



BUENAS PRÁCTICAS PARA EL ANÁLISIS DELICTUAL EN AMÉRICA LATINA

2 0 1 2

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA



MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL ANÁLISIS DELICTUAL EN AMÉRICA LATINA

2 0 1 2

Editor
Patricio Tudela Poblete

Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina

Primera edición junio 2012.
Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual N° 217.556

I.S.B.N. 978-956-7435-19-7

Diseño y Diagramación:
roxana.moralesparra@gmail.com

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

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA



MOTOROLA SOLUTIONS
FOUNDATION

[I N D I C E]

07

ANÁLISIS DELICTUAL Y BUENAS PRÁCTICAS EN SUDAMÉRICA:
LECCIONES Y RETOS

Patricio Tudela

23

ANÁLISIS CRIMINAL, CONFUSIONES VARIAS Y EXPERIENCIAS EN LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES, ARGENTINA

Gastón Pezzuchi

40

DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN
DE LA REFORMA DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Eduardo E. Estévez

62

SISTEMA INTEGRADO DE ESTADÍSTICAS DELICTIVAS PARA EL ÁREA METROPOLITANA
DE CARACAS, VENEZUELA

*Débora Ilovaca
Luis Cedeño*

74

SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA: UNA BUENA
PRÁCTICA EN ANÁLISIS DELICTUAL PARA LA CIUDAD DE MEDELLÍN, COLOMBIA

*Luis F. Echavarría
Carolina Lopera
Natalia Morales
Sergio Andrés Urán
Camilo Arango*

89

USO DE TÉCNICAS GEOGRÁFICAS EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL EN SÃO
PAULO, BRASIL

Tulio Kahn

[I N D I C E]

99 METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DE IMPUTADOS DESCONOCIDOS EN LA
POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE

Rodrigo Marey

113 PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL REGIÓN DEL BÍO BÍO: CASO COMUNA DE
CORONEL, CHILE

Julio Contardo

129 PROYECTO SIG DELICTUAL – FISCALÍA REGIONAL DE COQUIMBO, CHILE

*Freddy Salinas
Rossana Valera
Cristián Gallardo
Iván Torrejón*

138 SISTEMA DE ANÁLISIS DE INFORMACIÓN PARA EL RASTREO Y RECUPERACIÓN DE
EQUIPOS COMPUTACIONALES ROBADOS, CHILE

Juan Enrique Suárez

150 ESTRATEGIA POLICIAL PARA LA REDUCCIÓN DEL DELITO EN EL CASCO HISTÓRICO DE
SANTIAGO DE CHILE, CARABINEROS DE CHILE

*Oscar Figueroa
Emiliano Oteiza
Álvaro Fuenzalida*

163 LA INTERVENCIÓN DEL MERCADO PERSA BÍO-BÍO: UNA EXPERIENCIA DE ANÁLISIS AL SER-
VICIO DE LA REDUCCIÓN DEL TEMOR Y LA DELINCUENCIA, CARABINEROS DE CHILE

*Gonzalo Huenumil
Jorge Muñoz*

[P R Ó L O G O]

El análisis delictual es una labor necesaria y fundamental para el éxito de las estrategias de reducción del delito y la violencia en cada uno de los países de América Latina. Se sabe que reducir la inseguridad no es tan sólo un problema de recursos, sino también es un desafío de gestión, donde la eficiencia y la eficacia de las instituciones responsables de la seguridad pública y ciudadana ponen a prueba estrategias generales o específicas. Los diagnósticos y las evaluaciones son procesos claves y nada de ello se puede hacer sin información. En este sentido, el análisis del delito es la “piedra angular” en ese proceso.

En este contexto, Fundación Paz Ciudadana, con la colaboración de la International Association of Crime Analysts (IACA) y el auspicio de Motorola Solutions Foundation, han elaborado una malla de instrucción en análisis delictual adaptada a la realidad de América Latina, el curso de entrenamiento Procedimientos para el Análisis Delictual y la Reducción de Delitos en Espacios Públicos, que se dictará por primera vez en Chile entre los días 4 y 7 de junio de 2012, un manual de enseñanza y dos publicaciones especializadas en el tema, que se suman a la III Conferencia Internacional sobre Análisis Delictual y Persecución Penal. Todo este material está dirigido a las personas que se desempeñan en instituciones dedicadas a la prevención, control y persecución penal y cuyo objetivo es facilitar el desarrollo de habilidades y competencias específicas para un mejor análisis, tomando como base la experiencia internacional.

La presente publicación tiene particular relevancia para las autoridades, instituciones, especialistas y personas que trabajan en Sudamérica en beneficio de las víctimas y grupos vulnerables ante la delincuencia y la violencia, pues es la primera que aborda la tarea de presentar un conjunto de experiencias prometedoras o exitosas en análisis delictual asociadas a estrategias de reducción del delito en espacios públicos.

Llegar a esta etapa no ha sido fácil. Por una parte, porque el análisis delictual siendo una labor fundamental, es todavía embrionaria. Es un reto modelar y perfeccionar esta tarea en los organismos de seguridad y de justicia. Por otro lado, la transferencia de buenas prácticas (gestión de conocimiento) en las organizaciones y entre las instituciones del sector es casi inexistente.

Conscientes entonces de esta realidad, que limita significativamente la eficacia de las políticas de reducción del delito, pues el análisis delictual es clave para un mayor impacto en la prevención y la persecución penal, y con el sólido apoyo de Motorola Solutions Foundation hemos llevado a cabo el proyecto “Promoting Crime Analysis Among the Police and the Public Prosecutor’s Office, and Reducing Crime in Cities in Chile”, el cual nos ha permitido crear mecanismos de acceso a información relevante y de socialización del aprendizaje organizacional.

[P R Ó L O G O]

Así surge, entonces, esta publicación, que reúne un conjunto de experiencias presentadas y seleccionadas en el marco de la primera convocatoria a publicar y difundir Buenas Prácticas en Análisis Delictual, que realizó Fundación Paz Ciudadana con la colaboración de la International Association of Crime Analysts (IACA) entre diciembre del año 2011 y marzo del año 2012.

El comité de selección, integrado por la Directora Ejecutiva, Sra. Javiera Blanco S., la Sra. Mariela Frindt K., la Srta. Fernanda Varela J., el Sr. Hermann Schwaderer Z. y el Sr. Patricio Tudela P., todos miembros de Fundación Paz Ciudadana, consideró como criterios de elección los siguientes: que el programa-proyecto-intervención o modalidad de análisis tuviera en cuenta las necesidades de sus beneficiarios y los respectivos factores que contribuyen a cubrir la demanda de análisis en las organizaciones en consonancia con las misiones y tareas institucionales, las necesidades criminógenas (problemas), la capacidad de respuesta, los procesos de apropiación y la integridad de las acciones orientadas a promover innovaciones en los diversos tipos de análisis delictual.

Se escogieron las mejores y más variadas prácticas presentadas tanto por organismos públicos como privados de distintos países sudamericanos reflejando un primer paso, que se transforma en una futura convocatoria para continuar identificando aquello que funciona bien, lo que debemos mejorar y las nuevas soluciones en este campo.

La experiencia acumulada sobre lo que resulta ser efectivo en relación al análisis delictual plantea que no existe una forma única y particular de llevar a cabo esta tarea de manera más exitosa y que existe una profunda necesidad de identificar e ilustrar iniciativas que apunten a fortalecer la capacidad de análisis en las instituciones y su personal. Sin duda, las políticas de seguridad precisan de mayores competencias en materia de gestión de información y gestión de conocimiento.

Si bien existen tantas definiciones como analistas, una revisión somera nos lleva a valorar el trabajo desarrollado por la Asociación Internacional de Analistas Delictuales (IACA), como también la experiencia de distintos analistas reflejados en los casos que se analizan aquí. Éstos convergen en destacar que el análisis delictual 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 en un determinado lugar-historial) que sirve para orientar el esfuerzo de prevenir y reducir los delitos (medios y decisiones) y mejorar la respuesta ante la demanda y requerimientos de seguridad y justicia en un lugar, tiempo y situación particular y/o general.

[P R Ó L O G O]

En consecuencia, el contenido de esta publicación describe una amplia gama de acciones y modelos de gestión para el análisis. Cada caso destaca obstáculos, necesidades y beneficios. Hay, sin duda, una cuota importante de innovación que debe ser reconocida y valorada en su propio contexto. No ha sido fácil en varios casos y en otros, el reto es continuar y dar sustentabilidad a los procesos necesarios para el análisis delictual.

Así, son muchas las enseñanzas y soluciones que se dan a conocer en estos casos, como también retos o desafíos para lograr que el análisis del delito transite desde un oficio pocas veces descrito y embrionario en las organizaciones a una actividad profesional fecunda, que puede y debe ser realizada por miembros y equipos interdisciplinarios. La tecnología juega un rol importante, pero –como en otros ámbitos- la clave está en invertir en el capital humano de las organizaciones.

Esperamos que la lectura de las distintas experiencias descritas lleven al lector a constatar la estrecha relación, por una parte, entre gestión de información, gestión de conocimiento, mejoramiento de la eficacia en prevención y persecución y, por otra, la contribución del análisis delictual a la generación de mejores condiciones de seguridad objetiva y subjetiva en nuestras ciudades y países de la región.

Asociar el análisis del delito a las estrategias y políticas de reducción del crimen e inseguridad es poner sobre la mesa un conjunto de retos que enfrentan las instituciones para lograr que esta actividad rinda mejores frutos. En rigor, a la luz de los ejemplos aportados por organismos públicos y privados se destacan aquí elementos esenciales para desarrollar políticas de gestión de información y análisis basadas en la evidencia, tomando como principal desafío la promoción de las condiciones organizacionales internas y externas para un mejor análisis criminal.

En resumen, enfrentamos una doble responsabilidad: promover y mejorar las habilidades y competencias para un análisis delictual más eficaz; y, a su vez, garantizar y demostrar los productos y resultados de dicha actividad. Por lo tanto, la eficacia en el análisis del delito es clave; pero mucho más es que esto sirva para mejorar la calidad de vida de las personas.

Fundación Paz Ciudadana agradece a cada una de las instituciones ya citadas que han auspiciado y patrocinado el proyecto y la presente publicación, especialmente a las instituciones, especialistas y analistas que en las distintas fases han colaborado para el éxito de esta tarea.

*Patricio Tudela Poblete (PhD. / Ms.)
Director Área de Análisis y Estudio
Fundación Paz Ciudadana*

ANÁLISIS DELICTUAL Y BUENAS PRÁCTICAS EN SUDAMÉRICA: LECCIONES Y RETOS

Patricio Tudela (Ph.D./Ms.)¹

1. Introducción

Aprender de lo obrado, mirando aciertos y posiblemente fracasos o dificultades, es una forma rentable de ganar conocimiento, evitando así que alguien incurra en errores si ya otros han logrado detectarlos y superarlos. Ésa es la filosofía original de este texto. Aquí se expone un conjunto de rasgos que califican como obstáculos, ventajas y desafíos asociados a cómo se lleva a la práctica el análisis delictual en nuestros países a la luz de la revisión y análisis de 11 casos en Sudamérica, seleccionados en el marco de la primera convocatoria para identificar y difundir buenas prácticas de análisis delictual que hizo Fundación Paz Ciudadana de Chile con el apoyo de Motorola Solutions Foundation y la International Association of Crime Analysts, (IACA), entre diciembre de 2011 y enero de 2012.

Más que una síntesis, se analizan, comparan y subrayan elementos comunes, así como se profundiza en aquellos aspectos que representan logros y desafíos para la promoción del análisis del delito en organizaciones que buscan mejorar sus resultados en prevención, control y persecución penal, potenciando esas capacidades. Un denominador común a destacar es el esfuerzo colectivo de personas e instituciones, pero –más allá de ello- es la variedad de iniciativas, respuestas, esfuerzos por medir y demostrar a través de indicadores cómo efectivamente el análisis delictual –en sus distintas formas- es una actividad no sólo necesaria, sino también proceso clave para las políticas y estrategias de reducción del delito y los factores de inseguridad en la región.

Otro de los principales elementos comunes de estas prácticas es la constatación de la estrecha relación entre gestión de información, gestión de conocimiento, mejoramiento de la eficacia en prevención y persecución,

1- Doctor en Antropología (Alemania) y Máster en Dirección y Gestión de la Seguridad (España). Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. Email: ptudela@pazciudadana.cl y ptudela3@yahoo.es

y contribución del análisis delictual a la generación de mejores condiciones de seguridad objetiva y subjetiva.

Asociar análisis del delito a estrategias y políticas de reducción del crimen e inseguridad es poner sobre la mesa un conjunto de retos que enfrentan las instituciones para lograr que esta actividad rinda mejores frutos. En rigor, a la luz de los ejemplos aportados por organismos públicos y privados de diversos países de la región, se destacan aquí elementos esenciales para desarrollar políticas de gestión de información y conocimiento, tomando como principal desafío la promoción de condiciones organizacionales internas y externas para un mejor análisis criminal. Cabe reconocer, no obstante, que este análisis se realiza en el marco de una línea de estudio complementaria que apunta a identificar –a partir de la literatura internacional- factores determinantes del éxito o fracaso de las políticas conducentes a mejorar las competencias para el análisis en las instituciones de seguridad y persecución. Es por esa razón que –más allá del análisis de los casos que se presentan en esta publicación- también se mencionan estudios similares (experiencia comparada).

