atomización de las redes y las organizaciones, contemplando todos los factores que la rodean, como se ilustran en el siguiente ejemplo relacionado con la cadena del narcotráfico:

CUADRO N° 4.



Fuente: Elaboración propia.

Este enfoque permite potencializar la inteligencia e investigación criminal, orientando los esfuerzos a la recolección, valoración y producción de información tendiente a desarticular organizaciones criminales, y marcar las diferencias con la delincuencia común y su real participación e impacto dentro de los eslabones de las cadenas criminales.

En consecuencia, el comprender integralmente las dinámicas locales, regionales, nacionales y en algunos casos transnacionales, en que se enmarcan los diversos fenómenos criminales, permite proyectar respuestas diferenciadas en los diferentes niveles de la institución, garantizando sostenibilidad y persistencia en la afectación de cada uno de los componentes de las cadenas delictivas.

Para la Policía Nacional de Colombia, los análisis criminales son la piedra angular que permite comprender la manifestación y evolución del delito, estableciendo causas, efectos e impactos, formulando recomendaciones y estrategias de intervención para la reducción y prevención del delito.

OPERACIONALIZACIÓN DEL PLAN CORAZÓN VERDE

Los objetivos definidos en el plan contemplan el desarrollo de iniciativas estratégicas y líneas de acción que se enmarcan en los procesos misionales de la institución, involucrando a todas las direcciones operativas y

previendo el fortalecimiento de las capacidades institucionales en todos los ámbitos, para el despliegue de las 16 estrategias operativas en los diferentes niveles.

De esta forma, el diseño y despliegue de cada una de las estrategias obedece a un modelo de operacionalización, seguimiento y evaluación, que contempla las siguientes etapas:

- 1. Realización de los Análisis Integrales de Seguridad Ciudadana (AISEC):** Elaborados por las 17 policías metropolitanas y 34 departamentos de policía, con el objetivo de generar lecturas integrales de las realidades locales, actores, fenómenos y manifestaciones delictuales, mediante la aplicación metodológica de herramientas de las ciencias sociales, con las cuales es posible obtener:
 - ✓ Priorización de delitos y riesgos sociales de mayor incidencia en la inseguridad por cada jurisdicción, georreferenciados en cuanto a su ubicación y frecuencia.
 - ✓ Identificación de estructuras criminales o delictuales de mayor afectación en la jurisdicción.
 - ✓ Focalización de las capacidades institucionales e interinstitucionales frente a los factores, fenómenos, actores y manifestaciones delictuales priorizadas.
 - ✓ Priorización de las estrategias a desarrollar en cada una de las jurisdicciones.

Para abordar de forma acertada estos aspectos, resulta fundamental el análisis de la situación actual de los fenómenos criminales, que conjugado con las capacidades de inteligencia y de investigación criminal, permiten lograr una aproximación objetiva a las problemáticas de cada jurisdicción, identificando los sistemas nodales, sus alcances e insumos para desarrollar una planeación del servicio.

- 2. Identificación de objetivos para el desarrollo de operaciones policiales:** Ejecutadas por las direcciones operativas y las unidades del nivel táctico (Matriz Operacional Integrada Policial - MOIP).

Una vez realizado en cada jurisdicción el balance e inventario de las organizaciones delictuales y criminales conocidas, se da inicio a la identificación de los objetivos operacionales que se harán parte de la MOIP.

En esta etapa, los observatorios del delito y centros integrados de inteligencia (CI2) priorizan los objetivos operacionales de acuerdo con las condiciones diferenciales de las modalidades delictivas y sus manifestaciones, realizando un análisis de la dimensión de las organizaciones criminales, su dinámica, estructura y ramificaciones.

Para apoyar este proceso, se construyó un marco conceptual fundado en las definiciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas, 2004) y la Fiscalía General de la Nación, a través del estudio "Aproximación a conceptos básicos para el análisis de redes criminales en Colombia".

Con base a esta conceptualización, la MOIP se encuentra integrada por los siguientes objetivos en cada tipo de operación:

Operaciones estratégicas

Cabecillas con alto poder de decisión en las organizaciones dedicadas al narcotráfico, GAOML y BACRIM, obteniendo como resultado un golpe contundente en contra de dichas organizaciones.

Operaciones estructurales

Orientadas a la desarticulación o afectación de organizaciones delictuales estructuradas por dos (2) o más personas, que de manera concertada y coordinada, definen roles con el propósito de cometer

uno o más delitos graves. Algunos de ellos, pueden establecer interacciones de carácter militar/coercitivo, político, financiero/económico (Naciones Unidas, 2004).

Este tipo de organizaciones presentan un carácter estable y su alcance puede ser local, regional, nacional y/o transnacional. Dependiendo de su complejidad pueden expresarse a través de:

- ✓ *Red Macro-Criminal*. Cuando la organización criminal reúne a varias estructuras independientes y no necesariamente conocidas entre sí. Actúa como un “consorcio delictivo” que se extiende por diversos territorios, sean nacionales o internacionales. Funciona como un *outsourcing* y poseen capacidad de organización bélica, de corrupción estatal y utilización de medios logísticos e infraestructura para el desarrollo de sus actividades delictivas. Desarrolla una pluralidad de acciones lícitas e ilícitas (Fundación Internacional Baltazar Garzón, 2013).
- ✓ *Red Criminal*. Esta surge cuando una organización criminal establece alianzas con estructuras, tanto legales como ilegales, con el objetivo de expandir sus actividades delictivas. Las diferentes estructuras que conforman la red criminal adquieren vida propia, pero continúan bajo el liderazgo de la organización criminal principal (Fundación Internacional Baltazar Garzón, 2013).
- ✓ *Organización Terrorista*. Estructura criminal cuyo principal móvil de actuación es un objetivo político subversivo, contrario al sistema constitucional y al estado de derecho establecidos. Este tipo de organización desarrolla su actividad delictiva con el fin de producir la modificación del sistema político (Fundación Internacional Baltazar Garzón, 2013).
- ✓ *Banda Criminal – BACRIM*. Organización especializada en el narcotráfico. Este tipo de estructura criminal no tiene una ideología política o contrainsurgente; presenta un alcance delictual nacional e internacional y controla economías ilegales. Sus fines son económicos y materiales, hace uso de la violencia, actúa bajo códigos criminales de violencia que no obedecen necesariamente a un mando jerárquico “responsable”.
- ✓ *Organización Narcotraficante – ORNA*. Estructura criminal dedicada específicamente a la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes. Este tipo de organización puede ser categorizada de acuerdo al nivel de alcance de sus actividades ilegales:
 - Organizaciones traficantes internacionales Nivel 1: participan en más de dos fases de la cadena del narcotráfico, tienen contactos con mercados de consumo internacionales y controlan pistas y rutas marítimas clandestinas.
 - Organizaciones traficantes regionales Nivel 2: participan en más de una fase de la cadena del narcotráfico, dependen de articuladores para el ilícito y necesitan de complementariedad para proveer el tráfico local.
 - Organizaciones traficantes locales Nivel 3: dedicadas al narcomenudeo y al abastecimiento de expendios locales.

Operaciones de impacto

Corresponde a operaciones dirigidas a la desarticulación de grupos de delincuencia común o bandas delictuales, que no cuentan con una estructura formal establecida y se especializan en la comisión de delitos que afectan principalmente la seguridad de la ciudadanía.

La clasificación de las operaciones bajo estos conceptos, guarda correspondencia con la evolución actual de la criminalidad, que implica la interacción de las organizaciones estructuradas y verticalmente

jerarquizadas y, de organizaciones difusas que cuentan con estructuras atomizadas y que actúan mediante redes para la comisión de una variedad de delitos.

De esta forma, las precisiones conceptuales optimizan la identificación de los objetivos para el desarrollo de operaciones policiales a ejecutar por las direcciones operativas y las unidades del nivel táctico.

En este sentido y considerando la nueva orientación del modelo investigativo de la Fiscalía General de la Nación, los gerentes de cada una de las estrategias, realizan un importante trabajo de sensibilización a los comandantes sobre la necesidad de cualificar la MOIP, con objetivos que respondan realmente a procesos investigativos estructurados y que permitan la afectación y desarticulación de organizaciones y bandas delictuales comprometidas en las diferentes cadenas criminales.

- 3. Definición de iniciativas de los componentes de carácter preventivo, disuasivo, de control, inteligencia e investigación criminal:** Necesarios para el desarrollo de cada estrategia, estableciendo responsabilidades particulares, protocolos y mecanismos de articulación y focalización de esfuerzos.
- 4. Despliegue institucional:** A partir de la definición de metas, iniciativas, responsabilidades y tareas a desarrollar en los niveles estratégico, táctico y operacional.
- 5. Seguimiento y evaluación operacional:** Con el fin de establecer el nivel de eficacia en el despliegue de las 16 estrategias y su impacto en el mejoramiento de los índices delictuales y las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Cada dirección operativa metropolitana y departamento de policía, cuenta con un equipo de trabajo denominado Unidad de Seguimiento Operacional –UNSOP–, conformada por funcionarios competentes en la administración de información, análisis operacional y conocimiento en materia judicial, para optimizar la planeación del servicio y el logro de los objetivos operacionales.

Los equipos de trabajo (UNSOP) a cargo de los gerentes de las estrategias, se encuentran orientados al seguimiento, evaluación, coordinación y articulación de las capacidades institucionales que permitan la priorización, focalización y despliegue de todos los componentes de las estrategias que se encuentran bajo su cargo, así como a la optimización de la planeación operacional, apoyos o intervenciones de policía.

Dentro de sus responsabilidades se encuentra coordinar, a través de las regionales de investigación criminal e inteligencia policial, la aplicación de los análisis integrales de seguridad en las metropolitanas y departamentos, con el propósito de priorizar las estrategias en cada una de estas jurisdicciones.

Igualmente, tienen a su cargo la coordinación con los mecanismos de inteligencia (Centros de Inteligencia Integrados CI2) y observatorios del delito de la Policía Nacional (CEOBS), para el adecuado manejo e intercambio de información, fijando protocolos de comunicación que facilitan el monitoreo de fenómenos criminológicos y las estructuras delictuales.

Por su parte, el seguimiento a la coordinación e integración operacional de las UNSOP de las direcciones operativas, se encuentra a cargo de la Subdirección General de la Policía Nacional, la cual a través de un equipo responsable de la Coordinación e Integración Operacional –CIOP–, garantiza la articulación de las capacidades institucionales en materia operacional, realizando el control y la evaluación de los resultados obtenidos en cada uno de los componentes de las estrategias.

En el modelo de seguimiento y evaluación operacional, se contempla la inclusión de objetivos operacionales en la MOIP que impactan en los índices delictuales y la percepción de seguridad, con una planeación que permite la obtención de resultados de manera periódica. Para esto, se dispuso por cada tipo de operación un valor porcentual soportado en su impacto sobre la cadena criminal y el nivel de afectación a la estructura delictual, además, del aporte al mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana de la jurisdicción donde se ejecuta la operación:

CUADRO N° 5.



Fuente: Elaboración propia.

Gracias a esta medición, cada operación evalúa el nivel de impacto y efectividad de todo el componente operacional de las estrategias. La asignación de los pesos responde a las siguientes variables:

- **Peso 3 - ALTO:** Objetivos de alto valor y/o cuando la operación afecte más de tres eslabones de la cadena criminal o tengan un impacto regional, nacional o transnacional. Contempla operaciones estratégicas y estructurales.
- **Peso 2 – MEDIO:** Cuando la operación afecta dos eslabones de la cadena criminal y/o logra una reducción sustancial de los índices de seguridad. Se aplica para operaciones estructurales.

- Peso 1 - BAJO: cuando la operación afecta un eslabón de la cadena criminal y/o se logra la reducción de un índice de seguridad. Contempla operaciones de impacto y aquellas que fueran cumplidas pero que no se incluyeron en la planeación de la MOIP; además, de blancos u operaciones de oportunidad.

De acuerdo a esta ponderación, es posible obtener un óptimo balance operacional que permite a la Dirección y Subdirección General y a la Dirección de Seguridad Ciudadana, evaluar la eficacia en el cumplimiento de las operaciones proyectadas y la capacidad gerencial de la estrategia en materia de coordinación e integración operacional.

ALCANCE DEL PLAN CORAZÓN VERDE

El plan Corazón Verde a través de sus 16 estrategias operativas, contribuye decididamente al logro de los objetivos y metas planteadas en las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad y convivencia ciudadana. En su intención de detener la dinámica de la violencia y neutralizar las nuevas amenazas en el ámbito nacional, las estrategias buscan generar las condiciones de seguridad necesarias para garantizar la prosperidad y el desarrollo social, así como dar respuesta a los factores que puedan afectar la seguridad y convivencia ciudadana.

El alcance e impacto de sus resultados se fundamenta en garantizar el debilitamiento o eliminación de los complejos fenómenos criminales que se presentan en el país, y contrarrestar la posibilidad de su recomodamiento o afectación a la acción y gobernabilidad estatal en las zonas afectadas por los mismos.

Adicionalmente, sus acciones se encuentran encaminadas principalmente a contrarrestar la delincuencia común que afecta la vida diaria del ciudadano.

En síntesis, la efectiva operacionalización del Plan Corazón Verde, sustentado en el modelo investigativo y policial planteado, permitirá:

- ✓ Atender los cambios en las dinámicas de seguridad que han generado una reconfiguración en el panorama criminológico.
- ✓ Enfrentar los cambios estructurales de las organizaciones terroristas y de crimen organizado, como fenómenos de primer orden, y a su vez, a nuevas problemáticas delictuales que emergen.
- ✓ Fortalecer los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se enfrentan los diversos factores que afectan la seguridad y convivencia.
- ✓ Proyectar de manera estratégica las respuestas institucionales con acciones definidas a mediano y largo plazo, generando sostenibilidad, persistencia y previendo el impacto de cada una de ellas sobre los diferentes componentes de las estructuras delictivas.
- ✓ Plantear un giro sustancial y significativo del quehacer policial e interinstitucional, con capacidad de anticipación frente a los fenómenos criminales y generación de solución a problemáticas en los diferentes niveles de gestión de la Institución.
- ✓ Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios.
- ✓ Mejorar la presencia y respuesta de la policía, su capacidad disuasiva, de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.

- ✓ Incrementar la judicialización de los responsables del delito, así como la orientación y atención a víctimas de delitos graves.
- ✓ Lograr comportamientos sociales colectivos que favorezcan la convivencia y la resolución pacífica de conflictos.
- ✓ Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades en la prevención del delito.
- ✓ Aportar a las decisiones de política pública a partir de un mejor Sistema Nacional de Información del Delito, además del estudio y evaluación de las políticas sobre el tema.

DIFICULTADES SUPERADAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

A un año de haber implementado el plan Corazón Verde, la Dirección General de la Policía Nacional, dispuso la conformación del segundo “Comité de Revisión Estratégica e Innovación Policial, CREIP”, con el propósito de evaluar el desarrollo del Plan, los resultados obtenidos y plantear propuestas para lograr su consolidación y cumplimiento de metas.

A través de este Comité, se busca ajustar el plan Corazón Verde a los ejes fundamentales del servicio de policía, privilegiando la efectividad, la transparencia, el respeto por los derechos humanos y la solidaridad.

Como parte de este ejercicio de análisis, se identificaron las siguientes dificultades en la implementación del Plan, así como sus respectivos cursos de acción para superarlas:

- ✓ Cada dirección asumió la responsabilidad directa de cumplir con sus tareas, debilitando su papel gerencial, para compensar la debilidad mencionada se crean las unidades de seguimiento operacional, UNSOP.
- ✓ Se presentaron debilidades en el sistema de seguimiento y evaluación de las estrategias en el nivel local, para ello, se creó por cada Centro de Información Estratégica para el Servicio (CIEPS) de las metropolitanas y departamentos de policía, una Unidad de Seguimiento Operacional.
- ✓ Existencia de parámetros difusos para la elaboración de los diagnósticos locales en materia de criminalidad, por lo cual, se elaboró una metodología para facilitar la realización de los análisis integrales de seguridad.

RESULTADOS DE IMPACTO DEL PLAN CORAZÓN VERDE

Índices de mejoramiento en seguridad:

- ✓ En el 2013 se alcanzó la cifra más baja de homicidios en Colombia desde 1986: 14.782 homicidios, manteniendo la tendencia decreciente, al reflejar una disminución de 8% respecto al 2012.
- ✓ Para el año 2013 se logró que un total de 272 municipios no registraran homicidios; cifra que representa 25% del territorio nacional.
- ✓ Por primera vez se realizó un plan de choque contra expendios de estupefacientes en las principales capitales del país. En total, 91 expendios han sido erradicados y certificados en cuatro fases.

- ✓ En 2013, a raíz de las operaciones contra la extorsión, se evitó el pago de 38.111 millones de pesos colombianos. Es decir, 4.000 millones más que en 2012.
- ✓ Se logró la cifra más baja de cultivos de coca de los últimos 18 años, con 47.790 hectáreas de hoja de coca en el 2012.
- ✓ Colombia dejó de ser el principal productor mundial de cocaína. En 2012 se producían 309 toneladas, constituyéndose así en la cifra más baja en 17 años.
- ✓ En 2013, se incautaron 109 toneladas de cocaína. Se trata de la segunda cifra más alta en la historia, después de 2008 (119 toneladas).
- ✓ Se incautaron 347 toneladas de marihuana en 2013. Desde 1993 no se incautaba una cantidad similar en el país.
- ✓ Desarticulación de 10 bandas criminales, permaneciendo sólo tres estructuras en la actualidad.
- ✓ Se registró una disminución del 90% del secuestro, teniendo en cuenta que durante el 2013 sólo se presentaron 299 casos, lo cual, significa que de una tasa de 7 por cada 100.000 habitantes en 2002, se pasó a 0.5 en 2013. Asimismo, 989 municipios de un total de 1.103 no reportaron secuestros.

Resultados 2014:

- ✓ La cifra de homicidios del primer trimestre (3.093 casos) ha sido la más baja en los últimos 5 años. 590 municipios de 1.103, no registran homicidios.
- ✓ Se han realizado 6.442 órdenes de comparendo por embriaguez (Ley 1.696 del 19/12/13). Esta cifra se registra desde la creación de la ley que prohíbe la conducción de vehículos bajo los efectos del alcohol. Lo que ha permitido los siguientes resultados:
 - 23% menos de muertes en accidentes de tránsito (211 casos menos): 924 muertes en 2013 y 713 muertes en 2014.
 - 37% menos de lesionados en accidentes de tránsito (2.702 casos menos): 7.378 lesionados en 2013 y 4.676 lesionados en 2014.
- ✓ Reducción de los delitos de impacto en 23% (-20.510).
- ✓ A junio de 2014 han sido capturadas 3.414 personas a nivel nacional, lo que representa un incremento de 4% (139 casos más) frente al 2013 (3.275).
- ✓ Hurto a residencias: para el año 2014 se han registrado 4.338 casos, frente al año 2013 con (6.098), lo que representa un decremento de 29% (1.760 casos).
- ✓ Hurto a comercio: para el año 2014 se han registrado 4.839 casos, frente al año 2013 con (6.563), lo que representa un decremento de 26% (1.724 casos).
- ✓ Hurto a personas: para el año 2014 se han registrado 20.894 casos, frente al año 2013 con (24.020), lo que representa un decremento de 13% (3.126 casos).

- ✓ El tráfico de estupefacientes es el delito por el que más se capturan personas en el país. Este aporta el 33% de participación del total con 25.248 casos. Es decir, que de cada 100 capturas hechas por la policía, 33 son por tráfico de estupefacientes.
- ✓ Identificación y priorización de estructuras delictuales de mayor afectación sobre cada fenómeno criminal: 1.126 objetivos proyectados en la Matriz Operacional Integrada Policial (MOIP) para la vigencia 2014.
- ✓ Implementación del plan: “unidos contra el hurto”, orientado a erradicar los focos de delincuencia generados por este delito, especialmente, en las modalidades de celulares, personas, residencias, vehículos y motocicletas, en los 96 focos identificados en las doce ciudades del país priorizadas.

BIBLIOGRAFÍA

Alta Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (Colombia). (2011). *Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Intergráficas.

Fundación Internacional Baltasar Garzón. (2013). *Aproximación a conceptos básicos para el análisis de redes criminales en Colombia*. Bogotá: Fundación Internacional Baltasar Garzón Fibgar.

Policía Nacional (Colombia). (2012). *16 estrategias operativas de la Policía Nacional “Plan Corazón Verde”*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Fiscalía General de la Nación (Colombia). *Decreto n° 16 por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación*. Bogotá: Fiscalía General de la Nación.

Ministerio de Defensa Nacional (Colombia). (2011). *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad 2010-2014*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Naciones Unidas (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. New York: Oficina contra la Droga y el Delito.

República de Colombia (2003). Ley 800 de 2003, aprobatoria del protocolo de Palermo. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Velásquez, E. (2008). *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá*. Bogotá: UN-HABITAT Programa Ciudades Más Seguras.

METODOLOGÍA OPERACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN SOCIAL EN LA COMUNA DE CERRO NAVIA

*Mayor Víctor Hugo Blanco Romero¹
Carabineros de Chile, 45° Comisaría Cerro Navia*

PRESENTACIÓN

El análisis delictual y de acciones para su prevención y control resultan un recurso indispensable para el cumplimiento efectivo del rol de Carabineros de Chile, como institución responsable de garantizar la seguridad y mantener el orden público al interior del territorio nacional.

Frente a la problemática de la delincuencia e inseguridad que debe enfrentar una Comisaría, resulta necesario el diseño de buenas estrategias de prevención, control o integradas, que incluyan tácticas específicas para dar cuenta de problemas de seguridad que pueden afectar a determinados sectores o grupos de la comunidad, lo que permitirá hacer más eficiente la administración de los recursos policiales con que cuenta cada Unidad.

Bajo este principio, la 45° Comisaría Cerro Navia implementa una metodología de procesamiento y análisis de información, orientada a identificar y definir las necesidades de servicios policiales, tendiente a disminuir las cifras delictuales. Es así que se obtienen y analizan antecedentes, con el fin de elaborar información que derive en servicios policiales eficaces y eficientes, dirigidos mediante una oferta diferenciada.

Esta metodología responde también a la necesidad de desarrollar estrategias preventivas novedosas, que permitan controlar el aumento de los delitos de mayor connotación social en la comuna y, en un mediano plazo, disminuirlos. Lo anterior se expresa en la implementación de una metodología operativa de servicios policiales, a partir de un trabajo sistemático de análisis criminal que comprende la recopilación de información proveniente de distintas fuentes, procesamiento y sistematización, como base para la destinación y focalización de los servicios policiales.

Las principales fuentes de información son, por una parte, la comunidad a través de reuniones con juntas de vecinos u organizaciones sociales del sector jurisdiccional de la Unidad y demandas de la ciudadanía y, por otra, el conocimiento propio de lugares de riesgo para la comisión de actos delictivos a partir del concepto de prevención situacional, obtenido de los patrullajes realizados.

Basados en los conceptos de actividades rutinarias (Felson & Clarke, 1998), la Teoría de las Ventanas Rotas (Wilson & Kelling, 2008) y en la prevención situacional del delito, el procesamiento de la información y el trabajo de análisis criminal desarrollado, tiene como objetivo detectar puntos críticos tanto por la comisión de delitos, como lugares de riesgo por sus características físicas y de uso por parte de la ciudadanía y, detectar posibles patrones, rutinas o circuitos delictuales, relacionados con los delitos de mayor connotación social.

Otras fuentes de información claves para el proceso de análisis criminal, corresponden a la revisión de partes policiales obtenidos de los sistemas informáticos de Carabineros,

1- Mayor, Comisario de la 45° Comisaría de Cerro Navia, Santiago de Chile.
Teléfono: (56 2) 29224601. Correo electrónico: victor.blanco@carabineros.cl

como el Registro de Partes Policiales por Detenidos y Denuncias (aupolweb) y el Sistema de Análisis de Información Territorial (SAIT), considerando modus operandi, características físicas y vestimentas de los victimarios, además de hora, día y lugar de ocurrencia del delito. A partir de los resultados del análisis de este tipo de antecedentes se procede a definir el tipo de servicios policiales requeridos y su destinación.

ANTECEDENTES

La implementación de la Metodología Operacional para la Reducción de Delitos de mayor Connotación Social en Cerro Navia, se enmarca en el contexto de la detección de un fuerte aumento en los delitos de mayor connotación social durante el mes de enero de 2014. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, al 26 de enero, los delitos violentos pasaron de 91 casos el año 2013 a 125 el 2014, lo que equivale a una variación del 37%, presentando, en general, importantes aumentos en los diferentes delitos considerados, en comparación al mismo período del año anterior.

TABLA Nº 1.
Variación Delitos Violentos al 26 de enero. Años 2013 – 2014.

Enero 2014 - 2013			
Casos Policiales	Últimos 26 días		
20-01-2014 a 26-01-2014	2014	2013	% Cambio
Robo con violencia	11	13	-15%
Robo con intimidación	45	29	55%
Robo por sorpresa	21	9	133%
Lesiones	45	40	13%
Homicidios	1	0	ND
Violaciones	2	0	ND
Delitos violentos	125	91	37%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la plataforma PACIC.

Esta situación adquiere relevancia, en tanto la variación para el período equivalente entre los años 2012 y 2013 no exhibe una tendencia similar, sino más bien una baja en la variación de 16%.

TABLA Nº 2.
Variación Delitos Violentos al 27 de enero. Años 2012 – 2013.

Enero 2013 - 2012			
Casos Policiales	Últimos 28 días		
21-01-2013 a 27-01-2013	2014	2013	% Cambio
Robo con violencia	13	5	160%
Robo con intimidación	30	52	-42%
Robo por sorpresa	9	11	-18%
Lesiones	42	45	-7%
Homicidios			
Violaciones	1	0	ND
Delitos violentos	95	113	-16%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la plataforma PACIC.

A diferencia de los delitos violentos, los delitos contra la propiedad manifiestan una variación relativamente estable al comparar los períodos mencionados.

Los puntos críticos detectados o lugares de riesgo para la comisión de delitos fueron 32, todos con algún tipo de intervención por parte del municipio sin resultados objetivos en disminución de delitos (ver ejemplo en anexo).

Esta problemática, descrita en los datos estadísticos, condujeron al Comisario a determinar una estrategia de operaciones que incluyó tácticas de prevención y control, de tal forma que a partir de ellas se esperaba disminuir y controlar los delitos de mayor connotación social del sector, especialmente los más violentos.

OBJETIVOS

Objetivo general

Contribuir a la disminución de los delitos de mayor connotación social en la comuna de Cerro Navia, a partir de la focalización de los servicios policiales y la implementación de medidas de prevención.

Objetivos específicos

- Disminuir el número de delitos violentos ocurridos en la comuna.
- Disminuir el número de delitos contra la propiedad ocurridos en la comuna.
- Desarrollar tácticas integradas de análisis de información delictual y sociopolicial, considerando procesos de gestión del conocimiento entre los diferentes actores de la Unidad y la comunidad.
- Focalizar los servicios policiales a partir del análisis criminal de los delitos de mayor connotación social ocurridos en la comuna.
- Intervenir zonas de riesgo y puntos críticos de la comuna con medidas de prevención situacional, canalizando los requerimientos formulados a Carabineros desde la ciudadanía.
- Mejorar los tiempos de tramitación de las órdenes de detención recibidas por la Unidad.

MARCO CONCEPTUAL

El modelo de análisis y actuación está basado en dos enfoques estratégicos y operacionales de Carabineros de Chile: el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP) y el de Modelo Integración Carabineros Comunidad (MICC).

El primero corresponde a un sistema de vigilancia por sectores (cuadrantes), donde se desarrollan acciones preventivas y de procedimientos, en un área cuya vigilancia corresponde a una Unidad de Carabineros. Su sentido general es obtener una mejor eficiencia en el accionar policial y acentuar una relación de trabajo directa con los habitantes de cada cuadrante (Carabineros de Chile, 2010).

El PCSP es una modalidad de trabajo policial que permite realizar una gestión operativa informada y focalizada, que facilita y asegura el conocimiento integral de su sector a cada Carabinero, que debe ser asignado permanentemente al mismo cuadrante, posibilitando con ello la oportuna detección de factores de riesgo que puedan facilitar la producción de ilícitos. Con esto, se reitera el énfasis en la prevención, por cuanto en ella se generan rentabilidades para la gestión operativa que desarrolla Carabineros de Chile.

Como consecuencia de lo anterior, ha surgido un interés por parte de la comunidad por participar en medidas que aporten a la disminución de la delincuencia en su barrio, el cual se expresa y se ve reforzado

por el trabajo comunitario que desarrollan las comisarías, y que motiva el presente trabajo, acorde a la prevención de los delitos a través de la destinación focalizada y diferenciada de los servicios policiales según los requerimientos identificados.

Así, de manera complementaria a dicha estrategia operativa, el Modelo de Integración Carabineros Comunidad profundiza el nivel de trabajo conjunto y de corresponsabilidad en la prevención del delito, a través de herramientas de especialización y generación de competencias del recurso policial, proporcionando orientaciones técnicas específicas para el análisis y la planificación del trabajo con la ciudadanía.

Como modalidad de trabajo, el MICC se encuentra principalmente orientado a satisfacer las demandas de seguridad a nivel local, originadas “en” y afrontadas “con” la comunidad, siempre en la medida que estas demandas puedan ser abordadas desde el ámbito de actuación de Carabineros (Carabineros de Chile y Subsecretaría de Prevención del Delito, 2011).

Se trata de un trabajo que debe ser realizado a través de estrategias de acción y soluciones compartidas con los vecinos, autoridades y comunidad en general, teniendo en consideración que los problemas de seguridad son diferentes en cada territorio, como también, las medidas que se deberán definir para solucionarlos.

De este modo, la orientación del análisis de información, apunta a generar insumos que permitan abordar acciones de prevención del delito a partir del trabajo colaborativo con la comunidad, y la utilización de herramientas institucionales de sistematización de datos delictuales y sociopoliciales. De este modo, dos son los principios que orientan el actuar en la implementación de esta metodología, la prevención situacional y la integración a la comunidad.

Prevención situacional

El modelo de prevención situacional, se basa principalmente en la experiencia que los delitos en general, así como algunos actos delictivos específicos y/o manifestaciones de desorden social, tienden a distribuirse diferencialmente en el espacio urbano, reconociéndose una mayor ocurrencia de los mismos en aquellos lugares que presentan para el infractor mayores oportunidades de éxito junto con una menor probabilidad de ser sorprendidos. Lo anterior, bajo el supuesto que el delincuente además de contar con una motivación para delinquir, requiere disponibilidad y accesibilidad respecto de la selección de blancos alcanzables que están en un momento concreto sin vigilancia o un nivel bajo de control social (De la Puente y Torres, 2000).

Actualmente, el enfoque enfatiza observación en las actividades rutinarias desarrolladas por las personas, potenciales y eventuales víctimas de actos antisociales, considerando una metodología estandarizada basada en el paradigma de la investigación-acción, un conjunto de técnicas que reducen las oportunidades para la comisión de delitos y un cuerpo de proyectos evaluados, que incluyen estudios sobre el desplazamiento de los actos delictivos (De la Puente y Torres, 2000).

Integración con la comunidad

En el proceso de individualización, las personas salen de un grupo con valores compartidos, convenciones indiscutidas y una identidad colectiva asentada, y tienden a establecer relaciones de confianza y cooperación más acotadas a determinados ámbitos o plazos (Lechner, 1999).

De acuerdo a la función que cumple Carabineros como delegados de Cuadrantes en sus respectivas unidades, cuyo objetivo principal es ejecutar e impulsar las acciones de integración y comunicación con los vecinos y grupos intermedios de los respectivos cuadrantes, conociendo aquellas denuncias informales integrando a la comunidad en el diagnóstico de las problemáticas que viven y también en posibles soluciones.

La intención de integrar a la comunidad es generar empoderamiento de esta ante las problemáticas de inseguridad, pero por sobre todo de hacerlas parte de la detección y solución de las problemáticas que les afectan.

Por su parte y como un efecto secundario, la integración de la comunidad organizada aporta a una mayor confianza en el desempeño policial, asegurando lazos estrechos de trabajo y compromiso compartido.

MÉTODOLOGÍA

La experiencia desarrollada bajo el enfoque del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva y el Modelo de Integración Carabineros Comunidad, se ejecuta mediante el trabajo de tres tácticas de análisis complementarias de información sociopolicial, y la ejecución de medidas coherentes a los diagnósticos efectuados.

En lo concreto, se refiere al desarrollo de intervenciones que permitan disminuir las condiciones de riesgo detectadas en lugares identificados como críticos en relación a la comisión de delitos, tales como microbasurales, sitios eriazos, lugares con mala iluminación, etc. (ver anexo 1). Esta modalidad de intervención se desarrolla a partir del conocimiento de esta Unidad respecto de lugares de riesgo, información proveniente de los patrullajes realizados y de las demandas de la ciudadanía.

Carabineros de Chile, ha sido una institución pionera en generar herramientas de registro, sistematización y análisis de los datos asociados a la gestión de sus diferentes procesos y labores.

La experiencia acumulada ha permitido que en la actualidad exista una Plataforma de Análisis Criminal Integrado (PACIC), en la cual se analizan la tendencia y evolución del delito a través de la utilización de indicadores estandarizados.