2. Contexto y desafíos para el análisis del delito

¿Por qué preocuparse del análisis delictual? América Latina lleva más de tres décadas en las que la labor policial ha sido objeto de cuestionamientos, debido principalmente a las condiciones de inseguridad que viven los habitantes de los principales centros urbanos. Las tasas de denuncia o reporte aumentan y los porcentajes de hogares y personas víctimas evolucionan negativamente. Asimismo, la inseguridad –como problema psicosocial- se instala definitivamente y se extiende incluso a localidades más pequeñas, sin dar tregua a autoridades e instituciones responsables de la seguridad pública y ciudadana.

Efectivamente, la seguridad pública y ciudadana es una necesidad social y política, relacionada con la criminalidad y las inseguridades, no sólo con la existencia y los niveles de delito. También refiere a las exigencias específicas de la población vinculadas con la forma como se trabaja para reducir la delincuencia y las diversas situaciones de vulnerabilidad. En esta línea, la seguridad pública y ciudadana se relaciona estrechamente con la misión y las tareas de la policía y de los organismos de persecución penal. Todos los países cuentan con sistemas e instituciones que tienen por misión compartida resolver -o al menos minimizar- las causas, manifestaciones y efectos

negativos de dichas amenazas y riesgos.

Al mismo tiempo, todas las instituciones públicas –incluso las privadas- precisan y emplean tipos y procedimientos característicos de análisis del delito. La introducción y mejora de las capacidades para el análisis criminal es parte de la modernización de una institución. En efecto, para lograr aquéllo en la mayoría de los países se promueven reformas modernizadoras en las instituciones públicas, con el objeto de garantizar y promover servicios más eficientes, eficaces y de mejor calidad, poniendo más atención en los ciudadanos. En este proceso, las policías y los organismos de persecución penal no quedan al margen. Se suele afirmar que una institución moderna será aquella que reúna y muestre atributos particulares, tales como eficiencia, eficacia y calidad; es decir, un buen desempeño. El análisis del delito es clave para ese propósito.

Generalmente el desempeño de esas instituciones es parte del debate en la mayoría de los países, porque es un factor clave para la seguridad (Tudela 2011b). En este contexto, los casos presentados y seleccionados permiten hacer tres aseveraciones respecto de la relevancia de esta actividad:

- a) Sin análisis delictual (en sus diversos tipos) no hay mayor efectividad en la reducción del delito.
- b) El empleo del análisis del delito en diagnósticos y el diseño de estrategias y políticas de reducción del delito es clave.
- c) El análisis delictual, esto es, la buena gestión y desempeño de un analista, puede ayudar a dar mayor validez a las actuaciones de prevención y persecución penal, mejorando la legitimidad social de la institución.

A partir de lo señalado se puede sostener que aquí hay una doble responsabilidad: promover y mejorar estas competencias; y, a su vez, garantizar y demostrar los productos y resultados de dicha actividad. Por lo tanto, la eficacia en el análisis del delito es clave; pero mucho más, es que esto sirva para mejorar la calidad de vida de las personas.

En paralelo, varios estudios muestran que los atributos de la labor policial son fundamentales para generar y mantener un adecuado clima de seguridad y, por ende, una mejor calidad de vida en las ciudades. Así, la calidad de los servicios policiales y, por cierto, los modelos y estrategias empleadas son claves tanto desde una perspectiva sociopolítica (calidad de la democracia) como desde el

punto de vista de las personas (inseguridad). Por ejemplo, si nos enfocamos en la eficacia de la policía, hace algunos años un estudio mostró que hay correlaciones estructurales y contextuales significativas: el desempeño de la policía, por ejemplo, es mayor en países con bajas tasas de homicidios, con un Poder Judicial independiente y con altos ingresos, mientras que el tamaño de las fuerzas policiales y de la población, así como las tasas de desempleo, serían irrelevantes, en gran medida. Asimismo, se indicó que hay otros factores más importantes, como la percepción y la democratización de las tácticas de la policía y sus estrategias (Sung, 2006). Sin embargo, muy poco se ha dicho sobre el rol del análisis del delito y su impacto en la inseguridad y la legitimidad de las instituciones de prevención, control y persecución penal. Esto lleva a poner atención en la necesidad de indagar mejor diversas aristas asociadas a una de las tareas o etapa fundamental para la reducción del delito: el análisis delictual o análisis criminal.

No hay duda alguna sobre lo anterior. La experiencia de algunos países muestra que cuando la policía no actúa como se espera y como debiese, entonces el clima de inseguridad y disconformidad es mayor. En nuestra región, según el Latinobarómetro de los últimos tres años (2009-2011)², en general 6 de cada 10 latinoamericanos se declaran insatisfechos con la manera como funciona la policía, aun cuando esto no es igual para todos los países. Los resultados de las encuestas del Latin American Public Opinion Program (LAPOP) apuntan en la misma dirección³.

A esto se suma que incluso en aquellos casos donde comparativamente la policía goza de altos niveles de confianza ciudadana y legitimidad social –como Chile y Colombia en relación a América Latina– coexisten también altos niveles de inseguridad. Definitivamente, los altos porcentajes de victimización por delitos explican sólo una parte de los niveles de inseguridad. Hay otros elementos en juego.

Entre los especialistas y diseñadores de políticas existe acuerdo en que no es posible mejorar o mantener los

niveles de seguridad sin policías eficientes y eficaces, que entreguen servicios de calidad. Esto, sin lugar a dudas, plantea desafíos de diversa índole. Uno de ellos es avanzar en la ejecución y mejora de políticas de prevención y de control policial, asegurando el buen desempeño. Pero a esto se agrega también el desarrollo de capacidades institucionales y habilidades individuales para un análisis del delito más eficiente y más eficaz.

Así, entre las tantas razones para enfocarse en las competencias y capacidades para el análisis del delito en las organizaciones, sobresale la poca eficacia que demuestran las policías e instituciones de persecución que siguen estrategias o modelos estándar. En efecto, la aplicación de tácticas de prevención y control para reducir la delincuencia y el desorden que se basaban en la premisa que la presencia policial y la disuasión funcionaban bien o eran suficientes, han demostrado ser ineficaces. En la actualidad el modelo es criticado, especialmente desde el momento en que se instala la convicción de que es reactivo y que la mayoría de las veces se rige por normas burocráticas, sin hacer diferencias significativas con respecto a las características de las personas, lugares, tiempos o situaciones-problemas (sólo persigue la “aplicación de la ley”). En rigor, cuando la investigación sobre el modelo estándar evidencia que no tiene ningún efecto notable en la delincuencia, en el desorden o en el miedo a la delincuencia, entonces se instala la necesidad de innovar dirigiendo rápidamente la mirada al relevante rol que puede jugar el análisis del delito y cómo éste prospera en un contexto interno y externo propicio, reconociéndose como claves, entonces, los factores organizacionales e individuales.

En los casos estudiados, las policías y los órganos de persecución penal enfrentan dificultades o problemas para prevenir, controlar e investigar los delitos y procesar a los infractores con eficacia. Esos problemas son la antesala común para que el análisis del delito se vuelva importante: la necesidad de innovar y potenciar capacidades para ser más eficaces.

Otro elemento transversal que pocas veces suele men-

2- La encuesta Latinobarómetro se compone de una muestra de 1200 casos tanto en Chile como en otros países. Se trata de una encuesta cara a cara y tiene un margen de error de 2,8% en Chile, mientras que en países con mayor población –como es el caso de Colombia– se estima en 3,5% a un 95% de confianza. La muestra para América Latina considera 22.695 casos. Para un análisis en línea ver: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyze.jsp>

3- Se trata de las encuestas del Latin American Public Opinion Program (LAPOP) que promueve la Universidad de Vanderbilt desde el 2004 bajo el liderazgo del Dr. Mitchell Seligson. El tamaño de la encuesta por país en general es de 1500 a 1900 casos. Para un análisis en línea ver: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html>

cionarse -lo que no significa que no se esté consciente de aquello- es que las estrategias de control y persecución son ineficientes, dado que las instituciones muestran escaso desarrollo en dos áreas esenciales y asociadas al análisis del delito: gestión de información y gestión del conocimiento.

En rigor, como se desprende de lo planteado por Tilley y Laycock (2010), no es posible reducir brechas en control y persecución penal, intentando mejorar la eficacia ante el delito, sin la ciencia del delito o el análisis de éste. Podemos agregar a esto que aquéllo tampoco es posible si, a la vez, no hay innovaciones ni un trabajo apropiado en áreas igualmente fundamentales como la gestión de la información y la gestión del conocimiento en la organización y entre las instituciones. Así, otro elemento común en la mayoría de los casos es que las herramientas y metodologías para ese fin no han sido suficientemente estandarizadas ni implementadas (no se conocen estudios que se ocupen de evaluar los avances en estas dimensiones). Hoy 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 2003a y 2003b).

La reducción del crimen y la inseguridad deben abordarse respaldados en procesos y prácticas de análisis, como se hace en el ámbito de la investigación científica de las conductas sociales. En este contexto, naturalmente las teorías, los supuestos, la naturaleza de los datos y su validez son factores claves. Justamente, quizás porque ha faltado voluntad y/o recursos, o por otras razones, ciertamente trabajar en esta dirección podría justificar también la urgencia de enfocarse y de revisar los modelos y estrategias de gestión policial y de persecución penal, sus indicadores de proceso y de resultado. El corolario de esta situación tan característica es que, sin necesidad de tener que invertir esfuerzo adicional en su demostración, el análisis del delito lleva necesariamente a mirar cómo trabajan las policías y los organismos de persecución penal.

Como destaca Licate (2010,8) en el caso de la Policía de Ohio, la institucionalización de una función de análisis estratégico exige un cambio en los supuestos teóricos que guían la labor de las instituciones de seguridad y de justicia, así como el ajuste de la organización. En cuanto a los supuestos teóricos, la dependencia del modelo estándar de la teoría de la disuasión es suplantada, por ejemplo, por la teoría criminológica del medio ambiente, utilizada en los modelos de trabajo más estratégicos, efectivos y

modernos. Este concepto es, sin duda, aplicable a la realidad de la región. Eso se puede inferir fácilmente de los casos descritos.

3. El análisis y la reducción del delito

¿Para qué el análisis del delito? Sin duda, se pueden esgrimir diversas buenas razones. Pero las mejores serán aquéllas que dan pistas sobre soluciones o cursos de acción recomendados, pues ante la urgencia y relevancia del problema de origen (crisis de eficacia) conviene ser pragmáticos. Nadie podría negar que la clave de los procesos de reducción de la criminalidad radica en evitar reproducir los errores que llevan a respuestas estandarizadas y tradicionales, que –como se señaló– suelen ser ineficaces. En esta línea, el análisis del delito es una actividad fundamental.

De esta manera, frente a esa interrogante, aún cuando la respuesta parezca obvia, hay al menos dos planos a considerar. El primero, y más inmediato, tiene que ver con la utilidad; mientras que el segundo con las tendencias y recomendaciones internacionales.

En primera línea se puede afirmar que impera un acuerdo fundamental, y es que a la hora de reducir el delito coexisten dos necesidades cognitivas básicas: explicar y comprender el delito. Lo anterior es casi evidente, ya que lo que no se puede entender ni explicar (por qué o cómo se desenvuelve un problema delictual o de inseguridad) no se podría controlar. Es entonces fundamental tomar conciencia sobre los beneficios del análisis del delito, pero también hacer ver las diferencias con otras tareas que también son necesarias.

El tránsito de los datos a información y conocimiento obedece a un fin o propósito, y no debe ser un mero ejercicio de ilustración. De ahí que no se debe confundir o dejar creer, por ejemplo, que dado que se tiene la posibilidad y la tecnología para mapear los delitos e incidentes, entonces se está frente a un análisis. Eso no es así. El mapeo del crimen es sólo el inicio de un proceso, a partir del cual se pueden hacer inferencias, pero si no están las preguntas que dan origen al esclarecimiento de algunas interrogantes, entonces éste no sirve. Así, sólo ilustra algo de una realidad no bien comprendida o conocida aún. Testimoniando lo señalado, a modo de ejemplo, en uno de los casos se muestra que el esclarecimiento de los delitos, incluso en el caso de infractores desconocidos, es más probable en tanto se emplean herramientas y razo-

namientos propios o característicos del análisis delictual.

¿De qué se trata, entonces? Si bien existen tantas definiciones como analistas, una revisión somera nos lleva a valorar el trabajo desarrollado por la Asociación Internacional de Analistas Criminales (IACA, www.iaca.net), como también la experiencia de distintos analistas reflejados en los casos que se analizan aquí. Éstos convergen –según lo refiere Bruce (2010)- en destacar que el análisis delictual 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 en un determinado lugar (historial) - que sirve para orientar el esfuerzo de la policía (medios y decisiones) y mejorar la respuesta ante la demanda y requerimientos de seguridad y justicia en un lugar, tiempo y situación particular y/o general.

De esta forma, el análisis delictual se relaciona con diferentes fuentes y tipos de datos, con flujos de información, con estándares de tratamiento y razonamiento, con productos y con resultados. En consecuencia, debe ser entendido como parte de una estrategia de reducción del delito y como un proceso de búsqueda de información y soluciones “en terreno”. De manera resumida, de la lectura de las experiencias latinoamericanas seleccionadas y de la revisión de la literatura internacional, se pueden identificar –en mayor o menor medida- los siguientes pasos:

- 1) La identificación y el estudio de incidentes/delitos/problemas particulares.
- 2) La caracterización de patrones, tendencias y problemas delictuales y de inseguridad.
- 3) El estudio de factores (causas) asociados a estos patrones, tendencias y problemas.
- 4) La difusión de información de manera tal que las instituciones puedan desarrollar tácticas y estrategias para solucionarlos o enfrentarlos.
- 5) El estudio de los resultados de las intervenciones.
- 6) La consolidación de la experiencia como una “buena práctica”.

Un aspecto relevante, que subrayan algunos de los casos analizados, es que los límites del análisis surgen tanto de

la naturaleza de la información disponible y de la calidad de los registros, como del enfoque empleado y de los fines buscados. Aquí se nos presenta entonces un punto central, cual es, la capacidad de innovar y de combinar el tratamiento de los datos disponibles tanto con diversos antecedentes producidos en otras instituciones o actores sociales, como con el uso de distintas técnicas de recolección de información cualitativa y cuantitativa, y los software adecuados.

En el segundo caso, las recomendaciones internacionales subrayan algunas directrices y –entonces- tendencias claves que ayudan a comprender los beneficios del análisis. Aquí se abordan tres.

Una primera tendencia es que efectivamente en la última década se consolida la convicción sobre la importancia de la función de análisis en las organizaciones. Esto ha sido tempranamente subrayado por la Organización de Naciones Unidas en diversos documentos, cuando se refiere a la prevención del delito y el rol de la policía (ECOSOC 2002/13 y UNDOC 2010).

Una segunda tendencia refiere a la necesidad y el efecto positivo de involucrar a diversos actores en esta tarea. En efecto, así como para la Organización de Naciones Unidas hay distintas formas de prevención (situacional, social, etc.) en las cuales la sociedad puede y debe colaborar⁴, también el análisis del delito puede y debiese ser asumido como una práctica, labor o actividad que supone un grado importante de interacción entre instituciones de distinta naturaleza y fin, y que no precisa ser realizada sólo por organismos de seguridad y de persecución penal. Este es el caso de Fundación Paz Ciudadana en Chile, la Comisión de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del Cabildo Metropolitano junto a la Asociación Civil Paz Activa en Caracas, y el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia en Medellín, a los cuales se sumarían observatorios en otras ciudades y países de la región.

Una tercera tendencia es la creciente convicción de que cualquiera sea el tópico, campo o naturaleza, las políticas de reducción del delito precisan actuaciones orientadas y basadas en la evidencia. Nuevamente, siguiendo a la Organización de Naciones Unidas (ECOSOC 2002/13), la gestión de información es o debiese ser funcional a esa

4- Informe del Xº Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. A/CONF.187/15. Julio de 2000. N° 104-106. En: <http://www.uncjin.org/Documents/congr10/15s.pdf>

finalidad, subrayando -en el acápite relativo a base de conocimientos- que no es posible prevenir sin información y que las estrategias, programas y medidas de prevención del delito deben tener una amplia base de conocimientos multidisciplinarios sobre los problemas de la delincuencia, sus múltiples causas y las prácticas que hayan resultado eficaces y prometedoras⁵.

Así, esta lógica de trabajo se ha vuelto una directriz o paradigma dominante, dado que asegura o aumenta la probabilidad de éxito, permeando cada vez en mayor medida la toma de decisiones en el trabajo policial y de persecución penal, especialmente en el diseño de las políticas (Celik 2010, 177)⁶. En esta línea, no hay duda entonces que los modelos de gestión policial y sus respectivos soportes analíticos son fundamentales a la hora de reducir el delito y maximizar el beneficio, pues la relación costo-eficacia sería óptima.

En el caso de las prácticas identificadas, las experiencias de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela coinciden en que el análisis del delito no persigue tan sólo constatar qué está ocurriendo o qué ha ocurrido. Al contrario, el análisis busca advertir y evitar; es decir, obedece o persigue un fin proactivo: aportar elementos de juicio para reducir el delito.

De esta forma, otro elemento común entre las prácticas descritas es la configuración de una “cadena de valor” que lo transforma en un proceso virtuoso si reúne determinados atributos y fines; en otras palabras, la identificación y difusión de productos del análisis de información, relacionada con patrones criminales, crímenes seriales, tendencias criminales y problemas de seguridad, persigue evitar que sigan ocurriendo.

Así, los casos estudiados destacan su utilidad en la focalización de recursos y esfuerzos a favor del diseño y ejecución de estrategias de intervención o actuación más

eficaces e insinúan el análisis como herramienta de medición, de evaluación e impacto de las acciones emprendidas. Aunque este último aspecto es el menos desarrollado todavía.

En resumen, ante la interrogante ¿para qué? de la lectura de las prácticas seleccionadas -más allá de confirmar que ayudan a reducir el delito (eficacia)- surgen otras dos líneas argumentativas -relativas a beneficios- que acentúan la innovación y la introducción de nuevas formas de trabajo en las organizaciones, subrayando la eficiencia y el accountability:

- Beneficio directo: el análisis criminal es un paso fundamental para planificar e implementar el trabajo de la policía y de los organismos de persecución penal, pues ayuda a indicar dónde y cuándo hay mayor necesidad de recursos, de qué forma utilizarlos y cómo monitorear la evolución histórica de los índices de inseguridad y de criminalidad para, de forma inteligente y económica, atacar las causas de la criminalidad y no sólo sus efectos.
- Beneficio indirecto: gracias al análisis, sustentado en una buena gestión de información y de conocimiento, la planificación y consecuente actuación de los órganos de seguridad y persecución penal se vuelve consistente con los criterios de rendición de cuentas (accountability policial) ante la propia sociedad. De esta forma, las organizaciones responsables de reducir el delito y de la persecución penal se vuelven más eficientes y eficaces ante la sociedad, la opinión pública y los medios de comunicación, ayudando a alcanzar mejores niveles de seguridad.

Por ejemplo, como describen las prácticas de la Policía de Investigaciones de Chile, Carabineros de Chile y las Fiscalías Regionales del Ministerio Público de Chile, del análisis del modus operandi y de las características cono-

5- Asimismo, es norma o recomendación internacional el que los gobiernos y, en su caso, la sociedad civil deban facilitar la prevención del delito (numeral 21). Al respecto, a modo de ilustración, aquí sólo citamos algunas de las recomendaciones: B) Apoyando la adquisición de conocimientos útiles y de aplicación práctica, que sean científicamente fiables y válidos; C) Apoyando la organización y la síntesis de los conocimientos y determinar y colmando las lagunas en la base de conocimientos; E) Aplicando esos conocimientos para repetir intervenciones satisfactorias, concebir nuevas iniciativas y prever nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención; y, F) Estableciendo sistemas de datos para ayudar a administrar la prevención del delito de manera más económica, incluso realizando estudios periódicos sobre victimización y la delincuencia.

6- “Evidence-based policing” (Welsh 2006, 305) could help police decision making in finding appropriate policing strategies for specific problems by the use of scientific evidence. Crime analysts utilizing geographical inferential statistics might play a central role in “predictive policing” (Russo 2009, 1 as printed), which aims to integrate crime analysis, intelligence-led policing, and crime fighting strategies, to improve police capacity for crime prevention” (Celik 2010, 177).

cidas del criminal, se pueden hacer inferencias relativas al despliegue operativo y la focalización de recursos. En otras palabras, los análisis se pueden traducir en elementos de juicio para:

1. Pronosticar del volumen de las actividades policiales para los próximos meses y años;
2. Medir la efectividad de los programas y planes policiales implementados; y,
3. Distribuir la carga de trabajo, por ejemplo, según turnos de servicio, unidades policiales y áreas geográficas, entre otros criterios.

A la luz de lo señalado, si se mantienen las tendencias y prosperan las prácticas descritas, es previsible que los directivos o jefes de policía en algún momento deban revisar sus procedimientos a la luz de un análisis operativo o un análisis de tipo administrativo.

Si bien de la mayoría de los casos se podría inferir que los analistas no parecen utilizar la distribución de la carga de trabajo, el desplazamiento de la delincuencia, la difusión de los efectos de las técnicas focalizadas de prevención de delito y la evaluación de programas para comprender las debilidades y la eficacia de las estrategias de reducción del delito e incivildades, cabe anticipar que el paso siguiente será probablemente mirar la unidad responsable del análisis y relación con el entorno institucional y organizacional y, consecuentemente, abordar su evaluación y desempeño del personal.

En efecto, aun cuando existe evidencia que muestra que no hay un correlato entre tasas de criminalidad e integración o adopción de unidades y estrategias de análisis en las organizaciones, ciertamente para evaluar mejor el análisis en las instituciones se debe dar una mirada de contexto y del entorno de la organización. Desde esta perspectiva, las organizaciones pueden ser vistas como productos del entorno. Ellas se adaptan y adoptan nuevos procesos y/o mecanismos para responder a una demanda diferenciada. Es un error suponer, como refiere Celik (2010, 193), que la tasa de delincuencia y el tama-

ño de la población son determinantes en la eficacia del análisis, especialmente en lo que se refiere a la capacidad de resolución de problemas.

Son factores determinantes los contenidos de la formación, más que los niveles de delincuencia; la capacidad de utilizar técnicas innovadoras validadas para abordar los problemas delictuales, más que el tamaño de la población y la institución; los atributos personales más que la tecnología disponible⁷. En definitiva, los factores que reflejan la capacidad de apropiación y empoderamiento de la organización frente a la necesidad de un análisis eficaz y oportuno.

Estos factores llevan a mirar detenidamente la política conducente a la institucionalización del análisis delictual en las organizaciones. Al respecto, hay evidencia para afirmar que el apoyo de la organización y la formalización o institucionalización del análisis, sumado a los atributos individuales, son más determinantes que cualquier otra cosa (Celik 2010, 194).

4. Desmenuzando el análisis del delito

¿En qué consiste? Existen diversos tipos de análisis (inteligencia, criminal investigativo; criminal táctico; criminal estratégico; criminal administrativo y de operaciones). Cualquiera que sea el tipo de análisis que se realice, comprende múltiples operaciones y razonamientos que persiguen encontrar relaciones entre antecedentes, testimonios o datos reunidos, que no son “evidentes” a primera vista. Se buscan asociaciones y relaciones de causalidad, apoyándose en técnicas estadísticas y de mapeo (análisis descriptivo), y técnicas cualitativas (análisis de contenido), para lo cual existen diversos software que apoyan dichos procesos. Esto está debidamente ilustrado en los casos seleccionados.

Así, a partir del examen de las diversas prácticas se arriba a la convicción de que el análisis es un proceso “complejo” mediante el cual, usando un conjunto de

7- En efecto, cuando el analista desarrolla su labor tiene un propósito asociado a un punto de vista, basado en suposiciones que lleven a implicaciones y consecuencias. Usa conceptos, ideas y teorías para interpretar datos, hechos y recurre a su experiencia y la de otros en la organización y/o descritas en la literatura policial sobre técnicas de prevención, con el fin de contestar preguntas y resolver problemas. Entre los pasos o habilidades claves destacan la capacidad de identificar y generar propósitos, plantear preguntas, usar información, hacer inferencias, formular suposiciones, generar implicaciones, incorporar razonamientos críticos y reflexiones sobre su trabajo, identificar y recomendar soluciones o posibles cursos de acción, destrezas comunicacionales, entre otros.

datos pertinentes como elementos de juicio, los analistas razonan con la finalidad de descubrir causas, efectos, cualidades, motivos, posibilidades, riesgos, etc., sirviendo de base para el conocimiento de una situación y para actuar. Este aspecto es coincidente con lo que algunos llaman “actionable intelligence” (Radcliffe, 2007)⁸. En efecto, los analistas del delito pueden ser vistos como “trabajadores del conocimiento”: pues recogen, cotejan y analizan los datos, y difunden resultados. Los analistas pueden dar valor o significado a los datos abstractos y convertirlos en conocimientos para la acción, que –por cierto- es responsabilidad de los usuarios finales de los productos del análisis (Celik 2010, 183)⁹.

Un hecho que merece atención es que, si bien es un paso necesario y la antesala al análisis, la búsqueda y preparación de datos e informaciones no es, en estricto rigor, análisis delictual. Por esa razón, parece necesario marcar la diferencia y subrayar que el *análisis del delito es parte de la gestión de información, pero no es equivalente*.

La gestión de información se caracteriza, generalmente, por acciones como las siguientes: 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).

Específicamente, 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 validada.

En consecuencia, el mero tratamiento de datos es infruc-

tuoso o inconducente si no obedece a una lógica particular: resolver problemas, facilitando la toma de decisiones en función de recomendar cursos de acción para la reducción del delito y los problemas de inseguridad. Éste es un denominador común en una buena práctica de análisis del delito.

En rigor, el núcleo de la metodología de análisis obedece, por una parte, a *un proceso lógico y, por otra, a un proceso metodológico*. Ambos son característicos de la producción del conocimiento científico (*empírico-cognitivo*). Se trata de un proceso repetitivo, entonces, que sigue ciertos estándares y que involucra a lo menos un conjunto de pasos.

A la luz de las experiencias y prácticas descritas en el campo de la seguridad y la persecución penal, el *círculo lógico* que optimiza el análisis es el siguiente:

- 1) Detección del problema.
- 2) Análisis de la situación – caso (inserto en modelos policiales).
- 3) Diseño de una respuesta o hipótesis con base en observaciones de la realidad y el conocimiento criminológico.
- 4) Análisis de los datos que describen cambios asociados a la respuesta formulada.
- 5) Validación de la respuesta (análisis de impacto).

Por su parte, el *proceso metodológico* del análisis, que describe una ruta para arribar a inferencias y conocimiento válido y confiable, se puede resumir de la siguiente secuencia:

- 1) Recopilación y gestión de los datos.
- 2) Lectura y consulta de los datos.
- 3) Análisis de los datos.
- 4) Diseminación de la información.
- 5) Desarrollo de la estrategia.
- 6) Evaluación.
- 7) Retroalimentación.