Por su parte el sistema AUPOL si bien surge como una plataforma unificada de registro de las denuncias, eventos y participantes, para efectos de capturar los procesos de gestión policial a nivel nacional, se ha convertido en una de las fuentes más importantes de información para el análisis delictual, contexto y evolución. Actualmente las crecientes necesidades de análisis han permitido avanzar a la plataforma AUPOL WEB, que recoge una mayor diversidad de variables asociadas a los eventos registrados y se vincula con otras fuentes de información, permitiendo identificar perfiles más precisos de victimarios y víctimas de delitos.

A partir del registro sistemático en AUPOL, es posible obtener información precisa para georeferenciar el lugar de ocurrencia de delitos y eventos delictuales en el Sistema de Análisis de Información Territorial (SAIT), el cual permite a los analistas y mandos de unidades policiales, visualizar concentración y tendencias de movilidad del delito que les permiten plantear posibles hipótesis sobre el comportamiento espacial de la delincuencia mediante la asociación de variables territoriales y de contexto.

Lo anterior, sumado a la experiencia de los funcionarios en terreno, permite obtener información relevante para el óptimo funcionamiento de los servicios en la población, ya que producto de los análisis efectuados, se realizan las cartas de situación en las cuales se señalan los lugares exactos de la ocurrencia del delito para su posterior patrullaje.

TRIANGULACIÓN DE INFORMACIÓN CON LA COMUNIDAD

La primera táctica, surge a partir del análisis de los registros del sistema PACIC que han revelado las variaciones de indicadores que pueden resultar preocupantes y fundamentan la experiencia, efectuándose un diálogo hacia y con la comunidad, a fin de obtener y contrastar información sociopolicial y de prevención situacional, esto es, factores de riesgo que facilitan la comisión de delitos.

Esta táctica se basa principalmente en el proceso de actuación territorial del modelo MICC, donde los funcionarios de Carabineros, además de identificar problemáticas mediante el recorrido por la comunidad, contrastan dicha información con la comunidad organizada y no organizada, triangulando finalmente los datos con la información que cuenta la oficina de operaciones, para abordar problemáticas inmediatas de desorden social y delito mediante la programación de patrullajes focalizados.

Consecuente con lo anterior, para el trabajo con la sociedad civil, se diseña una planificación de reuniones con Junta de Vecinos, los días viernes de cada semana a las 09:00 hrs, en dependencias del Casino de Oficiales de la Unidad. Para estas reuniones, se consideran y triangulan los reportes semanales de la Plataforma de Análisis Criminal Integrado de Carabineros (PACIC), los cuales son analizados previamente por todos los Oficiales, Oficina de Operaciones, Personal S.I.P. y personal del Equipo de Integración Carabineros Comunidad (MICC), en el cual se estudia cada delito ocurrido la semana anterior, dando misiones específicas a cada oficial encargado de los 5 cuadrantes existentes en la comuna.

Este análisis conjunto, identifica y considera aquellos factores de carácter situacional que favorecen los delitos abordados, las características espaciales y dinámicas de los sectores afectados y/o susceptibles de serlo, y la propuesta conjunta de acciones directas e indirectas para contribuir en la prevención, control y disminución de los mismos.

FIGURA N° 1.
Modelo de prevención situacional.

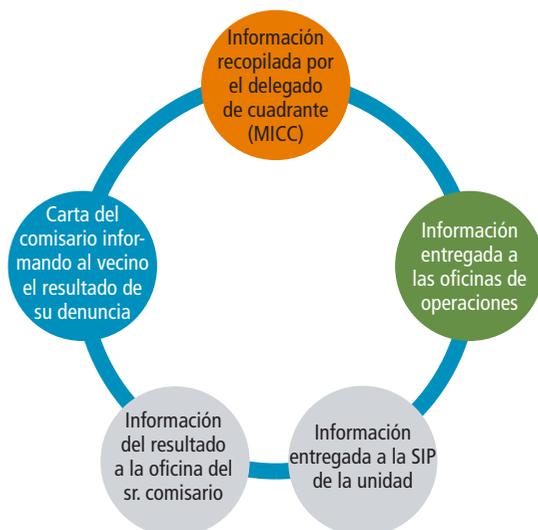


Fuente: Elaboración propia.

Además, se efectúan tareas interrelacionadas para abordar variables de prevención policial y situacional considerando objetivos comunes. Es decir, la información se transforma en servicios de calidad, dirigidos mediante una oferta diferenciada para cada contexto.

De manera complementaria, el equipo del MICC mantiene permanentes reuniones con las unidades vecinales junto con el Comisario (ver anexo 2), donde también se obtienen otro tipo de denuncias e inquietudes más acotadas, las cuales posteriormente son informadas a la Oficina de Operaciones vía documentación electrónica, con la finalidad que sean insertadas en las cartas de servicio para patrullaje, y a nivel general, retroalimenta el ciclo de información en su conjunto.

FIGURA N° 2.
Ciclo de información de denuncias informales.



Fuente: Elaboración propia.

En general, resultan recurrentes solicitudes y demandas ciudadanas de tipo situacional asociadas a la necesidad de poda de árboles para mejorar la iluminación, limpieza de lugares o sitios eriazos susceptibles de ocupación por parte de delincuentes u otros sujetos que generan desórdenes sociales, la deficiencia de luminarias, entre otros. A estos focos de riesgo se les asocia un patrullaje diferenciado en el caso de existir problemas concretos de ocurrencia de delitos.

Análisis delictual institucional

Si bien la táctica de análisis de información anterior resulta del trabajo mancomunado de diversos actores, uno de sus más importantes insumos proviene del trabajo y la capacidad de análisis de la oficina de operaciones, con la sistematización de diversas fuentes de información.

Esta oficina aporta, entre otros insumos, análisis semanales, quincenales y mensuales del delito, a partir de los cuales es posible reconocer la ocurrencia del delito, el análisis de tendencia espacio-temporal y otros datos complementarios.

Para este análisis se triangula información proveniente de herramientas como el PACIC, en cual se observan las tendencias del delito, el SAIT que aporta con la espacialización y movilidad del delito, el traspaso de datos Aupol, para la identificación de los días y horarios de ocurrencia del delito, Aupol Web desde donde se elaboran los perfiles de la víctima y del delincuente, y registra información que permite reconocer patrones.

Lo anterior, permite contar con información actualizada para la óptima planificación operativa del personal que realiza este servicio en la comunidad, ya que producto de los análisis efectuados, se realizan las cartas de situación en las cuales se señalan los lugares exactos de la ocurrencia de delitos para su posterior patrullaje, supervisado por los Capitanes de la Unidad.

Lo innovador en la utilización táctica y operativa de esta información, es que la unidad ha implementado servicios policiales conformados por patrullas diferenciadas, además de aquellas que desarrollan su trabajo habitual, tendientes a obstaculizar los delitos emergentes y/o atender variaciones importantes en los indicadores delictuales, denominadas “patrullas de focalización”.

Análisis investigativo delictual

Un tercer enfoque de análisis apunta a indagar directamente al delincuente y sus características, con el objeto de identificar patrones criminales y eventuales *modus operandi* que facilitan la detención de los mismos.

Para el desarrollo de este proceso, el Comisario efectúa reuniones de trabajo con los Oficiales y Suboficiales de Guardia, con la finalidad de revisar los partes policiales que puedan resultar de relevancia, y a partir de los mismos, recoger y sistematizar la mayor cantidad de datos posibles identificando patrones delictuales. Por ejemplo, *modus operandi*, existencia de organización, variables espaciales y temporales, objetos de los delitos, detalles de la ocurrencia, entre otros.

Una vez obtenida, sistematizada y procesada la información de los partes policiales, se entregan copias a la Sección de Investigación Policial S.I.P., quienes indagan potenciales delincuentes que pueden estar asociados a los delitos que han sido definidos como prioritarios, ya sea por el aumento en su ocurrencia o aquellos que en los análisis previos presentan prioridad para su control.

Cada uno de los procesos y eventuales resultados, son informados mediante documentación electrónica semanal, y a su vez, presentados parcialmente (para no afectar investigaciones) en las tácticas de

análisis, con el objeto de complementar y/u obtener mayores antecedentes que puedan aportar a dichas indagaciones.

Además, la Unidad realiza revisiones de las órdenes de aprehensión que posee la oficina de Órdenes Judiciales, por lo cual semanalmente se seleccionan participantes de delitos violentos que son buscados de manera prioritaria, particularmente en los casos los delitos de robo con intimidación, robo por sorpresa y robo con violencia, hasta lograr su detención.

Finalmente, es necesario destacar que para garantizar el abordaje operativo de los problemas de inseguridad, identificados a partir de la información generada en los diferentes niveles de análisis delictual, se elabora la denominada "carta de situación"², la cual dirige e instruye la ejecución de los servicios policiales. Este documento se compone de dos partes: la primera, corresponde al análisis delictual, que incluye características de los participantes en delitos, la concentración de los eventos delictuales, y la georeferenciación y rutas de patrullaje, mientras que la segunda, define tareas específicas para el personal que realiza servicios en la población considerando también dichos insumos.

FIGURA N° 3.
Carta de Situación.

1.- Análisis delictual

1.1. De los participantes

El presente análisis se ha confeccionado considerando los delitos de mayor comisión sobre policial y otros significativos representativos de la realidad delictual del cuadrante, desarrollados el último trimestre más Junio-Agosto del presente año. Se arrojan los datos de frecuencia y relación en atención a que no se han registrado en el período.

TIPO	PERFIL	MODOS OPERARIOS
ROBO	Victimas: estudiantes entre 15 y 18 años. Hombres, entre 15 y 17 años, sin ocupación.	Individuos se aproximan de las aglomeraciones de público que se generan en las cercanías de paradas para controlar el boleto.
ROBO	Victimas: estudiantes entre 15 y 18 años. Hombres, entre 15 y 17 años, sin ocupación.	Individuos se aproximan de las aglomeraciones de público a la espera de la llegada de los buses.
HURTO	Hombres, concurridos, entre 25 y 35 años. Hombres, entre 15 y 17 años, sin ocupación.	Individuos, a la salida de los buses, se aproximan de los pasajeros de sus alrededores para tomarle el bolso.
LEONCHER	Hombres, estudiantes entre 15 y 22 años. Hombres, entre 18 y 22 años.	Individuos bajo la influencia del alcohol, agreden a transeúntes.
Los Tis	no corresponde. Hombres, entre 18 y 22 años.	Conducción a velocidades superiores a las máximas permitidas.

1.2. Concentración de delitos

La concentración se ha confeccionado considerando los delitos de mayor comisión sobre policial y otros significativos representativos de la realidad delictual del cuadrante, desarrollados los días lunes del último trimestre más Junio-Agosto del presente año.

Nro.	TIPO	HORA	LUGAR
1	ROBO	20:01-01:30	Terminal de buses interprovinciales.
2	ROBO	21:01-03:00	Terminal de buses interprovinciales.
3	HURTO	22:31-23:30	Calle Valdivia Frente 300
4	LEONCHER	20:01-02:00	Calle Rosal entre Calles Cañete y Cañete
5	Los Tis	22:01-23:30	Vista elevada de tránsito entre Calles Cañete y Cañete
6	CHOPN	22:01-01:00	Paseadero Central, Valdivia Oeste y Cochechigua

1.3. Representación gráfica de la concentración y rutas de patrullaje.

2.- Tareas específicas diarias

2.1. FASE-ENFOQUE

El dispositivo 1 debe dar inicio a su patrullaje en la intersección de las calles Leñete / Manuel Rodríguez.
El dispositivo 2 debe dar inicio a su patrullaje en la intersección de las avenidas Brasil / Presidente Frei.

Los dispositivos deben realizar los siguientes antecedentes:

01. El 01:00 entre 01:00 y 01:05. El 02:00: Jara entre Fuenzalida / Leñete. El 03:00 entre Chacabuco / Leñete.
02. El 01:00 entre 01:00 y 01:05. El 02:00 entre 01:00 y 01:05. El 03:00 entre 01:00 y 01:05.

2.2. PROCEDIMIENTOS

El dispositivo 2 debe dar inicio a su patrullaje en la intersección de las calles 01 y 02.
El dispositivo 3 debe dar inicio a su patrullaje en la intersección de las calles 01 y 02.
El dispositivo 1 debe dar inicio a su patrullaje en la intersección de las calles 01 y 02.

2.3. PRECAUCIONES

Realizar focalizaciones en los siguientes lugares:
Local 1 (dirección): Local 2 (dirección): Local 3 (dirección): Local 4 (dirección): Local 5 (dirección):

2.4. ORDENES JUDICIALES

COBRE: 100000
GRUPO: 00400
Razon: Se-rosa-2
Jefe: J1 / Sosa-rosa

Fuente: Elaboración propia.

2- Instrumento estandarizado en el Manual Operativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile.

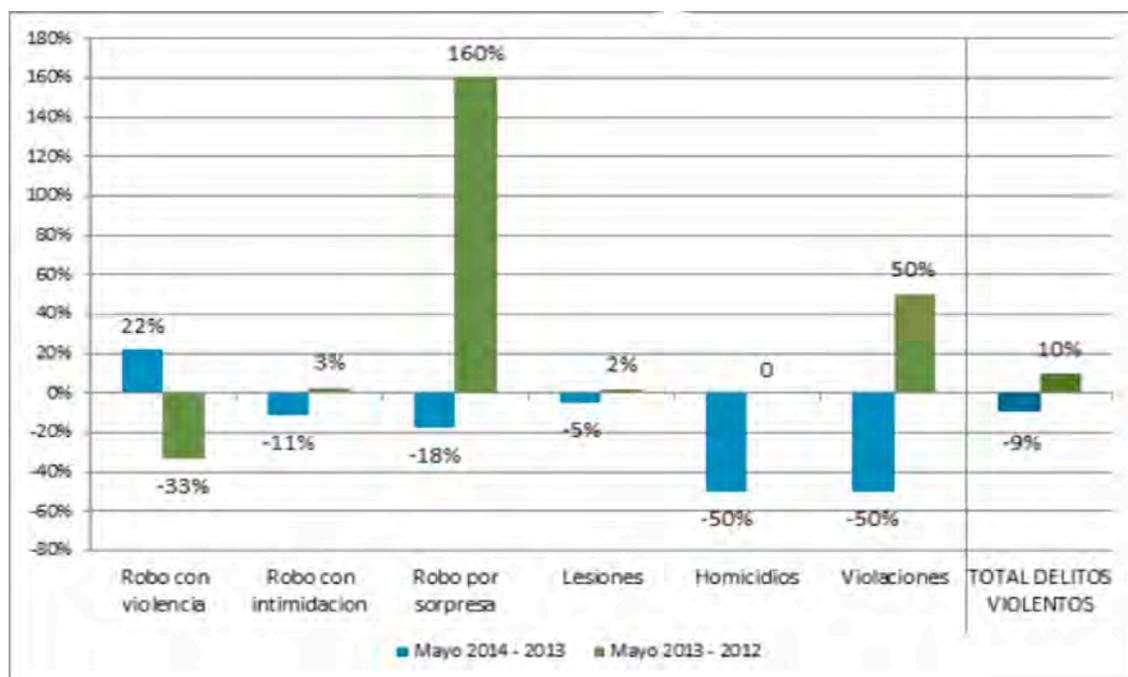
RESULTADOS

Al comparar períodos similares de resultados eventualmente vinculados a las operaciones policiales, es posible apreciar que para los delitos violentos existe una baja de un 9% en la variación del total para el período mayo 2013-2014, frente a igual período de variación correspondiente al año anterior (mayo 2012-2013).

Esta tendencia se observa de manera similar para casi la totalidad de los delitos desagregados, con excepción del “robo con violencia”, donde se aprecia un aumento del 22% en comparación a la variación del período anterior. Esto es posible visualizarlo en el siguiente gráfico donde se comparan las variaciones de ambos períodos indagados.

GRÁFICO N° 1.

Comparación variación delitos violentos. Mayo 2012-2013 / 2013-2014.

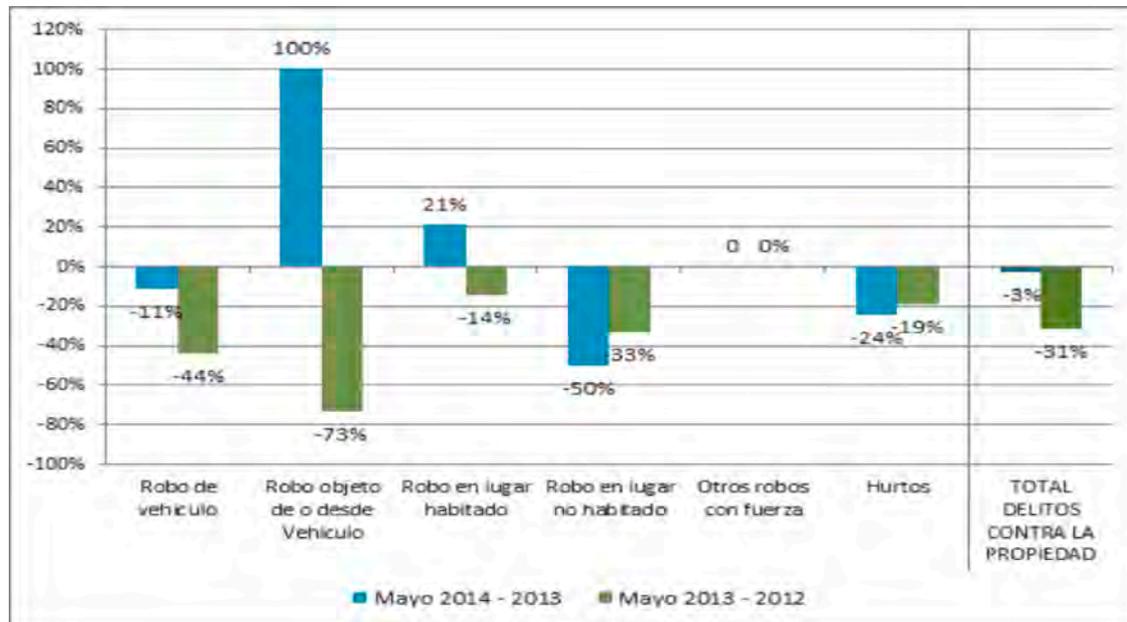


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la plataforma PACIC.

En relación a los delitos contra la propiedad, si bien no existe una disminución relevante como la obtenida en el período 2012-2013, correspondiente a 31%, para el intervalo evaluado (2013-2014), se evidencia una leve disminución de este tipo de ilícitos, lo cual es considerable en tanto no se exhiben los aumentos en las variaciones detectadas con anterioridad.

GRÁFICO N° 2.

Comparación variación delitos contra la propiedad. Mayo 2012-2013 / 2013-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la plataforma PACIC.

Respecto de condiciones ambientales asociadas a la ocurrencia de delitos y susceptibles de riesgo, la Unidad mediante el equipo MICC, efectuó coordinaciones con el municipio a objeto de subsanarlas, y aportar en la prevención situacional. De esta forma, en la siguiente tabla se da cuenta de 32 acciones con resultados positivos en este ámbito, desagregadas a nivel de cuadrantes.

TABLA N° 3.

Resumen de aspectos situacionales atendidos.

Problema situacional solucionado	Cuadrante					TOTAL
	247	248	249	250	251	
Abundante follaje árboles (Iluminación deficiente)	4	3		5	2	14
Basura y escombros	2	7	2	4	3	18
Total	6	10	2	9	5	32

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del equipo MICC.

A nivel de gestión intracuartel, el desarrollo de las reuniones tácticas y operacionales de análisis delictual, han permitido que los integrantes de la Unidad mantengan una guía mancomunada y consistente en la rutina de trabajo, de acuerdo a las normas y procedimientos definidos, facilitando además, la gestión del conocimiento de las actividades que cada área y cargo relevante desarrolla, con una visión integral de los ciclos de información y sus resultados. Lo anterior, favorece que los indicadores de resultados antes revisados puedan alcanzarse con mayores niveles de eficacia y eficiencia al contar con objetivos comunes, y el desarrollo de actividades complementarias entre sí.

CONCLUSIONES

La problemática de aumento de los delitos de mayor connotación socio policial en el sector de la 45ª Comisaría Cerro Navia, llevaron al Comisario a formular una estrategia de las operaciones que incluyó tácticas para orientar la prevención y el control de delitos.

Estas tácticas policiales tienen como uno de sus principales insumos el análisis delictual, relacionado a los factores de riesgo situacional que contribuyen a la ocurrencia de delitos y de los patrones delictuales que permiten identificar a los sujetos infractores (reiterativos y con órdenes de detención pendientes), orientando los esfuerzos hacia la prevención y detención.

Como aprendizajes directos, la modalidad de trabajo y vinculación en los procesos de análisis de la información delictual, ha permitido un alineamiento de la Unidad, al desarrollarse una efectiva gestión del conocimiento de los diagnósticos delictuales, así como el conocimiento actualizado de procesos y resultados de la labor operativa. Todo ello ha permitido mejorar la eficiencia y focalización del trabajo policial, y la reducción de los delitos de mayor connotación social, en específico, aquellos considerados violentos en un período reducido de tiempo.

La comunidad organizada, a través de la participación en las reuniones semanales desarrolladas en la Unidad, y el vínculo de trabajo con el Equipo de Integración Carabineros Comunidad, han aportado con denuncias e información sociopolicial asociada a prevención situacional, susceptible de vincular con los delitos abordados en los diferentes procesos análisis delictual.

El diagnóstico conjunto con la ciudadanía, tiene como consecuencia, la difusión del trabajo policial y de los esfuerzos por dar solución a problemáticas locales que se asocian a la prevención, lo cual fortalece confianza y credibilidad de los ciudadanos hacia la institución y su personal.

Finalmente, es necesario destacar que los resultados presentados resultan inicialmente auspiciosos, pero se debe observar con cautela el desarrollo de la experiencia de análisis y operación a lo largo del año, a fin de efectuar indagaciones de mediano plazo y evaluaciones más rigurosas respecto de la influencia de la gestión y análisis de información, en los resultados operativos de la unidad.

BIBLIOGRAFÍA

Carabineros de Chile. (2010). Manual Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Santiago, Chile: Carabineros de Chile.

Carabineros de Chile y Subsecretaría de Prevención del Delito. (2011). Manual de actuación: Equipos de Servicios de Integración Carabineros - Comunidad. Santiago, Chile.

De la Puente, P. y Torres, E. (2000). Seguridad ciudadana y prevención del delito: un análisis crítico de los modelos y estrategias contra la criminalidad. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 1, 15-62.

Felson, M. y Clarke, R. (1998). *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention*. London: Home Office. Policing and Reducing Crime Unit. Police Research Series, Paper 98.

Lechner, N. (1999). Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. Santiago, 1999. Disponible en: http://www.achm.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social31.pdf.

Wilson, J. y Kelling, G. (2008). Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal. En Ortiz De Urbina, I. y Ponce, J. *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo*. (pp.307-325). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie claves del gobierno local, 6. Disponible en: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/860/claves06_14_wilson_kelling.pdf?sequence=1

ANEXO 1.

Oficio remitido a la Municipalidad, informando problemática

CARABINEROS DE CHILE
PREFECTURA SANTIAGO OCCIDENTE
45° COM. CERRO NAVIA
MUNICIPALIDAD DE CERRO NAVIA
OFICINA DE PARTES

02 ABR 2014
RECEPCION: 20001498
PASAR A:

OBJ: **ROL DE COMODIDAD PÚBLICA:**
informa y solicita.

REF: Diagnóstico M.I.C.C., 45° Comisaría Cerro Navia.

NRO: 271

CERRO NAVIA, Marzo 27 del 2014.

DE: 45° COMISARÍA DE CARABINEROS DE "CERRO NAVIA"

A: ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CERRO NAVIA.

CIUDAD,

1.- De conformidad al antecedente señalado en el rubro de la referencia, que dice relación con la gestión emprendida por el Delegado de Cuadrante, Sgto. 2° FRANCISCO POZO VALDES, de esta dotación, enmarcada en el **Modelo de Integración Carabineros Comunidad MICC.**, al respecto se informa lo siguiente:

2.- Que, mediante entrevistas a vecinos residentes del sector de **calle Chilonga, frente al N° 7853, se encuentra lugar de acopio de basura correspondiente a block de departamentos, el cual sobrepasa totalmente la capacidad de los contenedores transformándose en un foco importante de contaminación,** el cual permanece a un costado de multicarreta y acceso de residentes del sector correspondiente a la Villa Los Cóndores de la comuna.

3.- Por lo anteriormente expuesto, se viene a solicitar de esa Autoridad Edilicia, se sirva si lo tiene a bien, disponer del Departamento de Aseo y Ornato, efectúe mediante la disponibilidad de medios, la limpieza de basura del sector comprometido, con la finalidad de poder dotar a la comunidad de un ambiente libre de contaminación.

4.- Es todo cuanto se informa y solicita, esperando que dicha petición tenga una buena acogida de su parte, para mayor ilustración se adjuntan fotografías de dicha problemática.

Saluda atentamente a UD.

JOSE ANGEL DIAZ DIAZ
Suboficial de Carabineros
ENCARGADO DE ASUNTOS COMUNITARIOS

VICTOR HUGO BLANCO ROMERO
Mayor de Carabineros



Ejemplo Oficio de la Municipalidad, dando respuesta al requerimiento



Ejemplo: Oficio a la Junta de vecinos, informando la solución del lugar.



ANEXO 2.

Resumen de reuniones con Juntas de Vecinos.

REUNION ** JUNTAS DE VECINOS **					
Reuniones realizadas.					
NRO	REPARTICION	UNIDAD	JUNTA DE VECINOS	FECHA QUE SE REALIZO LA REUNION	PRESIDIDA POR (GRADO, NOMBRES Y APELLIDOS)
1	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	VILLA NEPTUNO	22.01.2014	SUBOF. EDUARDO MEDINA OCARES
2	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	VILLA LOS LAGOS	29.01.2014	SARGENTO 1° MANUEL CONEJEROS FERRADA
3	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	VILLA MONTIJO NORTE	19.02.2014	SUBOFICIAL MARCO CISTERNA DIAZ
4	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	VILLA MAPOCHO	28.03.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
5	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	VILLA SANTA MODESTA	01.04.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
6	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	LIBERACION	02.04.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
7	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	LOS LAGOS DE CHILE	09.04.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
8	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	VILLA EL PORVENIR	29.04.2014	SUBOFICIAL EDUARDO MEDINA OCARES
9	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	LA ESPERANZA	08.05.2014	SUBOFICIAL EDUARDO MEDINA OCARES
10	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	VILLA MONTIJO NORTE	14.05.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
11	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	NUEVA 28	14.05.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
12	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	LIBERACION	14.05.2014	EDUARDO MEDINA OCARES
13	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	DIGNA ROSA	20.05.2014	SUBOFICIAL MARCO CISTERNA DIAZ
14	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	HERMINDA LA VICTORIA	22.05.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
15	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	VILLA EL PORVENIR	28.05.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
16	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	LA ESPERANZA	05.06.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ
17	PRECAROC	45°.COM. CERRO NAVIA	EL PEUMO	10.06.2014	SUBOFICIAL JOSE DIAZ DIAZ

MODELO DE ANÁLISIS DE INTELIGENCIA CRIMINAL ESTRATÉGICO PARA LA DESARTICULACIÓN DE GRUPOS DELICTIVOS EN EL TERRITORIO

Rodrigo Marey Quintana¹
Daniel Figueroa Abarzúa²
Policía de Investigaciones de Chile.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA / NECESIDAD

Uno de los pasos del proceso de análisis criminal es la retroalimentación. Ésta se puede definir como las técnicas de comunicación formales y/o informales implementadas para determinar la exactitud, confiabilidad, validez, oportunidad y utilidad general de los productos y servicios del análisis del delito (Pezzuchi, 2012), en cuanto a su efectividad instrumental para planificar y ejecutar acciones policiales operativas, y la determinación de pertinencia del producto analítico.

Por la complejidad de la delincuencia es necesario generar prácticas de análisis que permitan crear una metodología para focalizar el trabajo operativo policial, identificando los delitos que se encuentran por sobre límites que pueden ser considerados como normales, determinando dónde se localizan y cuándo se desarrollan los mismos, y qué grupos delictivos organizados operan en un determinado territorio, pero principalmente se necesita saber cuán eficiente está siendo la institución en el control de estos elementos.

Esto es necesario ya que el análisis criminal debe entregar resultados que deben dar cuenta de la efectividad de los análisis en cuanto a entregar información para investigar y aclarar delitos, aprehender delincuentes prolíficos y distribuir eficientemente los recursos investigativos.

BASES TEÓRICO-CONCEPTUALES

Uno de los ejes conceptuales que guía la investigación es el modelo de policiamiento³ *Intelligence Led Policing* (ILP), el cual se ha definido como un “modelo de negocios” y “una filosofía de gestión” (Ratcliffe, 2008:89), donde el análisis de datos y la inteligencia criminal son fundamentales en un marco de toma de decisiones que facilita la reducción y prevención del crimen y la distribución racional de los recursos policiales, potenciando la figura de los analistas, aportando en la toma de decisiones de los directivos de la organización.

EL ILP se focaliza en información referente a ofensores reincidentes y organizaciones criminales. Su objetivo es interrumpir las actividades delictivas mediante la combinación del análisis y la inteligencia criminal, con el fin de separar a los infractores del contexto de vulnerabilidad y riesgo, que aportan a generar conductas de “mayor productividad” o “más prolíficos” en la comisión de actos delictivos o violentos.

Por su parte, el análisis de inteligencia criminal se define como “la reunión sistemática, evaluación, análisis, integración y diseminación de información sobre delincuentes, especialmente en relación con sus asociaciones y su identificación con actividades delictivas de naturaleza organizada.” (Gottlieb, Arenberg & Singh, 1994:27).

1- Subcomisario, Policía de Investigaciones de Chile. Antropólogo y Magister (c) Desarrollo y Planificación Urbana PUC. E-mail: rmareyq@investigaciones.cl

2- Subcomisario, Policía de Investigaciones de Chile. Ingeniero en Ejecución en Computación e Informática. Diplomado en Seguridad Informática Universidad de Chile, CCNA, CCNAS. E-mail: dfigueroaa@investigaciones.cl

3- Se refiere a modelos de gestión policial asociados a procesos socioculturales en los que se enmarcan las instituciones policiales y cómo ello impacta en sus estructuras organizacionales. Además se asocian a técnicas, herramientas y tecnologías de trabajo o metodologías innovadoras de investigación.

La “Inteligencia Criminal” es el producto final de un conjunto sistemático de fases denominado Ciclo de Inteligencia Criminal (Pezzuchi, 2012), el que está conformado por seis etapas que a continuación se señalan:

1. Planificación: de acuerdo a los requerimientos prioritarios de inteligencia.
2. Recolección continua: de la información criminal pertinente y relevante.
3. Evaluación, clasificación y valoración: de la información en relación con la misión y la función policial.
4. Análisis de información: para investigar el delito sobre una base empírica, elaborar diagnósticos, identificar tendencias y modalidades criminales, Entregando estudios estratégicos sobre problemas y actividades criminales.
5. Difusión: de los distintos tipos de informes de inteligencia producidos por las dependencias policiales y ministeriales que los requieran para la planificación policial investigativa.
6. Reevaluación integral del proceso: en cuanto a su efectividad instrumental para planificar y ejecutar acciones de seguridad preventiva y contribuir para el desenvolvimiento de la investigación criminal.

A éste último paso se le denomina “el paso olvidado” (Pezzuchi, 2012:32), pues generalmente no se lleva a cabo. Sin embargo, es uno de los pasos centrales del modelo, ya que la institución debe examinar con frecuencia sus programas y observar si se identifican patrones, series y tendencias, si se diseminan adecuadamente o se consideran todas las variables de contexto. Además, se debe observar si el formato es adecuado y oportuno y si se difunde y desarrolla estrategias efectivas de resolución de problemas.

Otro de los ejes conceptuales que guían el modelo de intervención corresponde a la teoría del Patrón Delictivo, el cual pone énfasis en cómo los infractores seleccionan y buscan blancos adecuados. Se centra en la convergencia de tiempo, espacio, delincuentes motivados y un blanco atractivo, en el marco de una estructura de oportunidad (Brantingham & Brantingham, 1993).

De acuerdo a esta teoría, los delitos son realizados en base a un proceso de decisión, el que posee una secuencia determinada, aunque no siempre es consciente o explícito. Por tanto las decisiones tomadas por los delincuentes son reconstruibles.

El proceso comienza con un delincuente motivado y con conocimiento suficiente para actuar en una oportunidad delictual. Tiene un origen cultural, social y psicológico, así como también integra factores ambientales y de disponibilidad de oportunidades.

El proceso de decisión que implica cometer un ilícito es específico para cada delito, por tanto, el número y la secuencia de puntos de decisión de un delito varían según su tipo, además depende de las características específicas de la procedencia del infractor lo que hace que sean específicas en un tiempo y espacio determinado.

Las oportunidades para delinquir y los delincuentes están distribuidas en los lugares específicos de acuerdo a la hora del día, las características del blanco y su localización. Un blanco es apropiado cuando sus características y el lugar también lo son, y su identificación es un proceso de diversas etapas.