8- Ratcliffe (2007) afirma que se trata de un proceso en el que los datos y la información se transforman en conocimiento y productos de inteligencia. Los datos son descritos o trabajados como observaciones y mediciones sobre delincuencia, desorden y otros desafíos que enfrenta la policía. Las informaciones son los datos de mayor relevancia y propósito. El análisis se describe como la aplicación de métodos científicos para resolver el problema. Los datos y análisis de la información añade contexto, significado e interpretación que producen conocimiento. Los productos de conocimiento son artículos, informes, libros y generan más conocimiento, pero no se consideran “de inteligencia”, hasta que están vinculados a un curso de acción (Licate 2010, 2)

9- “Law enforcement executives are increasingly recognizing that they are no longer in an information- poor world: data and information about the criminal environment and criminal activity abound. The challenge is to corral this wealth of data into knowledge that can enhance decision making, improve strategies to combat crime, and increase crime prevention benefits. In other words, the aim is to convert data and information into actionable intelligence”. (Radcliffe 2007, 1).

5. Desmitificando el análisis del delito

En nuestros países se suele hablar poco sobre el análisis del delito. Más aún, hay muy pocos espacios para examinar, por ejemplo, desafíos y diseñar soluciones, intercambiar experiencias o reconocer buenas prácticas. Algo similar ocurre con las oportunidades para capacitar personas de manera sistemática y periódica.

En torno a esta actividad existen diversos mitos, errores u omisiones, que deben despejarse para una mejor comprensión y adecuada implementación en las instituciones. El examen de los casos seleccionados en la primera convocatoria a presentar buenas prácticas de análisis delictual ayuda a identificar algunos puntos o aspectos claves que permiten formular algunas aseveraciones para comprender cuáles son verdaderamente los desafíos:

El análisis delictual es:

1. Una respuesta de la(s) organización(es) que asume(n) la responsabilidad de ejecutar políticas y estrategias de reducción de delitos y desórdenes o incivildades. Por ello, se puede decir que cada día conquista nuevos promotores, ya que se valida como una práctica complementaria y necesaria, especialmente en jefaturas policiales y en autoridades civiles que tienen igual responsabilidad de tomar decisiones sobre cómo reducir el delito.
2. Es una labor sujeta a una metodología, al empleo de técnicas y procedimientos para el tratamiento de datos, acompañada de un conjunto de razonamientos y reglas de inferencia, que asisten las técnicas de triangulación o contraste de fuentes y tipos de información ya instaladas en las organizaciones.
3. No se improvisa. El análisis del delito está sujeto a procedimientos y pasos que se fundan en un conjunto de supuestos y conocimiento criminológico que tiene como finalidad ayudar a la identificación de patrones criminales, al esclarecimiento de delitos en serie e incluso a formular proyecciones a corto plazo.
4. No es sólo un producto o servicio, es también resultado y, por esa razón, debiese medirse con criterios de eficiencia y eficacia, ya que se enfoca en la actividad criminal -delitos, infractores, víctimas y lugares- para descubrir y producir información sensible y valiosa que permita investigar y aclarar delitos, aprehender

delinquentes prolíficos, distribuir eficientemente recursos y prevenir la ocurrencia de hechos recurrentes y similares.

5. No es sólo un tema de informática, sino de competencias profesionales (capital humano). Supone una amplia diversidad de procesos de tratamiento o gestión de información, apoyados en software o aplicaciones informáticas; pero el software no hace al analista. La diferencia la hace el personal entrenado, no la tecnología. Efectivamente, se podría cumplir esa labor sin tecnología informática, sólo que sería más lento y engorroso.
6. Es una labor necesaria que no puede asumirla sólo el policía, sino que precisa de la concurrencia de habilidades profesionales de “no-policías”, de profesionales de las ciencias sociales y otras disciplinas, pues ésta es más fructífera cuando convergen lógicas de trabajo interdisciplinarias e interinstitucionales.
7. La conducción civil y la dirección policial se conciben como alianzas virtuosas ante las estrategias de prevención y reducción del delito, en tanto la gestión de información y el análisis son asumidos como oportunidades y no como amenazas. De esta forma, el análisis del delito amerita una respuesta organizacional y demanda destrezas profesionales cruciales.

6. Obstáculos

Pero no todo es miel sobre hojuelas. También hay obstáculos importantes para el análisis del delito. La revisión de las 11 prácticas permite detectar un conjunto de factores o dificultades que, en consecuencia, limitan su impacto en la reducción del mismo:

1. La baja calidad de los registros de datos en las policías e instituciones de persecución;
2. La baja calidad y escasa información no policial, es decir, referida –por ejemplo- a los territorios o perfiles sociodemográficos de víctimas, grupos vulnerables (en y de riesgo), e infractores, entre otros (datos desactualizados);
3. Los problemas de acceso y de flujo o circulación de datos e informaciones en la organización y entre instituciones;

4. El poco conocimiento de técnicas y el limitado empleo de datos de fuentes cualitativas;
5. El escaso empleo de encuestas de victimización que permitan complementar las fuentes policiales para el análisis del delito;
6. La falta de una delimitación funcional y formal de roles de las unidades de análisis y de los analistas al interior de la organización;
7. La baja credibilidad en las instituciones puede desperdiciar el análisis criminal, transformándolo en un paso o acción de marketing o estrategia comunicacional;
8. La poca conciencia (voluntad) sobre la necesidad de innovar en análisis delictual. Si la propia institución no es la principal demandante de mejoras en las capacidades y usos del análisis delictual, éste no prospera significativamente, generando un clima laboral adverso;
9. La ausencia de mecanismos formales y periódicos de entrenamiento en análisis delictual;
10. El desconocimiento sobre el rol y contribución del analista delictual. La mayoría de las veces es intuitivo, pero pocas veces evidenciado dentro y fuera de una organización;
11. La creencia de que la labor del analista es una "tarea de escritorio" e ignorar que puede ser un puente con la realidad de los residentes o personas que desarrollan actividades en un territorio.
12. El análisis delictual no prospera en la organización si no se asocia con un cambio / innovación intencionado en ella, transitando desde la norma a la práctica;
13. El impacto del producto del análisis delictual está en directa relación con la capacidad de las jefaturas en la organización y en las demás instituciones de valorar y emplear los servicios de las unidades de análisis; y,
14. Escasos mecanismos de retroalimentación afectan la sintonía necesaria entre el demandante (usuario o jefatura /tomador de decisión) y el oferente (analista y unidad responsable de realizar o llevar a cabo los distintos posibles tipos de análisis requeridos en función de los tipos de problemas que se abordan).

7. Condiciones para optimizar el análisis del delito en las organizaciones

¿Cómo superar esos obstáculos? y ¿qué precisa el análisis delictual para que sea fructífero y eficaz en la reducción del delito? Los casos estudiados dan algunas luces, pero no suficientes, que exponemos desde un menor a un mayor grado de complejidad:

1. Identificación de rutinas de uso y elaboración periódica de informes;
2. Desarrollo de sistemas de auditoría de los registros policiales para asegurar la validez y calidad de los datos y registros;
3. Establecimiento de relaciones de confianza entre personas, instituciones y autoridades, en el marco de una filosofía de trabajo de mutua colaboración y co-producción;
4. Introducción e institucionalización del análisis delictual (como práctica habitual y unidad de trabajo) sobre la base de una política y de un programa de desarrollo en la organización; y,
5. Desarrollo de un plan que promueva el aprendizaje organizacional y la innovación en análisis delictual (introducción nuevos procesos y enfoques).

Ciertamente, lo afirmado no precisa de mayores explicaciones. El corolario es simple: el análisis delictual no prosperará si no hay una política (*top-down*) de gestión de información y de fortalecimiento institucional, explícita y respaldada por recursos apropiados. La experiencia comparada aquí y la revisión de las experiencias de algunas organizaciones, son de enorme utilidad. Aun cuando no lo dicen, una observación de segundo orden de los casos seleccionados probablemente confirmaría que las organizaciones son tan complejas en sí, que los datos y el conocimiento son fragmentados, difíciles de localizar y de compartir; y, por lo tanto, es redundante e inconsistente si no es utilizado por completo. Todas las prácticas examinadas destacan la información como insumo y en torno a esto se subrayan tareas diversas, tales como:

- a) Acceso a distintas fuentes;
- b) Empleo de herramientas de apoyo (informática); y
- c) Aseguramiento de la calidad del registro.

Otro elemento común entre las prácticas analizadas es que las instituciones públicas y privadas abocadas al análisis del delito, necesitan de una arquitectura de gestión de datos, informaciones y conocimientos para configurar y potenciar los recursos y las capacidades reunidas. Éste es un requisito fundamental. La organización de los registros y datos para el análisis del delito es un paso clave, conocido como “gestión de información”, aspecto al cual ya nos hemos referido antes.

En esta línea, las buenas prácticas revelan que la recopilación de datos y la generación de información se basa en o está orientada a garantizar criterios de utilidad en procesos que aseguran credibilidad y validez. Para ello es sugerente emplear una lista de cotejo como la siguiente:

1. ¿Qué información se necesita para contestar las preguntas que surgen del intento de resolver el problema?
2. ¿Qué datos son relevantes para el problema particular?
3. ¿Qué otro tipo de datos se necesita recopilar y producir?
4. ¿Cómo sabemos que esta información (datos, testimonios) es precisa?
5. ¿Es relevante la información que dispone la organización y el analista en función del propósito o meta?
6. ¿Sobre qué información se basa el análisis y la apreciación?
7. ¿Hay sesgos en el análisis y la experiencia?
8. ¿Cómo se valida la información y el análisis (triangulación)?
9. ¿Hay información importante que necesitamos considerar?
10. ¿Qué experiencia (casos y prácticas) respaldan las medidas o cursos de acción recomendables?

De esta forma, del análisis de las prácticas descritas se pueden inferir algunas características de cómo se realiza esta actividad en algunas instituciones:

- a) La gestión de información y el análisis del delito en las organizaciones no se refieren tan sólo a documentos o bases de datos, sino también a rutinas organizacionales, procesos y estándares de realización.
- b) Las organizaciones más rígidas y centralizadas, con estructuras menos dinámicas, tienen más problemas

para compartir e integrar sus procesos de información y de conocimiento.

- c) Los problemas de coordinación se correlacionan significativamente con el tamaño de la organización.
- d) Equipos en pequeñas organizaciones tienden a trabajar juntos, mientras que en grandes organizaciones lo hacen de manera dispersa.
- e) El trabajo en conjunto facilita la comunicación, la coordinación y el compartir conocimiento.
- f) Los problemas de colaboración están asociados tanto a distancias físicas o geográficas, como a diferencias en cultura, lenguaje e intereses, pero básicamente a distancias mentales que reflejan cómo nos vemos y actuamos como organización.
- g) Si bien la colaboración es necesaria, compartir información y conocimiento a menudo es problemático, siendo necesaria una política que lo facilite.

Es interesante observar que en varios casos estudiados, coincidentemente con la literatura examinada¹⁰, destacan variables extra-institucionales o contingentes, factores organizacionales y atributos individuales.

Según esto, hay -a lo menos- dos dimensiones determinantes en este campo: la primera dice relación con la dinámica interna/externa en la que se lleva a cabo el análisis (el punto de referencia es el analista v/s la organización, y la organización en relación a las otras); y una segunda relativa a los fines internos (el analista en la organización) y cómo éstos se transforman en conocimiento para sustentar una gestión eficiente y eficaz en la reducción del delito.

Las instituciones que buscan mejorar el análisis pueden ser facilitadoras o, paradójicamente, presentar obstáculos. ¿Qué obstáculos surgen? Del análisis de las experiencias de la región emergen algunas luces.

El apoyo de la propia organización es clave, pero en ocasiones no es suficientemente contundente para demostrar cómo esto contribuye al logro de las metas institucionales. Si bien usuarios internos y externos valoran el análisis del delito, para que el análisis fructifique, se requiere un ambiente propicio.

La falta de consolidación del análisis delictual en la orga-

10- El análisis de estos rasgos es coincidente con lo descrito en otras partes, especialmente en estudios más profundos realizados en la última década (O’Shea y Nicholls 2003a y 2003b; Taylor, Kowalyk y Boba 2007; Licate, 2010; Celik 2010).

nización se relaciona con una aceptación, a veces preliminar, de su utilidad y con una demostración sólo parcial de las ventajas; y se relaciona además con la existencia o no de unidades especializadas que apoyen el trabajo policial y la persecución penal.

El *feedback* entre analistas y usuarios es un factor clave. Es sabido que la cultura organizacional frecuentemente subvalora a quien trabaja en “el escritorio” o considera que el analista no pertenece al “mundo operativo”. Esto se da en nuestros países y en países donde desde hace décadas el análisis delictual ha ganado terreno (Taylor, Kowalyk y Boba 2007, 162).

La observación de casos muestra que cuando hay buenas prácticas de comunicación entre los policías en la calle y los miembros de unidades de análisis, mejora el uso del análisis en la organización. En este contexto es importante considerar lo que señala Celik (2010, 184): Cuando un analista cree que sus productos son altamente beneficiosos para los usuarios finales, éstos se motivan a utilizar varios tipos de técnicas de análisis, buscan diversas herramientas de resolución de problemas y emplean una gama más amplia de tipos de datos en el análisis de la delincuencia.

Así, la estrategia interna y la disposición a adoptar técnicas innovadoras en el trabajo de prevención y persecución del delito, asociados a la implementación de tecnología adecuada, pueden ser factores predictores significativos, como demuestra Celik (2010).