Los sujetos desarrollan imágenes sobre su entorno, creando representaciones mentales de lo que constituye un buen blanco, considerando sus características, así como también los problemas del lugar y su entorno. En este contexto, es posible afirmar que cada delito tiene un patrón reconocible, el que a su vez tiene un proceso de decisión, que puede ser identificado e interpretado a través del análisis, con el objeto de identificar indicios, pruebas, desarrollar estrategias de investigación y control policial.

Otra de las teorías que apoya el modelo es la Teoría de las Actividades Cotidianas. Éstas actividades son

definidas como “aquéllas en las que predominan actividades recurrentes que proveen necesidades básicas a la población y la gente, sin importar cuáles sean sus orígenes culturales o biológicos (...) las cuales incluyen trabajo, ocio, entretención, interacción social, educación (Cohen & Felson 1979:593). Esto se ve reflejado por ejemplo en el contexto de diferentes conmemoraciones históricas, cuando las personas realizan compras en subcentros de comercio, asociados a nodos de gran actividad como, cascos históricos donde se concentra tradicionalmente el comercio y en centros comerciales.

El delincuente aprovechando esta situación y motivado por la baja probabilidad de ser localizado por las aglomeraciones de personas generadas en estos lugares, aprovecha su anonimato, el conocimiento del lugar y la baja cantidad de guardias para cometer ilícitos, focalizando su objetivo en bienes que tengan un alto valor monetario o simbólico, un bien que sea transportable, un bien que sea visible y accesible (celulares, tablets, joyas, etc.).

Esta teoría ayuda a explicar cómo los infractores escogen víctimas, identifican áreas de delincuencia y otros elementos asociados con la selección de blancos. Los delincuentes convergen con víctimas o blancos en el proceso de sus rutinas diarias, es decir, en sus rutas de viaje, lugares de trabajo o habitación y residencia.

Estas teorías proporcionan el fundamento para generar un perfilamiento geográfico, y de comportamiento delictual, que ayuda a identificar los lugares dónde se intersectan los delincuentes con las víctimas, lo que a su vez, permite generar como hipótesis preliminar, que estos lugares de actividad cotidiana están probablemente relacionadas con sendas o recorridos de viaje utilizados de manera frecuente, por ambos actores (víctimas y delincuentes). Estos antecedentes analizados, permiten inferir que en estos lugares actúan grupos organizados que poseen patrones conductuales reconocibles, reconstruibles y posibles de prever.

ANTECEDENTES GENERALES

Objetivo general

Describir una metodología aplicada de análisis e inteligencia criminal que permita focalizar recursos policiales en delitos de alto crecimiento, lugares de concentración de ilícitos y grupos delictivos organizados, generando un modelo de retroalimentación que muestre cuán efectivamente se administran los recursos policiales.

Objetivos específicos

- Identificar delitos con alto crecimiento.
- Identificar zonas de concentración de ilícitos.
- Identificar grupos delictivos por delito.
- Generar una metodología acotada de retroalimentación.

El supuesto es que luego de la identificación de patrones delictivos en el territorio, se requiere la generación de indicadores que permitan verificar la eficiencia de las acciones operativas para su evaluación.

Metas

- Reducir el número de grupos delictivos en zonas de concentración delictual.
- Hacer más eficiente la distribución de recursos policiales en el territorio.
- Identificar personas que recurrentemente ocupan espacios públicos específicos para delinquir.

Indicadores

- Porcentaje de grupos delictivos en que uno o más de sus integrantes fue detenido por la PDI.
- Porcentaje de variación de personas detenidas en flagrancia - por la Policía de Investigaciones de Chile entre los años 2012-2013- por el delito de hurto.
- Porcentaje de variación de personas detenidas -por la Policía de Investigaciones de Chile entre los años 2012-2013- por orden de aprehensión con y sin decreto por el delito de Hurto.
- Porcentaje de variación de personas detenidas -por la Policía de Investigaciones de Chile entre los años 2012-2013- por orden de aprehensión pendiente con y sin decreto por el delito de hurto.

PROCESOS IMPRESCINDIBLES PARA EL ANÁLISIS CRIMINAL

Los procesos para el desarrollo de análisis criminal son actividades desarrolladas con el propósito de identificar patrones criminales y detener delincuentes. Para ser alcanzado se debe generar una estructura justificada para ese fin, donde a su vez los actores involucrados en desarrollarlos jueguen un rol con responsabilidades y tareas que deben ser ordenadas de acuerdo a algún criterio de sistematización.

Los procesos de análisis criminal transforman los recursos y materiales en un producto o servicio. Mientras más efectivo sea el proceso de transformación más valor se crea. Esto se realiza mediante el uso de métodos, técnicas y software para diseñar, impulsar, controlar y analizar procesos operacionales que involucran personas, organizaciones, aplicaciones, documentos y otros recursos de información.

La planificación de actividades -estructuración cuidadosa y análisis de los procesos- es de crucial importancia a la hora de poner en marcha cualquier actividad. El diseño de procesos, consiste en un conjunto de actividades, eventos y tareas realizadas en una organización para la búsqueda de un objetivo. En estas actividades es imprescindible que los procesos vayan alineados con los objetivos de la institución y se diseñen de acuerdo a ellos. Además, está ligado estrechamente con transferencias tecnológicas que deben integrar aspectos culturales, de arquitectura organizacional, legislativos, funcionales, estratégicos, de gestión de recursos y todo lo que corresponda al funcionamiento de un proceso.

Por este motivo, cualquier proceso de análisis criminal debe estar ligado a:

- Un proceso estratégico de la organización, sus metas y objetivos.
- Procesos operacionales que entregan un producto con entradas y salidas específicas. Éstos pueden entregar un valor directo (proceso primario) o pueden dar soporte a los procesos primarios.
- Planificación de acuerdo a los objetivos estratégicos de las unidades que participarán en la aplicación del análisis criminal.
- La identificación de responsabilidades.
- Un diagnóstico criminal con los diferentes sistemas, políticas y prácticas de análisis criminal disponible.
- La planificación operativa de acuerdo a objetivos específicos metas y planes de acción

Un elemento transversal para el desarrollo de procesos de análisis es la estructura de ingreso de datos y antecedentes en sistemas informáticos estandarizados. Disponer de bases de datos de diversos organismos que permitan abarcar el fenómeno delictual en su integralidad, se torna necesario para agregar valor al proceso y difundidos a través de todas las instituciones de control penal para facilitar su posterior validación, comparación y coordinación.

Finalmente, es necesario generar estrategias policiales basadas en la evidencia, es decir basadas en principios científicos, pruebas objetivas, métodos rigurosos y replicables e información acuciosa de los fenómenos que se indagan.

DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y LAS HERRAMIENTAS EMPLEADAS

El modelo de gestión está determinado por la realización de una metodología estandarizada de análisis criminal, considerando su posterior evaluación. Éste, comienza con un análisis estratégico de la realidad delictual del territorio, para identificar las tendencias delictivas que existen en él. Continúa con un análisis espacial detectando patrones geográficos de localización de ilícitos, posteriormente se genera un modelo de inteligencia criminal con el objetivo de identificar grupos delictivos organizados, que actúan en un determinado territorio, a través de la selección de los sujetos que han pasado a audiencia de control de detención en el área delimitada. De esta manera, se identifica al responsable del problema.

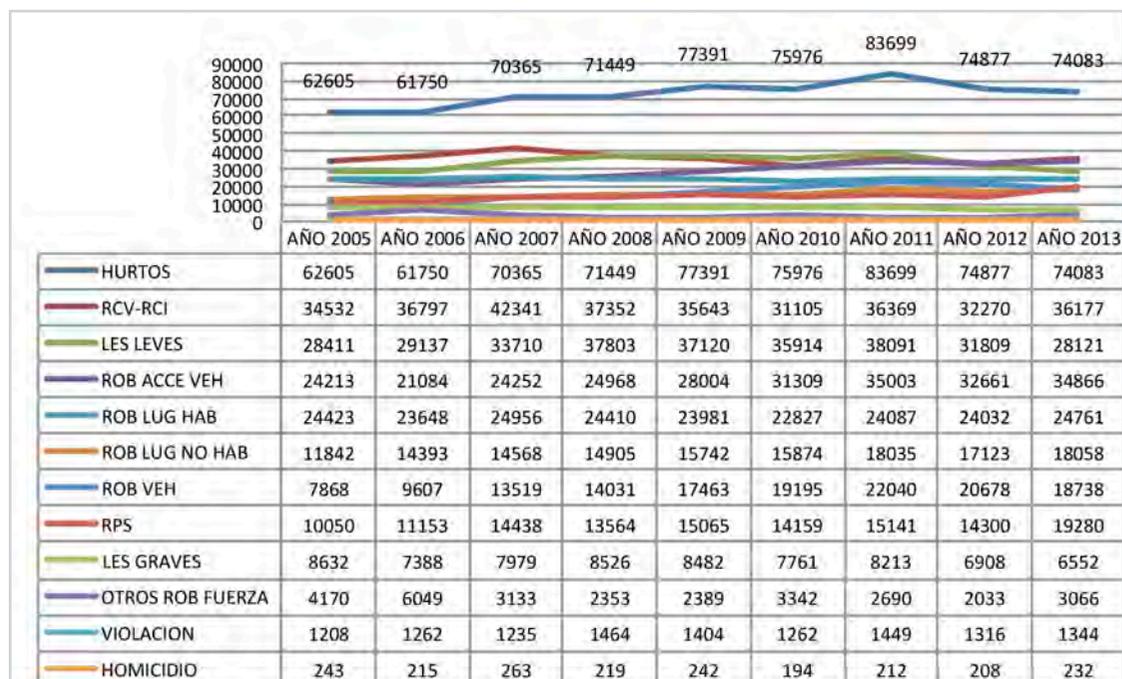
Esta información es entregada a las unidades operativas, junto con los oficiales que llevan investigaciones por ese tipo de delitos. Del mismo modo se crean archivos fotográficos focalizados, que permitan entregar información a las víctimas de estos ilícitos, con el objetivo de relacionar causas e identificar imputados desconocidos que tengan relación por este tipo de hechos.

Posteriormente se aplican los indicadores explicitados anteriormente para su evaluación.

1. Análisis Estratégico. Revela las tendencias criminales a largo plazo, a través de la identificación, evaluación y análisis de tendencias criminales, para de identificar qué delitos se alejan del comportamiento normal, con el objeto de sugerir cursos de acción para controlar la actividad delictiva.

GRÁFICO N° 1.

Frecuencia de casos policiales de mayor connotación social en Región Metropolitana de Santiago. 2005-2013.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

En el gráfico 1 se muestran los casos policiales de delitos de mayor connotación social en la Región Metropolitana de Santiago entre los años 2005-2013. En él se observa que la mayor frecuencia durante todos los años, corresponde a los delitos de hurto con 29%, seguida del robo con violencia e intimidación con 14% y las lesiones leves con 13%.

Durante el año 2013 se observa un alza con respecto al año anterior de 35% en el robo por sorpresa y 12% en el robo con violencia e intimidación.

TABLA N° 1.

Análisis de umbral de casos policiales en la Región Metropolitana de Santiago. 2005-2013.

DELITO/AÑO	AÑO 2013	Rango Normal	Z SCORE
HURTOS	74083	65320 - 79208	0,3
RCV-RCI	36177	32587 - 39015	0,1
LES LEVES	28121	30387 - 37611	-1,6
ROB ACCE VEH	34866	23127 - 32247	1,6
ROB LUG HAB	24761	23459 - 24632	1,2
ROB LUG NO HAB	18058	13550 - 17071	1,6
ROB VEH	18738	10727 - 20374	0,7
RPS	19280	11733 - 15234	3,3
LES GRAVES	6552	7419 - 8554	-2,5
OTROS ROB FUERZA	3066	2043 - 4497	-0,2
VIOLACION	1344	1231 - 1419	0,2
HOMICIDIO	232	203 - 246	0,4
DMCS	265278	230625 - 271271	0,7
2,1 A N	CRECIMIENTO ANÓMALO		
1,1 A 2	CRECIMIENTO MODERADO		
0 A 1	CRECIMIENTO NORMAL		
-0,1 A -1	BAJA NORMAL		
-1,1 A -2	BAJA MODERADA		
-2,1 A -N	BAJA ANÓMALA		

Fuente: Elaboración propia.

A continuación para identificar qué delitos presentan rangos por sobre lo normal, se aplicó el análisis de umbral del delito (Bruce, 2008), el cual permite detectar los rangos normales para los casos policiales entre los años 2005-2012, y luego, compararlos con los ocurridos durante el año 2013.

Para efectos de ejemplificar la modalidad de análisis implementada observamos que dentro de los casos policiales ocurridos entre los años 2005-2013 en la Región Metropolitana de Santiago, el delito de Hurto es el ilícito con mayor frecuencia acumulada de casos con 29% por lo que la investigación se focalizará en éste delito.

Análisis espacial

En un segundo momento se utiliza mapeo delictivo, y corresponde a una función dentro del dominio del análisis del delito que emplea mapeo y visualización para analizar en forma efectiva los atributos espaciales

y de la actividad policial y delictiva (Observatorio de Seguridad Ciudadana para los Municipios de la Policía de Buenos Aires).

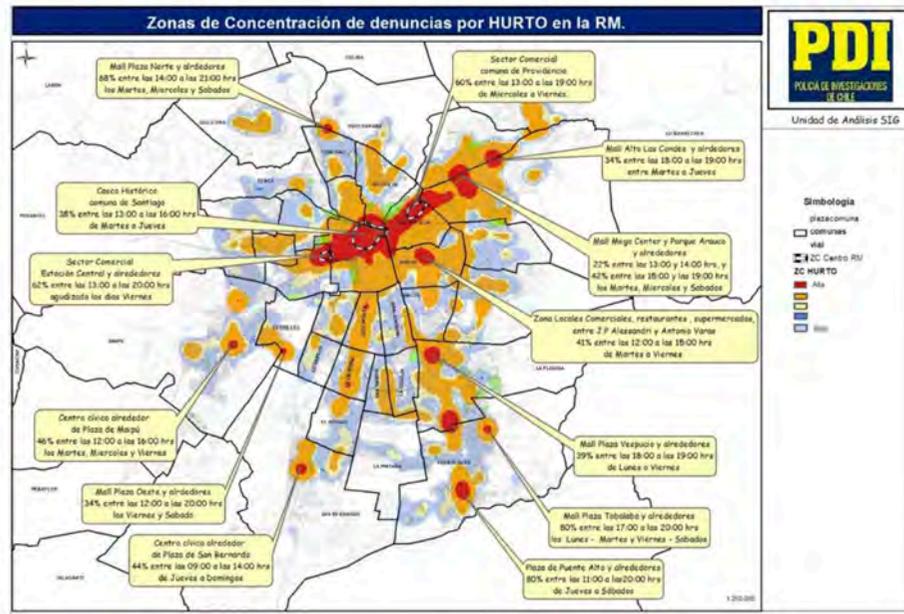
De esta forma, se realizan análisis geográficos y espaciales para relacionar la localización y la posición del delito con la actividad policial. Para ello es necesario considerar los siguientes elementos:

- Factores ambientales: ¿Qué lugares son más atractivos para los infractores dentro de una ciudad, comuna, barrio o calle? ¿Están los centros comerciales o cascos históricos sujetos a diferentes tipos y niveles delictivos? ¿Influyen el nivel delictual en los tiempos de respuesta de las unidades policiales?
- Factores posicionales: ¿Los delincuentes en serie atacan en las proximidades donde han atacado en el pasado, o se mueven lejos con cada nuevo evento en la serie? ¿Los eventos delictivos tienden a concentrarse durante el día o la noche? ¿Se cubre completamente toda la jurisdicción?

En base a lo anterior, un análisis espacial es requisito para la detección de zonas en donde existe concentración delictual por hurto en la Región Metropolitana de Santiago. Así es posible identificar a las comunas con mayor presencia de este ilícito además de observar su evolución.

CUADRO N°1.

Zonas de concentración de denuncias de delitos de hurto en la Región Metropolitana, 2012-2013.



Fuente: Elaboración propia.

A modo de ejemplo, y de acuerdo a lo expuesto en el cuadro N°1, las zonas más complejas se localizan en el eje Libertador Bernardo O'Higgins, en el casco histórico de Santiago, en el sector de la Estación Central y barrio Meiggs, en los sectores comerciales de las comunas de Providencia y Las Condes y en los centros cívicos y comerciales de las comunas de Puente Alto, San Bernardo, Maipú, La Florida y Ñuñoa.

Las comunas más afectadas por el delito de Hurto son: Santiago con un 15%, La Florida con un 10,6%, las Condes con 7,7%, Puente Alto con 5,8%, Maipú y Providencia con un 5,1% y Estación Central con un 4,2%.

Las Comunas en que más ha crecido el delito de hurto de acuerdo al comportamiento normal de su territorio son las comunas de Renca, Quilicura, Padre Hurtado, Peñalolén, Lampa y Curacaví.

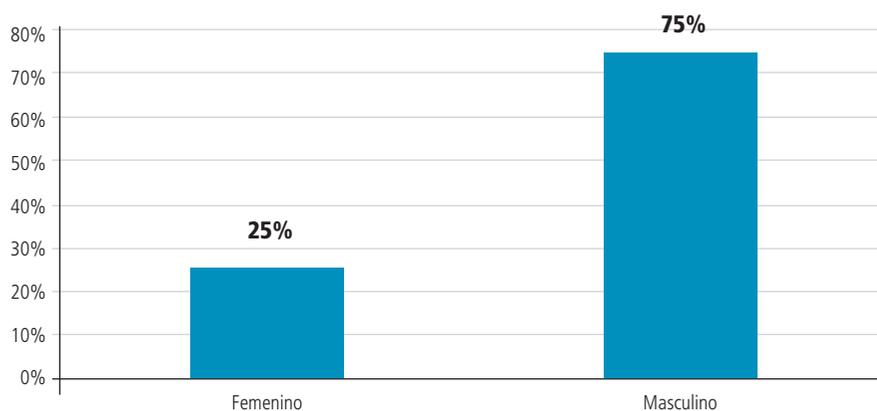
Análisis de Inteligencia Criminal

La metodología para detectar grupos delictivos es un análisis deductivo. En primer lugar, las audiencias de control de detención se sistematizan (entre los años 2010 y 2013 se han registrado 464.345 sujetos que han pasado a audiencia de control de detención), identificando variables de interés para realizar análisis. Posteriormente se detectan sujetos sometidos a audiencia de control de detención por el delito de hurto y receptación en forma individual.

Estos sujetos son agrupados por el por RUC (Rol Único de Causa: Número identificador único que se mantiene constante en los sistemas computacionales de todos los organismos e instituciones asociadas al Poder Judicial) en grupos delictivos descritos como conjuntos de más de 4 personas que han sido sometidas a control de detención con un mismo RUC. Se infiere entonces, que a medida en que sujetos son puestos a disposición de la justicia bajo un mismo RUC, son vinculados a una misma causa penal, por lo que se asume actuarían en grupo con algún grado de organización.

GRÁFICO N° 2.

Grupos delictuales de sujetos detenidos por delito de hurto y receptación con presunción de autoría de hurto y robo en la Región Metropolitana por sexo. Año 2010-2013.

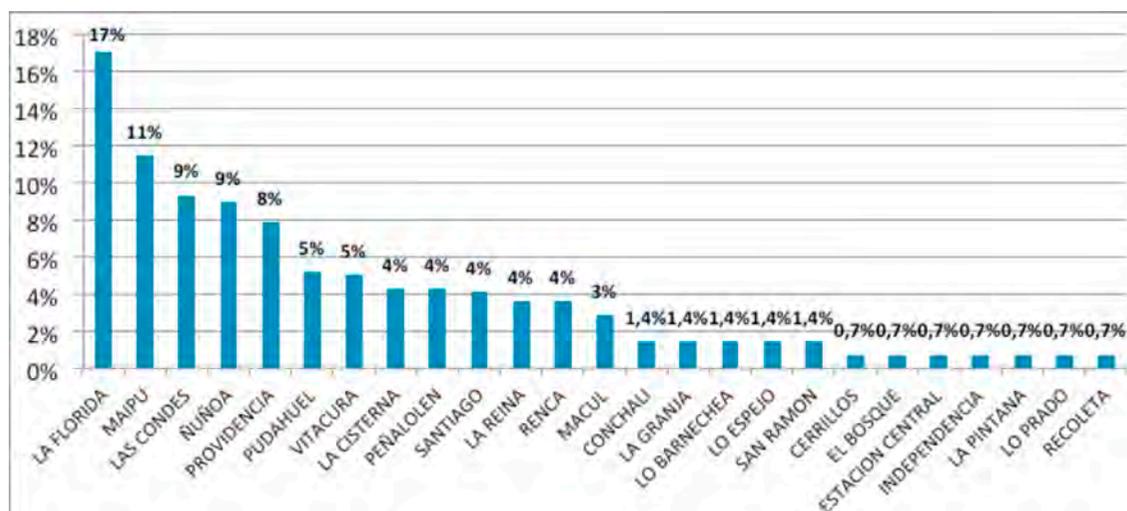


Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Centro de Justicia de Santiago.

Conforme a la metodología explicitada con anterioridad, es posible identificar sujetos prolíficos en la Región Metropolitana y que cuentan con más de tres detenciones entre los años 2010-2013, siendo también posible agruparlos por RUC para generar vinculaciones entre sujetos, grupos, delitos y lugares.

GRÁFICO N° 3.

Grupos delictivos de sujetos sometidos a control de detención por delito de hurto y receptación con presunción de autoría de hurto y receptación en la Región Metropolitana de Santiago por comuna de detención. Año 2010-2013.

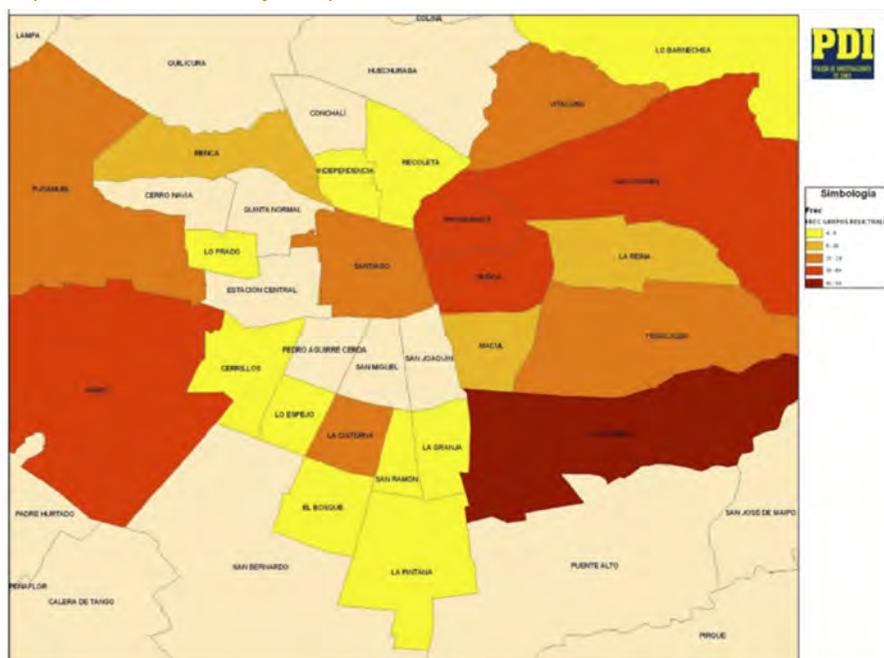


Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Centro de Justicia de Santiago.

A modo de ejemplo, es posible observar en el gráfico 4 que 20% de las comunas concentra el 60% de las detenciones de grupos delictivos en la Región Metropolitana de Santiago, lo que indica la concentración de la acción de los grupos.

CUADRO N°2.

Análisis espacial. Comunas de mayor frecuencia de grupos delictivos sometidos a audiencia de control de detención por delitos de hurto y receptación. Año 2012-2013.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Centro de Justicia de la Región Metropolitana.

El análisis espacial precedente muestra las comunas en que han sido detenidos los imputados entre los años 2010 y 2013, observando que la mayor concentración de detenidos por los delitos de hurto y receptación se ubica en la zona oriente de la Región Metropolitana de Santiago.

Principales resultados

La práctica presentada ha utilizado bases de datos de diferentes instituciones (Tribunales de Justicia, Subsecretaría de Prevención del Delito e Institucionales de la PDI), aplicando procesos de análisis estandarizados y sistematizados que han sido utilizados para la confección de reportes policiales que pueden aclarar diferentes casos y relacionar sujetos que actúan en un territorio determinado.

Además, a través de la realización de análisis espacial, se han identificado lugares de concentración de hurtos en la Región Metropolitana, identificando subcentros asociados a cascos históricos como son los casos de San Bernardo, Puente Alto y Maipú, donde se ha concentrado tradicionalmente la oferta de los servicios del sector terciario.

Del mismo modo y utilizando el análisis de inteligencia criminal descrito, se identificaron (678) sujetos prolíficos, dentro de estos se pudo identificar que algunos de ellos se asocian en 255 grupos delictivos en la Región Metropolitana dedicados al delito de hurto. Lo indicado permite la focalización de recursos de investigación policial en territorios y personas determinadas, concentrándose en relacionar casos para su resolución, generando estrategias eficientes y eficaces en el territorio. De los grupos identificados ha sido posible determinar que en 36% de los casos (93 grupos delictivos), uno o más integrantes fueron detenidos por la PDI entre el 2010-2013.

Por otro lado, se generó -junto a la Plana Mayor de Análisis Criminal- una aplicación en la Central de Investigaciones Policiales para monitorear de manera constante la detención de los grupos delictivos identificados en los análisis.

TABLA N° 2.

Porcentaje de variación de detenidos por tipo de decreto por la PDI por el delito de hurto año 2012-2013 y análisis de umbral de detenidos por el delito de hurto, año 2005-2013.

DECRETO/CIRSCUNSTANCIA DETENCION	Año 2012	Año 2013	VAR 012-013	Z SCORE 09-013
ORDEN DETENCION O APREHENSION	1410	1714	22%	3,7
FLAGRANTE	318	469	47%	4,7
ORDEN DETENCION O APREHENSION PENDIENTE	983	1205	23%	2,6

Fuente: Departamento de estadísticas policiales y análisis SIG.

Para evaluar el modelo se generó una metodología con 3 indicadores que miden la variación de los detenidos por el delito de hurto entre los años 2012 y 2013, además de realizar un análisis de umbral de las detenciones efectuadas entre los años 2009-2013, para ver la evolución que han tenido las detenciones en los últimos 5 años.

De acuerdo a la tabla 2, los detenidos en estado de flagrancia aumentaron 47% lo que indica -entre otras cosas- que los patrullajes dirigidos y las investigaciones que realiza la policía se concentran de forma eficiente. Por otra parte, el análisis de umbral muestra que se encuentra 4,7 desviaciones estándar por sobre el promedio, lo que indica un aumento sostenido en el tiempo de estas detenciones.

Del mismo modo se observa que el desempeño de los otros indicadores también se encuentran con valores positivos.

BENEFICIOS DE LA MODALIDAD DE ANÁLISIS

Esta modalidad de análisis ha permitido identificar grupos delictivos asociados a hurtos, pero puede ser aplicado a otros ilícitos, permitiendo la asociación de casos policiales por localización, individuos e intervención planificada en el territorio, ya que al relacionar casos, las instituciones ligadas a la aplicación de la ley pueden trabajar de forma metódica y sistematizada, aumentando la judicialización y disminuyendo la impunidad.

Entre los beneficiarios directos de la modalidad de análisis están las propias policías, ya que aumenta la efectividad de los procedimientos, al focalizar recursos en grupos y lugares específicos donde ocurren ilícitos.

El Ministerio Público es otro actor que se beneficia con esta modalidad de análisis, ya que el proceso de investigación permite la interacción entre instituciones relacionadas con la aplicación de la ley. Un ejemplo de ello son los archivos provisionales, ya que al relacionar casos en un mismo territorio con probables grupos o sujetos identificados, los archivos provisionales pueden ser desarchivados y clarificados, aumentando el nivel de judicialización.

Un beneficiario central de esta modalidad de análisis es la sociedad civil, ya que se beneficia al aumentar los casos por flagrancia, disminuyen los niveles de anonimato de los infractores de la ley y de percepción de impunidad.

PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS

En la actualidad, no se potencia el uso de bases de datos institucionales para optimizar el gasto de recursos analíticos en la búsqueda de relaciones y patrones, además no existe una cultura que permita generar metodologías de comunicación y evaluación de resultados para facilitar el traspaso de análisis.

En este contexto se hace imprescindible la formación de metodologías innovadoras y acordes a la realidad específica de la subcultura delictual en América Latina en general y de Chile en particular (CEPAL 2009).

Esto debe estar enmarcado dentro de una política organizacional institucionalizada que respalde los procesos de innovación/interacción de las diferentes estructuras tanto al interior de las organizaciones, como entre las diferentes instituciones encargadas del control penal.

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA MODALIDAD DE ANÁLISIS

Como resultados, se observa que gracias a la modalidad de análisis expuesta se logró generar y validar una metodología estandarizada de análisis de inteligencia criminal, para su posterior evaluación. Éste comienza con un análisis estratégico de la realidad delictual del territorio para identificar las tendencias que existen, continúa con el análisis espacial detectando patrones geográficos de localización de ilícitos, para finalizar con la identificación de grupos delictivos organizados actuando en el territorio y su posterior metodología de evaluación.

En esta investigación se logró identificar a infractores reincidentes y organizaciones delictivas mediante una combinación de técnicas de recopilación de inteligencia y extracción de datos. Se identificaron, para ejemplo de este análisis, 678 sujetos organizados en 255 grupos delictivos por el delito de hurto y receptación en la Región Metropolitana. En el 36% de estos grupos, por lo menos uno de sus integrantes ha sido detenido por la Policía de Investigaciones de Chile. También se puede observar que los detenidos en estado de flagrancia aumentaron 47% entre los años 2012-2013, lo que indica que los patrullajes dirigidos que realiza la policía se concentran de forma eficiente.

Por otra parte, el análisis de umbral de las detenciones se encuentra 4,7 desviaciones estándar por sobre el promedio, lo que indica un aumento sostenido en el tiempo de éstas detenciones.

Esta es una modalidad de análisis que puede ser utilizada en diversos ilícitos y en diferentes niveles territoriales desde lo nacional/regional a lo local, y permite medir el impacto de las acciones en el problema detectado, examinar los programas de análisis de inteligencia criminal, observar si se identifican patrones espaciales, series y tendencias.

Este modelo permite concluir auspiciosamente que la experiencia combinada de análisis genera resultados que invitan a la profundización del método y a la aplicabilidad operativa, dado el índice de éxito en términos de desarticulación de grupos delictivos en lugares focalizados.

BIBLIOGRAFÍA

Brantingham, P. y Brantingham, P. (1993). *Environment, Routine, and Situation: Toward a Pattern Theory of Crime*. En: Clarke, R. y Felson, M. (eds.). *Routine Activity and Rational Choice*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. *Advances in Criminological Theory*, Vol. 5.

Bruce, C. (2008). *The Patrol Rute Monitor: a Modern Approach to Threshold Analysis*. Disponible en: <http://www.iaca.net/Resources/Articles/PRM.pdf>.

Cohen, L. y Felson, M. (1979). *Social Change and Crime Rate Trends: a Routine Activity Approach*. *American Sociological Review*, 44, 588-608.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). *Panorama Social de América Latina*. Santiago, Chile. Naciones Unidas.

Gottlieb, S., Arenberg, S. y Singh, R. (1994). *Crime Analysis: From First Report to Final Arrest*. California: Alpha Group Publishing.

Lynch, K. (1998). *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Observatorio de Seguridad Ciudadana para los Municipios de la Policía de Buenos Aires. Módulo II SIG y Mapeo Criminal Prácticas con ArcGIS (v. 10.x). *Programa de Análisis y Mapeo Criminal CMAP – WorkBook*. Texto traducido de Programa de análisis y mapeo del delito, usando ArcGIS 10.0 (www.nlectc.org 1-800-416-8086) del *National Law Enforcement & Corrections Technology Center, a Program of the National Institute of Justice*.

Pezzuchi, G. (2012). *Análisis criminal, confusiones varias y experiencias en la Provincia de Buenos Aires, Argentina*. En Tudela, P., ed. *Buenas prácticas para el Análisis delictual en América Latina 2012*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, *International Association of Crime Analysts*.

Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Cullompton: Willan.

ANÁLISIS DELICTUAL PARA UNA CONVIVENCIA PACÍFICA EN VIEJO VERANILLO Y SAMARIA-SINAÍ, CIUDAD DE PANAMÁ¹

José Hernán Castillo²
Policía Nacional de Panamá

Damaris Díaz Szmirnov³
Universidad de Panamá

Una lectura de las estadísticas sobre la situación delictiva de Panamá, permite identificar factores que inciden en graves problemas de criminalidad: narcotráfico, tráfico de armas, proliferación de pandillas, etc. El hecho es que un porcentaje importante de los homicidios está relacionado a estos problemas, así como el aumento del número de jóvenes que se involucran en estas actividades y parece existir una relación entre el mayor índice de cantinas y parrilladas —un eufemismo de cantina, utilizado para acceder fácilmente a los respectivos permisos municipales— y en el hecho de que estos se convierten en centros de distribución de drogas y puntos de reunión de pandilleros.

Otro elemento importante que parece resaltar de las estadísticas generales, es que la gran mayoría de los delitos son cometidos por menores entre 14 y 17 años de edad (Ministerio de Seguridad Pública-SIEC, 2011:10).

Por otro lado, un análisis de las tendencias gerenciales de la Policía Nacional demostró limitaciones en la planificación, lo cual se traduce en un servicio policial enfocado en la reacción. Esto dificulta la planificación estratégica, la generación de indicadores de gestión y consecuentemente la posibilidad de medir la efectividad de los servicios policiales, así como la rendición de cuentas.

Como consecuencia de lo anterior, existía una dispersión de la información. Cada cuartel policial llevaba una base de datos diferente y había poca vinculación entre una y otra. Esta forma no integrada de recolección de datos dificulta obtener una visión holística del problema, llevando a la tardía toma de decisiones y a una débil articulación de enfoques que permitieran unificar normas y procedimientos hacia una toma de decisiones oportuna en cuanto al accionar policial frente al delito.

Es así, como a través de una revisión de antecedentes y un análisis de las tendencias gerenciales se hizo necesario crear dentro de la estructura de la Policía Nacional de Panamá, una unidad de análisis estadístico de la incidencia delictiva, identificando su misión, funciones y procesos, para promover una serie de acciones en su interior que permitiera cumplir con los requerimientos estratégicos por sectores.

A raíz de la convocatoria de la Universidad de Panamá y una iniciativa de la Corte Suprema de Justicia de desarrollar un programa en comunidades vulnerables, con el fin de construir un modelo de intervención y acompañamiento para prevenir la incidencia delictiva en estas comunidades, se estableció una alianza estratégica que articula esfuerzos de la Policía Nacional, la comunidad y la propia Universidad. Otra razón poderosa para iniciar un programa en conjunto con la Universidad de Panamá, es el hecho de que uno de los elementos constitutivos de la propuesta universitaria es el trabajo con los niños y jóvenes en los barrios escogidos como escenario del modelo.

1- El Programa Convivencia Pacífica fue originalmente ideado por el Magistrado Harley Mitchell, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá en 2009. La Universidad de Panamá, a través de la Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles se responsabilizó por el diseño y acercamiento a la Policía Nacional para su desarrollo.

2- Panamá, Rep. de Panamá, Apartado 03104, Avenida Omar Torrijos Herrera; Ancón. (507) 234- 1447 email: jcastilloc@policia.gob.pa

3- Universidad de Panamá, Estafeta universitaria, Panamá, Rep. de Panamá, Tel. (507) 523-5381, email: damaris.szmirnov@up.ac.pa

Este programa se inició en el barrio de Viejo Veranillo, por su cercanía inmediata a la universidad. Seguidamente, como producto del positivo impacto percibido casi inmediatamente, se procedió en otros barrios del distrito de Panamá como también en el sector de Samaria-Sinaí ubicado en el distrito de San Miguelito, esta vez por iniciativa de la Policía Nacional y en atención a la necesidad de validar una estrategia.

Esta inédita alianza que se concretizó en la interacción coordinada de diversos actores -policía, académicos y líderes comunitarios- a la vez que fortalecía el proceso de conocimiento de la realidad de estos barrios, optimizó la pertinencia y eficacia de las acciones policiales y con ello, a su vez, mejoró la percepción de seguridad de la población de las comunidades atendidas por el programa.

ANÁLISIS DELICTUAL R2POLICE

A través del tiempo, la información estadística no ha sido sometida a un análisis delictual que contemple la integralidad de los distintos factores: no solamente a los infractores, las situaciones y las causas, sino también los problemas que reproducen estos factores y la búsqueda de las soluciones a largo plazo.

Más allá de acciones que se limiten a la inmediatez, se requiere con urgencia un análisis sistemático e integral para detectar las causas y desarrollar políticas y estrategias dirigidas no solamente a mitigar los efectos del problema, sino fundamentalmente a restablecer niveles aceptables de seguridad ciudadana.

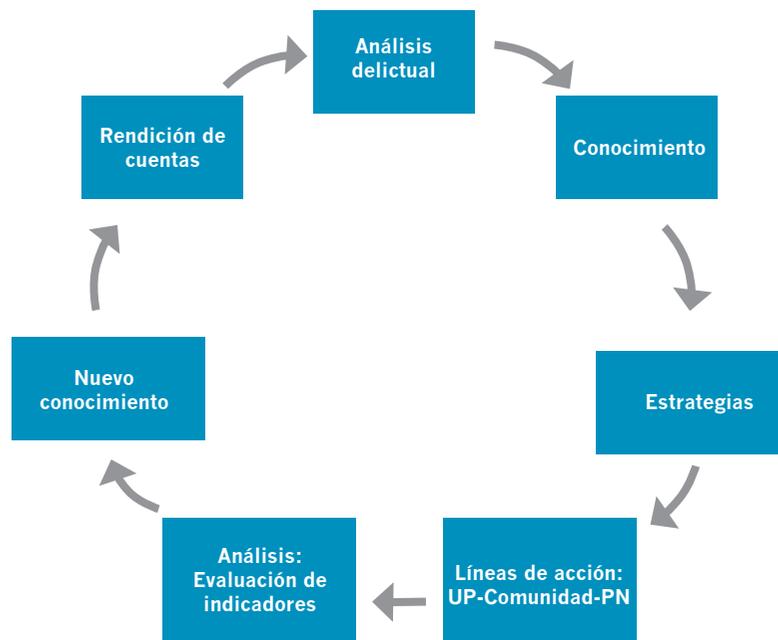
Para ello, desde la Policía Nacional se procedió a gestionar una estructura que permitiera contar con información integrada para identificar, analizar y establecer patrones y áreas relacionadas con el incremento del delito, desarrollando el modelo EARE: Exploración, análisis, respuesta y evaluación.

Así, se crea una unidad de análisis estadístico identificando su misión, funciones y procesos, para realizar análisis delictual estratégico y promover acciones por sectores, surgiendo la herramienta de análisis delictual llamado Sistema Tecnológico Integral de Gestión de la Policía Nacional (SITIGPOL)⁴ llamada también R2Police, que es una base de datos conformada por cuatro grandes bloques: información referente a los delitos y faltas, la georreferenciación, servicio policial y acciones policiales.

La información producto de este análisis se convierte en conocimiento que permite desarrollar un enfoque sistemático para identificar, analizar, interpretar y resolver problemas, entender las causas; establecer procedimientos para la distribución de los recursos destinados a producir los logros y metas definidos, así como los indicadores de éxito.

4- Esta plataforma tecnológica, sus procesos y desarrollo, se fundamentan en la Ley 18 del 3 de junio de 1997 de la Policía Nacional.

GRÁFICO N° 1.
Proceso del modelo de gestión de Información.



Fuente: Elaboración propia.

Aunque no es posible prevenir todos los delitos, es posible mitigar sus efectos y reducir el temor y el sentimiento de inseguridad, generando un ambiente propicio para la intervención de otras instituciones concurrentes en la solución de problemas sociales y con la participación de la propia comunidad.

ANTECEDENTES GENERALES

La Policía Nacional se focalizó en desarrollar una serie de acciones para lograr el incremento de los niveles de tranquilidad y seguridad ciudadana: crear y consolidar la unidad de análisis delictual mediante la utilización de la herramienta R2Police, crear una cultura de trabajo enfocado en procesos para aumentar la productividad policial -capacitar al 70% de los policías que participan en el proceso de análisis delictual y en el desempeño en la comunidad- y disminuir los tiempos de respuesta en el nivel inmediato. A largo plazo, utilizar el conocimiento producto del análisis delictual estratégico para desarrollar mecanismos con resultados de impacto duradero.

De allí, la necesidad de materializar y consolidar la filosofía de policía comunitaria y promover la participación ciudadana en las comunidades más afectadas por las incidencias delictivas.

Se procedió a fortalecer los canales de comunicación y colaboración con la población de las comunidades y con otras entidades mediante la colaboración en la solución de problemas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos y la invitación de la Universidad de Panamá a ser parte de un programa denominado Convivencia Pacífica que contempla diseñar y validar un modelo de intervención y acompañamiento en comunidades de altos índices de violencia, fue recibida con interés.

Este programa, por la propia naturaleza de las comunidades beneficiadas, tiene entre sus objetivos mejorar el sentimiento de seguridad y procurar la estructuración de tiempo de ocio de la población infantil y juvenil en alto riesgo social.

De esta manera, se inicia un trabajo de colaboración en distintas esferas de la vida cotidiana de la población atendida, que involucra la participación de diferentes especialistas de las ciencias sociales y de otras disciplinas.

En el marco de este programa como modelo original se tomó a la comunidad de Viejo Veranillo y luego a la comunidad de Samaria-Sinaí, en las cuales se fijaron las siguientes metas:

- Disminuir las incidencias delictivas en 3%.
- Levantar mapas de patrones delictuales que contemplen adicionalmente variables de carácter social.

Los indicadores de éxito consisten en:

- Estadísticas de faltas y delitos.
- Tiempos de respuesta a llamadas de auxilio.
- Número de policías capacitados.
- Número de asistentes a reuniones y eventos de la población.
- Perfil antropológico y socio-demográfico de la población de las comunidades.
- Percepción de seguridad ciudadana en la comunidad.
- Promedio de resultados operativos para controlar los delitos de impacto social.

En el plan de acción conjunto con la Universidad de Panamá se contempló la realización de evaluaciones periódicas mediante la observación de incidencias, el monitoreo del comportamiento de los jóvenes y la aplicación de encuestas y reuniones de grupos focales con la participación de todos los actores: líderes comunitarios, niños y jóvenes participantes del programa, monitores-instructores, profesionales de la universidad que fungen como coordinadores y tanto policías-instructores como policías comunitarios.

EL MODELO

La herramienta

En la Policía Nacional se desarrolla un análisis delictual en sus distintas modalidades apoyado por la herramienta R2Police que es una base de datos constituida por cuatro variables: información referente al servicio policial, acciones policiales, georreferenciación y registro de delitos y faltas.

La información referente al servicio policial contiene el ingreso del estado de fuerza, acciones de personal, la asignación de roles en cada patrulla en su cuadrante, variaciones, registros de llamadas de atención ciudadana según prioridades y su tiempo de respuesta. Esto genera un reporte que puede ser consultado en cualquier momento posterior.

En cuanto a los registros de acciones policiales, esta base de datos mantiene un menú para el ingreso de estas acciones, clasificándolas según su modalidad y ejecución, asignación de recursos humanos y equipo logístico de apoyo al servicio, georreferenciación, delimitación de polígonos en el sistema, acciones policiales ejecutadas y tiempos de respuesta a las llamadas de auxilio.

Esta base de datos cuenta con un detallado menú para el registro de los delitos y faltas según su tipificación en el Código Penal y Código Administrativo, las personas asociadas a un incidente, sus características,

vehículos vinculados, características de éstos, indicios de la escena del delito, descripción de objetos y narrativo del hecho, asimismo el detalle de la autoridad donde se está remitiendo el caso. Todo es registrado mediante un número de caso asignado por el sistema penal acusatorio.

El menú también contempla información en detalle: condición climática, escena al momento de su llegada, narración cronológica de los hechos, personas relacionadas con el incidente, bienes y/o indicios, acciones policiales, evidencias, drogas, vehículos, tipo de arma de fuego, marca, calibre, serial, condición, etc. Asimismo, se ingresa la información correspondiente a la localización exacta en donde se confirma el incidente delictivo (zona, área, cuadrante, provincia, distrito, corregimiento, ciudad, barrio, barriada, dirección y tipo de lugar).

El procedimiento de captura de la información

GRÁFICO N° 2.
Registro de captura de patrullas de servicio.

The screenshot shows the 'Selección de Patrullas para el despacho' window. It features a sidebar on the left with a tree view of locations: Boquete (checked), Bogaba, David, Puerto Armuelles, and San Felix. Below this is a 'Buscar Patrullas' button. A table displays the following data:

Cuadrante	Número	Estatus	Código de Crimen	Data Adicional
KA003	4453-P-2	Activa		

Below the table are buttons for 'Mostrar todas las patrullas', 'Actualizar Listado de Patrullas', 'Asignar Patrulla', and 'Desasignar Patrulla'. A second table shows the selected unit:

Cuadrante	Número
KA003	4453-P-2

At the bottom, there are 'Observaciones:', 'Localización del Despacho:' (with 'Área' set to Boquete and 'Cuadrante' dropdown), and buttons for 'Despachar', 'Reenrutar', and 'Marcar No Despachable'. A large dropdown menu on the right lists various patrol areas, with 'Volcancito' currently selected.

Fuente: Policía Nacional de Panamá. R2Police. (Pantalla para la docencia).

Diariamente los policías capturan en un formato digital los datos referentes a incidentes delictivos, flagrancias, acciones policiales e información obtenida.

La información ingresada en la base de datos es analizada en reuniones en los departamentos, en donde se elabora un análisis delictual táctico, revelando patrones de acciones delictuales versus el accionar de la policía para estas conductas, lo que implica capturas de infractores, sospechosos e indocumentados, incautaciones de drogas, recuperación de armas, autos robados o hurtados, y demás acciones policiales.

Es fundamental la capacitación en la captura para la sistematización de la información y la creación de

una cultura de trabajo fundamentado en procesos, con equipos de trabajo entrenados en la generación de conocimiento para la planeación estratégica que garantice la optimización de los recursos, y la eficacia en contrarrestar las incidencias.

El procesamiento de la información

GRÁFICO N° 3. Registro de reporte para acciones policiales.

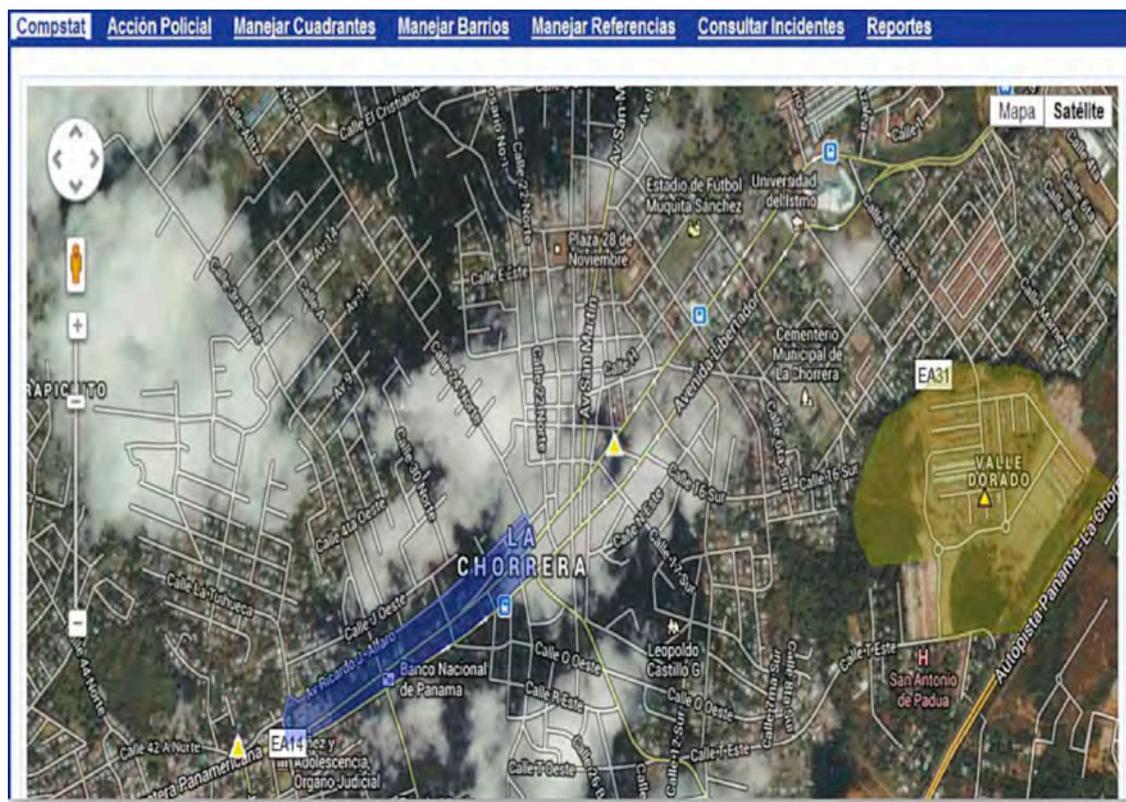
Fuente: Policía Nacional de Panamá. R2Police. (Pantalla para la docencia).

El procesamiento de la información se da a través de una serie de actividades mediante las cuales se ordenan, almacenan y preparan los archivos con la información captada por las diferentes patrullas, asegurando su congruencia, con el fin de proceder a su utilización en un análisis delictual administrativo para la presentación de resultados estadísticos o gráficos. Esto permite gestionar posteriores reportes a través del R2Police, tales como informe de novedad, formatos del sistema penal acusatorio, reportes estadísticos, reportes de mayor impacto, detalles de estadística y mapas de calor, utilizados como resultados para la toma de decisiones.

El R2Police brinda la información crítica a través de estadísticas diarias en un mapa delictual. Esta radiografía delictual lleva a la jefatura policial de cada área a asumir, reevaluar y repensar las políticas y estrategias para minimizar los delitos y resolver conflictos. Estos indicadores de gestión dan una capacidad crítica, razonable, para alcanzar objetivos específicos, oportunidad de identificar los problemas y necesidades de los sectores de una manera más eficiente y eficaz.

Los analistas conforman equipos de trabajo que identifican patrones de conductas, perfiles criminales y asociaciones de datos relacionados entre sí, que permiten emitir propuestas de innovación y renovación que dan respuesta a las necesidades y expectativas de posibles rutas de acción, así mismo evalúan cada riesgo de acuerdo con la probabilidad de una consecuencia específica y el impacto de dicha posible consecuencia. Además, identifican áreas a intervenir, diagnostican y establecen prioridades.

GRÁFICO N° 4. Georreferenciación de teatro de operaciones.



Fuente: Policía Nacional de Panamá. R2Police. (Pantalla para la docencia).

Estos reportes, de acuerdo a las funciones existentes dentro de la Policía Nacional, se clasifican en reportes estratégicos, tácticos y operacionales: estadísticas de incidente, por códigos, respuesta a llamadas de auxilio, resumen de acciones policiales y reportes pendientes.

Para que el resultado de estos análisis se consolide y sea efectivo, se cuenta con una estructura efectiva y flexible que permita el fortalecimiento de la cultura de la planeación y el afianzamiento de las normas institucionales, a través de la asignación de responsabilidades y definición de roles que propician las relaciones entre los diferentes procesos y unidades de la institución.

Casos reales⁵

Descripción del incidente 1

Novedad N° 37: Homicidio con Arma de Fuego.

Siendo las 20:38 horas del 23 de noviembre de 2013, entre veredas del sector de los Chuy en Cerro Viejo, San Miguelito, San Isidro, resultó Abel Eduardo Morris de 29 años, con 5 heridas de arma de fuego, 1 en la tetilla izquierda, 1 debajo de la axila derecha, 1 en el pómulo izquierdo, 1 en el hombro derecho, 1 en la pierna izquierda. Fue trasladado por personas del lugar a la Policlínica de la Cruz Roja; a las 22:40 horas el médico Jaime Trejos dictaminó su deceso. Luego a las 00:42 horas se ordenó el levantamiento por la Secretaria Judicial de la Fiscalía Auxiliar, al lugar de los hechos se presentó el Subcomisionado Erasmo Padilla, al mando del vehículo 90256, efectuando un operativo de profilaxis, igualmente se entrevistó con testigos del hecho y se levantaron evidencias de la escena.

Reportó: Agente 24509 Efraín Reyes, Cód.: 32568452 / Registrado por: Cabo 1ro 20156 Aldo Ferrer.

La información levantada en el terreno apunta que el agresor fue un sujeto con el nombre de Randy Heras Matthew, alias Duende, residente en la casa 320, del mismo sector y perteneciente a la pandilla Blackest Night, el cual se dio a la fuga por las veredas del lugar. Cabe señalar que la víctima estuvo recluida en la Cárcel La Modelo, en el año 2010, por el delito de homicidio. El móvil según familiares de la víctima y testigos es un ajuste de cuentas entre pandillas. Se mantiene vigilancia en la residencia por lo que se pudo conocer que el sujeto viajó al interior del país; se desconoce su paradero.

Descripción del incidente 2

Novedad N° 123: Herido con Arma de Fuego.

A las 16:40 horas del 10 de Abril de 2014, ingresó al Centro de Salud Sagrado Corazón, a recibir atención médica, procedente de Los Sauces, específicamente de la Vereda Abrigo Rojo, por heridas con arma de fuego, la joven Karla Sandoval de 25 años de edad, residente en San Miguelito, San Isidro, Sol Dorado, calle 23, casa 18. Esta ciudadana al ser verificada por los médicos presentaba un impacto de arma de fuego, ubicado en la parte superior del omoplato derecho, con entrada y salida.

Es importante mencionar que la afectada, indica que no conoce el nombre de su agresor, pero que es un sujeto conocido con el apodo de Duende. Añade que el sujeto le efectuó varios disparos con arma de fuego, logrando herirla; seguidamente en el lugar de la novedad fue realizado un operativo siendo infructuosa la captura.

Mediante información suministrada por varios colaboradores, manifiestan que hace dos días han visto al sujeto apodado Duende; que entra al sector en horas de la madrugada y sale antes que amanezca, lo trae un auto taxi con matrícula FS- 23561, que conduce un sujeto apodado Conejo, que se dedica a actividades ilícitas en este sector.

Se pudo determinar que dicha placa pertenece a un Panel Toyota Hiace, y mantiene denuncia de hurto. El Conejo es un sujeto cabecilla de la pandilla Los Sicarios, del área de Pekín, al este de la ciudad.

Con la información suministrada y el análisis de investigación criminal se pudo confeccionar un perfil y posible comportamiento del sospechoso, se analizó la posible

5- Los nombres de las personas y de los lugares han sido cambiados para no interferir con los procesos judiciales.

relación entre las víctimas y características que comparten, asimismo las relaciones entre los hechos y posibles organizaciones.

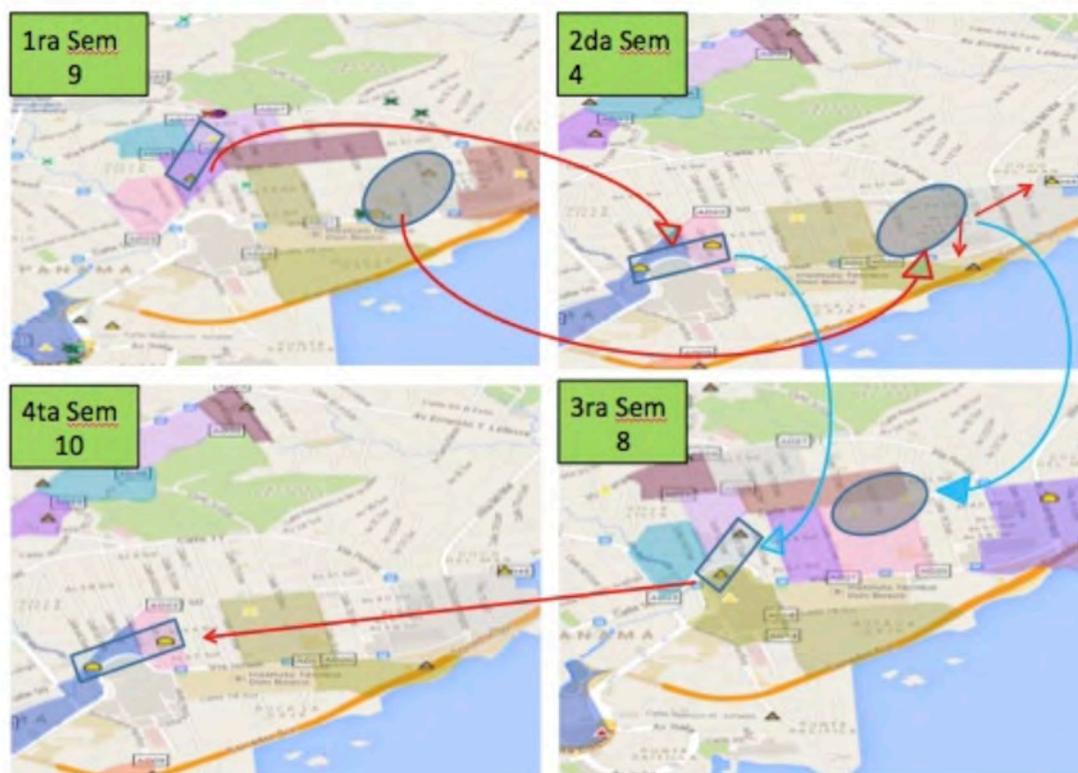
El análisis -táctico, estratégico y administrativo- nos lleva al despliegue de una operación en la madrugada del sábado 19 de abril, tomando en consideración las vías de aproximación, el horario y personal del Grupo de Acción Rápida, dando con la captura del sospechoso Randy Heras Matthew, alias Duende, solicitado por homicidio y lesiones personales por parte de la Fiscalía Auxiliar. Igualmente, se mantenía expediente abierto por el delito de pandillerismo.

GRÁFICO N° 5. Georreferenciación y análisis de relación delitos-acciones policiales .



Fuente: Policía Nacional de Panamá. R2Police. (Pantalla para la docencia).

GRÁFICO N° 6.
Georreferenciación: análisis del desplazamiento del delito.



Fuente: Policía Nacional de Panamá. R2Police. (Pantalla para la docencia).

En la comunidad

Con base en las prioridades establecidas como producto del análisis delictual se seleccionan las comunidades. A continuación se concretan reuniones, talleres, eventos con la activa participación de los líderes comunitarios de los territorios a intervenir, otras entidades de la sociedad civil y personal de la universidad en las cuales se levantan diagnósticos, perfiles antropológicos y socio-demográficos. A su vez, se recomiendan acciones y se establecen compromisos en la solución de los problemas de seguridad.

Dar voz y participación activa a la comunidad es un factor relevante en la creación de un ambiente propicio para la comunicación fluida en torno a la solución de problemas. En este proceso, la Universidad de Panamá desempeña un rol importante, siendo una institución que cuenta con aceptación y credibilidad en las comunidades. Tiene capacidad de convocar, mediar y facilitar las acciones coordinadas entre todos los actores tendientes a solucionar aquellos problemas que tienen una gran incidencia en la producción de situaciones de violencia y de delitos.

El nuevo conocimiento de esta realidad desde la propia población de las comunidades nutre de información sobre las variables socio-demográficas y culturales que inciden en las acciones de seguridad a los analistas,

quienes mediante la asociación de datos relacionados entre sí pueden entonces emitir propuestas de respuesta a las necesidades y expectativas de posibles rutas de acción.

Innovación

Todo esto es acerca de una nueva cultura de trabajo en el interior de la Policía Nacional, formar un personal comprometido en la producción de información sistematizada, en la recolección de información y el análisis de la misma para generar en tiempo perentorio nuevos conocimientos de la situación real del problema de la violencia, necesarios para elevar la calidad del servicio policial y los controles necesarios para asegurar la eficiencia y la eficacia de las buenas prácticas policiales que impactan en la seguridad ciudadana.

Este análisis lleva al estudio de las variables económicas, sociopolíticas y socioculturales que inciden en las acciones de seguridad para recomendar la reorientación de los objetivos operativos, manteniendo actualizado al mando superior, de las necesidades emergentes en materia de seguridad, pie de fuerza, infraestructura, zonificación, servicio, distribución del pie de fuerza, los movimientos migratorios y las consecuentes modalidades delictivas derivadas del desarrollo nacional.

Desde la perspectiva del modelo, se trata de generar una cultura de trabajo interdisciplinario e interinstitucional coordinado y sostenido a través de un programa de ejecución a largo plazo, con planes de acción, herramientas de seguimiento, indicadores, instrumentos de evaluación y rendición de cuentas a las comunidades y a las propias instituciones.

Hasta el momento, la práctica de este tipo de colaboración en las comunidades se realiza para desarrollar actividades muy concretas -limitadas a fechas específicas y de corta duración-, al final de las cuales no se vuelve al sitio para dar seguimiento y mucho menos para medir impacto, dado que generalmente estas actividades carecen de indicadores.

LOS BENEFICIOS DEL MODELO

La Policía Nacional cuenta con una base de datos que al sistematizar la información imprime mayor eficiencia al análisis delictivo: una apreciación de la situación delictiva del área de operaciones y la toma de decisiones operativas de los encargados de jurisdicciones policiales.

Se ha logrado una reducción de los índices delictuales como producto de varias acciones: aumentamos los esfuerzos articulados y el riesgo a los delincuentes de ser detectados, con ello disminuyó la oportunidad del delito.

En la construcción de esta base de datos se vincula toda la organización en la producción de inteligencia policial y en la agilización de la operatividad, creando con ello un sentido de compromiso y responsabilidad en los policías al convertirse en parte activa en la producción de conocimiento y en su aplicación cotidiana, ya que los patrulleros salen con un fin en mente, que es el preservar la tranquilidad y mantener la seguridad en los espacios geográficos asignados (cuadrantes).

Fortalece el intercambio de información recolectada, todo el personal tiene mayor conocimiento de lo que sucede en su jurisdicción, elaborando estrategias individuales para solucionar situaciones delictivas y los focos de problemas vecinales.

El modelo fortalece la cultura de evaluación institucional, pues permite una evaluación constante de la gestión policial con base en los índices obtenidos frente a la reducción del delito y frente al incremento en

la percepción de seguridad en cada lugar. Así también, se evalúa la responsabilidad asumida por cada uno de los policías y permite calificar cada patrulla frente al compromiso adquirido.

Se promueve el desarrollo integral del policía en su desempeño policial y en el conocimiento de la subcultura de la población atendida, por ende, produce un acercamiento del policía a la población en general y en particular a los vecinos de la comunidad. Esto permite identificar problemas y prioridades de la comunidad, delincuencia, cambios en la tensión entre diferentes comunidades y entre personas dentro de la misma comunidad en función de riesgos y vulnerabilidades.

Igualmente, el modelo contempla el fortalecimiento de las relaciones con otras instituciones en términos de trabajo colaborativo. De esta manera, se construye una cultura de integración de instituciones de docencia: universidad, escuela -antes prácticamente inexistente-, integración de la empresa privada, de instituciones de salud, de desarrollo social en el trabajo en las comunidades, etc.

La Policía Nacional ha hecho posible mediante acciones policiales preventivas, el trabajo en estas comunidades prácticamente excluidas por la percepción de inseguridad y el concomitante temor al riesgo. Las herramientas desarrolladas por la Universidad de Panamá y la metodología de trabajo participativo contemplado en el modelo permitió abrir canales de comunicación y colaboración con la población de Viejo Veranillo y mayor presencia en Samaria-Sinaí y en las otras comunidades donde se valida el modelo.

Al ser un trabajo sistemático, producto de una planeación estratégica y con indicadores de gestión, permite reuniones de rendición de cuentas o evaluación de la gestión ante las comunidades atendidas y ante la sociedad en general. Esto contribuye a incrementar la percepción positiva del sentimiento de seguridad y permite a la población llevar una vida cívica más robusta, pues procuramos el fortalecimiento de los liderazgos e iniciativas comunitarias.

RETOS

En la Policía Nacional

El primer reto consistió en lograr la interiorización y compromiso del directorio y todos los niveles de mando de la Policía Nacional en la adopción de un sistema de gestión integral y el desarrollo de herramientas tecnológicas en un proceso de permanente innovación y mejora continua.

Quizás uno de los principales problemas al momento de innovar es la resistencia. En la Policía Nacional también fue necesario desarrollar estrategias que se tradujeron en una amplia capacitación y divulgación efectiva del sistema de gestión integral para lograr que se conocieran su contenido y propósitos.

Otro aspecto que hubo que abordar fue la realización de cambios en la visión de la policía, ya que no respondía a los componentes de la nueva política, como tampoco a la coherencia de la orientación estratégica.

En la sociedad

El modelo se ha construido prácticamente con información de primera fuente en ambas comunidades, por la ausencia de datos estadísticos para elaborar las líneas bases.

No se contaba con estadísticas actualizadas referentes a la población, la salud y los índices socio-económicos. Esta dificultad se convirtió en una oportunidad para obtener la información de viva voz de la propia población, haciéndola partícipe de la construcción de los planes de acción.

Uno de los objetivos del modelo es promover el empoderamiento de los moradores en cuanto a gestionar la solución de sus problemas comunitarios. En esta esfera seguimos confrontando problemas debido a la enraizada cultura de paternalismo, en la que durante décadas han sido partícipes las comunidades vulnerables del país y que es promovida principalmente con intereses electorales.

Se trata, evidentemente, de un modelo a largo plazo y aunque la práctica ha demostrado que se pueden observar mejorías progresivas al cabo de tres meses de iniciado el programa, en sus inicios hubo gran escepticismo sobre los resultados y sobre la viabilidad de trabajo en equipo desde instituciones que generalmente funcionan de manera disgregada e independiente, como por ejemplo, instituciones responsables de la salud, educación, infraestructuras o universidades.

Para lograr una evaluación eficiente es indispensable documentar todos los procesos. Para ello, se han realizado varios talleres para concientizar a los profesionales y policías sobre la necesidad de registrar toda la información, algo que implica crear una cultura de trabajo sistemático.

7. PROCESOS DETERMINANTES PARA UN MEJOR ANÁLISIS

GRÁFICO N° 7.
Sistema de gestión integral.