8. ¿Cuáles son los impactos – retos o desafíos?

Como muestran los casos examinados, el análisis no sólo precisa información y tecnología, sino fundamentalmente personal entrenado y un ambiente de trabajo que optimice la productividad de los analistas.

Las instituciones que han establecido unidades de análisis han empleado personal especial para realizar tareas específicas y han asignado recursos para una mejor gestión de información. No obstante, aun cuando el análisis del delito como actividad fundamental está establecido, todavía hay una brecha para que el análisis gane legitimidad como una profesión en las organizaciones y, más aún, como capacidad organizacional indispensable e intrínseca a la reducción de delito y una persecución penal eficaz.

En este contexto hay que advertir que no se mencionan programas y mecanismos que den sustentabilidad a la inducción y al mejoramiento de las competencias y capacidades organizacionales para el análisis del delito. Ésta es una debilidad que hay que abordar y superar.

¿Cómo se capitaliza la experiencia de análisis en la organización? En verdad, como ha sido documentado en otras publicaciones, aquí radica una de las principales dificultades, pues en la mayoría de los casos, los procesos de institucionalización y validación de estas prácticas han chocado con elementos vinculados a la cultura organizacional, la debilidad de ciertos factores determinantes para el éxito y la falta de políticas de promoción.

En rigor, ya no hablamos de gestión de información. Se trata más bien de la existencia de mecanismos y procesos orientados a gestión del conocimiento y de acumulación de experiencia (sistematización de buenas prácticas en el campo del análisis del delito).

De manera práctica el *conocimiento* puede ser entendido como el “conjunto de imágenes, creencias, significados o experiencias que mejoran la capacidad de entendimiento y que determinan la habilidad para la ejecución de tareas, la resolución de problemas y la adopción de decisiones” (Prieto 2003, 23, citado por Badiola 2010). La noción de conocimiento en el contexto organizacional contempla aspectos de conocimiento disponibles tanto para los individuos como para las organizaciones y que son relevantes para alcanzar el entendimiento de su entorno de decisión, así como para elegir e implementar las alternativas de acción más adecuadas en ese determinado contexto y asimilar los resultados que provocan tales acciones (Badiola 2010, 22)

Parafraseando a Badiola (2010, 32), la gestión de conocimiento se vincula al aprendizaje organizacional, esto es, con la capacidad de adquirir y gestionar el conocimiento y con el desarrollo y estímulo del potencial de cambio en una institución. La conversión de conocimiento tácito a conocimiento explícito, conforma la denominada “espiral de creación de conocimiento organizativo”, que tiene el propósito de generar condiciones y estímulos para que el conocimiento de los individuos se incorpore en el plano organizacional y pueda ser aprovechado por otros analistas; en este caso, es un factor relevante. No obstante, muy poco de esto ocurre en materia de análisis delictual.

La creación de conocimiento es el núcleo central del aprendizaje organizacional; precisando que la organiza-

ción que aprende es aquella que evoluciona continuamente, transformando sus flujos de información en un *stock* de conocimiento que es difundido a otras áreas, lo que le permite producir sus productos y servicios. De esta forma, gestión de conocimiento es aprendizaje organizacional, adaptación, mejoramiento de la calidad de servicios y fortalecimiento del capital humano.

A partir de lo señalado, la inducción de prácticas de análisis delictual lleva necesariamente a ocuparse del aprendizaje de la organización, tanto del cambio o adaptación del comportamiento organizativo, como a la creación de una base de conocimiento que lo soporte. En definitiva, el aprendizaje organizacional es un proceso dinámico que ocurre en distintos niveles de la organización, impulsado por la interacción con estímulos externos e internos, orientado a la obtención de nuevo conocimiento relevante por parte de los individuos y los grupos que la integran, que permiten generar y desarrollar competencias para mejorar la actuación y los resultados y que contribuyen a la adquisición de ventajas competitivas que tienen un efecto sobre el rendimiento.

En el caso de una institución abocada a la prevención, control y persecución penal, de manera sencilla, la gestión de conocimiento dice relación con los procesos mediante los cuales adquiere, genera, almacena, comparte y utiliza conocimientos, informaciones, ideas y experiencias para mejorar el cumplimiento de la misión de la organización.

La gestión de conocimiento en el campo del análisis del delito implica, específicamente, generar, buscar, almacenar, difundir, utilizar y compartir el conocimiento en la organización. Para que esto ocurra deben darse, sin duda, varias condiciones:

- a) Mecanismos e instancias para detectar las necesidades de conocimiento, más que de información y datos;
- b) Establecer los mecanismos y espacios necesarios para adquirir, almacenar, compartir y transferir, en todas direcciones, el conocimiento que reside en cada repartición, jefatura y, especialmente en una unidad de análisis;
- c) Tener la capacidad para recuperar la experiencia y el saber-hacer que la organización y los analistas han ido adquiriendo a lo largo de los años;
- d) Potenciar y mejorar los flujos de conocimiento existentes en todos los procesos para incrementar la eficiencia y la eficacia en el trabajo cotidiano y de la organización;

- e) Ser capaz de reconocer expertos y experticias y de valorarlas (incentivos);
- f) Distribuir el conocimiento en función de las necesidades y preferencias;
- g) Aportar, con el conocimiento explícito, a una mejor práctica en el combate contra la criminalidad.

Se dice que una óptima gestión de conocimiento se relaciona en 80% con la cultura organizacional y factores humanos, y que sólo el 20% está relacionado con la tecnología. De acuerdo a esto, las condiciones para dar sustentabilidad a los procesos y capitalizar el análisis delictual en las organizaciones dependerá más de un trabajo sistemático sobre la calidad del conocimiento, su productividad y el tratamiento del capital de la organización. En otras palabras, dependerá de hacer lo que se necesita para obtener lo máximo de los recursos, competencias y capacidades de análisis y conocimiento en la organización. Nada de esto ocurrirá si no se cuenta con una política y estrategia organizacional funcional y duradera para este fin.

De acuerdo a lo señalado y considerando los factores que han obstaculizado las prácticas de análisis en las organizaciones consideradas en este estudio (lo que nos permite extender y precisar la lista de factores que se expuso en el Segundo Seminario Internacional sobre Estrategias Inteligentes para la Reducción del Delito, organizado por la International Association of Crime Analysts (IACA) y Fundación Paz Ciudadana (Tudela 2011a), la construcción de un ambiente propicio para el análisis criminal supone:

- 1) Compromiso del cuerpo directivo con la promoción del análisis criminal.
- 2) Una estructura responsable.
- 3) Equipamiento óptimo.
- 4) Un flujo de información-comunicación claro.
- 5) Personal entrenado.
- 6) Una organización demandante guiada por la convicción de que el análisis sirve como base para respuestas operacionales y los servicios que presta la organización en prevención, control y persecución penal.
- 7) La filosofía de que las intervenciones o actuaciones policiales se deben basar en la evidencia.
- 8) Procesos administrativos y flexibilidad organizativa.
- 9) Un espacio para el aprendizaje colectivo.
- 10) Mecanismos para el estudio e identificación de lecciones aprendidas que deben servir como base para la intervención creativa e innovadora.

Finalmente, la importancia de la normalización e institucionalización del análisis del delito en la organización se puede medir a través de indicadores de actividad e impacto asociados a las siguientes variables o factores determinantes:

- a)** La declaración de misión y descripción del trabajo, o de un procedimiento operativo estándar.
- b)** Utilización de las bases de datos e información para analizar los problemas.
- c)** El empleo de tecnologías validadas –como el modelo SARA- para el análisis y la recomendación de cursos de acción.
- d)** La identificación y acceso a fuentes de experiencia policial (evidence based).
- e)** Los procesos de selección del personal que se desempeñará como analistas.
- f)** Los procesos de capacitación y especialización.
- g)** Los mecanismos de retroalimentación.

A modo de reflexión final debe subrayarse que la información y el conocimiento son retos permanentes en las instituciones de prevención, control y persecución penal. Pero, de la misma forma, también es relevante asumir y reconocer que las estrategias de reducción del delito y de persecución penal demandan tanto gestión de información y análisis criminal como gestión de conocimiento, ya que son aspectos claves para una actuación más eficiente, oportuna y eficaz.

A modo de corolario, las prácticas seleccionadas llevan a pensar que el reto más significativo está en que las organizaciones logren superar los problemas que plantea traducir –por ejemplo- las bases de datos, las experiencias de intervención y la comprobación de resultados en conocimiento acumulado (capital organizacional), pues las brechas entre búsqueda de información-análisis-estrategia de intervención – evaluación no se reducen aún (desafíos).

Finalmente, aun cuando no es común en todos los casos, hay un aspecto innovador que emerge en uno de los casos estudiados y que, sin duda, da pie a una reflexión más profunda –dadas las posibles consecuencias- y al diseño de vías de solución, potenciando el análisis delictual. Éste aborda las comunicaciones al servicio del análisis del delito. Concretamente, si bien el empleo de Tecnologías de Información y Comunicación es instrumental a la reducción del delito, y el uso de información de fuentes abiertas y redes sociales puede ayudar, como comienza a discutirse y demostrarse en países más desarrollados, ello

debe llevar a pensar también en los límites. Es por ello que debemos estar atentos a observar la dirección que puede asumir esa experiencia.

Tilley, R. y Laycock, G. (2010). De la prevención del delito a la ciencia del delito. En: Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Tudela, P. (Ed.). Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana, IACA. En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20101129130944.pdf

Tudela, Patricio (2011a). Desafíos de la gestión de la información y el análisis delictual en el marco de las políticas de seguridad: ¿qué debemos hacer?. Intervención en el II Módulo del Segundo Seminario Internacional sobre Estrategias Inteligentes para la Reducción del Delito. Organizado por la International Association of Crime Analysts (IACA) y Fundación Paz Ciudadana. Santiago, 5 Abril de 2012. En: http://www.pazciudadana.cl/docs/ext_20110405121532.pdf

Tudela, Patricio (2011b). La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes. Conceptos. Fundación Paz Ciudadana, N° 22, 34 p. En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110902154443.pdf

[ANÁLISIS CRIMINAL, CONFUSIONES VARIAS Y EXPERIENCIAS EN LA
 PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA]

Gastón Pezzuchi¹

1. Introducción

Si bien el enfoque de esta publicación está orientado a las prácticas promisorias en Análisis Criminal, enfatizamos centralmente cuestiones conceptuales y de definición. Esto es necesario, pues creemos firmemente que la claridad conceptual es fundamental para asegurar una correcta planificación e implementación, especialmente cuando se trabaja en la idea que siempre es preferible tomar una mala decisión en base a información que una buena por azar. Es por eso que ponemos mucho más énfasis en estas cuestiones, que en el relato histórico del Sistema de Información Criminal de la Provincia de Buenos Aires y su actual funcionamiento. Aunque pioneros en América Latina en Mapeo y Análisis Criminal, no son -a nuestro juicio- tan interesantes su implementación particular, funcionalidades o productos, como ciertos consensos conceptuales que han permitido la existencia de esas implementaciones.

Al comienzo de uno de los más tradicionales libros de **Análisis Criminal**, escrito por Marilyn B. Peterson (1994), se sostiene la tesis de que el análisis criminal es la aplicación de métodos analíticos particulares a datos recolectados, con el propósito de una investigación criminal, ya sea en el contexto de un proceso penal o en el ámbito de un trabajo de investigación científico-académico. Asimismo, se menciona que este tipo de análisis se realiza en agencias policiales, de defensa, en el ejército e inclusive en agencias de seguridad privada. Se señala también que en algunas organizaciones se le emplea informalmente como parte del trabajo de los investigadores o de los fiscales, mientras que en otras se realiza únicamente por personal especialmente capacitado que suele denominarse “analistas de inteligencia”, “analistas del delito”, o “analistas de información criminal”.

1- Magister UNIGIS en Sistemas de Información Geográfica, Licenciado en Informática. Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Email: gpezzuchi@fam-mail.org – gpezzuchi@mseg.gba.gov.ar

Es común también asistir a curiosos y encendidos debates sobre la terminología a aplicar, debates que muestran muchas veces una falta de comprensión del proceso particular que llevó a la adopción de ciertos nombres y definiciones. En este marco, intentaremos en este trabajo formalizar ligeramente algunas ideas y definiciones, aun entendiendo que en agencias policiales pequeñas, estas distinciones no son tajantes, y que la especialización como forma de particularización de un tipo específico de análisis es una consecuencia del tamaño del problema / agencia en particular.

Históricamente no es común ver que se emplee el término “análisis criminal” en las agencias policiales latinoamericanas y, por el contrario, es bastante más común escuchar hablar sobre el **análisis de inteligencia**, o simplemente **inteligencia**, un término que surge de la época en que los datos no procesados recolectados en el campo por los “investigadores” se consideraba “inteligencia”; y el ciclo de datos reunión / análisis / conclusión se denominaba “ciclo de inteligencia”. Ahora bien, tal como sostiene Peterson (op. cit), la mayor parte de lo que se enseña como análisis de inteligencia es, de hecho, análisis para ser empleado como ayuda en una investigación penal y, consecuentemente, también se lo ha denominado “análisis investigativo”.

Por otro lado, tradicionalmente se ha mantenido una estricta separación entre el “análisis investigativo / inteligencia” del “análisis del delito”, que en su forma más elemental lo realizan todas las fuerzas policiales al momento de la detección de patrones o series delictivas; es decir, el análisis del delito ha sido desde siempre un tipo de análisis de fuerte orientación hacia el patrullaje / prevención. Ésta es una aclaración importante, ya que no es lo mismo el análisis que realiza una policía “de seguridad” para optimizar su funcionamiento a nivel de prevención mediante patrullaje o planes de acción táctica, que el análisis que realiza una agencia policial en el contexto de la prevención del delito organizado (simple o complejo) o en la represión del delito serial.