Fuente: *Elaboración propia.*

Es evidente que la falta de una estrategia definida que integre la labor de las unidades orgánicas policiales con funciones de seguridad comunitaria, la ausencia de criterios, objetivos y eco-eficientes —economía + eficiencia— en el contexto delictivo de cada sector; y ausencia de inteligencia policial dirigida a mejorar los niveles de seguridad comunitaria llevan a una policía reaccionaria y no preventiva.

Con el análisis delictual en sus distintas modalidades, principalmente la táctica y operacional, se ha logrado disminuir la oportunidad del delito con conocimiento de causa como producto de una información pertinente. Los beneficios, al dirigir eficientemente los esfuerzos y aumentar el riesgo de detención, se traducen en la reducción sostenida de los delitos a través de acciones focalizadas.

El proceso de gestión integral de la Policía Nacional a través de un enfoque sistémico, es determinante para el análisis delictual, el cual nos acerca a la identificación de patrones mediante un proceso analítico deductivo, aunado a la docencia y orientación al ciudadano, lo que lleva a una planificación más acertada, eficaz y oportuna ya que está basada en datos y hechos. La resultante de este proceso genera un empoderamiento interno de la Policía y en los líderes comunitarios, generando cada día más información vinculante de actividades ilícitas, comportamientos predecibles, perfiles de víctimas y delincuentes.

Sumado a ello, el proceso de gestión de la información que genera conocimiento, permite desarrollar un enfoque sistemático, garantizando un entorno comunitario seguro y cercano entre los servicios de policía y el ciudadano.

El análisis operacional, por su parte, define la organización básica y el equipamiento estándar -equipos, instalaciones y personal- para cada nivel operativo-administrativo de la estructura, en atención a su función dentro del sistema operativo policial y las variables establecidas para diagnosticar la demanda de servicio. Articula la tecnología a las operaciones y a la administración con el fin de facilitar resultados de mejor calidad a menor costo, vital para la sostenibilidad de la seguridad ciudadana.

RESULTADOS Y PROCESO DE EVALUACIÓN DEL MODELO

GRÁFICO N° 8.

Estadísticas de delitos de impacto Samaria 2010-2011.

DELITO	Años		Diferencia	% de Cambio
	2010	2011		
Homicidios	23	14	-9	-39,13%
Heridos	125	48	-77	-61,60%
Robos	45	35	-10	-22,22%
Hurtos	17	20	3	17,65%
V. Doméstica	36	27	-9	-25,00%
Total de Delitos	246	144	-102	-41,46%

Fuente: Policía Nacional de Panamá. Oficina de Planeamiento de la Zona de Policía de San Miguelito. Panamá. 2013.

GRÁFICO N° 9.

Estadísticas de delitos de impacto Samaria 2012-2013.

DELITO	Años		Diferencia	% de Cambio
	2010	2011		
Homicidios	9	2	-7	-77,78%
Heridos	32	22	-10	-31,25%
Robos	15	12	-3	-20,00%
Hurtos	4	1	-3	-75,00%
V. Doméstica	24	15	-9	-37,50%
Total de Delitos	84	52	-32	-38,10%

Fuente: Policía Nacional de Panamá. Oficina de Planeamiento de la Zona de Policía de San Miguelito. Panamá. 2013.

GRÁFICO N° 10.
Estadística de delitos de impacto Viejo Veranillo 2010-2011.

DELITO	Años		Diferencia	% de Cambio
	2010	2011		
Homicidios	1	5	4	400,00%
Heridos	15	24	9	60,00%
Robos	14	7	-7	-50,00%
Hurtos	5	2	-3	-60,00%
V. Doméstica	3	2	-1	-33,33%
Total de Delitos	38	40	2	5,26%

Fuente: Policía Nacional de Panamá. Oficina de Planeamiento de la Zona de Policía Metropolitana. Panamá. 2013.

GRÁFICO N° 11.
Estadística de delitos de impacto Viejo Veranillo 2012-2013.

DELITO	Años		Diferencia	% de Cambio
	2010	2011		
Homicidios	2	6	4	200,00%
Heridos	16	11	-5	-31,25%
Robos	4	2	-2	-50,00%
Hurtos	1	3	2	200,00%
V. Doméstica	3	2	-1	-33,33%
Total de Delitos	26	24	-2	-7,69%

Fuente: Policía Nacional de Panamá. Oficina de Planeamiento de la Zona de Policía Metropolitana. Panamá. 2013.

Capacitación de los policías

En el transcurso de 2013 se logró capacitar exitosamente al 100% de los policías en la herramienta tecnológica R2Police. La cantidad de errores en la captura de los incidentes es aceptable y se sigue ajustando el proceso de seguimiento en la práctica.

Percepción de seguridad y tiempo de respuesta a llamadas de auxilio

Se aplicaron encuestas para medir el tiempo de respuesta de la Policía a las llamadas de auxilio y los resultados fueron los siguientes: en Viejo Veranillo, el 18,1% de los encuestados respondió que era excelente, igual porcentaje respondió que bueno, así como el 18,1% respondió que era malo. El 45% respondió que era regular.

No obstante, el 81% de los encuestados respondió que ha mejorado la seguridad en el área. A la pregunta de si han bajado las incidencias de violencia, el 75% respondió afirmativamente frente a 25% que opina que no han bajado. En términos generales, la mayoría de los encuestados reconoce que ha mejorado, a pesar de los incidentes registrados en las gráficas 5 y 6.

Esto probablemente, obedece al hecho de que a partir de la puesta en marcha del programa, las incidencias delictivas habían bajado.

Asimismo, la presencia de la policía, las actividades de trabajo comunitario y de ocupación del tiempo de ocio de unos 120 niños y adolescentes de la comunidad, influyó en el sentimiento de seguridad.

En Samaria-Sinaí el tiempo de respuesta ha sido calificado como excelente por 25% de los encuestados. Un 58,3% lo califica como bueno y 8,3% lo califica como regular y otro tanto como malo. Es significativo el hecho de que 63% considera que la seguridad ha mejorado y 85% de la población afirma que los casos delictivos han descendido en los últimos dos años.

En ambas comunidades se considera que el servicio de patrullaje es bueno, y la población es consciente de que las rondas policiales pasan varias veces al día por la comunidad. Ambas comunidades consideran como un factor prioritario para mejorar la seguridad que se mantengan la frecuencia de las rondas, aunque también consideran muy importante el trabajo comunitario. En tercer lugar aparece la necesidad de mejorar la iluminación de las calles y veredas en estos barrios.

A la pregunta de cuáles son los principales factores que inciden en el problema de la delincuencia, los adultos en ambas comunidades consideraron que son las drogas, el pandillerismo y el alcohol, en ese mismo orden. Los niños y jóvenes de ambas comunidades de manera parecida, expresaron que la violencia en general, les disgustaba de su comunidad.

Por otra parte, un porcentaje importante de los niños y jóvenes de Samaria-Sinaí reportaron a las balaceras como una de las cosas que no les gusta de su comunidad, mientras que los de Viejo Veranillo apenas lo mencionaron, pero sí hubo mención de maltrato y el acoso.

Es posible considerar que -en términos generales- se han tenido logros significativos, pues antes de la llegada de este programa el sentimiento generalizado en estas comunidades era de marginalidad y exclusión, y naturalmente esto no aportaba a la tranquilidad de la población.

Es necesario señalar, que el programa tiene un fuerte componente de atención a la población más joven. No solamente se gestiona arte, cultura y deporte, también se ofrece orientación psicológica, tutorías académicas, reinserción escolar; y a los adultos, cursos de capacitación y liderazgo.

Otro aspecto importante es que componentes civiles y policías ofrecen permanentemente clínicas de karate, fútbol y béisbol de tal manera que estos grupos de niños y jóvenes pasan una gran parte de sus días entre la escuela y con los instructores de la Universidad de Panamá y la Policía Nacional.

Resultados operativos para controlar los delitos de impacto social

En cuanto a los operativos para controlar los delitos de impacto social, se realiza diariamente un análisis exhaustivo de los incidentes delictivos de toda la semana y principalmente del día anterior. En función de ese análisis, se distribuyen los recursos y se coordinan con las autoridades competentes y operaciones, las que contemplan: allanamientos, vigilancia encubierta, retenes, puntos de control, patrullajes en distintas modalidades: a pie, bicicleta, motos, autos; operativos de droga, profilaxis por consumo de alcohol en la vía pública y verificación de personas con un dispositivo electrónico denominado Pele Police, que no es más que una base de datos portátil, donde se verifica el status de personas, armas y vehículos.

Toda esta operatividad en los horarios y lugares que nos indica el análisis, ha dado como resultado la captura de cientos de personas requeridos por la autoridad competente, además de la recuperación de

vehículos robados, armas ilegales, extranjeros indocumentados, incautación de drogas y capturas de prófugos.

Número de asistentes de la población a reuniones y eventos del programa

Es menester señalar que el propio protocolo de inicio del programa exige la convocatoria de una asamblea de moradores en las comunidades participantes, en la que se anuncia el inicio del programa, el diagnóstico que se ha realizado con los líderes comunitarios y se solicita la aceptación del programa y el compromiso de colaborar y participar en las actividades que se realicen.

La asistencia a los eventos del programa supera enormemente a la asistencia de reuniones de trabajo. Es natural que a las reuniones de trabajo asistan los líderes de la comunidad, ya sea los miembros del Comité Barrial, como miembros directivos de las actividades de las distintas iglesias. En Viejo Veranillo, las madres de familia suelen acompañar a sus hijos a las diferentes actividades. En Samaria-Sinaí, aunque en menor cuantía, existe una creciente presencia de los padres de familia.

Es parte de los incentivos que se brindan a la comunidad la celebración de ferias de salud integral, que comprenden además de las actividades propias de promoción de la salud, actividades lúdicas para los niños y jóvenes. Estudiantes de ciencias de la salud y policías brindan servicios de salud y recreación respectivamente.

A estas actividades la población acude masivamente y es una muy buena oportunidad para realizar evaluaciones y recoger la percepción de la comunidad sobre seguridad y gestión comunitaria. Tanto a las reuniones como a los eventos asisten y participan activamente representantes de la Policía Nacional y de la Universidad de Panamá, con quienes se planifican todas las actividades. Esto permite un acercamiento y comunicación permanente entre los moradores de las comunidades y las autoridades de la Policía.

Una parte significativa de la población tiene conocimiento de las actividades del programa y de las instituciones que lo desarrollan. En este sentido, se trabaja en generar una identidad corporativa para el conocimiento de las comunidades y de la sociedad en general del programa y responsabilidad social de ambas instituciones.

Perfil antropológico y socio-demográfico de la población de las comunidades

Las estadísticas y censos generalmente suelen publicarse según provincia, distrito y corregimiento. Desde luego esto dificulta contar con datos acerca de la cantidad de habitantes de los barrios. Por ello, esta información debe obtenerse a través de fuentes primarias, entrevistas, encuestas y documentos con información secundaria, como por ejemplo aquella proveniente de los centros de salud o del Ministerio de Vivienda.

La Universidad de Panamá levantó un perfil de las principales características de los barrios donde valida el modelo de intervención. Con estos fines, es importante señalar que la delimitación del área a intervenir es vital no solamente para tener conocimiento preciso de la población, sino que también para posibilitar la medición del impacto del desarrollo del plan de acción.

Viejo Veranillo y Samaria-Sinaí presentan características socio-demográficas similares, aun cuando tienen particularidades. Las similitudes se expresan en una alta densidad de población, insuficientes espacios públicos, viviendas rodeadas de veredas con acceso a una sola calle. Ambas son producto de asentamientos informales de vieja data a orillas o en las cercanías de arroyos.

En Samaria-Sinaí la densidad de la población, el hacinamiento de las viviendas y la accidentada geografía del sitio ubicado en las laderas de cerros, dificultan la atención de los servicios públicos y propicia la difusión de actividades económicas ilícitas. (Programa Alcance Positivo, 2010:10) En este sector, hay una alta tasa de desempleo y entre los niños y adolescentes de deserción escolar. El desempleo y el ocio contribuyen enormemente a la proliferación de actividades ilícitas y a la vinculación de los jóvenes a las pandillas. Viejo Veranillo tiene mejores indicadores.

Un aspecto positivo es el hecho de que la mayoría de los moradores, padres de familia -aún aquellos cuya ocupación no se conoce porque pudiera ser inconfesable- expresan su interés en ocupar a sus niños y jóvenes en actividades estructuradas de recreación, deporte y tutorías. Por ello, la gran aceptación del programa y el progresivo cambio favorable en cuanto a la relación comunidad-policía.

Evaluación

La evaluación del modelo en las comunidades se lleva a cabo enteramente por la Universidad de Panamá. La Policía Nacional no participa para evitar que las respuestas sean condicionadas.

Se miden los indicadores de gestión por medio de aplicación de encuestas y grupos focales con niños y jóvenes, adultos, vecinos e instructores de la Universidad de Panamá.

Los resultados positivos, fortalezas y debilidades que surgen de la evaluación del desarrollo del modelo en el que participan todos los actores del programa, constituyen un nuevo conocimiento que retorna desde el estudio en el terreno a la unidad de análisis en la Policía Nacional y permite tomar correctivos, focalizar esfuerzos en aspectos débiles y por tanto generar nuevas estrategias hacia la disminución de la delincuencia y el fortalecimiento de la seguridad y tranquilidad en las comunidades.

BIBLIOGRAFÍA

Clarke, R.V. y Eck, J. E. (2008). 60 pasos para ser un analista delictivo. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Fundación Paz Ciudadana (2010). Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.

Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. New York: Mc Graw-Hill.

Ministerio de Seguridad Pública. (Panamá). Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (2011). Informe de criminalidad 2011. Panamá: Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, SIEC.

Policía Nacional de Panamá. (2013). Sistema tecnológico integral de gestión de la Policía Nacional de Panamá, (SITIGPOL). Panamá: Policía Nacional.

Programa Alcance Positivo. (2010). Diagnóstico del Municipio de San Miguelito. Provincia de Panamá. Panamá: Programa Alcance Positivo.

Programa para la Convivencia Ciudadana e Instituto para la Seguridad y Democracia. (2013). Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación. México: Programa para la Convivencia Ciudadana, Instituto para la Seguridad y Democracia.

Sepúlveda, M. (2009, mayo). Introducción al análisis delictual. Conceptos (Fundación Paz Ciudadana), 7, 1-12.

Universidad de Panamá. Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles. (2009). Proyecto Convivencia Pacífica. Panamá: Universidad de Panamá.

Varela, F. (ed.). (2012). Análisis delictual: técnicas y metodologías para la reducción del delito. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Buenas Prácticas sobre Análisis Delictual y Persecución Penal en Fiscalías o Ministerios Públicos

GRUPO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN: **CONSOLIDACIÓN, ARTICULACIÓN Y ESTANDARIZACIÓN** DE LA INVESTIGACIÓN PENAL EN CONTEXTO

Héctor Andrés Córdoba Manrique¹

Héctor Manuel Medina Rendón²

Sergio Orjuela Ruiz³

Dirección Nacional de Análisis y Contextos, Fiscalía General de la Nación, Colombia

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

La Fiscalía General de la Nación es la entidad encargada de ejercer la acción penal en Colombia, a su cargo están los fiscales e investigadores judiciales del país que -en el desarrollo del sistema penal oral- acusa a individuos ante las diferentes cortes⁴.

Desde el año 2012, la Fiscalía se da a la tarea de implementar un nuevo modelo de investigación penal que permita dar cuenta del funcionamiento de crímenes complejos con multiplicidad de actores y de delitos cometidos.

Para este nuevo modelo de investigación se decidió priorizar, en base a determinados criterios, algunos fenómenos sobre los cuales se debían ejercer mayores esfuerzos de investigación; además de potencializar los grupos encargados de investigarlos, con equipos de analistas de diversas disciplinas, que permitan explicar lo sucedido en el país respecto de fenómenos criminales que revisten gran complejidad.

La labor de estos analistas, entre los cuales se encuentran disciplinas tan variadas como la psicología, la economía, la ciencia política y la historia, se centra en la reconstrucción del contexto sobre el cual se han desarrollado los fenómenos priorizados.

El principal esfuerzo para la implementación de la política de priorización, recayó en la creación de la Unidad Nacional de Análisis y Contexto, que luego de una reforma interna fue elevada a la categoría de Dirección Nacional, pasando a llamarse en el año 2014, Dirección Nacional de Análisis y Contexto, en adelante DINAC⁵.

La estructura de la Dirección, se inicia con la designación de equipos multidisciplinarios integrados por analistas, investigadores judiciales y fiscales, para investigar en conjunto los fenómenos priorizados (Fiscalía General de la Nación, 2013:41-61). Este modelo, a cargo de investigaciones sin exclusividad de delitos, víctimas o victimarios, requiere un proceso de flujo de información que permita generar sinergias, haciendo que los avances en una línea de investigación puedan, hasta donde sea pertinente y hasta donde lo permita la reserva debida en los procesos judiciales, ser un progreso para beneficiar a la totalidad de las investigaciones a su cargo.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA QUE APOYA EL DISEÑO

Con la creación de los grupos temáticos, la DINAC enfrentó tres (3) grandes retos:

1. Consolidar datos dispersos y aislados, tanto al interior, como al exterior de la Dirección.

1- Diagonal 22B No. 52-01, Bogotá D.C.; +57 1 5702000 ext. 3874; hector.cordoba@fiscalia.gov.co

2- Diagonal 22B No. 52-01, Bogotá D.C.; +57 1 5702000 ext. 3875; hector.medi@fiscalia.gov.co

3- Diagonal 22B No. 52-01, Bogotá D.C.; +57 1 5702000 ext. 3877; sergio.orjuela@fiscalia.gov.co

4- v. Arts. 249 - 253. Constitución política de Colombia.

5- v. Decreto Presidencial de la República de Colombia, número 016 del 9 de enero de 2014.

2. Superar silos organizacionales⁶ y falta de comunicación entre los equipos.
3. Consolidar un grupo de personas con profesiones y habilidades escasas para aprovechar economías de escala⁷ que beneficien a toda la organización.

Vislumbrando, a pocos días de la creación de la DINAC, la necesidad de contar con un grupo de profesionales idóneos, se propuso, de manera simultánea al momento de integración de los equipos de investigación, la creación de un equipo de carácter transversal, que velara por la optimización en el uso de la información, y que sirviera de principio activo para la creación de sinergias para potencializar el análisis en cada uno de los grupos temáticos.

De esta forma, nace el Grupo de Gestión de Información (en adelante Grupo GI), encargado de enfrentar los retos planteados mediante la generación de herramientas que faciliten la consolidación de datos, la generación de información, la superación de silos organizacionales y la falta de comunicación. Además, de identificar aquellas necesidades susceptibles de enfrentarse mediante profesionales con alto nivel de conocimiento técnico, prestando servicios y generando productos centralizados bajo un modelo de economías de escala, en apoyo al análisis criminal de contexto.

De esta forma, el Grupo GI trazó como objetivo general el aseguramiento de la transversalidad de la información para los grupos temáticos y apoyar técnicamente a los mismos desde disciplinas específicas: geografía, comunicaciones, análisis cuantitativo, análisis de redes, entre otros.

Enmarcado dentro de este objetivo, se formulan los siguientes objetivos específicos:

1. Generar interoperabilidad, facilitando la comunicación directa entre grupos, evitando silos organizacionales.
 2. Aprovechar economías de escala, centralizando habilidades específicas para apoyar técnicamente a todas las líneas de investigación de la DINAC, estandarizando procesos de análisis de contexto y asesorar a otras dependencias de la Fiscalía General de la Nación.
 3. Centralizar y consolidar información general, para la consulta y el uso de todos los grupos.
 4. Formular y desarrollar estrategias para la consulta de información aislada y/o dispersa.
 5. Valorar estratégicamente la información disponible como insumo para la toma de decisiones.

DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS CONCEPTUALES Y/O TEÓRICOS DEL GRUPO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN

Las bases teórico-conceptuales detrás de la creación del Grupo GI, corresponden al análisis de operaciones, análisis organizacional y análisis estratégico y prospectivo, en el marco de la aplicación de economías de escala, bajo los principios de la administración pública colombiana⁸, con el fin de maximizar el uso de información e interconectar equipos de trabajo para apoyar el análisis criminal, táctico, estratégico; y en general, el análisis en contexto, ejecutado por la DINAC, para soportar la implementación de la política de priorización de la Fiscalía General de la Nación.

Partiendo de uno de los procesos básicos, desde el análisis de información en general y específicamente desde el análisis delictual, la creación del Grupo GI está determinada por la identificación de datos, para generar información y así producir conocimiento (Fundación Paz Ciudadana, 2010).

6- Se entenderá como silos organizacionales al fenómeno mediante el cual diferentes dependencias o departamentos de una organización no se comunican entre sí para el logro de sus tareas, desaprovechando el conocimiento generado o las capacidades de otras dependencias. Estos silos se evidencian cuando una dependencia para comunicarse con otra del mismo nivel jerárquico debe subir hasta un nivel más alto en la organización (jefes de oficina, juntas directivas, etc.) para lograr comunicarse con una dependencia que está a su mismo nivel.

7- Como economías de escala se entenderá la reducción del costo medio de producción de un determinado bien o servicio, fruto del tamaño y la especialización de una compañía (Silvestre, 1987).

8- Desde el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia: la igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Además, desde las disposiciones en la Ley 489 de 1998, se agrega a los nombrados anteriormente: la buena fe, la eficacia, la participación, la responsabilidad y la transparencia.

La posibilidad de vincular diferentes tipos y visiones de análisis delictual, además de otras formas de éste, es posible por medio de los siguientes análisis:

1. Operacional, para buscar una mejor distribución de recursos enfocados a la eficiencia
2. Organizacional, como la oportunidad de maximizar el uso de la información.
3. Estratégico⁹ y prospectivo¹⁰ para generar documentos informados para la toma de decisiones, que a su vez puedan complementar la labor al interior de los diferentes grupos temáticos, potencializando sus resultados.

En consecuencia, se busca el desarrollo de un grupo técnico, aplicando economías de escala, facilitando los procesos de análisis criminal y de contexto relacionados con la persecución penal inteligente. Lo anterior permite aportar eficientemente a la ejecución de las diferentes fases de investigación al interior de la Dirección:

1. La delimitación y caracterización de situaciones.
2. La imputación a máximos responsables.
3. La investigación para acusación a máximos responsables
4. El juicio.

ANTECEDENTES GENERALES DEL GRUPO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN

El Grupo GI tiene como objetivo general el aseguramiento de la transversalidad de la información para los grupos temáticos, además de apoyar técnicamente a los mismos desde disciplinas específicas (como la geografía, las comunicaciones, el análisis cuantitativo y el análisis de redes, mediante la articulación de la estructura por secciones¹¹) y un plan de acción enfocado en la consecución de objetivos.

Metas

- Consolidar un equipo de trabajo con habilidades técnicas estructuradas y funcionales.
- Estandarizar procesos de análisis al interior de la DINAC desde el Grupo de Gestión de Información.
- Formular estrategias para consolidar, de manera rigurosa y focalizada, el análisis de información.
- Especializar las estrategias de trabajo del Grupo de Gestión de Información para responder técnicamente, asegurando la transversalidad a los equipos de trabajo.
- Planificar, a través de la articulación de acciones, el crecimiento del equipo de trabajo, por medio de la identificación de necesidades, productos y servicios en apoyo a los mismos.

Indicadores

- Aprobación de un documento base¹² por parte del líder del grupo de gestión de información.
- Número de apoyos técnicos prestados a los diferentes grupos de investigación, distribuidos por tipo de apoyo.
- Número de fuentes de información registradas y listas para consulta.
- Número de bitácoras diligenciadas.
- Número de planes de acción diligenciados.

9- El análisis estratégico es aquel que recoge y estudia datos concernientes al estado y evolución de los factores internos y externos que afectan a la organización. Es decir, del entorno, los recursos y capacidades de la organización (Mojica, 2000).

10- La prospectiva se aplica para indagar y sondear las posibles y probables evoluciones futuras de grupos, sectores, organizaciones, empresas, instituciones, temáticas o problemáticas de toda índole (políticas, económicas, tecnológicas, sociológicas, etc.) a mediano y largo plazo, mediante el análisis de las variables que más influyen en la evolución; y teniendo en cuenta los comportamientos de los actores involucrados.

11- Estructura del Grupo GI: General (convenios/canales de comunicación, cooperación y seguimiento), sección de apoyo técnico (equipos de apoyo técnico en geografía, audiovisual y análisis cuantitativo), sección de tecnologías de la información y sección de valoración estratégica.

12- Corresponde al documento fundacional de cada equipo. Debe contener la justificación del apoyo técnico, los objetivos del equipo, las necesidades a las que responde y su oferta, su estructura, procesos y protocolos de funcionamiento. Este documento establecerá los lineamientos para el plan de acción de cada equipo.

DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN

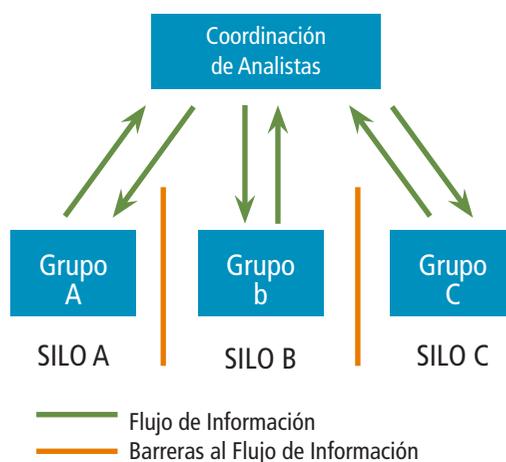
En cuanto al modelo de Gestión de Información y las herramientas empleadas, la forma más pertinente de explicarlo es a través de cada uno de los objetivos específicos:

1. Buscar interoperabilidad: facilitar la comunicación directa entre grupos evitando silos organizacionales.

Uno de los problemas encontrados con la especialización de los grupos, de acuerdo a los temas asignados, consiste en la creación de silos organizacionales. Este problema se encuentra acrecentado por tratarse de temas reservados que no pueden ni deben ser compartidos con la totalidad de la DINAC.

Para entender mejor el concepto de silos organizacionales y el impacto de las medidas asumidas por la DINAC, el concepto se ejemplifica a continuación, mediante la figura 1.

FIGURA N°1.
Flujo de información por Silos, en la DINAC.



Fuente: Grupo de Gestión de Información, 2014.

Como se puede apreciar, la figura 1, existe una serie de grupos o equipos de investigación (A, B, C) con un flujo de información únicamente relacionado con un nivel jerárquico superior como es la coordinación de análisis. Adicionalmente existen barreras que impiden el flujo de información transversal, como diferentes métodos de análisis, disparidad en las bases de datos recopiladas, y procedimientos inoperantes entre sí.

En este diagrama, si el grupo A requiere trabajar en conjunto o requiere elementos presentes en el grupo C, este debe salir del silo A y recurrir a la coordinación de analistas para transmitir la información en una cadena de la siguiente forma:

Grupo A ← → Coordinación de Analistas ← → Grupo C.

Esta cadena de transmisión de información resulta altamente ineficiente por los siguientes elementos:

- Entre más pasos se cuenten dentro de la cadena, más susceptible de tergiversación es la información.
- Las buenas prácticas quedan relegadas a un sólo grupo, sin posibilidad de compartir y extender el beneficio de una buena práctica, salvo que exista una voluntad activa de búsqueda de esa relación.
- Los tiempos de respuesta resultan demorosos, perjudicando la velocidad en las investigaciones.
- Se pueden generar concentraciones de información en un sólo grupo, lo que lesiona la difusión del conocimiento al interior de la DINAC.
- Al tener información dispersa y en grupos aislados no se tiene una estimación real sobre las necesidades en información de la DINAC.

En este sentido, el problema de creación de silos organizacionales se enfrentó con dos estrategias. Por un lado, se buscó identificar procesos susceptibles de ser estandarizados y por otro, generar herramientas que permitieran crear mayor interoperabilidad entre los equipos de investigación.

Estandarización de procedimientos

Se identificó cuáles eran los procedimientos que podían ser compartidos entre los grupos para generar sinergia entre ellos. De esta forma, se detectó que los procedimientos susceptibles de ser compartidos correspondían a los diferentes procesos de análisis según el tipo de información o documento a analizar, como por ejemplo, la información contenida en fuentes abiertas y el abordaje adecuado para su análisis, que podría ser análisis de discurso, análisis de contenido, etc.

Para responder a esta necesidad, se crearon bitácoras de investigación diligenciadas cada vez que se cumplen algunos de los objetivos planteados en los planes de acción. Se trata de compartir la metodología de análisis y no el contenido o los resultados propios de cada grupo.

Sin embargo, la eliminación de silos organizacionales no se limita a crear la posibilidad que los grupos discutan libremente sobre los abordajes y posibles métodos de análisis a problemas comunes, sino también a trabajar el concepto de interoperabilidad.

Interoperabilidad

La interoperabilidad, entendida como la capacidad que tienen dos elementos diferentes de adaptarse y operar de manera conjunta gracias a la aplicación de criterios operativos comunes, busca para la DINAC generar un lenguaje común de investigación sobre el cual operen cada una de las líneas de investigación. Esto, se hace necesario en los casos en que existen problemáticas que conciernen a uno o más grupos, como por ejemplo, en casos de victimización de sindicalistas en la zona de Urabá en Colombia.

De esta forma, se desarrollan instrumentos que permiten estandarizar dicho lenguaje. Este se encuentra enmarcado en las cuatro fases de investigación diseñadas por la DINAC:

FIGURA N° 2.
Fases de Investigación DINAC.



Fuente: Coordinación de analistas, con apoyo del Grupo de Gestión de Información, 2013.

La importancia de establecer un marco común de lenguaje entre los diferentes grupos de investigación, radica en la facilidad de uno o dos grupos para expresar el momento en que se encuentran sus investigaciones. Estos momentos o etapas comunes entre dos grupos reflejan una similitud en las necesidades o retos para avanzar a la siguiente etapa, permitiendo que los grupos encuentren obstáculos comunes que puedan ser superados con mayor facilidad.

Lo anterior, podrá ser superado con el abordaje investigativo de la DINAC, donde el plan metodológico y las fases de investigación se complementan para ofrecer beneficios a la totalidad de la dirección.

Para monitorear el avance dentro de cada una de las fases de investigación, desde el Grupo GI se elaboran formatos para los planes de acción, los cuales contienen de manera jerárquica la siguiente información:

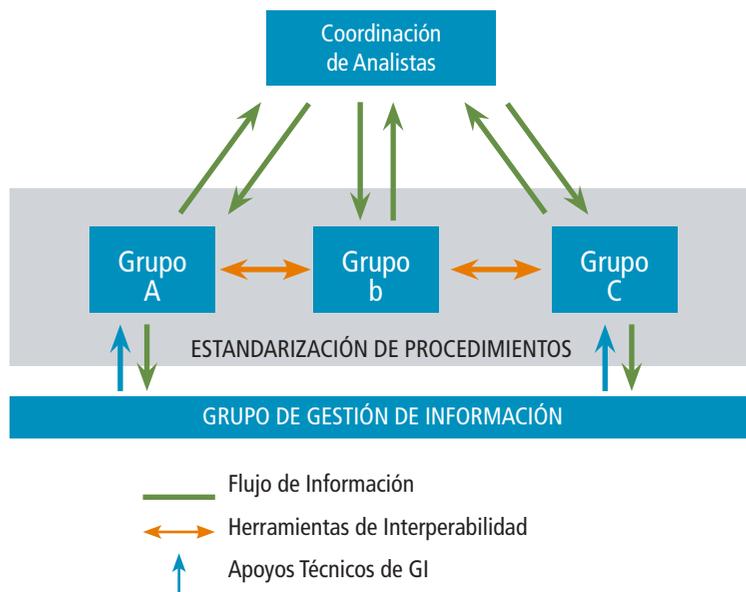
1. Fase de Investigación DINAC

Objetivo. —————> Articulado en un diagrama Gantt.
Actividades.

Esto permite a largo plazo definir cuáles son las mejores etapas para integrar grupos de trabajo conjunto e igualmente para hacerle seguimiento al desarrollo del plan de acción y la forma en que los grupos han ido asumiendo las tareas de investigación y los retos planteados.

De esta forma, para salir de los silos y hacer más eficiente el intercambio de información, dado el diseño del Grupo de GI, los equipos de investigación operan bajo los siguientes protocolos:

FIGURA N° 3.
Flujo de información a través de silos, en la DINAC.



Fuente: Grupo de Gestión de Información. 2014.

Como se muestra en la figura 3, los grupos, bajo esta nueva modalidad, operan bajo un marco de trabajo que implica la estandarización de procedimientos, siendo estos:

- Fases de investigación DINAC.
- Planes de acción.
- Bitácoras que estandarizan la operación de la DINAC y facilitan la interoperabilidad entre grupos.

En cuanto a la interoperabilidad los grupos cuentan con un lenguaje común en torno a:

- Bitácoras de análisis.
- Registro y consulta de fuentes.
- Lenguaje estandarizado (planes de acción, objetivos, tareas, etc.)
- Insumos generados por los grupos de apoyo técnico del GI.

2. Aprovechar economías de escala

Implica centralizar habilidades específicas para apoyar técnicamente a todas las líneas de investigación de la DINAC, estandarizando procesos de análisis de contexto y asesorando a otras dependencias de la entidad.

Enmarcado en el espíritu de eficiencia y eficacia en la utilización de recursos públicos para alcanzar objetivos de interés nacional, el fortalecimiento de la justicia, la lucha contra la impunidad y el restablecimiento de derechos a víctimas de delitos, al interior de la DINAC se identificaron aspectos que estarían afectando dichos conceptos.

El primero de ellos hace referencia a la falta de material de habilidades, conocimientos y experiencias específicas en ramos que son necesarios para una adecuada investigación contextual y criminal en el proceso de persecución penal. Dicha escasez se fundamenta en la alta demanda que tiene el mercado por personas que dominan áreas específicas, repercutiendo en el recurso humano de la DINAC.

El segundo aspecto está relacionado con la generación de economías de escala de algunas actividades, las cuales se caracterizan por aumentar su impacto tanto en la cantidad como la calidad de su producto, y el mayor uso que se le da a este insumo. Dichas economías de escala sólo pueden ser aprovechadas con el uso intensivo de los recursos. Es decir, si las actividades se reparten entre los diferentes grupos que componen la DINAC, el efecto de las economías de escala será mucho menor si se centralizan.

Teniendo en consideración estos dos aspectos, la DINAC optó por centralizar aquellas actividades que requieren habilidades, conocimientos o experiencias específicas que:

- Se caractericen por su escasez relativa
- Generen economías de escala.

Esas actividades se centralizan al interior del grupo de Gestión de Información debido a su naturaleza transversal y de apoyo mediante la creación de una sección de apoyo conformada por tantos equipos como sea necesario, siempre y cuando cumplan con las dos características mencionadas y bajo un ámbito de aplicación particular.

Dichos equipos investigan sobre un área de aplicación para ofrecer productos y servicios, deben mantenerse al tanto de los principales desarrollos en esa materia y proponen a los grupos temáticos de la DINAC alternativas de investigación, soluciones a problemas y apoyo en el planteamiento de hipótesis o teorías. Lo anterior, implica un conocimiento general, por parte de los equipos de apoyo, sobre temas de investigación, discusiones y desafíos al interior de la DINAC, con el fin de entregar soporte a los grupos temáticos. Adicionalmente, el apoyo técnico incluye servicios y productos que integren diagnósticos y soluciones puntuales a través de las metodologías, técnicas y avances dentro del ámbito de aplicación de cada uno.

Los equipos de apoyo ejercen labores de conocimientos o de perfiles específicos que puedan ser incluidos al interior de la DINAC.

Las anteriores consideraciones no desvirtúan el uso de analistas con perfiles específicos permanentemente en los grupos. Si la temática requiere atención especial de un perfil o si las sinergias generadas con los otros analistas de un grupo tienen mayores efectos que dicha técnica dentro de un equipo de apoyo, analistas con perfiles específicos deben ser asignados a los grupos temáticos. En este caso, los analistas específicos podrán servir como enlace hacia los equipos de apoyo, generando también economías de escala. Estos casos los determina la dinámica propia de los grupos, las necesidades de los equipos de apoyo y los recursos disponibles en la DINAC.

Existen algunas experiencias internacionales que muestran las ventajas de incluir equipos específicos que contribuyen técnicamente a la investigación penal. Uno de ellos es el caso del equipo de demografía del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, ICTY. Dicho grupo ha tenido un gran éxito y ha contribuido tanto a orientaciones de la Fiscalía, como en la generación de documentos (expert reports) avalados y aprobados por los jueces.

Equipos de apoyo

Al interior del GI se estableció un área que agrupa los equipos de apoyo, la cual fue denominada “Sección de Apoyo Técnico” (SAT), a la cual se le asignaron los siguientes objetivos:

- Generar productos y prestar servicios técnicos por demanda a los grupos temáticos específicos.
- Proveer productos y servicios periódicos como oferta para analistas, fiscales e investigadores.
- Actualización permanente sobre los últimos avances de sus ámbitos técnicos y las relaciones con otras áreas asegurando la entrega de productos y servicios con valor agregado.
- Servir como herramienta de articulación y comunicación entre grupos a partir de su ámbito técnico específico.
- Servir como apoyo para el uso eficiente de herramientas y técnicas de alta sofisticación para el tratamiento de información, elaboración de contextos y análisis criminal.
- Contribuir al uso eficiente de los recursos y la potencialización de los resultados mediante el aprovechamiento de economías de escala, la innovación, la especialización y la gestión de la información.

3. Centralizar y consolidar información general para la consulta y el uso de todos los grupos

La estrategia de centralización y consolidación de la información al interior de la DINAC surgió como respuesta a dos retos: Primero, a los problemas de flujo, archivo e intercambio seguro de información al interior de la DINAC y de los grupos de trabajo particulares, y segundo, a los silos organizacionales internos que se podrían formar en la DINAC por su estructura interna, en la que se crean grupos para tratar temáticas específicas.

Los retos mencionados amenazan la consecución de objetivos de la DINAC. Dado que la información es uno de los insumos fundamentales de su labor, cualquier obstáculo a su flujo oportuno y pertinente redundaría en problemas para llegar a resultados adecuados.

El primer reto provoca que la información no sea compartida o siquiera reportada, implicando que una misma labor se repita en varias ocasiones, implicando desgaste al interior de la entidad y en algunos casos de las relaciones con terceros. A su vez, los avances, desarrollos y discusiones se ven restringidos por los problemas de intercambio de información.

El segundo reto genera un desconocimiento por parte de un grupo de trabajo de las actividades, avances, metodologías y prácticas que llevan a cabo los otros grupos, duplicando esfuerzos y desaprovechando posibles sinergias y retroalimentaciones útiles.

Estos dos retos en su conjunto implican un desarrollo rústico de la gestión de información. Como respuesta, se implementó un mecanismo centralizado, basado en desarrollos informáticos y en el soporte, hardware y software de las dependencias de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Dicho mecanismo consiste en un sistema (el cual ha ido, y seguirá evolucionando) de carpetas compartidas con permisos restringidos. Es decir, carpetas en el escritorio de cada integrante de la DINAC organizadas a discreción por los usuarios y cuyos permisos de acceso y edición se encuentran restringidos y gestionados desde un administrador central.

La información cuenta con un repositorio y varias copias de seguridad, de las cuales se encarga la dependencia de la FGN a cargo de los temas informáticos a nivel central.

Este sistema de carpetas permite el intercambio oportuno de información con criterios de seguridad adecuados y con la flexibilidad suficiente, otorgando a cada grupo la posibilidad de organizar su trabajo de la mejor manera, permitiendo la creación de directorios compartidos con el fin de intercambiar información, prácticas y metodologías para explorar y definir labores o temas conjuntos.

La información relevante para los grupos (ingresada en las carpetas compartidas como parte de una política institucional) queda almacenada en una locación diferente al computador personal, por lo que la misma está disponible ante eventualidades, como por ejemplo, la rotación de personal.

4. Formular y desarrollar estrategias para la consulta de información aislada y/o dispersa

Al interior de la DINAC, durante la etapa de establecimiento e implementación de la política de investigación basada en la priorización y el uso intensivo del análisis contextual y criminal, se identificaron algunas dificultades en la gestión, flujo y pertinencia de la información al interior de la institución. La propuesta para solucionar varios de los retos se materializaron en la propuesta de la plataforma de análisis para la investigación penal.

Se desarrollaron pequeñas herramientas que facilitan la ejecución de los puntos clave mencionados. En esta primera etapa, la herramienta de desarrollo principal fue MS Excel, en donde se llevaron a cabo aplicaciones que permitieron, de la forma más automática y eficiente posible, llevar a cabo:

- a. El proceso de crítica y evaluación de fuentes mediante el uso del programa como base de datos, para almacenar registros de fuentes consultadas y como hoja de cálculo. Todo es apoyado en las herramientas de programación con que cuenta MS Excel (Visual Basic) para automatizar el proceso.
- b. Se desarrolló una herramienta gráfica y de almacenamiento de datos que facilita el proceso de elaboración de planes de acción por parte de los grupos de la DINAC, con base en los lineamientos y directrices de la jefatura.
- c. Como herramienta de apoyo para el almacenamiento de la memoria de investigación de la DINAC, representada en las bitácoras de investigación, se creó un sistema que emplea las funciones de base de datos y hoja de cálculo de MS Excel para configurar el almacenamiento de las labores reseñadas en la bitácora.
- d. Dentro de las carpetas compartidas una que almacena bibliografía y documentación virtual, la cual corresponde a un sistema de registro de dicha bibliografía y documentación, presente en una base de datos en MS Excel.

La utilidad de estas herramientas se manifestó con su uso, facilitando las labores de la DINAC y permitiendo organizar varias actividades de soporte, implicando ahorros de tiempo y recursos en el futuro.

No obstante lo anterior, se presentaron algunas dificultades con las herramientas implementadas. En primer lugar, se trataba de herramientas aisladas, pese a que en varios aspectos sus contenidos se interconectaban entre sí, permitiendo el error o manipulación de archivos con un nivel de dificultad bajo. Finalmente, no eran completamente amigables con el usuario.

En base a lo anterior, y por la naturaleza misma de los sistemas, se desarrolló una versión 2.0 de estos aplicativos, fusionándolos en uno. En esta versión se utilizó MS Access como software, sobre el cual se implementó dicha aplicación, la cual integra los desarrollos individuales elaborados con MS Excel.

La aplicación DINAC cuenta entonces, con una herramienta que permite el registro y crítica de fuentes, una herramienta para las bitácoras de investigación y un registro para la biblioteca virtual. Por el momento, sin embargo, es menester señalar que los planes de acción no se encuentran integrados a la herramienta.

Siguiendo con el avance y la evolución de las aplicaciones que cubran necesidades internas de la DINAC, actualmente, se encuentra en etapa de desarrollo una tercera versión, que está siendo desarrollada para ambiente web, con el que se espera solucionar inconvenientes de la versión dos e incorporar más funcionalidades de análisis.

5. Valorar estratégicamente la información disponible como insumo para la toma de decisiones

Con el ánimo de construir un producto de análisis que sirva para la tecnificación dentro de la implementación de la política de priorización de situaciones y casos, el grupo GI ha diseñado una metodología que vincula elementos de análisis criminal, contextual y de las ciencias sociales en general para elaborar informes como insumo para la toma de decisiones en varios niveles al interior de la DINAC y de la FGN.

BENEFICIOS DE LA CONFORMACIÓN DEL GRUPO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN

En primer lugar, y con la finalidad de implementar la política de priorización de situaciones y casos, desde el modelo focalizado en la utilización de herramientas de análisis y elaboración de contextos, el grupo de gestión de información de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos, pretende servir como referente para disminuir la falta de articulación al interior y con el exterior de la Fiscalía General de la Nación. Además, supera la idea tradicional de vincular profesionales de un área específica de la ingeniería para generar y/o administrar herramientas tecnológicas que consoliden información y logren su consulta efectiva.

Desde la composición interdisciplinaria del grupo de gestión de información se abarcan elementos novedosos, como planear estratégicamente según las necesidades con una mirada interdisciplinaria, diseñar y formular herramientas desde la perspectiva del analista para apoyar el proceso penal, y generar mecanismos para la comunicación y consulta de información relevante para las investigaciones que se adelantan, especialmente en la DINAC.

En segundo lugar, el trabajo del grupo contribuye puntualmente a la consolidación de información, el análisis técnico enfocado a la consecución de objetivos estratégicos y la distribución de información relevante y pertinente como apoyo a la investigación penal.

Frente al análisis técnico especializado, desde un principio de economía de escala, se logran complementar técnicamente los avances en materia de análisis contextual y delictual.

En tercer lugar, permite seguir y consolidar la información para responder a cómo se vinculan otras ciencias sociales a la persecución penal tradicional, a través de las bitácoras de seguimiento y memoria de investigación, para apoyar la definición y caracterización de los productos de análisis contextual. Desde los grupos de apoyo técnico que vinculan elementos de análisis criminal (especialmente táctico y estratégico), que posteriormente serán un insumo fundamental para protocolos y manuales tendientes a estandarizar procesos de análisis contextual.

DESCRIPCIÓN DE LOS PROBLEMAS Y LOS OBSTÁCULOS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL GRUPO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN

La principal dificultad fue entender que el análisis contextual, el análisis criminal y en general el trabajo en equipo pasa por un componente operativo y de organización de la información muy alto. Entonces, con ese panorama surgieron varios interrogantes: ¿Cómo conseguir información? ¿Cuál es el trabajo de análisis más allá de la consolidación de información? ¿Cómo lograr resultados de análisis y apoyo en la construcción de contextos desde la rigidez de las bases de datos?

Para responder a estas interrogantes surgió la idea de un grupo orientado a apoyar a las demás áreas, pero también para participar activamente en el ejercicio de análisis propio de la DINAC.

La idea de gestionar información tiene varias respuestas. No es sólo consolidar información y ponerla a disposición de quien la considere relevante. También es revisarla, analizarla y distribuirla en la forma adecuada.

Otra problemática identificada fue la imposibilidad de tener un referente, tanto al interior de la FGN, como al exterior, de un grupo de gestión de información que vinculara conocimientos técnicos de ingeniería, especialmente de sistemas, para aprovechar las tecnologías de la información, vinculando profesionales de ciencias sociales como la ciencia política y la economía que generalmente son encasilladas en labores de análisis diferente.

La teorización, aunque tardó un poco en salir a flote, se identificó tomando algunos elementos de relaciones públicas, administración pública y fundamentalmente de análisis criminal.

Finalmente, lograr acuerdo fue una labor compleja y desgastante, ya que la unión del conocimiento técnico, con el estratégico o interpretativo propio de la tendencia de profesionales en grupo, generó algunas tensiones naturales.

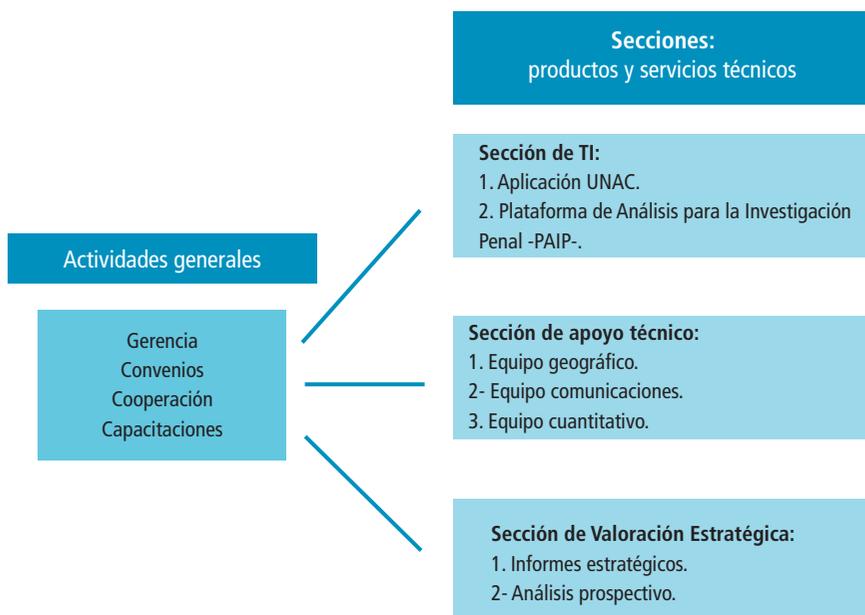
PROCESOS DETERMINANTES PARA UN MEJOR ANÁLISIS CRIMINAL

- El análisis criminal depende en gran medida del manejo apropiado de información. Un grupo transversal que consolida, articula y estandariza procesos es más eficiente que formar varios grupos con diferentes formas de manejar y analizar la información.
- La especialización de actividades de análisis basadas en factores de economías de escalas, potencia el alcance del análisis criminal.
- La memoria de investigación que incluye el análisis (tanto criminal como contextual) permite responder en menor tiempo y con mejores herramientas a los fenómenos de criminalidad, especialmente a los asociados a la macro criminalidad.

RESULTADOS Y PROCESO DE EVALUACIÓN DEL GRUPO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN

La organización interna del GI parte de las actividades de apoyo en gerencia, convenios, cooperación y capacitaciones, especializando el apoyo técnico como lo explica la siguiente gráfica:

FIGURA N° 4.
Estructura Grupo de Gestión de Información de la DINAC.



Fuente: Grupo de Gestión de Información, 2014.

Actualmente la DINAC, cuenta con los siguientes equipos de apoyo:

Equipo de apoyo en geografía

Equipo de apoyo técnico dedicado a la elaboración de cartografía digital y análisis espacial para los grupos temáticos de la DINAC. Entre sus productos se encuentran:

- 603 cartografías digitales en diferentes formatos para explicar elementos puntuales de análisis criminal y contextual.
- Un análisis espacial enfocado a una temática particular como un proyecto independiente.
- Gestión para la consecución de información geográfica que potencie las labores del equipo.
- Avances en el diseño y la alimentación de una herramienta de consolidación y organización de información geográfica (geodatabase).

Equipo de análisis cuantitativo

Equipo de apoyo técnico dedicado a la elaboración de análisis de datos para soportar o desvirtuar hipótesis de investigación desde información cuantitativa para los grupos temáticos de la DINAC. Entre sus productos se encuentran:

- Cuatro apoyos en análisis cuantitativo para grupos temáticos.
- Una herramienta de consolidación de información cuantitativa co-relacional.
- Un diagnóstico de información para identificar productos y servicios en apoyo a las necesidades de la DINAC.

Equipo de comunicaciones

Equipo de apoyo técnico dedicado a la elaboración de productos audiovisuales para los grupos temáticos de la DINAC. Entre sus productos se encuentran:

- Cuatro trabajos audiovisuales para grupos temáticos.
- Un documento técnico para la definición de un contexto audiovisual.
- Avances en la construcción de un archivo fílmico único para la DINAC.

BIBLIOGRAFÍA

Cereceda, C. (2008). *Métodos y técnicas de la prospectiva*. Recuperado de: <http://ingcarlosmerlano.files.wordpress.com/2010/04/metodo-y-tecnicas-de-analisis-prospectivo.pdf>

Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá: República de Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública (Colombia). (2014). *Decreto presidencial de la República de Colombia, n° 016* del 9 de enero de 2014.

Fiscalía General de la Nación (Colombia). Unidad Nacional de Análisis y Contextos (2013). *Innovación en la Investigación Penal, Informe de rendición de cuentas 2012-2013*. Recuperado de: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-rendici%C3%B3n-de-cuentas-UNAC-2012-2013.pdf>

Fundación Paz Ciudadana (2010). *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.

Fundación Paz Ciudadana (2013). *Manual del taller de entrenamiento en análisis delictual: curso básico*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Kadushin, C. (2012). *Understanding Social Networks: Theories, Concepts, and Findings*. New York: Oxford University Press.

Mojica, F. J. (2000). *Determinismo y construcción del futuro*. Recuperado de: http://celgyp.org/trabajos/trabajos/Determinismo_y_Construccion_del_Futuro.pdf.

Silvestre, J. (1987). Economies and diseconomies of scale. En *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*.

Tabeau, E. (2009). *Conflict in Numbers, Helsinki Committee for Human Rights in Serbia*. Belgrado.

PLANES DE PERSECUCIÓN PENAL: UNA ESTRATEGIA INTERSECTORIAL PARA ENFRENTAR EL DELITO

Julio Contardo Escobar¹
Camilo Giusti Pérez²
Fiscalía de Chile - Fiscalía Regional del Biobío

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

La Fiscalía Regional del Biobío es dirigida desde julio de 2010 por el fiscal Julio Contardo Escobar, quien inició su labor el 16 de diciembre de 2003, tras la puesta en marcha de la IV etapa de implementación de la Reforma Procesal Penal en Chile.

Es una de las Fiscalías Regionales de mayor extensión y cobertura jurisdiccional del país, contando con 14 Fiscalías Locales (Concepción, Talcahuano, Coronel, Chillán, Los Ángeles, Yumbel, Tomé, Arauco, Yumbel, Cañete, Bulnes, San Carlos, Lebu, Yungay y Quirihue) y cinco oficinas de atención (Coelemu, Nacimiento, Mulchén, Santa Bárbara y Curanilahue), las que durante los diez primeros años de servicio han debido gestionar más de un millón 220 mil causas.

Su equipo de trabajo está compuesto por 341 funcionarios, de los cuales 63 corresponden a fiscales y los 278 restantes a profesionales, técnicos, personal administrativo y auxiliares, quienes apoyan la labor de persecución penal de los equipos de las Fiscalías Locales, y además integran las unidades dependientes de la Fiscalía Regional, entre ellas, la unidad de atención a víctimas y testigos.

Durante su primera década al servicio de la comunidad de la Región del Biobío, esta Fiscalía ha desarrollado importantes investigaciones en delitos de especial complejidad, como: narcotráfico, crimen organizado, delitos violentos, delitos sexuales e ilícitos funcionarios, destacando, entre otros logros de gestión jurídica, el decomiso de más de dos toneladas y media de droga en diversos procedimientos investigativos desarrollados en conjunto con ambas policías, como así también significativos resultados en causas de gran connotación e impacto público.

CONTEXTO Y NECESIDAD DE ANÁLISIS DELICTUAL

Los múltiples desafíos derivados de los requerimientos en materia de persecución penal de una jurisdicción compuesta por una población cercana a los dos millones de habitantes, distribuidos en 54 comunas, han obligado a extremar los esfuerzos del equipo de trabajo de la Fiscalía Regional del Biobío, cuyos fiscales y funcionarios deben dar respuesta a una amplia variedad de problemáticas delictuales, propias de las diversas realidades geográficas, demográficas y socioculturales de la zona, en la que cohabitan grandes centros industriales, densamente poblados, con una gran cantidad de comunas y localidades del mundo rural. Todas estas realidades representan una especial complejidad para el ejercicio de la persecución penal.

A este escenario debemos sumar el evidente déficit de recursos humanos que de manera transversal afecta a la Fiscalía de Chile, contando esta Fiscalía Regional con prácticamente la misma dotación de fiscales y funcionarios desde diciembre de 2003 a

1- Avenida Alberto Hurtado 434, Concepción, Chile, (56 - 41) 2174040, jcontardo@minpublico.cl

2- Avenida Alberto Hurtado 434, Concepción, Chile, (56 - 41) 2174003, cgiusti@minpublico.cl

la fecha, pese a que el número de causas ingresadas se ha incrementado en 63,6 %, pasando de 86 mil denuncias en el año 2004 a más de 140 mil causas durante la gestión del año 2013.

Esta década de trabajo al servicio de la comunidad local ha permitido observar algunas falencias del modelo de trabajo implícito en el sistema de persecución penal. En el plano operativo, privilegia una visión más bien casuística del problema delictual entre los distintos actores del sistema (proceso judicial ordinario), pero que en la práctica no facilita una mirada integral del fenómeno delictivo, en la cual se considere el aporte que pueden entregar otras instituciones, servicios públicos o las víctimas o miembros de la comunidad organizada.

La necesidad que surge tras el desarrollo de este análisis, enmarcado en el mejoramiento continuo de sus procesos, llevó a la Fiscalía Regional del Biobío a buscar fórmulas que, convergentes con los lineamientos planteados por el plan estratégico de la Fiscalía Nacional, específicamente en lo referido a la excelencia en la persecución penal (Fiscalía Nacional, 2009), permitieran dar respuestas más oportunas y de mejor calidad a la ciudadanía, con el objeto de establecer una metodología de carácter inclusivo, que junto con fortalecer la capacidad de análisis de la institución, pudiera facilitar la coordinación con las policías y la comunidad.

Desde mediados de 2011, la Fiscalía Regional del Biobío comenzó a implementar una serie de proyectos que buscan dar respuesta a problemáticas delictuales específicas, surgidas en muchas ocasiones de la inquietud de la propia ciudadanía, denominados “Planes de Persecución Penal” (PPP), los cuales se basan en un sistema de trabajo que privilegia el análisis de información y la interacción entre la fiscalía, las policías y la comunidad.

Estos planes, cuyos positivos resultados han sido ampliamente reconocidos y valorados por la propia ciudadanía, han demostrado la efectividad que se puede alcanzar a través de modelos que apunten a la innovación de las estrategias empleadas en el ámbito de la persecución penal, cuyos alcances, si bien pueden verse limitados por la falta de mayores recursos técnicos y humanos al interior de la institución, pueden ser visualizados como un aporte o una buena práctica desarrollada en materia de seguridad ciudadana, revelándose como un aporte o elemento a considerar en el diseño y discusión de las políticas públicas relacionadas con dicha materia.

Los PPP, se transforman en una alternativa para abordar los desafíos que a diario enfrenta el Ministerio Público, actualizando sus métodos de trabajo, mejorando el uso de sus sistemas de información, optimizando la coordinación con las policías y el tratamiento de la “habitualidad” (Ministerio de Justicia, 2010).

BASES TEÓRICO-CONCEPTUALES

Estos proyectos visualizan la persecución penal desde una mirada intersectorial e inclusiva, en la cual la Fiscalía lidera una metodología de trabajo que, además de considerar a las policías, integra directamente a las víctimas de los delitos y a instituciones, especialmente servicios públicos, que pudiesen tener algún grado de vinculación con la temática en estudio.

Esta metodología, recoge los principios inspiradores de la declaración institucional del Ministerio Público sobre el propósito de contar con unidades de análisis criminal, con el fin de identificar y abordar aquellas dinámicas delictivas que se encuentran presentes en la sociedad, apoyando el esfuerzo investigativo dirigido a la identificación de infractores y el esclarecimiento de los fenómenos delictuales. (Fundación Paz Ciudadana, 2013).

Básicamente, recogen los elementos básicos planteados para el análisis delictual, como son el estudio de

los elementos involucrados en la ocurrencia de un delito, organizando y analizando datos delictuales, para encontrar información significativa que permitan esclarecer delitos, detener a los delincuentes y prevenir la ocurrencia de hechos futuros (Sepúlveda, 2005).

Esta forma de trabajo incorpora los nexos que define Christopher W. Bruce (2013): Personas, Lugares, Patrones y Problemas, permitiendo el análisis de inteligencia, estratégico, táctico o de problemas con diferente nivel de desarrollo de acuerdo a la información, recursos y alcance definido para cada propuesta.

Entre otros factores, la implementación de los PPP considera el análisis delictual como base de cada proyecto, diagnóstico que permite precisar y definir la problemática delictual a enfrentar. Junto con ello, se privilegia el contacto con las organizaciones sociales involucradas en cada plan y se estrecha la coordinación con las unidades policiales implicadas en la ejecución de los proyectos, logrando con ello una acción penal más efectiva y cercana a la comunidad.

Esta modalidad de trabajo, que ya fue conocida por Fundación Paz Ciudadana en la versión 2011 de esta publicación (Fundación Paz Ciudadana, 2012) ha mostrado una positiva evolución durante los últimos dos años, período en el cual se han desarrollado nuevos proyectos relacionados principalmente con la indagación de delitos contra la propiedad y contra las personas, como el robo con intimidación, robo con violencia, robo en lugar habitado, robo en lugar no habitado y abigeato, además del tráfico y microtráfico de drogas.

En términos conceptuales la implementación de los planes de persecución penal implica el desarrollo de una serie de actividades de análisis, gestión e investigación, divididas en cuatro etapas, que van integrando gradualmente a los equipos de trabajo de la Fiscalía Regional, las fiscalías locales, las policías y finalmente a las organizaciones sociales, servicios públicos y medios de comunicación social.

Respecto a su origen, los planes de persecución penal pueden surgir por distintos motivos, principalmente relacionados con peticiones de las Fiscalías Locales destinadas a focalizar esfuerzos en materias o fenómenos delictuales específicos registrados en su jurisdicción, como así también de propuestas emanadas de la Fiscalía Regional, en atención a sucesos u hechos de connotación pública, vinculadas a problemáticas delictuales que requieran de una atención más específica y direccionada, con el objeto de potenciar la capacidad de respuesta y mejorar la labor de persecución penal desarrollada por la institución.

En la primera etapa se realiza un análisis preliminar para precisar la realidad delictual a abordar, esto se logra mediante la identificación de las denuncias relacionadas (ingresadas, vigentes, etc.), en un período de tiempo y espacio geográfico delimitado. Posteriormente, se desarrolla el análisis y cruce de información de las denuncias ya identificadas, con el objeto de individualizar el *modus operandi*, los sospechosos o sujetos directamente implicados en los ilícitos a analizar, insumo que conforma la base del trabajo de análisis criminal y en el que participan principalmente profesionales de la Fiscalía Regional y de la Fiscalía Local involucrada. En esta fase se sanciona el cronograma o conjunto de actividades diseñadas para la ejecución del plan, considerando las diversas variables contempladas para la gestión de los PPP (reuniones de coordinación, revisión de antecedentes, revisión de plazos judiciales, evaluaciones preliminares, etc.).

La segunda etapa de los proyectos integra a Carabineros o Policía de Investigaciones de Chile, PDI (dependiendo de las características del plan), con el objeto de mejorar los niveles de coordinación y contar, en lo posible, con equipos policiales de dedicación preferencial o exclusiva a la indagación de los delitos considerados en el plan, cuyos integrantes trabajan directamente con el equipo de la respectiva Fiscalía Local, relacionándose con el equipo de apoyo de la Fiscalía Regional.

En la tercera etapa se concretan acciones conjuntas de acercamiento a las organizaciones sociales o servicios

involucrados en los proyectos (juntas de vecinos, oficinas de seguridad comunales, Servicio Agrícola y Ganadero, cámaras de comercio, etc.), a los que se mantiene informados de los alcances de cada plan y quienes colaboran mediante la entrega de antecedentes (en caso de las agrupaciones comunitarias) o desde su respectivo ámbito de competencia (servicios públicos en general).

En la cuarta etapa se realiza la labor de difusión de las diversas acciones contempladas en los respectivos cronogramas de trabajo (encuentros con vecinos, organizaciones sociales, etc.), junto con el posicionamiento comunicacional de los eventuales resultados obtenidos en materia de persecución penal (imputados formalizados y/o condenados, denuncias ingresadas).

PROYECTOS DESTACADOS

Si bien se han mencionado las diferentes vías que pueden dar origen al desarrollo de un plan de persecución penal, un alto porcentaje de ellos tienen relación con los delitos definidos como de alta connotación social y la evolución que estos han presentado a través de los años (Fundación Paz Ciudadana, 2013).

A modo de ejemplo, y como una forma de plasmar esta metodología de trabajo en el plano operativo, podemos citar la implementación del plan de persecución penal en delitos de tráfico y microtráfico de drogas, implementado el segundo semestre del año 2012 por la Fiscalía Local de Coronel. Esta iniciativa permitió mejorar sustancialmente los indicadores de gestión jurídica de dicha Fiscalía en la investigación de ilícitos asociados a la Ley N° 20.000.

El proyecto se originó en el desafío impuesto por el propio equipo de la Fiscalía de Coronel por mejorar la gestión de las causas asociadas al tráfico y microtráfico de drogas en su jurisdicción, compuesta por las comunas de Coronel y Lota, con una población superior a las 150 mil personas y una problemática delictual de especial complejidad en la que históricamente no se habían obtenido mayores resultados operativos, teniendo como referencia que durante el año 2011 las diligencias realizadas junto a ambas policías sólo habían permitido incautar alrededor de 800 gramos de distintos tipos de droga.

El diseño del proyecto consideró la conformación de un equipo especial de detectives de la PDI de Coronel, quienes concentraron el análisis y diligenciamiento de las investigaciones por tráfico y microtráfico de drogas en coordinación con la Fiscalía Local. En forma paralela, se coordinaron encuentros con organizaciones vecinales de las comunas de Coronel y Lota, con el apoyo de instancias municipales, a quienes se dio a conocer la implementación del proyecto y se invitó a aportar antecedentes sobre sujetos o bandas implicadas en este tipo de ilícitos en sus respectivos sectores, a lo que se sumó una constante difusión en los medios de comunicación de la zona sobre los resultados operativos obtenidos durante la ejecución del proyecto (ver tabla 1).

TABLA N° 1.

Indicadores gestión jurídica en delitos asociados a Ley N° 20.000 Fiscalía Local de Coronel, cuadro comparativo años 2011-2012-2013.

Indicador	2011	2012	2013
Droga decomisada	0,894 kg.	16,407 kg.	1,608 kg.
Denuncias ingresadas	47	112	193
Causas formalizadas	7	41	29
Imputados en prisión preventiva	4	31	8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), Fiscalía de Chile.

Otro ejemplo es el desarrollado, durante el primer semestre del año 2013, en la Fiscalía Local de Los Ángeles, con el objeto de potenciar los resultados de las investigaciones asociadas al delito de abigeato, ilícito que había generado una alta sensación de inseguridad entre los productores de ganado de la zona, quienes habían expresado en reiteradas ocasiones ante la opinión pública local, su preocupación por el aumento de los delitos y los pocos resultados obtenidos por la Fiscalía y las policías en el trabajo de identificación y sanción de los autores de los ilícitos.

El plan desarrollado consideró un levantamiento de información destinado a identificar las causas vigentes del segundo semestre del año 2012, tras lo cual la Fiscalía Regional generó una base de datos que permitió sistematizar la información relacionada con alrededor de 70 delitos. El cruce de información permitió agrupar parte de las causas, junto con precisar los estados de tramitación e identificar los casos con antecedentes de relevancia investigativa y asociar algunas causas con imputados y *modus operandi* en común vinculadas a bandas de sujetos involucrados en el robo de animales a mayor escala. Es decir, con apoyo de medios logísticos (uso de camiones y predios para ocultar ganado), ilícitos cuya indagación llevó incluso a establecer la comercialización de las especies robadas en ferias ganaderas establecidas de la zona mediante el uso fraudulento de documentación de terceras personas para ocultar el origen de los animales.