Las agencias policiales tienen alguno o ambos objetivos de prevenir o reprimir los delitos, entendiendo por reprimir el investigar aquéllos que no se pudieron evitar, reunir las pruebas y llevar a los delincuentes ante los tribunales

encargados de imponerle la sanción que corresponda. Es decir, en un modelo clásico, hay una función de policía de seguridad, encargada de prevenir el delito y una función de policía de investigaciones² encargada de reprimirlo. Aunque siendo puristas, la policía realmente no reprime sino que interviene para ayudar a la represión, que derivará de la sentencia condenatoria (Tijerino Pacheco, 1994).

Dicho esto, es particularmente interesante el criterio de Bustos Ramírez (1983) citado por José María Tijerino Pacheco (1994) de que entre prevención y represión no hay diferencia conceptual, sino temporal y cuantitativa. La prevención no sería sino la respuesta represiva contra las posibilidades de producción del hecho delictivo. En la misma línea de pensamiento, podemos decir que la represión del delito tiene también una función preventiva en cuanto factor disuasivo de la criminalidad, aunque en la época actual se ponga en tela de juicio el efecto ejemplarizante de la pena.

Este criterio es útil al evaluar los tipos de análisis que realizan las agencias policiales, sus similitudes y diferencias, conforme el objetivo del mismo, y también explicar por qué muchas veces se confunden esos análisis con la investigación criminal.

Finalmente, no es nuestra intención forzar un conjunto de definiciones, sino más bien brindar una perspectiva ordenada de las diferentes terminologías aplicables y obviamente presentar un esquema de clasificación que consideramos útil como punto de partida para la discusión e investigación de estas temáticas.

2. Tipos de análisis realizados por agencias policiales

Sostenemos que el **Análisis Criminal** comprende esencialmente cuatro tipos de estudio que realizan las agencias policiales, a saber:

- 1- Análisis del Delito³.
- 2- Análisis de Inteligencia Criminal.
- 3- Análisis Investigativo Criminal.
- 4- Análisis de Operaciones⁴.

2- O si fuere el caso en el modelo particular, una función de Policía Judicial.

3- O si se quiere, análisis de eventos delictivos.

4- A pesar que la actual tendencia a incluir el análisis de operaciones dentro del análisis del delito, en esta introducción lo separaremos en honor a la diferencia fundamental en la fuente primaria de datos; es decir, mientras que los tres primeros análisis se basan fundamentalmente en información que se encuentra fuera de la agencia policial, en el caso del análisis de operaciones, la información necesaria para su ejecución se encuentra dentro de la propia agencia policial.

Y, por lo tanto, para nosotros el análisis del delito es uno más entre los diversos tipos de análisis que caen bajo el amplio paraguas de lo que denominamos “análisis criminal”, “análisis policial”, “análisis de seguridad pública”, etc.

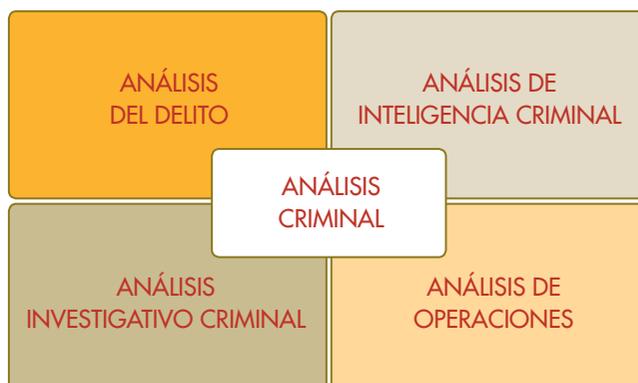
Asimismo, no podemos dejar de mencionar que en los últimos tiempos el término “*law enforcement analysis*” (análisis policial) ha cobrado cierto consenso en la literatura anglosajona para referirse en líneas generales a los procesos, técnicas y productos que proveen de información para apoyo de la misión de las agencias de protección de la ley (agencias policiales). Dentro de este amplio campo tenemos, específicamente:

- **Análisis del delito**⁵: focalizado en el estudio de incidente delictivos; la identificación de patrones, series, tendencias y problemas; y la diseminación de información que ayuda a la agencia policial a desarrollar tácticas y estrategias para resolver los patrones, series, tendencias y problemas. Es decir, se trata del análisis que apoya básicamente las tareas de la “Policía de Seguridad” en cuanto a la función de prevención de delitos. Con un énfasis en los delitos contra las personas y la propiedad.
- **Análisis de inteligencia criminal**⁶: centrado en la reunión y diseminación de información sobre los delincuentes, particularmente sobre delitos organizados, organizaciones delictivas y conspiraciones. El analista de inteligencia criminal busca entender la estructura y jerarquía de las organizaciones delictivas, el flujo de dinero y bienes, las relaciones, actividades y planes actuales, e información personal sobre los participantes, usualmente con el objetivo de la detención, procesamiento y posterior encarcelamiento de los delincuentes involucrados. Es decir enfocado esencialmente a las actividades delictivas de naturaleza organizada.

- **Análisis investigativo criminal**⁷: referido a los procedimientos y habilidades empleados para crear un perfil físico, conductual o psicológico de un delincuente, basándose en las características de los delitos que él o ella han cometido. Es decir, se trata del análisis que nutre de contenido la labor de la “Policía de Investigaciones” en su trabajo con delincuentes seriales.

Ahora bien, dado que hemos identificado esencialmente tres ejes en el análisis criminal en cuanto a su relación directa con eventos delictivos (análisis del delito, de inteligencia criminal y de investigaciones o investigativo criminal), trataremos a continuación de profundizar ligeramente en cada uno de ellos:

FIGURA 1 – ANÁLISIS CRIMINAL



5- Gottlieb (1994) suele decir que el análisis del delito trata de responder las preguntas de **¿quién?** está haciendo **¿qué?**, **¿a quién?**, es decir su énfasis está puesto en el análisis del evento delictivo a través del entendimiento de sus componentes básicos (delincuente, víctima y acción).

6- En este caso, se suele decir que el análisis de inteligencia criminal, trata de responder a las preguntas de **¿quién?** está haciendo **¿qué?**, **¿con quién?**, y como tal se interesa en las **relaciones** entre los diferentes actores, es decir le interesa centralmente la *estructura* de la *organización* criminal.

7- Análogamente a los casos anteriores, aquí se ejemplifica diciendo que el análisis investigativo criminal trata de responder a las preguntas de **¿quién?** está haciendo **¿qué?**, **¿por qué?**, es decir tratar de entender la **motivación** del delincuente. Y es el área de, por ejemplo, la psicología forense.

2.1 El análisis del delito

Existen varias definiciones de análisis del delito, dependiendo de los autores, escuelas y países; aun así en este trabajo nos basaremos centralmente en dos de ellas:

El Análisis del delito se define como un conjunto sistemático de procesos analíticos dirigidos a proveer información oportuna y pertinente relativa a patrones criminales y a tendencias de correlación que permitan asistir al personal operativo y administrativo en el planeamiento del despliegue de los recursos para la prevención y supresión de las actividades delictivas, auxiliando en el proceso investigativo e incrementando las aprehensiones y la resolución de casos. Dentro de este contexto, el análisis del delito soporta una determinada cantidad de funciones policiales, incluyendo el despliegue de las patrullas, las operaciones especiales y las unidades tácticas, de investigación, de planeamiento y análisis, prevención del delito y servicios administrativos (planeamiento del presupuesto y de programas especiales)⁸.

El análisis del delito describe las técnicas y procesos empleados para estudiar los patrones y tendencias delictivas, la forma en que afectan a una determinada jurisdicción policial y cómo la agencia policial responde ante las mismas⁹.

La primera de estas definiciones es también la elegida por uno de los más conocidos proponentes modernos del análisis del delito, Steven Gottlieb, en su libro "Crime Analysis: From First Report to Final Arrest" (Gottlieb, Arenberg y Singh, 1994, 13).

Por otro lado, la segunda definición se corresponde con un intento de simplificación llevado a cabo por la "Asociación Internacional de Analistas del Delito" (IACA, en sus siglas inglesas) para sintetizar los ejes principales de este tipo de análisis criminal.

Ahora bien, dado que la primera definición presentada es en principio demasiado larga y la segunda es demasiado breve, consideramos que una adecuada síntesis entre ambas está dada por Boba (2006, 6):

El análisis del delito es el estudio sistemático del delito y de los problemas derivados de los desórdenes¹⁰ públicos al igual que de otros temas policiales¹¹ –incluyendo factores sociodemográficos, espaciales y temporales– que permite asistir a la policía en la aprehensión de delincuentes, la reducción de los delitos y desórdenes, la prevención delictiva, y la evaluación.

En la lógica de esta definición, Boba (op. cit) descompone los diferentes aspectos de la misma, de manera de demostrar los diversos elementos constitutivos del análisis del delito, por ejemplo:

Estudiar implica ejercitar el entendimiento para alcanzar o comprender algo, implica entonces tratar de descubrir los hechos o verdades sobre algo, investigar, examinar detenidamente y/o escrutar. Es así que el análisis del delito se centra en el examen sistemático de los problemas delictivos y de desórdenes, al igual que de otros temas policiales. El análisis del delito no es casual ni anecdótico, sino que requiere la aplicación de procedimientos de recolección de datos propios de las ciencias sociales, métodos analíticos y técnicas estadísticas. El análisis del delito emplea tanto **datos cualitativos** como **datos cuantitativos**

A pesar que muchas características de los delitos y desórdenes son relevantes en el análisis del delito, las tres clases más importantes de datos que emplean los analistas del delito son:

- **Datos sociodemográficos:** es decir, las características personales de los individuos y grupos, tales como sexo, ingresos, edad y educación.
- **Datos espaciales:** la naturaleza espacial del delito y de los temas policiales es central en el correcto

8- Career Criminal Apprehension Program: Program Guidelines (Sacramento, CA: Office of Criminal Justice Planning, 1992), p.8

9- International Association of Crime Analysts (IACA). <http://www.iaca.net/FAQ.asp> [ultimo acceso junio 2006].

10- Ruidos molestos, disturbios en la vía pública, alarmas, actividades sospechosas, etc.

11- Necesidades de personal, presupuesto, distribución de recursos y cargas laborales, etc.

entendimiento de la naturaleza de un problema en análisis del delito. Los más recientes desarrollos en Criminología han alentado a los analistas al estudio de los patrones geográficos del delito, examinando las situaciones en las que las víctimas y los delincuentes se encuentran en el espacio y el tiempo.

- **Datos temporales:** finalmente, la **naturaleza temporal** del delito, desórdenes y otros temas policiales es también de fundamental importancia para el analista. Es así como se debe preocupar por el estudio de los patrones a largo plazo en las tendencias delictivas de los últimos años, la naturaleza estacional del delito e inclusive los patrones mensuales (ciclos, estacionalidad, tendencia) son componentes centrales del análisis de series temporales).

Asimismo, debe prestar atención a los patrones de mediano plazo, tales como el día de la semana y hora del día. Finalmente, debe examinar los patrones a corto plazo, tales como día de la semana, hora del día o la secuencia temporal de los eventos dentro de una serie delictiva.

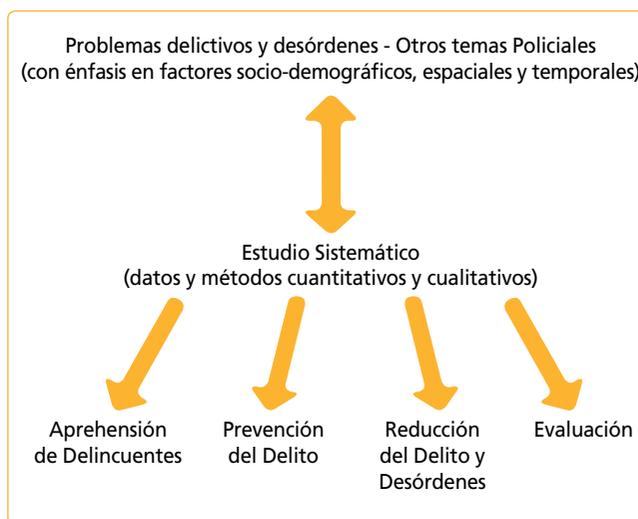
La parte final de la definición de Boba, sostiene ... *para asistir a la policía en la aprehensión de delincuentes, la reducción de los delitos y desórdenes, la prevención delictiva y la evaluación.* Es decir, se trata de un resumen de los objetivos particulares del análisis del delito. El primero es, obviamente, asistir en las operaciones de la policía; y, por lo tanto, y en forma trivial, sin agencia policial no existiría el análisis del delito tal como lo hemos definido aquí. Consecuentemente, el segundo objetivo del análisis del delito es asistir en la aprehensión de delincuentes (objetivo central de cualquier agencia policial). Otro objetivo de la policía es prevenir el delito por otros medios que no sean la aprehensión; es aquí también donde el análisis del delito ayuda a la tarea policial a través de la identificación de los problemas delictivos y de desórdenes, al igual que en el desarrollo de las respuestas a estos problemas. Recordemos que muchos de los problemas con los que trata la policía o que se le pide que resuelva no son criminales en naturaleza, sino que tienen más que ver con la calidad de vida o simplemente con desórdenes públicos (ruidos molestos, alarmas, controles de tránsito, accidentes vehiculares y disputas vecinales). El objetivo final del análisis del delito es asistir con la evaluación de los esfuerzos poli-

ciales. Esta evaluación trabaja en dos áreas principales:

- a) El nivel de éxito de los programas e iniciativas implementados para *controlar* y prevenir el delito y desorden, y
- b) Cuán efectivamente se administran (conducen/gestionan) las agencias policiales.