Esta labor fue desarrollada en conjunto con la dirección regional del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Octava Zona de Carabineros de Chile, a través de la prefectura provincial del Biobío. El SAG prestó una valiosa colaboración impartiendo jornadas de capacitación a fiscales y abogados asistentes de la Fiscalía Local de Los Ángeles, en materias relacionadas con la documentación y trámites legales vinculados al traslado y comercialización de animales.

Junto con ello, se diseñó y ejecutó un programa de encuentros con pequeños y medianos productores de ganado de la jurisdicción de la Fiscalía Local, compuesta por las comunas de Los Ángeles, Mulchén, Santa Bárbara y Nacimiento, en las cuales las tres instituciones capacitaron al público presente en diversos aspectos relacionados con el control, prevención y sanción del delito de abigeato.

En materia de gestión jurídica, al término del proyecto se formalizó a un total de 18 sujetos, obteniéndose varias prisiones preventivas y la condena de cuatro imputados en juicios orales y simplificados, con penas de entre 541 días hasta tres años de cárcel, con penas efectivas. Por otra parte, doce de los imputados terminaron sus causas tras llegar a acuerdos reparatorios con las víctimas, quienes recibieron una justa compensación por el perjuicio sufrido a raíz de los ilícitos tras la gestión de la Fiscalía Local.

Cabe señalar, que durante el primer semestre de 2013 se registró un descenso de 33,4% en el ingreso de causas por delitos de abigeato en la Fiscalía de Los Ángeles, en comparación al mismo período del año 2012 (92 denuncias en 2013 versus 138 denuncias el año 2012), cifra de especial relevancia y que revirtió la tendencia al alza observada en este tipo de ilícito durante los últimos años en la zona (ver tabla 2).

TABLA N° 2.

Cuadro comparativo ingreso de denuncias por delito de abigeato Fiscalía Local de los Ángeles (meses febrero-julio 2012/2013).

Ingreso causas	2012	2013	Variación %
Enero	18	20	+11,1%
Febrero	28	9	- 67,8%
Marzo	23	12	- 47,8%
Abril	21	14	- 33,3%
Mayo	26	19	- 27%
Junio	22	18	- 41%
Julio	30	25	- 20%
Agosto	28	25	-11,7%
Septiembre	27	24	-11,2%
Octubre	30	8	-73,4%
Noviembre	23	24	+4,2%
Diciembre	33	20	-39,4%
Total	309	218	- 29,45%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Apoyo a la Operación (SAO), Fiscalía de Chile.

En resumen, la constante revisión de nuestros procesos de trabajo, sumado a un espíritu innovador en sintonía con los permanentes cambios que vivimos como sociedad, nos han permitido desarrollar una metodología de trabajo integral e inclusiva, que en un plazo de dos años se ha consolidado como un real y significativo aporte a la gestión de la Fiscalía Regional del Biobío y que hoy, tras una serie de experiencias positivas permite disponer de una herramienta útil y eficaz, replicable a las distintas realidades socio-delictuales que enfrentan las 14 Fiscalías Locales y que permite responder de mejor manera, de acuerdo a los recursos humanos y técnicos disponibles, a las demandas de la comunidad.

CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

El presente artículo tiene como objeto de análisis el modelo de trabajo propiciado por la Fiscalía Regional del Biobío a través de los planes de persecución penal. En primer término, se presentarán el objetivo general y los objetivos específicos que guían la ejecución de cada una de estas iniciativas.

A continuación, se presentará el desarrollo de los aspectos considerados (metas, indicadores, modelo de gestión, beneficios, problemas u obstáculos, resultados y proceso de evaluación) en el proyecto realizado entre los meses de mayo y diciembre de 2013 por la Fiscalía Local de Concepción, destinado a potenciar la persecución penal de los delitos de robo en lugar no habitado registrados en el sector céntrico de la ciudad.

Objetivo general

Implementar planes de persecución penal focalizados, destinados a mejorar la capacidad investigativa y la efectividad de la acción penal ejercida por el Ministerio Público, en estrecha colaboración con los organismos auxiliares de la fiscalía, servicios públicos, organizaciones sociales y la comunidad afectada por alguna problemática delictual específica.

Objetivos específicos

- Potenciar la capacidad de análisis de información de los equipos de trabajo de la Fiscalía Regional y las Fiscalías Locales del Biobío.
- Diversificar la metodología de persecución penal ejercida por las Fiscalías Locales del Biobío.
- Mejorar la capacidad de planificación, coordinación y gestión de las fiscalías locales, en su relación con las policías, instituciones públicas y/o privadas y la comunidad que habita en sus respectivas jurisdicciones.
- Posicionar el trabajo y rol que la institución cumple en el ejercicio de la persecución penal ante la ciudadanía, en concordancia con los lineamientos estratégicos diseñados por el Ministerio Público en materia de acercamiento con la comunidad.

Metas del proyecto

- Desarrollar capacidad de análisis para identificar factores criminógenos asociados a la problemática delictual en estudio (principalmente el robo en locales y oficinas comerciales en el sector céntrico de la ciudad de Concepción) y a la individualización de sujetos asociados a la comisión de los delitos.
- Mejorar la efectividad de la persecución penal desarrollada en contra de los individuos implicados en los ilícitos.
- Disminuir la cantidad de delitos de robo en lugar no habitado en el sector céntrico de la comuna de Concepción.
- Potenciar el trabajo focalizado con los equipos policiales en función de los objetivos del proyecto, en conjunto con el equipo de la unidad de delitos contra la propiedad de la Fiscalía Local y generar instancias de comunicación y coordinación entre la Fiscalía de Concepción y las organizaciones sociales vinculadas a la problemática delictual.

Indicadores

- Elaboración de una base de datos y sistematización de antecedentes asociados al robo en lugar no habitado en el sector céntrico de la comuna de Concepción.
- Individualizar y cuantificar el número de sujetos detenidos por este tipo de delitos en el período de tiempo y espacio geográfico delimitado para la implementación del proyecto.
- Disminuir la cantidad de delitos de robo en lugar no habitado en el perímetro y el período de tiempo contemplado para la implementación del proyecto (segundo semestre 2013), en comparación al mismo período del año 2012.

MODELO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y HERRAMIENTAS EMPLEADAS

Las fuentes de datos utilizadas para el análisis y resultados del proyecto son:

- Los registros o denuncias de delitos: Para la elaboración del diagnóstico, (ya que entregan información sobre factores que permiten identificar el tipo de delito a abordar y la zona geográfica contemplada en

el alcance) y posteriormente para relacionar antecedentes y confirmar/rechazar hipótesis que surgían durante el proceso de investigación y análisis delictivo.

- Las aprehensiones: La detención de imputados entrega antecedentes claves para relacionar hechos y participantes en diferentes delitos. Para la interpretación de los datos, se utilizan fundamentalmente tasas y medidas de tendencia central, como el rango (Fundación Paz Ciudadana, 2010), utilizado para la identificación de posibles patrones asociados a la ocurrencia de delitos. Por ejemplo, rangos de tiempo para determinar horarios en que ocurrían los delitos, y las tasas, para identificar proporciones de algunas variables sobre otras asociadas a la ocurrencia de los delitos y confirmar y/o descartar hipótesis investigativas o de análisis delictual.
- Las instancias de comunicación y difusión: Incorporan la sistematización de reuniones con instituciones y organizaciones que participan del proyecto, ya sea en el ámbito interno o externo.

En una primera etapa (mayo-junio de 2013) el equipo de apoyo de la Fiscalía Regional solicita un levantamiento de información a la unidad de gestión e informática (UGI), con el objeto de identificar las causas vigentes por el delito de robo en lugar no habitado registrados durante el segundo semestre de 2012 en el sector céntrico de Concepción, considerando el perímetro comprendidos por las siguientes calles:

- Prat, Serrano, Salas, Angol, Lincoyán, Rengo, Caupolicán, Aníbal Pinto, Colo Colo, Castellón, Tucapel, Ormpello, Ongolmo y Paicaví.
- Víctor Lamas, Chacabuco, Cochrane, San Martín, O'Higgins, Barros Arana, Freire, Maipú y Los Carrera.

El levantamiento de información permitió obtener un universo de 80 causas, tras lo cual se elaboró una base de datos (ver tabla 3), con la información aportada en cada una de ellas, desarrollando un trabajo de análisis y cruce de información relevante, al que se incorporaron datos del primer semestre de 2013.

Lo anterior permitió identificar diversos *modus operandi* e individualizar a un número acotado de sujetos detenidos en flagrancia por su participación en este tipo de delitos.

Cabe consignar que por la pena asignada al delito y el grado de desarrollo de los mismos, la gran mayoría de ellos se mantenía en libertad, detectándose algunos casos de reincidencia en delitos de la misma especie durante el citado período, obteniendo un listado final compuesto por 42 imputados, todos ellos asociados a delitos de robo en lugar no habitado (básicamente oficinas y locales comerciales) en el sector céntrico de la ciudad.

TABLA N° 3.

Extracto de base de datos utilizada para sistematizar información relacionada con la implementación del proyecto.

RUC	PARTE	FECHA Y HORA	VÍCTIMA	DIRECCIÓN DELITO	TIPO DE LOCAL	VÍA DE ACCESO
1210020685-2	Querrella JG	11-06-2012; 20:30	Daniel XXX	Freire XXX	Máquinas de juego	Libre, interior local.
1200744258-9	8939, 1° COM.	25-07-2012; 20:30	María XXX	Aníbal Pinto/Heras	Spa XXX	Libre, interior local.
1210026175-6	10859, 1° COM	06-09-2012; 16:15	Junta XXX	Orompello XXX	Oficina Pública	Imputados escalaron reja antejardín y forzaron ventana interior.
1200906727-0	10934, 1°COM	08-09-2012; 07:00	Tienda XXX	Castellón XXX	Multitienda XXX	Forado en techo de oficina del sexto piso
1200309896-6	11016, 1°COM	08-09-2012; 13:30	Luz XXX	O'Higgins XXX	Local comercial XXX	Forzaron vías de acceso
1200921319-6	11106, 1°COM	11-09-2012; 23:45	Justo XXX	Los Carrera XXX	Supermercado XXX	Puerta de acceso principal del local
1210028052-1	Querrella JG	23-08-2012; 10:30	Supermercado	Chacabuco XX	Supermercado	Libre, bodega del recinto.
1200970098-4	11762;1°COM.	27-09-2012; 14:00	Valentina XXX	Universidad XXX, sede XXX.	Establecimiento Educativo	Libre, sector casilleros.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), Fiscalía de Chile.

A partir del 1 de junio de 2013 se inició la implementación de la segunda etapa del plan. En su fase operativa, previa coordinación entre el equipo de la Fiscalía Local (Fiscal jefe, fiscal adjunto de la unidad de delitos contra la propiedad y personal administrativo), y un grupo multidisciplinario de la Fiscalía Regional (Unidad de gestión e informática, asesoría jurídica, asesoría comunicacional), para monitorear el avance de las causas desarrolladas en contra de cada uno de los imputados y detectar eventuales detenciones por este u otro tipo de delitos con el objeto de asegurar su eventual privación de libertad, labor que se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 2013.

En esta fase, también se desarrollaron reuniones de coordinación con la jefatura de la primera comisaría de Carabineros de Concepción y la sección de investigaciones policiales (SIP), a quienes se presentaron los objetivos del proyecto, reiterándose las instrucciones impartidas para la recepción de denuncias y el trabajo del sitio del suceso relacionado con la investigación de estos delitos.

Junto con ello, y como parte de la tercera etapa de trabajo, se realizaron a mediados de julio los primeros acercamientos con la Cámara de Comercio local y se presentaron los resultados del análisis desarrollado previamente en el marco del plan. En este sentido, se les dio a conocer información relacionada con el *modus operandi* registrado en los delitos, con antecedentes sobre los horarios en que se cometían los robos, las calles afectadas por delitos de mayor complejidad, las vías de ingreso a los recintos afectados, la ausencia o existencia de medidas de seguridad, los tipos de locales comerciales más vulnerados, identificación de imputados reincidentes, etc.

La entrega de este tipo de antecedentes mediante reuniones y contactos que se mantuvieron hasta el mes de diciembre fue ampliamente valorada por las agrupaciones de comerciantes, quienes a su vez transmitieron dicha información a sus respectivos asociados con el objeto de retroalimentarlos respecto a una problemática que los afectaba directamente, y disponer de eventuales mejoras en las medidas de resguardo y vigilancia de los locales comerciales y las medidas que estimaran pertinentes para mejorar la acción preventiva de carabineros en los horarios y sectores de mayor peligrosidad en el sector céntrico de la ciudad.

Entre los meses de julio y diciembre, en forma paralela a las reuniones de coordinación desarrolladas con la policía y agrupaciones de comerciantes, se realizó una labor de monitoreo de los controles de detención desarrollados en los distintos juzgados de garantía de la jurisdicción de la Fiscalía Local de Concepción (Juzgados de Chiguayante, San Pedro de la Paz y Concepción), con el objeto de revisar la situación de los 42 imputados identificados en la etapa anterior del proyecto.

Junto con ello, se desarrollaron los procesos judiciales en contra de los distintos imputados, principalmente a través de juicios simplificados, los que fueron arrojando condenas efectivas (privación de libertad), que en muchos casos originaron el incumplimiento de los fallos por parte de los sentenciados, la mayoría de los cuales contaba con antecedentes penales.

El trabajo de monitoreo y revisión de sus casos permitió precisar las respectivas órdenes de detención surgidas durante el período de implementación del plan, por el incumplimiento de dichas condenas o, en algunos casos, por su participación en otros delitos, información que fue canalizada a través de la unidad de delitos contra la propiedad, para su debido diligenciamiento por parte de Carabineros de Chile.

A comienzos de octubre, como parte de la cuarta etapa del proyecto, se realizaron mediciones de la cantidad de denuncias ingresadas por el delito en cuestión en el perímetro considerado en el plan, al término del primer trimestre de implementación del proyecto (julio, agosto y septiembre de 2013), la que arrojó una baja del 20,7% respecto al mismo período del 2012. Dicha medición se repitió al término del segundo semestre de 2013, obteniendo un descenso final del 19,7% en relación al segundo semestre del año 2012. En ambos casos, se dieron a conocer los resultados obtenidos en el marco del proyecto a través de los principales medios de comunicación de la zona, instancias en las cuales las agrupaciones de comerciantes de la ciudad destacaron y valoraron ampliamente el trabajo desarrollado por la fiscalía.

Por último, a fines de diciembre de 2013 y comienzos de enero de 2014 se realizaron los recuentos y revisión final de los resultados obtenidos en base a los objetivos planteados en el plan, específicamente con las estadísticas asociadas al ingreso de denuncias por el delito de robo en lugar no habitado en el perímetro comprendido en el proyecto, la situación judicial de los imputados individualizados en el marco del plan y las actividades de difusión y cobertura mediática obtenida.

BENEFICIOS Y ALCANCES DEL PROYECTO

Los beneficios y beneficiarios del proyecto se agrupan en directos e indirectos, de la siguiente forma:

Beneficios directos

- Identificación de *modus operandi*, sectores afectados y sujetos involucrados en delitos de robo a locales y oficinas comerciales en el sector céntrico de Concepción.
- Establecimiento de una metodología de trabajo coordinada entre el equipo de trabajo de la Fiscalía Local, con el apoyo de la Fiscalía Regional, para el monitoreo y seguimiento de las causas e imputados implicados en el plan.
- El inédito acercamiento con representantes de la Cámara de Comercio de Concepción, a quienes se mantuvo permanentemente informados sobre los alcances y avances de las distintas etapas de implementación del proyecto por medio de diversas reuniones de coordinación.

Beneficios indirectos

- La aplicación del modelo de trabajo desarrollado en el proyecto, el cual puede ser utilizado para optimizar la persecución penal de otros tipos de delitos en el marco del ámbito de gestión de la Fiscalía Local de Concepción.
- La positiva recepción de la Cámara de Comercio de Concepción a este inédito acercamiento por parte de la Fiscalía Local para abordar una problemática delictual que afectaba a sus asociados desde hace varios años a la fecha.
- La difusión de los resultados del proyecto por parte de los medios de comunicación locales, en que se destacó el trabajo coordinado entre la Fiscalía y la comunidad y la disminución de la tasa de denuncias por los robos en locales comerciales en el sector céntrico de la ciudad, revirtiendo la tendencia de años anteriores y otorgando una mayor sensación de seguridad a los comerciantes locales y a la ciudadanía en general.

Beneficiarios directos

- Los comerciantes, especialmente minoristas, que desarrollan su actividad en el perímetro céntrico de la ciudad de Concepción, representados a su vez por la directiva de la Cámara de Comercio local, entidad que durante los últimos años había expresado públicos llamados a las diversas autoridades para abordar la problemática asociada al robo de sus locales comerciales, sin lograr mayores resultados.

Beneficiarios indirectos

- Integrantes de los equipos de trabajo de la Fiscalía Regional y la Fiscalía Local, quienes a través de este proyecto pueden desarrollar capacidades más allá de sus funciones habituales, junto a la posibilidad de participar de instancias de coordinación y retroalimentación con instituciones y organizaciones externas, como las policías y agrupaciones de comerciantes de Concepción.
- Los habitantes de Concepción, ya que la baja de las denuncias registradas en el marco del proyecto constituye un indicador de una menor cantidad de delitos perpetrados en el sector céntrico de la comuna, factor que incide en una mejor percepción de la seguridad ciudadana en dicho lugar.

PARTICIPACIÓN DE BENEFICIARIOS Y ANALISTAS

Beneficiarios

- A través de la difusión, por medio de sus asociados, de los alcances y objetivos del trabajo desarrollado por la Fiscalía.
- Por medio de la retroalimentación de información proveniente de la misma agrupación de comerciantes, quienes daban cuenta de la efectividad del proyecto o aportaban antecedentes, por ejemplo, sobre la movilidad de algunos grupos de delincuentes, fuera del perímetro de acción considerado en el plan.

Analistas

- Identificación del problema delictual y la delimitación de las variables (períodos de tiempo y espacio geográfico) a considerar para individualizar las causas contempladas para el plan.

- Desarrollo de una base de información y el posterior análisis y cruce de información relacionados con la fase preliminar de cada proyecto.
- Elaboración de informes con los resultados del análisis y cruce de información y del monitoreo y revisión de los antecedentes que surgen en el marco de la implementación del plan, en coordinación con los respectivos equipos de apoyo (Fiscalía Regional y Fiscalía Local).

PRINCIPALES PROBLEMAS ENFRENTADOS

- Carencia de recursos humanos y tecnológicos en la Fiscalía para afrontar la implementación del proyecto, cuyos requerimientos fueron absorbidos por el personal de la Fiscalía Local y Fiscalía Regional de manera adicional a sus respectivas funciones y cargas de trabajo.
- Visión de tipo casuística del procesamiento de información y sistemas de trabajo de la Fiscalía Local, que dificultó en una primera instancia el tratamiento de carácter sistémico o integral que se buscaba otorgar a la problemática delictual en estudio.
- Dificultad para coordinar la agenda y tiempos de trabajo del fiscal jefe, fiscal adjunto, equipos policiales y miembros de la directiva de la Cámara de Comercio, factor que atentó contra el debido cumplimiento de las reuniones y actividades de coordinación diseñadas originalmente en el cronograma de trabajo del proyecto.

PROCESOS DETERMINANTES PARA EL ANÁLISIS CRIMINAL

- Definición de tipos de delitos específicos y períodos de tiempo y espacios geográficos determinados para abordar el análisis de una problemática delictual.
- Elaboración de bases de datos que permitan registrar la información y antecedentes asociados al ilícito en estudio, visualizando el fenómeno delictual en su conjunto, lo cual facilita la comprensión y conocimiento de los equipos de trabajo de la Fiscalía en relación a *modus operandi*, lugares afectados y delincuentes involucrados.
- Retroalimentación con los equipos de trabajo de la Fiscalía Local y los equipos policiales en base al trabajo de análisis y cruce de información.

PROCESO DE EVALUACIÓN Y RESULTADOS

Se obtuvo la condena de 25 sujetos individualizados en el contexto del plan, en el marco de procedimientos simplificados y orales, gran parte de ellos con cumplimiento de penas efectivas por la reiteración de delitos e incumplimiento de los fallos dictados en los procesos judiciales desarrollados en su contra (ver tabla 4).

- RUC: Rol Único de Causa; DNP: Decisión de No Perseverar; AP: Archivo Provisional; RPA: Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.

TABLA N° 4.

Listado abreviado³ y situación judicial de imputados identificados en el marco de proyecto (información actualizada al 15-05-2014).

N°	IMPUTADO	RUC	CONDENA
	Alarcón Ramírez XXXXX.	1210029315-1	- Condenado el 28-11-2013 en juicio abreviado, pena de 122 días, sin beneficios. - Actualmente en prisión preventiva tras ser formalizado en causa RUC 1410008719-8, por otro delito de robo en lugar no habitado, perpetrado al interior del perímetro comprendido en el proyecto.
2	Alarcón Ramírez XXXXX.	1210029315-1	Condenado el 25-07-2013 en juicio simplificado, pena de 122 días sin beneficios.
3	Araneda Ocampo XXXXX.	1210029315-1	Condenado el 30-05-2013, en juicio simplificado, pena de 122 días, sin beneficios.
4	A.I.O (menor 16 años).	1310016393-9	- Menor condenado en juicio simplificado el 25-06-2013, RPA, 30 días libertad asistida. - Menor actualmente con orden de detención pendiente en causa RUC 1310017497-3, por delito de robo con violencia, perpetrado al interior del perímetro comprendido en el proyecto, condenado a seis meses de internación en régimen cerrado.
5	Ávila Marambio XXXXX.	- 1310011672-8 - 1310016516-8	- Condenado el 25-07-2013 en juicio simplificado, pena de 41 días, sin beneficios. - Condenado el 22-11-2013 en juicio ordinario, pena de 3 años y un día, sin beneficios.
6	Baquedano Contreras XXXXX.	1310003607-4	- Condenado el 04-07-2013 en juicio abreviado, pena de 61 días, sin beneficios. - Actualmente cumpliendo condena efectiva de 541 días dictada en juicio oral por causa RUC 1310010310-3, por robo por sorpresa perpetrado al interior del perímetro comprendido en el proyecto.
7	Barra Sanhueza XXXXX.	1210031789-1	DNP
8	Bastías Cisternas XXXXX.	1210031789-1	DNP
9	Bórquez Torres XXXXX.	1210037152-7	- Condenado el 29-10-2013 en juicio abreviado, pena de 761 días, sin beneficios.
10	Cáceres Rojas XXXXX.	1310014265-6	- Condenado el 15-05-2013 en juicio simplificado, pena de 60 días, sin beneficios. - Sujeto actualmente en prisión preventiva en causa RUC 1400425099-1, por delito de robo en lugar no habitado en la comuna de Talcahuano.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), Fiscalía de Chile.

Durante el segundo semestre de 2013 se registró un significativo descenso de 19,7% en la cantidad de denuncias por robos en lugar no habitado en el perímetro del centro de Concepción considerado en el plan, en comparación al mismo período del año 2012, las que bajaron de 247 denuncias durante el segundo semestre 2012 a 201 denuncias en el segundo semestre 2013 (ver tabla 5).

3- La tabla 4 muestra sólo nueve (09) casos de los 25 mencionados.

TABLA N° 5.

Ingreso de denuncias por delito de robo en lugar no habitado en perímetro comprendido en el proyecto, 2° semestre 2012 y 2° semestre 2013.

FL Concepción														
Robos en Lugar No habitado														
II Sem. 2012 - Diciembre 2013														
CALLE	2012						Total 2012							Total 2013
	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic		Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
ENTRE PRAT Y PAICAVI														
ARTURO PRAT	1		1	1	2	3	8		2	1	2		5	
SERRANO	1	1	2	2			6		2		2		5	
SALAS	2	2			1	1	6		1		1	4	9	
ANGOL		2	1	2		2	7	1		1	2	1	5	
LINCOYAN	2	2	1	1	1		7	1	2	1	1	2	9	
RENGO	2		1	2		2	7	1		5	1	3	12	
CAUPOLICAN		2	2	2	1		7	1	2			1	6	
ANIBAL PINTO	6		3	1	1		11	2		2	1	3	8	
COLO COLO	2	2	1	1	1		7		2	1		2	5	
CASTELLON	2	3	1			1	7	1	1		2		4	
TUCAPEL	2	1	1	1	2	3	10	4		1			7	
OROMPELLO	2		1				3	1		2		1	4	
ONGOLMO	1			1	2	1	5	1	2		3	1	9	
PAICAVI		1	2		1	1	5			1		2	3	
ENTRE VICTOR LAMAS Y LOS CARRERA														
VICTOR LAMAS	1		1		5	2	9			2	1	3	7	
CHACABUCO	4	2	3	1	4	3	17	2	3	3	4	8	22	
COCHRANE	3	2		2			7	4		2	4	1	12	
SAN MARTIN	4	5	1	4	2	4	20	1	2	6	1	1	11	
O'HIGGINS	7	2	10	5	1	1	26	1		1	4	3	10	
BÁRROS ARANA	6	5	4	6	6	6	33	3	2	7	4	1	19	
FREIRE	1	1	4	4	1		11	2			2	2	8	
MAIPU	3	5		6	2	2	18	1	2		1	2	10	
LOS CARRERA	1		3	3	3		10	2	4		1	3	11	
	53	38	43	45	36	32	247	29	27	36	37	44	201	
	247							201						

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), Fiscalía de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

Bruce, C. (2013). Personas, lugares, patrones y problemas. Sintetizando las mejores prácticas del análisis delictual. En Varela, F. *Buenas Prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Fundación Paz Ciudadana. (2010). *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*. (pp.81-110, pp.133-144). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, 2010.

Fundación Paz Ciudadana. (2014). Estadística comunal del Índice Paz Ciudadana – Adimark GfK 2013. [presentación powerpoint] Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Fundación Paz Ciudadana. (2013). *Balance de la delincuencia 2012*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Fundación Paz Ciudadana. (2014). *Estadística comunal del Índice Paz Ciudadana – Adimark GfK 2013*. [presentación powerpoint] Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Fundación Paz Ciudadana. (2014). *Índice Paz Ciudadana – Adimark GfK: Series de datos para comunas del país 2000 – 2013*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Ministerio de Justicia (Chile). (2010). *A 10 años de la Reforma Procesal Penal: los desafíos del nuevo sistema penal*. Santiago, Chile: Ministerio de Justicia.

Ministerio Público (Chile). (2009). *Plan estratégico Ministerio Público 2009-2015*. Santiago, Chile: Ministerio Público.

Sepúlveda, M. (2010). Análisis delictual: conceptos básicos. En Fundación Paz Ciudadana. *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*. (pp.57-79). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Tudela, P., ed. (2012). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2012*. (pp.113-128). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Varela, F. ed. (2013). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. (pp. 6-15, 16-27). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

EL REGISTRO DE FEMICIDIO DEL MINISTERIO PÚBLICO: **HERRAMIENTA DE ANÁLISIS PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

*Juan Huambachano Carbajal*¹
Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, Perú

INTRODUCCIÓN

El femicidio constituye una de las manifestaciones más extremas de violencia contra la mujer, ya que implica la privación de su vida. Sin embargo, hasta antes de febrero de 2009 en Perú no existía información oficial ni verificable -ni menos contrastable- sobre la incidencia del femicidio (homicidio por razones de género). A lo anterior se suma la invisibilización de su relación con la violencia familiar. Por ello los fiscales no dan prioridad a la efectividad de las medidas que se dictan en casos de violencia familiar ni se aceleran las investigaciones de los homicidios por razones de género, ya que eran considerados como un homicidio en general.

Ante esta falta de datos oficiales, el Ministerio Público creó el Registro de Femicidio, a cargo del Observatorio de Criminalidad, constituyéndose como el primer registro oficial en el Perú y el primero de este tipo en un Ministerio Público.

Este registro recoge información reportada por los fiscales penales, mixtos y de familia a nivel nacional sobre los casos de femicidio, tentativa de femicidio y los antecedentes de violencia familiar de las víctimas. Estos datos son presentados en comparación con aquellos que corresponden a los homicidios de hombres, a fin de demostrar que un porcentaje importante de mujeres muere en circunstancias en las que no mueren estos últimos. Además, se ofrece información de las víctimas de femicidio que presentaron denuncias por violencia familiar antes de ser asesinadas, lo cual constituye una alerta sobre el riesgo que afrontan algunas mujeres inmersas en contextos de violencia.

Lo anterior constituye un referente importante para el diseño, implementación y evaluación de políticas orientadas a la eliminación de la violencia contra la mujer. Por ejemplo, ha posibilitado la sustentación de la adopción de medidas para mejorar la intervención del Ministerio Público en materia de violencia familiar y, de esta forma, evitar que las mujeres mueran a pesar de haber denunciado este tipo de violencia.

El año 2012, el Observatorio de Criminalidad realizó una revisión de los casos de violencia familiar registrados por el Ministerio Público durante el período 2005-2011, a fin de identificar a las mujeres que presentaron el mayor número de denuncias contra el mismo agresor hombre, con el propósito de elaborar un registro de víctimas en riesgo de femicidio o tentativa de femicidio, para que se adopten las medidas de protección en su favor.

Cabe señalar, que este registro ha sido asumido por la Fiscalía de la Nación como una política institucional del Ministerio Público y cuenta con el apoyo de los fiscales a nivel nacional, quienes han remitido reportes, contribuyendo a mejorar el procedimiento de registro y el otorgamiento de medidas de protección a favor de las víctimas. No obstante, se han presentado dificultades en la implementación del mismo, tales como las limitaciones logísticas para la comunicación con determinadas zonas en el interior del

1- Av. Abancay, cuadra 5 s/n, piso 11, Cercado de Lima, Perú. Teléfono: (051-1) 208-5555 (6820). E-mail: jhuambachano@mpfn.gob.pe

país, la sobrecarga de trabajo de los operadores de justicia, la rotación e incorporación de nuevos recursos humanos y la sensibilización sobre la problemática, entre otras.

Producto del mencionado Registro de Femicidio, el Ministerio Público ha reportado a diciembre de 2013, que en los últimos cinco años han sido asesinadas 620 mujeres en un contexto de femicidio (2009-2013), de las cuales el 88,4% fue asesinada por su pareja, ex pareja o familiar (femicidio íntimo); mientras que el 11,6% fue asesinada por un conocido o desconocido (femicidio no íntimo). (Ministerio Público. Observatorio de Criminalidad, 2014).

En relación a las edades de la víctimas, el 53,5% corresponde a mujeres entre 18 a 34 años; el 17,7% entre 35 a 44 años y el 13,4% mayores de 44 años. Cabe resaltar que en dicho período, fueron reportadas 95 víctimas menores de 18 años que equivalen al 15,3% del total.

Las cifras del Observatorio de Criminalidad indican que el 75% de los femicidios fue presuntamente cometido por la pareja o ex pareja (conviviente, esposo, enamorado, ex conviviente, pareja sentimental, etc.), el 13,4% por algún familiar (hijo, cuñado, yerno, etc.), el 6,1% por un conocido (amigo, persona que conoció en una reunión social, etc.), el 4,2% por un desconocido que atacó sexualmente a la víctima y el 1,3% restante fue presuntamente cometido por el cliente de una trabajadora sexual.

La información generada por el Registro de Femicidio ha sido difundida a nivel nacional e internacional a través de publicaciones especializadas y de artículos publicados en los boletines del Observatorio de Criminalidad y en la página web del Ministerio Público, así como en reportajes y entrevistas difundidas en diversos medios de comunicación.

BASES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

El Perú, al ser una sociedad con características machistas y con una larga tradición de violencia de género, crea un clima propicio para el desarrollo de actitudes violentas que en muchos casos pueden terminar con la muerte de una mujer. Esta violencia representa una violación a los derechos y configura el principal obstáculo para lograr una sociedad igualitaria y democrática. La violencia doméstica, entonces, es un fenómeno multidimensional, variado y dinámico (Jiménez y Medina, 2010).

Estas consideraciones sociales han motivado al Ministerio Público a sistematizar información a nivel nacional y crear el Registro de Femicidio para contar con una herramienta que proporcione cifras oficiales y de calidad y que permita obtener datos válidos. La intención es poseer una herramienta estadística y contribuir a la prevención de futuros casos de femicidio en el Perú, contrastando la información con las denuncias de violencia familiar o lesiones en cualquiera de sus modalidades.

Las consecuencias de la violencia contra la mujer no sólo se traducen en las lesiones físicas o psicológicas que presentan las víctimas, sino que involucran el daño ocasionado a personas de su entorno y a la sociedad que se ve privada de la capacidad y aportes que estas mujeres pueden brindar (Defensoría del Pueblo, 2010).

En relación al concepto, las expresiones femicidio y feminicidio provienen de la palabra inglesa *femicide*, expresión desarrollada inicialmente en el área de los estudios de género y la sociología por Diana Russell y Jane Caputi a principios de la década de 1990.

Las autoras conceptualizaron *femicide* como la muerte de mujeres a manos de hombres, motivada por el odio, desprecio, placer o sentido de propiedad sobre la mujer (Caputi y Russell, 1990). El femicidio representa una amplia variedad de abusos verbales y físicos, tales como violación, tortura, esclavitud

sexual (particularmente por prostitución), abuso sexual infantil incestuoso o extra-familiar, golpizas físicas y emocionales, acoso sexual (por teléfono, en las calles, en la oficina y en el aula), mutilación genital, operaciones ginecológicas innecesarias, heterosexualidad forzada, esterilización forzada, maternidad forzada, psicocirugía, negación de comida para mujeres en algunas culturas, cirugía plástica, y otras mutilaciones en nombre del embellecimiento (Radford y Russell, 1992).

Evidentemente, no todo homicidio de mujeres es un femicidio, por ello es importante tener claridad sobre el concepto de femicidio y sus tipos: íntimo, no íntimo y por conexión.

El primero, alude a los asesinatos cometidos por hombres con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de convivencia o afines a éstas; mientras que el segundo hace referencia a aquellos cometidos por hombres con quienes la víctima no tenía dichas relaciones y que frecuentemente involucran un ataque sexual previo, por lo que también es denominado femicidio sexual (Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual y Corporación La Morada, 2004). Por último, el femicidio por conexión "hace referencia a las mujeres que fueron asesinadas 'en la línea de fuego' de un hombre tratando de matar a una mujer. Este es el caso de mujeres parientes, niñas u otras mujeres que trataron de intervenir o que simplemente fueron atrapadas en la acción del feminicida (Villanueva y Huambachano, 2009).

La violencia de los hombres contra su pareja mujer en el contexto familiar, se relaciona con un sistema de creencias sociales rígidas, en relación a los roles y asentado en motivaciones de control y poder. Sin embargo, la violencia de hombres contra mujeres en el contexto de las relaciones de pareja se caracteriza por la especificidad del vínculo y una dinámica particular, que genera un factor de comportamiento específico y característico, basado en la búsqueda del dominio y control, que va estableciendo una dinámica de abuso al interior de la pareja (Morales et al., 2012).

La violencia familiar y social no puede permanecer oculta a los ciudadanos e instituciones, dada la gravedad de sus consecuencias en la familia y en el desarrollo de una sociedad. Por ello, se ha hecho necesario contar con una herramienta que ayude a conocer la magnitud del problema.

En este sentido, el registro contabiliza por separado los casos de homicidio de mujeres y de hombres y realiza un análisis comparativo entre estos datos, permitiendo verificar el porcentaje de víctimas de femicidio que presentó previamente una o más denuncias por violencia familiar. En esta línea, y como respuesta del Ministerio Público basada en la información antes mencionada, se elabora un registro de víctimas en riesgo de femicidio o tentativa de femicidio.

Helms (2013), señala que pronosticar es lo que la mayoría de analistas quiere de un análisis. Si bien pronosticar es arriesgado porque nadie puede leer el futuro, estudiar cuidadosamente lo que se conoce sobre el comportamiento criminal en delitos anteriores (analizar desplazamiento, tiempo y espacio, identificar grupo de potenciales víctimas, etc.) permite deducir futuras acciones de riesgo y comportamientos delictivos.

Es por ello que Ratcliffe (2008), señala que la capacidad de volver atrás y focalizar los riesgos y amenazas del lugar para evaluar el daño social que produce la criminalidad, puede permitir estrategias potenciales para prevenir un crimen, más que reaccionar ante un hecho que ya ocurrió.

La información oportuna y pertinente es absolutamente invaluable. Si se considera que el análisis delictual es un conjunto de procesos sistemáticos y analíticos, dirigidos a proporcionar información relacionada con los patrones de la delincuencia para ayudar al personal administrativo y operacional en la planificación de los recursos para prevenir la comisión de eventos delictivos (Bruce, 2010).

En este contexto, el registro de femicidio representa una fuente de información estadística, y constituye una herramienta de procesamiento, análisis y prevención de los futuros eventos delictivos. En consecuencia, para eliminar los nexos existentes en la actividad criminal se deben identificar las siguientes variables: personas, lugares, patrones y problemas.

El primero se refiere a organizaciones delictivas, infractores reincidentes, víctimas reincidentes o cualquier otro sujeto responsable de ocupar tiempos y esfuerzos importantes de las instituciones (Bruce, 2013). El registro identifica a los presuntos victimarios por medio de las denuncias interpuestas por femicidio, lesiones o violencia familiar en su contra y a la víctima de femicidio.

En segundo lugar, se procede a identificar los lugares, que representan las zonas de alto riesgo (distrito fiscal, provincia y distrito geográfico), y que son denominados así por su alta incidencia en la comisión de determinados hechos delictivos, como por ejemplo, una provincia que presenta un alto registro de denuncias por violencia familiar o femicidio.

El tercer punto, es la identificación de los patrones, los cuales describen dos o más delitos que comparten características comunes. Estos, generalmente son de corto plazo y se pueden organizar según infractor, lugar de los hechos, modalidades, etc.

Finalmente, se analizan los problemas, asociados a la respuesta institucional y sectorial, a fin de identificar acciones de mejora.

CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

El Registro de Femicidio del Ministerio Público se encuentra a cargo del Observatorio de Criminalidad y fue creado por la necesidad de contar con información oficial y confiable que sustente el diseño e implementación de políticas que contribuyan a prevenir, investigar y sancionar los casos de femicidio y tentativa de femicidio.

El Registro contabiliza además de los casos de homicidios de mujeres, los casos de homicidio de hombres y realiza un análisis comparativo y permite verificar qué porcentaje de víctimas de femicidio presentó una o más denuncias por violencia familiar antes de ser asesinada.

Ello, ha logrado la adopción de medidas para mejorar la respuesta del Ministerio Público en materia de violencia familiar, entre las cuales se cuenta la creación de un registro de víctimas en riesgo de femicidio o su tentativa. Esta experiencia se enmarca dentro del análisis del delito, con la finalidad de producir información que permita distribuir eficientemente recursos y prevenir la ocurrencia de hechos similares a través de alertas para asegurar la protección de potenciales víctimas.

Objetivo general

Lograr que el Ministerio Público cuente con información confiable, verificable y comparable sobre los casos de femicidio, tentativa de femicidio y su relación con la violencia familiar, a fin de contribuir al diseño, implementación y evaluación de acciones que incidan en la prevención, persecución y protección de víctimas.

Objetivos específicos

- Aportar información confiable que permita visualizar la magnitud y características del femicidio y tentativa de femicidio, y sensibilizar a los fiscales e instituciones del Estado sobre este problema.
- Mostrar datos que permitan apreciar el vínculo entre la violencia familiar, el femicidio y la tentativa de femicidio.

Metas

CUADRO N° 1.

Metas y estrategias diferenciadas.

N°	Metas	Estrategias diferenciadas
1	Registro del 100% de los femicidios y tentativas de femicidios ocurridos en el Perú.	Registrar casos de femicidio con carpeta fiscal completa. Registrar casos de tentativas de femicidio con seguimiento específico y monitoreo de resultados. Actualizar la base de datos con las investigaciones fiscales.
2	Registro del 75% de casos de violencia familiar en potencial riesgo de ocurrencia de femicidios (para la generación de alertas de prevención)	Actualizar la base de datos de violencia familiar para la generación de alertas tempranas. Realizar investigaciones cualitativas al respecto de las denuncias presentadas por víctimas de violencia familiar.

Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público

Indicadores

CUADRO N° 2.

Indicadores y medios de verificación.

N°	Indicaciones	Medios de Verificación
1	Número de víctimas de femicidio registradas de acuerdo a datos de caracterización criminológica (víctima, presunto victimario y hecho).	Carpetas fiscales con dictámenes y disposiciones que sustenten la investigación. Documentos adicionales que sustenten la condición de la víctima y su historial de violencia (denuncias por violencia familiar).
2	Número de mujeres víctimas de violencia en potencial riesgo de ocurrencia de femicidios registrados (denuncias previas por tentativa de femicidio, violencia familiar, entre otras).	Víctimas con denuncias reiteradas por violencia familiar. Casos formalizados por tentativa de femicidio y violencia familiar que han sido derivados a la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos, UDAVIT.

Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público

MODELO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS

El Registro de Femicidio vincula las funciones del Ministerio Público con la obligación de combatir la violencia contra la mujer. Para ello recolecta, procesa, analiza, difunde y monitorea información sobre femicidio, tentativa de femicidio y víctimas en riesgo de los casos antes mencionados. Esta información incluye el perfil de la víctima y del presunto victimario, las características de la comisión del delito y la respuesta institucional frente a esta problemática.

Este Registro contabiliza por separado, los casos de homicidio de mujeres y de hombres y realiza un análisis comparativo entre estos datos. Además, distingue entre los casos de femicidio y las muertes de mujeres producidas en otras circunstancias.

A partir de ello, y con el fin de comprender mejor el contexto en el cual fue cometido el femicidio, se ha realizado un análisis cualitativo, habiéndose logrado georeferenciar con tecnología Global Positioning System (GPS) los domicilios de algunas víctimas, realizando entrevistas a sus familiares para analizar las presuntas causas de este delito y se verifica si las víctimas de femicidio presentaron una o más denuncias por violencia familiar antes de ser asesinadas, analizando el tiempo que transcurrió entre el inicio de la denuncia, la muerte de la víctima y el tipo de medida de protección otorgada a su favor.

Etapas de implementación del Registro de Femicidio del Ministerio Público

El Registro de Femicidio se encuentra en funcionamiento desde febrero de 2009. No obstante, su implementación requirió la realización de un conjunto de actividades preparatorias iniciadas desde julio de 2008, conforme las siguientes etapas:

Etapas de planeamiento

- Se inició con la búsqueda bibliográfica de información nacional e internacional especializada sobre femicidio, tentativa de femicidio y violencia familiar, para luego analizar algunas investigaciones fiscales y judiciales sobre homicidio de mujeres (carpetas fiscales y expedientes).
- Revisión de las bases de datos del Ministerio Público, identificándose que en estas bases no se consignaban datos relevantes sobre el vínculo entre la víctima y el presunto victimario ni las circunstancias en que ocurrían estos los homicidios.
- Elaboración de un perfil de proyecto, el cual incluyó la conceptualización del femicidio, la delimitación de la información y los lineamientos básicos para la recolección, procesamiento, análisis, difusión y monitoreo de información sobre los homicidios por razones de género.

Etapas de organización

- Se expidió la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 216-2009-MP-FN del 20 de febrero de 2009 creando el Registro de Femicidio con su respectiva directiva (Directiva N° 002-2009-MP-FN), constituyéndose en el primer registro de carácter oficial en el Perú y el primero a cargo de un Ministerio Público en Latinoamérica. Dicha resolución disponía que los fiscales a nivel nacional reporten los casos de femicidio íntimo al Observatorio de Criminalidad.
- Elaboración de una base de datos diseñada específicamente para el registro de los casos de homicidio, femicidio y tentativa de femicidio. Cabe señalar que las investigaciones de los fiscales permiten diferenciar los casos de femicidio de aquellas muertes que se produjeron por causas naturales y suicidio.

- Capacitación a funcionarios del Observatorio de Criminalidad en el enfoque temático, proceso metodológico, uso del formato y manejo de la base de datos para la organización de equipos de trabajo con el fin de implementar el proceso metodológico.
- Difusión y sensibilización de los fiscales, a fin que reporten los casos de femicidio, lo cual incluyó la distribución de calcomanías y la habilitación de la línea telefónica gratuita (0-800-00-205) para que los fiscales, sobre todo aquellos cuyos despachos se encuentran en zonas alejadas, se comuniquen con el Observatorio de Criminalidad para reportar casos de femicidio.
- Plan de difusión de los principales resultados tanto en el ámbito nacional como internacional, a través de publicaciones, boletines y notas de prensa, coordinándose con la Gerencia Central de Imagen Institucional del Ministerio Público.

Etapa de implementación

- Registro de casos de femicidio íntimo con información proporcionada por los fiscales a nivel nacional. Dicha información permitió elaborar la primera publicación sobre homicidio y femicidio en el Perú (setiembre 2008 - junio 2009). Asimismo, el registro de los casos permitió identificar otras variables que no habían sido consideradas inicialmente.
- A los 9 meses de creado el Registro de Femicidio, se aprobó la Directiva N° 005-2009-MP-FN con el fin de regular la intervención de los fiscales de familia y mixtos en materia de violencia familiar y de género, la cual confiere al fiscal un rol proactivo para garantizar la efectividad de las medidas de protección dictadas a favor de la víctima. Asimismo, se aprobó la Resolución N° 1690-2009-MP-FN la cual aprobó la Directiva N° 006-2009-MP-FN que permitió ampliar el Registro de Femicidio a los casos en los cuales el victimario no tenía una relación de pareja o familiar con la víctima (femicidio no íntimo), así como los casos de tentativa de femicidio.
- Suscripción de un convenio de cooperación con la CEPAL, mediante el cual el Ministerio Público se comprometió a proporcionar información estadística sobre femicidio y denuncias de violencia familiar, violencia sexual y trata de personas.

Etapa de seguimiento y mejora del registro

- La información remitida por los fiscales sobre los casos de femicidio y tentativa de femicidio se analiza y publica en los boletines del Observatorio. Ello permite difundir las características de estos homicidios o tentativa de homicidios a nivel nacional e internacional.
- Identificación de los antecedentes de violencia familiar de las víctimas de femicidio. Permite analizar el tipo de medidas de protección otorgadas a las mismas y la efectividad que estas han tenido.
- La identificación de las mujeres que habían presentado un mayor número de denuncias por violencia familiar y el análisis realizado con la dinámica de femicidio, promovió la creación del Registro de Víctimas en Riesgo de Femicidio o Tentativa de Femicidio.

Procedimiento para el registro

Los fiscales constituyen la fuente principal de información del registro, debido a que ellos son los encargados de la investigación fiscal, sujetos a los plazos procesales según ley, informando al Observatorio, el cual es sustentado con una copia de las principales disposiciones fiscales, según corresponda.

Asimismo, el mencionado registro se adecua a los parámetros establecidos en el Sistema de Gestión de la Calidad del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, certificado bajo la Norma Internacional ISO 9001:2008, en el que se desarrollan cinco procesos para la gestión de información (recolección, procesamiento, análisis, comunicación/difusión y seguimiento/monitoreo):

Recolección

- Los fiscales reportan los casos de femicidio o tentativa de femicidio. La información es contrastada y complementada con los datos registrados en las bases de datos del Ministerio Público (Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal - SIATF y Sistema de Gestión Fiscal - SGF).
- Se realiza la búsqueda de los antecedentes por violencia familiar sólo en los casos de femicidio y tentativa de femicidio íntimos, solicitando los principales actuados a las fiscalías competentes (fiscalías de familia o mixtas). Los resultados de este proceso permiten generar, a manera de alerta, un registro de víctimas en riesgo de femicidio o tentativa de femicidio (mujeres con historial de violencia familiar, registro que considera a mujeres que presentaron más de cuatro denuncias por violencia familiar en el Ministerio Público).
- Se establece comunicación directa con los fiscales responsables de las investigaciones de femicidio o tentativa de femicidio a nivel nacional, a fin de recabar información actualizada y precisa del caso, según normativa vigente.

Proceso

- Se consolida la información de los casos, organizando una carpeta por cada uno de ellos, la cual incluye los siguientes documentos: disposiciones fiscales, noticias periodísticas, acta de levantamiento de cadáver, protocolo de necropsia, ficha del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (víctima y victimario), búsqueda de antecedentes en las bases de datos del Ministerio Público (SIATF y SGF) y ficha de seguimiento.
- Los casos son registrados en la base de datos denominada: Registro de Femicidio del Ministerio Público, según las variables del formato. Sólo se ingresan los casos en los cuales los fiscales, según los resultados de la investigación, confirman si es un femicidio o no², el cual está sustentado en una carpeta fiscal. Es preciso mencionar, que la tipificación de cada uno de los casos se enmarca en lo establecido en el Código Penal (tipo penal y marco doctrinal). Asimismo, se realiza el control de calidad del registro y se elaboran estadísticas (cuadros, gráficos, mapas, etc.).

2. En las bases de datos se registran todas las muertes comunicadas al Ministerio Público como presunto ilícito penal; sin embargo, a través de las diligencias dispuestas en el desarrollo de las investigaciones fiscales (que incluyen recepción de declaraciones, análisis y recojo de evidencias en la escena del crimen, emisión de protocolos de necropsias, pericias biológicas, patológicas, químicas, balísticas, etc.), se determina si éstas constituyen delitos o no. Vale decir, como consecuencia de la actuación fiscal, podría determinarse, por ejemplo, que una noticia criminal registrada inicialmente como presunto femicidio, al final de la investigación, se concluya que se trató de una muerte natural, suicidio u otra causa.

- Se revisa e integra información estratégica (insumos básicos para el análisis): cifras estadísticas sobre femicidio / tentativa de femicidio / violencia familiar, datos criminológicos (víctima, imputado y hechos), zonas de mayor incidencia delictiva (distrito fiscal, provincia o distrito geográfico), investigaciones vinculadas con la temática (buenas prácticas y evidencia científica), información normativa (sistematización jurídica) e información prospectiva (escenarios futuribles al 2021).

Análisis

- El equipo técnico del Observatorio de Criminalidad analiza todos los insumos básicos procesados en la etapa anterior, enfocando su análisis en las personas, lugares, patrones y problemas. La dinámica de trabajo se centra en debates multidisciplinares, concluyendo con un informe técnico que reúne datos relevantes, conclusiones y recomendaciones (producto básico). El objetivo es transformar el dato en información (análisis eficaz) y la información en conocimiento (comunicación de los resultados más relevantes para la toma de decisiones).

- El producto básico es analizado a nivel nacional con fiscales de diversas especialidades (prevención, familia o penal), a través del uso de la videoconferencia, con la finalidad de incorporar nuevos aportes, sugerencias y buenas prácticas para el análisis delictivo (producto intermedio).
- El producto intermedio es analizado con profesionales expertos en la temática (investigadores, catedráticos, fiscales, policías, etc.), con la finalidad de formular lineamientos de política institucional en el ámbito de la prevención, persecución del delito y protección de víctimas. El informe final es remitido al despacho de la Fiscalía de la Nación.

Comunicación y difusión

- Se publica la información sobre femicidio (formato físico y virtual)³, incluyendo el perfil de la víctima y del presunto victimario, las características de la comisión del delito, las denuncias por violencia familiar presentadas por la víctima y los antecedentes por violencia familiar.
- Se implementa una estrategia de difusión, a fin de garantizar que los fiscales accedan a la información disponible.

Seguimiento y monitoreo

- Los casos que son clasificados como posible femicidio o posible tentativa de femicidio, son monitoreados directamente por el Observatorio con las fiscalías responsables de la investigación a nivel nacional, ya que a través de las diligencias dispuestas por el fiscal, se determina si éstas constituyen femicidio o no, lo que permite actualizar las estadísticas.
- Comunicación a los distritos fiscales el Registro de Víctimas en Riesgo de Femicidio, a fin que los fiscales puedan realizar seguimiento de estos casos, adoptando medidas de protección en los casos que así lo requieran.
- Acorde con los lineamientos de política institucional planteados en el proceso de análisis (prevención, persecución del delito y protección de víctimas), se realiza el seguimiento de las acciones implementadas para este fin.

Enfoque analítico y metodológico: análisis delictual estratégico

El análisis delictual estratégico enfoca su estudio en la investigación de las tendencias, problemas y causas del delito.

Las tendencias del femicidio se inician en el análisis estadístico, permitiendo contar con un diagnóstico general y la identificación de las principales variables y causas en un determinado período de tiempo. El Registro de Femicidio analiza las principales tendencias y características de las víctimas, para identificar riesgos potenciales (edad, relación con el presunto victimario, historial de violencia, etc.), calificando los patrones en la ocurrencia de los hechos (lugar de los hechos, horarios, forma de femicidio, medidas de protección oportuna, etc.), con la finalidad de delimitar estrategias que permitan realizar acciones efectivas para la protección de víctimas.

Para el análisis de estos factores, se consideran nexos basados en las personas, los lugares y la identificación de patrones. En el ámbito de las personas, el análisis cuantitativo y cualitativo se enfoca en las víctimas de mayor riesgo para proponer mecanismos de prevención y sus antecedentes de violencia familiar. En el caso de los presuntos imputados, permite conocer las condiciones de riesgo individual que desencadenaron la comisión del femicidio, para reconocer los aspectos que han determinado sus conductas cíclicas en relación con sus parejas previas.

3- Los datos publicados no incluyen las cifras sobre los casos de posibles femicidios o posibles tentativas de femicidio (muertes o agresiones de mujeres que tuvieron lugar en circunstancias que hacen sospechar que se trata de un femicidio o tentativa de femicidio), porque la información disponible al cierre de cada informe no permite confirmar que se trata de un femicidio o de una tentativa.

Se ha identificado que el 15% de las víctimas de femicidio había realizado una denuncia por violencia familiar antes de ser asesinada (efectividad de la respuesta oportuna); que 5 de cada 10 víctimas tenían entre 18 y 34 años (mujeres jóvenes); que el 60% fue asesinada dentro de la casa y que aproximadamente el 10% de los presuntos victimarios se suicida después de cometer el femicidio.

Para la identificación de los lugares o “zonas de alto riesgo” se realiza un análisis espacial donde inciden la mayor cantidad de femicidios o tentativas de femicidio, con el fin de proponer una intervención especializada en familia para prevenir a mediano y largo plazo la violencia familiar (intervención de las fiscalías de familia y la unidad de víctimas y testigos del Ministerio Público).

Los mapas de riesgo tienen una característica dinámica actualizándose en función a la ocurrencia de hechos, sumado a la potencialidad que representan las zonas donde se registran mayores denuncias de violencia familiar, tanto a nivel de provincia o distrito geográfico. El objetivo es desarrollar acciones de prevención, implementando estrategias focalizadas, diferenciadas y específicas en las zonas con mayor riesgo.

Los patrones se organizan en función a las principales variables que se identifican en el femicidio, especialmente aquellas relacionadas con el delito, a fin de identificar mecanismos de prevención efectiva que ayuden a la denuncia de casos de violencia familiar (disminución de la cifra negra), la sensibilización de los operadores de justicia, la disminución de los tiempos en el proceso de la denuncia, la aplicación de medidas de protección efectivas y oportunas a favor de las víctimas con riesgo de ser violentadas en el futuro o ser asesinadas en un contexto de femicidio (mecanismos de alerta temprana para protección de potenciales víctimas).

FACTORES DETERMINANTES PARA EL ANÁLISIS DELICTUAL

- La realización de un proceso constante de sensibilización, difusión y seguimiento a nivel interno contribuye a lograr que las directivas aprobadas por la Fiscalía de la Nación se ejecuten adecuadamente. El trabajo interinstitucional también resulta fundamental para recoger las sugerencias de los fiscales, médicos legistas y personal administrativo, generando retroalimentación para la mejora continua.
- Identificar la necesidad de innovar en materia de análisis delictual ha llevado a implementar un registro con datos formales y de calidad, que muestren por separado las cifras sobre el homicidio de hombres y de mujeres, lo que permite sustentar la necesidad de políticas públicas para prevenir los homicidios de mujeres por razones de género.
- Creación e implementación del Registro de Femicidio, sin generar un mayor gasto presupuestal para el Estado Peruano.
- Transformación del análisis criminal en una actividad multidisciplinaria fortaleciendo la sistematización de experiencias, permite compartir información con diversas instituciones, dotando de sostenibilidad a la práctica, garantizando su continuidad.
- La difusión de datos sobre el femicidio y su relación con la violencia familiar ha permitido que los fiscales de familia y mixtos adopten medidas cada vez más eficaces para brindar protección a las víctimas en mayor riesgo, a través de un trabajo coordinado e interinstitucional con organismos o instituciones que se encuentren vinculadas a la problemática.

BENEFICIARIOS Y ALCANCES DEL PROYECTO

Beneficiarios directos

A nivel institucional, esta práctica está dirigida a los fiscales penales, de familia, de prevención de delito y mixtos a nivel nacional, así como a los integrantes del Instituto de Medicina Legal y a la Unidad de Asistencia a Víctimas y Testigos del Ministerio Público, brindándoles información útil para el diseño e implementación de medidas referidas al femicidio y la violencia familiar que permita acciones oportunas en la protección de las potenciales víctimas.

Cabe resaltar que la metodología empleada para el registro de datos fue validada a través de reuniones de coordinación y retroalimentación con los fiscales de familia, penales y mixtos. El fortalecimiento de capacidades en el ámbito penal y de familia ha permitido que los fiscales adopten una actitud proactiva en la atención y protección de víctimas contribuyendo a la creación de un clima de mayor confianza en las autoridades.

Beneficiarios indirectos

Como beneficiarios indirectos, tenemos a la sociedad en general, ya que se crea un clima de respeto e igualdad entre la mujer y el hombre. Pero, específicamente la población femenina se ve beneficiada con mecanismos de mayor protección y sensibilización sobre la violencia de género, haciendo que la intervención activa del Estado -dictaminando políticas públicas orientadas a la prevención y la aplicación de sanciones ejemplares con penas más severas sobre los agresores- sensibilice a la población peruana sobre esta problemática.

En materia de prevención, se incluyen temas referidos a la prevención de la violencia familiar en los programas desarrollados en el marco de la Política de Persecución Estratégica del Delito. Por otro lado, debido a la naturaleza pública del Registro de Femicidio, la ciudadanía puede conocer las características de las mujeres víctimas de femicidio y tentativa de femicidio a nivel nacional.

La generación de alianzas entre el Ministerio Público y organizaciones de la sociedad civil para intercambiar información, han permitido conocer experiencias para combatir la violencia contra la mujer, a fin de sensibilizar a la sociedad en mejores formas de convivencia.

DIFICULTADES INTERNAS Y EXTERNAS

Metas

CUADRO N° 3.
Dificultades internas y externas

Dificultades internas	Dificultades externas
Inexistencia de un campo en las bases de datos del Ministerio Público que registre la relación entre el presunto homicida y la víctima de un homicidio, dificultando la identificación de casos de homicidio cometidos por razones de género.	Escaso o nulo conocimiento del femicidio como forma de homicidio cometido por razones de género considerado como hecho aislado y no como indicios de una tendencia de violencia contra la mujer.
Sobrecarga en el trabajo fiscal, limitando la remisión oportuna de información sobre casos de femicidio.	Desconocimiento del número de mujeres que murieron a pesar de haber presentado una denuncia por violencia familiar en las comisarías (antes de llegar a la fiscalía).
Rotación e incorporación de nuevos fiscales.	Rotación constante del personal operativo de la Policía Nacional del Perú encargado de investigar los homicidios.
Acceso limitado a telefonía fija, móvil o fax en ciertas zonas.	Distorsión de los hechos en las noticias sobre muertes de mujeres publicadas en los medios de comunicación.
Reducido conocimiento formal sobre la existencia de condiciones particulares para los homicidios por razones de género.	Distintos conceptos de femicidio en los proyectos de ley y publicaciones a nivel nacional e internacional.

Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público

RESULTADOS IMPORTANTES

- Se ha consolidado un enfoque sobre el femicidio, el cual incluye su definición, características, variables y contexto en el que se comete. Esto permite un adecuado registro de estos homicidios, así como desarrollar procesos de sensibilización, capacitación y difusión dirigidos al personal del Ministerio Público y de otras instituciones (consolidación del enfoque).
- Se ha garantizado el registro del 100% de los casos de femicidio a partir de enero de 2009 a nivel nacional, se conoce cuántas mujeres y hombres mueren mensualmente y en qué circunstancias se ejecuta, dado que al comprender el problema en su amplia dimensión se pueden tomar medidas focalizadas para combatirlo (generación de cifras oficiales y confiables que muestran la relevancia del problema):
 - o Cada mes en el Perú mueren un promedio de 10 mujeres a manos de sus parejas, ex parejas o familiares.
 - o El 37,8% de mujeres fue presuntamente asesinada por su pareja o ex pareja hombre, mientras que el 1,5% de hombres fue asesinado por su pareja o ex pareja mujer (consolidado años 2009 – 2013).
 - o El 56,8% de las víctimas fue asesinada en su casa.
 - o Una de cada 10 víctimas presentó una denuncia por violencia familiar en la fiscalía.

- Se ha incrementado el nivel de conocimiento de los fiscales sobre la incidencia a nivel nacional del femicidio, la tentativa y su relación con la violencia familiar, a través de la sensibilización y comunicación constante (fortalecimiento de capacidades).
- Se ha identificado cuántas mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas habían presentado una denuncia por violencia familiar en el Ministerio Público, en cuántos casos se había formalizado la denuncia ante los juzgados del Poder Judicial, en cuántos se había otorgado medidas de protección, el tipo de medida de protección y el tiempo entre la denuncia y el femicidio (generación de cifras oficiales y confiables que muestran la relevancia del problema).
- Se ha logrado que el Registro de Femicidio se constituya como una política institucional del Ministerio Público que cuenta con el respaldo de la Fiscalía de la Nación y de las máximas autoridades de esta institución (institucionalización de la práctica).
- Se ha sistematizado la metodología de trabajo, así como los procesos, instrumentos y modelos de informes, lo cual resulta útil no solamente para garantizar la sostenibilidad de esta práctica, sino para replicar el modelo en otros ministerios públicos de la región (replicabilidad).
- Se ha generado una demanda de diversas instituciones nacionales e internacionales referida al conocimiento y la experiencia adquirida por el Observatorio en esta materia (demanda de información).
- Se ha identificado a un total de 189 mujeres que podrían estar en riesgo de ser víctimas de femicidio o tentativa de femicidio debido al número de denuncias presentadas por violencia familiar, y se ha remitido el registro de posibles víctimas a los 32 distritos judiciales a nivel nacional, a fin de mejorar la intervención de los fiscales de familia en estos casos y evitar que estas mujeres mueran en un contexto de femicidio habiéndose coordinado con fiscales y la UDAVIT para la protección de potenciales víctimas. (orientación de la práctica hacia la prevención y protección de víctimas).
- Se ha utilizado la información del Registro en los programas incluidos en la política de persecución estratégica del delito, a fin de sensibilizar a la población sobre el femicidio y prevenir la ocurrencia de este tipo de casos (orientación de la práctica hacia la seguridad ciudadana).
- Se ha logrado que las cifras del Registro de Femicidio del Ministerio Público constituyan un referente en el Perú y en América Latina. Las organizaciones no gubernamentales, entidades públicas y organizaciones internacionales citan las cifras del Observatorio en sus informes y publicaciones.
- Se ha empleado información del Registro como insumo para el diseño e implementación de políticas institucionales orientadas a la prevención de la violencia contra la mujer, tales como la Directiva N° 005-2009-MP-FN a fin de que se garanticen la efectividad de las medidas de protección para las víctimas, evitando que mueran en un contexto de femicidio (incidencia en las políticas del Ministerio Público).
- Se ha tomado la información del Registro como referencia para que otras instituciones formulen iniciativas de trabajo interinstitucional orientadas hacia la prevención, persecución y sanción del femicidio, entre las cuales destaca la conformación de la mesa contra la lucha del Femicidio, conformada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Justicia, Policía Nacional, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Relaciones Exteriores (incidencia en las políticas públicas).

BIBLIOGRAFÍA

Bruce, C. (2010). Fundamentos del análisis delictual. En Fundación Paz Ciudadana. *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts.

Bruce, C. (2013). Personas, lugares, patrones y problemas sintetizando las mejores prácticas del análisis delictual. En Valera, F. (ed.). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Caputi, J. y Russell, D. (1990, September/October). *Femicide: Speaking the unspeakable*. Ms., 1(2), 34-37.

Defensoría del Pueblo (Perú). (2010). *Femicidio en el Perú: estudio de expedientes judiciales*. Lima: Defensoría del Pueblo. (Serie de Informes de Adjuntía. Informe N° 004-2010/DP-ADM) Recuperado de: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2010/informe-femicidio.pdf>

Helms, D. (2013). El análisis temporal. En Valera, F. (ed.). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Jiménez, M. y Medina, P. (2010). *Violencia contra la pareja en la justicia penal: mayores penas, mayor violencia*. 1a ed. Santiago, Chile: Librotecnia.

Ministerio Público (Perú). Observatorio de Criminalidad. (2014). *Estadística sobre femicidio según las características de las víctimas y el presunto victimario*. Lima: Ministerio Público.

Morales, A., Muñoz, N., Trujillo, M. et al. (2012). *Los programas de intervención con hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer: Fundamentos teórico-criminológicos, evidencia internacional de su efectividad y evaluación de impacto de un programa en Chile*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Radford, J. y Russell, D. (eds.). (1992). *Femicide: The Politics of Women Killing*. New York: Twayne Publishers.

Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-led Policing*. Cullompton: Willan.

Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual y Corporación La Morada. (2004). *Femicidio en Chile*. Santiago, Chile: Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual.

Villanueva, R. y Huambachano, J. (2009). *Homicidio y femicidio en el Perú: septiembre 2000-Junio 2009*. 1ª ed. Lima, Observatorio de Criminalidad, Ministerio Público.



FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA

Valenzuela Castillo 1881
Santiago de Chile
Teléfono: (56-2) 2363 3800
fpc@pazciudadana.cl
Todos los derechos reservados ®

www.pazciudadana.cl



@fpciudadana



[fundación.paz ciudadana](https://www.facebook.com/fundacion.pazciudadana)