Para sintetizar esta definición, Boba (*op. cit*) presenta un diagrama de flujo que clarifica la definición utilizada para el análisis del delito:

FIGURA 2 – ANÁLISIS DEL DELITO (ADAPTADA DE BOBA, 2006)



2.2 Funciones del análisis del delito

Ahora bien, las funciones del análisis del delito usualmente se asignan a una de cuatro categorías:

1. Análisis Táctico del delito.
2. Análisis Estratégico del delito.
3. Análisis Administrativo del delito, y
4. Análisis de Operaciones Policiales¹².

Análisis táctico del delito: describe la identificación y análisis diario de patrones y series delictivas existentes o emergentes, incluyendo series y zonas calientes. Los objetivos del análisis táctico del delito son:

- a) Identificar tan pronto como sea posible, patrones y series delictivas emergentes.
- b) Completar análisis comprensivos de cualquier patrón o serie.
- c) Notificar al personal operativo de la existencia de los patrones y series.
- d) Trabajar con el personal operativo en el desarrollo de la mejor estrategia para tratar con estos patrones y series.

Se trata de un proceso diario, que forma la principal prioridad de cualquier analista del delito. Es, por lo tanto, un **proceso orientado a la acción**, dado que su principal meta es ayudar al personal operativo en el proceso de intervención rápido y efectivo de los patrones y series detectadas.

Análisis estratégico del delito: el análisis estratégico se focaliza en las tendencias, los problemas y sus causas. Las tendencias delictivas son básicamente incrementos o decrementos a largo plazo en los volúmenes delictivos, o cambios en las características de un determinado delito en un largo período de tiempo. En la práctica cotidiana de los analistas del delito, las tendencias no se discuten en períodos más cortos que un mes o más largos que una década. Las causas y las tendencias que de ellas se derivan son usualmente denominadas “problemas delictivos”¹³.

La respuesta policial a una tendencia no es la inmediata movilización de agentes a una acción táctica. La mayoría de las respuestas que funcionan bien con patrones y series no lo hacen con tendencias. Cuando la agencia policial se enfrenta a una tendencia, trata de emplear estrategias de resolución de problemas y políticas que tendrán impacto en el largo plazo. Y en general, las tendencias se resuelven mejor mediante el empleo de estrategias que reducen la “deseabilidad” de los objetivos o que reducen la oportunidad, en oposición a estrategias que simplemente detienen a los delincuentes.

Análisis administrativo del delito: se trata en rigor de una categoría amplia, que incluye una ecléctica colección de reportes administrativos y estadísticos, investigación y otros proyectos no focalizados en la reducción o eliminación inmediata o a largo plazo de un patrón o tendencia. Se trata en esencia, de la comunicación a los gestores de información referida al delito y a la agencia policial.

Análisis de operaciones policiales: describe el estudio de las operaciones policiales de la propia agencia; incluye, por lo tanto, la distribución de recursos humanos y materiales, geográfica, organizacional y materialmente, y cómo estas operaciones y políticas tienen una mayor influencia positiva sobre el delito y los desórdenes, en el área de competencia territorial de la agencia policial.

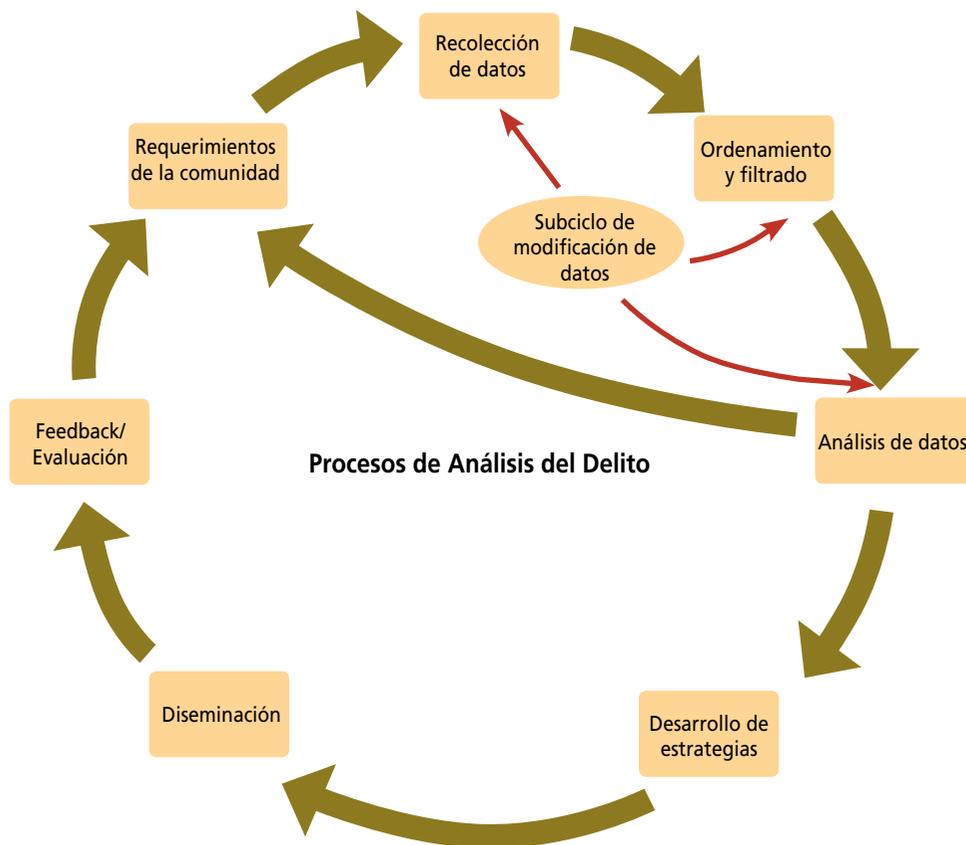
2.3 Los procesos de análisis del delito

El análisis del delito involucra una serie de pasos (procesos) encadenados. El siguiente esquema simple nos ayudará a entender la lógica de los procesos involucrados y su secuencia en el análisis del delito (Boba, 2006; Interpol 1990):

12- Hay quienes consideran al análisis de operaciones como un tipo de análisis criminal con la misma independencia que el análisis del delito o el análisis de inteligencia criminal; y hay quienes lo consideran un componente del análisis del delito, al concebir una policía de seguridad al estilo de las policías de las ciudades americanas, donde en esencia todo el análisis criminal se reduce al análisis del delito.

13- Notemos que el proceso de análisis del delito es básicamente un proceso de detección y resolución de problemas.

FIGURA 3 – PROCESOS DE ANÁLISIS DEL DELITO



Ahora bien, notemos que es posible encontrar algunas variaciones en el esquema anterior, dependiendo de los autores consultados. Básicamente, hay quienes no incluyen la etapa de desarrollo de estrategias, así como es posible encontrar despoblado el paso de Feedback / Evaluación.

2.3.1. Recolección de Datos

Es la obtención y recopilación de datos no procesados, específicos para el problema analizado, que incluyen, pero no se limitan a los reportes de delitos (denuncias, actas, llamadas, etc.) y los datos de delincuentes conocidos (delincuentes de carrera).

Este paso está fuertemente conectado con el almacenamiento de datos y, en rigor, ocurre fuera del control directo del analista. En la mayoría de las agencias policiales hay personal que ingresa los datos de los eventos delictivos en sistemas informáticos. Por lo tanto, las políticas que dictan los procedimientos de ingreso de datos,

al igual que el cuidado que tengan los individuos que ejecutan esos procedimientos, son cruciales para el análisis del delito, dado que afectan tanto la cantidad como la calidad de la información y del análisis subsiguiente. El proceso de recolección de datos para el análisis del delito requiere básicamente:

- I. Los datos deben ser recolectados en forma consistente y exacta.
- II. Sólo los datos apropiados para el análisis del delito deben ser compilados (es decir, algunas características importantes para el análisis del delito pueden no ser recolectadas dado que no son relevantes para los propósitos oficiales o legales).
- III. Los datos deben ser reunidos de manera oportuna (es decir, no seis meses luego de ocurridos).
- IV. Los datos deben ser almacenados por un período adecuado de tiempo para permitir un análisis satisfactorio.

b) Estrategias que se basan en la prevención del delito mediante el **incremento del riesgo percibido por parte del delincuente** (son estrategias que hacen que el delincuente “piense dos veces” dado que percibe la posibilidad de ser aprehendido):

- 1) extensión de los guardianes (p.ej. no caminar solo),
- 2) mejora en la vigilancia natural (p.ej. alumbrado público),
- 3) reducción del anonimato (p.ej. identificación de los taxistas),
- 4) empleo de administradores de los lugares,
- 5) empleo de vigilancia formal (p.ej. circuito cerrado de TV).

c) Estrategias que se basan en la prevención del delito mediante la **reducción de las ganancias (recompensas) anticipadas por la comisión del delito** (son estrategias que reducen el valor del delito mismo):

- 1) ocultamiento de los objetivos (p.ej. no estacionar en la calle),
- 2) remoción de los objetivos (p.ej. limitando el máximo de disponible de dinero en caja en un supermercado),
- 3) identificación de la propiedad (p.ej. registro de equipos GNC),
- 4) monitoreo de los mercados de comercialización (p.ej. monitoreo de venta callejera),
- 5) negación de beneficios (p.ej. radios con paneles desmontables).

d) Estrategias que se basan en la prevención del delito mediante la **reducción de las provocaciones que recibe el delincuente para la comisión de delitos** (son estrategias que intentan cambiar las condiciones sociales y ambientales de manera que disminuyan el stress, el potencial de conflicto y las tentaciones).

- 1) reducción de la frustración y del stress (p.ej. música ambiental),
- 2) reducción de disputas (p.ej. tarifas fijas de taxi),
- 3) reducción de los “despertares emocionales”

(p.ej. evitar un concurso de bikinis en un bar),

- 4) neutralización de la presión de los pares (p.ej. “está bien decir no”),
- 5) desaliento a la imitación (p.ej. reparación rápida de la propiedad vandalizada)

e) Estrategias que trabajan con la motivación del delincuente, focalizándose en la **remoción de las excusas para delinquir** (son estrategias que intentan cambiar las prácticas sociales como una forma de incentivar el cumplimiento de la ley):

- 1) establecimiento de reglas (p.ej. registro escrito en un hotel),
- 2) publicación de instrucciones (p.ej. cartelería vial),
- 3) construcción de conciencia (p.ej. “robar cable es un delito”),
- 4) facilitamiento del cumplimiento de las reglas (p.ej. cestos de basura en la calle),
- 5) control de las drogas y alcohol. (p. ej. rehusarse a vender alcohol a personas ebrias, o a menores).

2.3.5. Recomendaciones y Diseminación

Incluye aquellas recomendaciones fundadas en el análisis de datos, y el proceso de distribución de las mismas, ya sea en forma verbal o escrita, dentro de la propia organización o en las relaciones con organizaciones externas, de una manera oportuna y pertinente.

Los analistas deben mantener dos consideraciones importantes en mente cuando comunican los resultados del análisis:

a) La presentación se debe ajustar al conocimiento de la audiencia particular. Por ejemplo, para una audiencia compuesta por vecinos, es probable que los analistas deban clarificar las definiciones de los diferentes tipos de delitos antes de presentar los resultados de sus análisis.

b) La presentación de resultados debe incluir sólo la información necesaria. Es decir, debe centrarse justamente en los resultados, y de éstos, en los importantes, pertinentes y necesarios, conforme la audiencia en cuestión. Obviamente todo el trabajo del analista está sujeto a examen, contrastación y la adecuada

documentación del proceso que permita la correcta supervisión del mismo. Pero en la presentación, estas cuestiones no deben incluirse.

2.3.6. Feedback (Retro-alimentación)¹⁵

Es en esencia información resultante del establecimiento de procesos de comunicación formales y/o informales implementados para determinar la exactitud, confiabilidad, validez, oportunidad y utilidad general de los productos y servicios del análisis del delito.

2.3.7. Evaluación

Es el control detallado de los cambios que resultan de la implementación e identificación de los factores controlables, considerados causales de ese cambio. En esencia implica la determinación de la efectividad tanto del producto analítico como de las respuestas operativas impulsadas por los resultados del análisis.

Muchas veces se lo denomina “el paso olvidado”. Pero tanto el *feedback* como la evaluación son demasiado importantes como para dejarlos sólo en manos de los analistas. La policía debería periódicamente examinar sus programas de análisis del delito y responder, entre otras cuestiones:

- ¿Están los analistas identificando patrones, series y tendencias en la medida en que ocurren?
- ¿Están los analistas diseminando adecuadamente la información sobre estos patrones, series y tendencias?
- ¿Están los analistas considerando todos los factores relevantes?
- ¿Es el formato de esta información adecuado y oportuno?
- ¿Llega esta información a todos aquéllos que la necesitan?
- ¿Puede la policía, basándose en la información del analista, desarrollar estrategias efectivas de resolución de problemas?
- ¿Son los informes de los analistas bien escritos, concisos y completos?
- ¿Los reportes se distribuyen demasiado frecuente o infrecuentemente?
- ¿Son los reportes verdaderamente útiles, o sirven a

un propósito que ya ha expirado?

- ¿Hay reportes que hubieran sido benéficos para el trabajo policial, y que el analista no ha provisto?
- ¿La unidad de análisis del delito brinda información a toda la policía o se centra exclusivamente en las necesidades de una única área?
- ¿Los analistas son accesibles por todos los integrantes de la agencia?
- ¿Se encuentra la unidad de análisis del delito, adecuadamente provista de personal, capacitación y medios técnicos?

Ahora bien, dado lo limitado del espacio disponible para este trabajo, vamos a obviar ciertas cuestiones fundamentales sobre el análisis del delito y sobre el mapeo delictivo. Esto dejará fuera la posibilidad de señalar algunas cuestiones de índole teórica que sustentan buena parte de la práctica moderna del análisis del delito, como son algunas consideraciones de la **Criminología Ambiental**, y el concepto de triángulo del delito como herramienta de análisis; la **Teoría de las Elecciones Racionales, de los Patrones Delictivos y de las Actividades de Rutina**, al igual que -como ya hemos dicho- a los principales conceptos de la **Prevención Situacional del Delito**, a las estrategias de resolución de problemas policiales (**modelo S.A.R.A.** por ejemplo) y las cuestiones derivadas del **Desplazamiento del Delito y la Difusión de Beneficios**.

Lamentablemente nos resulta imposible cubrir esos puntos en este trabajo y consecuentemente debemos limitarnos a los elementos más importantes e inmediatos. Aún así, luego de presentar el panorama completo, con definiciones sobre el análisis de inteligencia criminal y el análisis investigativo criminal, procederemos a ahondar ligeramente en algunas cuestiones derivadas de las implementaciones particulares realizadas en el marco de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

15- Hay quienes consideran al Feedback y a la Evaluación como dos procesos con una entidad bien definida (y por lo tanto se tendrían siete procesos o etapas en lugar de seis); y hay quienes sostienen la interrelación de ambos en un único y sexto proceso, como es nuestra propia interpretación.

ESTUDIO DE CASO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

1. El análisis de inteligencia criminal

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 organizada¹⁶

Como tal, el **análisis de inteligencia** se centra específicamente en *delitos de naturaleza organizada*. Ahora bien, Crowe (1992) cuando discute las diferencias entre el análisis del delito y el de inteligencia, sostiene que el primero se centra en la correlación de ciertos elementos del delito, mientras que el segundo lo hace en los nombres de los individuos y las organizaciones; es decir, el análisis del delito intenta enlazar elementos tales como las descripciones del sospechoso y el modus operandi con una serie de hechos, mientras que el análisis de inteligencia intenta desarrollar información y establecer enlaces entre delincuentes conocidos o sospechosos y otros delincuentes u organizaciones. Es así que en esencia el análisis de inteligencia emplea técnicas que enlazan (relacionan) personas con personas, personas con organizaciones, y organizaciones con organizaciones. Se realizan análisis de comunicaciones telefónicas para entender la estructura y la forma de operar de la organización, al igual que análisis de transacciones financieras para determinar los flujos monetarios y la disposición de efectivo y bienes por parte de las organizaciones delictivas.

Asimismo, al igual que en el análisis del delito, existen variantes tácticas, estratégicas y administrativas de este tipo de análisis. Y bien, dentro del corazón histórico del análisis de inteligencia criminal está el concepto de que **análisis es el proceso, e inteligencia es el producto¹⁷**. Asimismo existe una tajante diferenciación entre el análisis de inteligencia y la investigación criminal, dado que el análisis de inteligencia se realiza **fuera del curso general de una investigación criminal y a priori**. Su propósito

es proveer a los tomadores de decisiones de predicciones sobre futuras ocurrencias delictivas y recomendaciones sobre las estrategias a llevar a cabo para tratar con esas ocurrencias delictivas de manera efectiva y eficiente.

Por otro lado, en la Provincia de Buenos Aires, en el año 2003 se construyó un consenso en materia de inteligencia criminal que señala entre otras cosas¹⁸:

- a) “Se entenderá a la **Inteligencia Criminal** como el conocimiento resultante de la evaluación y análisis de un conjunto de información recolectada de varias fuentes y referida a ciertos eventos, problemas o actividades delictivas tanto generales como específicas, con el objetivo de construir un estado de situación del delito en un determinado tiempo y lugar así como sus diferentes manifestaciones, particularidades, perfiles y evolución”.
- b) La “Inteligencia Criminal” es el producto final de un conjunto sistemático de fases, denominado Ciclo de Inteligencia Criminal que está conformado por seis etapas que a continuación se señalan:
 - i) el planeamiento y la dirección, ejecutados de acuerdo a las necesidades y requerimientos prioritarios de inteligencia;
 - ii) la reunión, que resulta de la recolección continua de la información criminal adecuada y relevante;
 - iii) la evaluación de la información; a través de la clasificación de la misma y de la consideración de su valor en función de la misión y funciones policiales;
 - iv) el análisis de la información para prevenir el delito; sobre la base de los datos reunidos, se orienta a elaborar cuadros de situación, a la identificación de tendencias y modalidades criminales así como a la elaboración de estudios estratégicos sobre los problemas y actividades criminales generales y específicas;
 - v) la difusión de los distintos tipos de informes de inteligencia producidos entre las distintas dependencias policiales y ministeriales que los requieran, o que se estime necesario los recepcionen, según criterio del Ministerio de Seguridad,

16- Steven Gottlieb et. al, op. cit. pág 27, citando a Timothy D. Crowe, SHOCAP Program Implementation Guide: Law Enforcement Organizational Development and Productivity (McLean, VA: U.S. Department of Justice, Office of Juvenile Justice Programs, and Public Administration Service, 1992), pag. 34.

17- Ver Marylyn Peterson Sommers, op. cit.

18- Resolución 243/2003 del 03 de febrero de 2003 del Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Recordemos que se trata de definiciones genéricas que deben ser leídas a la luz de la especificidad en análisis del delito organizado.

a efectos del planeamiento policial preventivo e investigativo, y

- vi) la reevaluación integral del proceso en cuanto a su efectividad instrumental, para planificar y ejecutar acciones de seguridad preventiva y contribuir al desenvolvimiento de la investigación criminal.

Es decir, nuevamente se sostiene la idea de una serie de pasos (etapas / procesos) completamente análogos a los mencionados anteriormente, para el caso del análisis del delito.

- c) Se reconocen dos niveles funcionales en cuanto al análisis de inteligencia criminal:

1. La **Inteligencia Operacional** o **Táctica**, que tiene por finalidad sustentar y facilitar de manera directa el planeamiento y la ejecución de despliegues e intervenciones operativas de las dependencias y medios policiales abocados a las tareas de seguridad preventiva; así como apoyar funcionalmente las actividades de investigación criminal.
2. La **Inteligencia Estratégica**, que está referida a la actividad de inteligencia criminal dirigida a producir diagnósticos generales y específicos sobre la problemática delictiva en el ámbito de responsabilidad de la agencia policial, a efectos de apoyar la formulación, ejecución e implementación de políticas, planes, iniciativas y estrategias en materia de seguridad pública, así como para contribuir a la adopción de disposiciones orgánicas, funcionales y operativas de la propia policía.

En esta línea conceptual, debe recordarse que sin perjuicio de que la inteligencia operacional o táctica y la inteligencia estratégica resultan dos niveles diferenciados de producción de inteligencia, en términos de sus objetivos, ambas deben considerarse, mirarse, analizarse en una totalidad integral y comprensiva del concepto de inteligencia criminal. Una mirada donde la inteligencia Operativa o Táctica provee la base de análisis para el desarrollo posterior de la inteligencia estratégica; y, a su vez, establece el marco general del que surgen las líneas de trabajo para la reunión y análisis de inteligencia táctica.

Algunas otras definiciones útiles son las que provienen de los conceptos de:

- i) **Inteligencia criminal tipológica**, que es aquella producción que da cuenta de patrones, modalidades, dinámica y evolución criminal referidos a un conjunto de hechos delictivos según su tipo.
- ii) **Inteligencia criminal específica**, cuyo objeto se circunscribe a eventos puntuales, sus protagonistas individuales o grupales, las conexiones de éstos, las formas operativas y organizacionales desarrolladas, su despliegue logístico, territorial y de información, entre otros.

Por último, y tal como se mencionara quizás levemente con anterioridad, debe diferenciarse con absoluta precisión la **inteligencia criminal de la investigación criminal**, tratándose esta última de una actividad tendiente a establecer, siempre bajo la dirección de las autoridades judiciales correspondientes, la existencia de algún hecho delictivo cometido, identificar a sus responsables, determinar el grado de responsabilidad penal de los mismos y perseguirlos, de acuerdo al marco normativo vigente. Es decir, mientras que el análisis de inteligencia criminal es una actividad realizada en el contexto de las funciones preventivas de la agencia policial, la investigación criminal es claramente una actividad realizada en el contexto de las funciones represivas.

2. El análisis investigativo criminal

*El análisis investigativo criminal puede definirse como un proceso investigativo que identifica las características principales de personalidad y conducta de un delincuente basándose en los delitos que él o ella han cometido.*¹⁹

Durante los 70's y 80's, lo que hoy se conoce como análisis investigativo criminal se denominaba generalmente en lengua inglesa como "*criminal profiling*"; es decir, la actividad destinada a construir "perfiles de delincuentes". Pero dado el abuso que a esa terminología se le dio por parte de los medios de prensa, se optó por cambiar la denominación a **análisis investigativo criminal**, entendido como el proceso de construcción de "perfiles" de

19- John E. Douglas, et. al, "**Crime Classification Manual** (New Cork: Lexington Books 1992), p. 310, citado por Gottlieb et. al, op. cit.

delinquentes que han cometido delitos graves, mediante el uso de elementos de esos delitos para inferir determinados elementos sobre los delinquentes, tales como características de su personalidad, hábitos sociales y laborales, espacios cognitivos, etc.

El objetivo principal del análisis investigativo criminal es, entonces, auxiliar a los investigadores criminales en la **priorización e identificación de sospechosos** mediante la determinación de las características de los sospechosos potenciales.

En este contexto, un subconjunto del análisis investigativo criminal está dado por el “*geographic profiling*”; es decir, la construcción de perfiles geográficos de delinquentes seriales, donde se emplea la localización geográfica de los delitos de un delincuente serial, al igual que los diferentes componentes espaciales en el desarrollo del delito en estudio (lugar de ataque, de comisión, de liberación, etc.) para identificar y priorizar aquellas zonas en las que es más probable que dicho delincuente viva (en rigor, que dicho delincuente posea un “*nodo de actividad*”, ya sea su domicilio, su eventual trabajo, o sus lugares de esparcimiento). Y, obviamente, el objetivo es la aprehensión del delincuente en cuestión.

Usualmente este tipo de análisis se observa sólo en agencias policiales de nivel nacional o de gran tamaño, básicamente por el tipo de eventos en los que se lo suele emplear, por ejemplo:

- Para casos de homicidio que:
 - a) involucran secuestros.
 - b) son aparentemente aleatorios, sin motivación o de orientación sexual.
 - c) se sabe o sospecha que forman parte de una serie delictiva.
- Para casos de personas desaparecidas, donde las circunstancias indican una alta probabilidad de existencia de un delito y la víctima no ha sido hallada.
- Hallazgo de cadáveres no identificados donde la mecánica de la muerte se sabe o sospecha que se debió a un homicidio.

- Delitos de naturaleza sexual, especialmente con componentes de fuerte violencia.

El proceso del análisis investigativo criminal ha sido sucintamente descrito de la siguiente manera:

El proceso aplicado por un analista investigativo criminal para desarrollar las características de personalidad de un delincuente, es similar al proceso que sigue un patólogo forense. El forense identifica los elementos que rodean la causa y método de la muerte mediante un examen detallado de la evidencia física a través de una necropsia médico legal. El analista investigativo criminal examina todos los reportes y documentos y realiza una “autopsia” de la conducta. Este proceso sugiere la causa/motivo para el delito y puede ofrecer implicaciones sobre la personalidad del delincuente, tal como sugiere el método que él o ella ha elegido para cometer el delito²⁰.

El proceso de construcción del perfil psicológico de un delincuente comienza con el examen de la *escena del crimen*, la que se entiende por el sitio propiamente dicho, la víctima (como en el caso de una violación) y todos los otros lugares involucrados en la comisión de un delito; por ejemplo, el lugar en el que un delincuente *elige* disponer del cadáver.

Obviamente es imposible entrar en detalles sobre las cuestiones derivadas de este tipo de análisis. Las definiciones de las *actividades ritualistas del delincuente, las escenificaciones, las firmas, la victimología, los estudios tipológicos*, nuevamente exceden el marco de este breve trabajo, aun así es interesante cerrar este apartado con una frase de dos especialistas del VICAP²¹:

Los homicidas seriales nos han dicho: ‘no hay escuelas a las que uno pueda asistir para aprender cómo hacer esto; uno aprende haciendo...’ El objetivo de un buen sistema investigativo debería ser atrapar a este tipo de asesinos antes de que tenga la oportunidad de “aprender haciendo”²².

Si bien una forma posible de continuar este trabajo podría ser adentrarnos en el terreno del *Mapeo Criminal* (o

20- Gottlieb et. al, op. cit, pág 43 y 44 citando al **Crime Classification Manual del VICAP**.

21- Violent Criminal Apprehension Program. Un programa nacional de los EEUU dedicado a compartir información entre las diferentes agencias policiales en casos de delitos seriales violentos.

22- Terence J. Green, Jane E. Whitmore, “VICAP’s Role in Multiagency Serial Murder Investigations”, *The Police Chief*, Junio de 1993. pag. 45.

análisis espacial del delito); es decir, la aplicación de métodos cuantitativos formales aplicados a datos espaciales en el contexto del análisis criminal, preferimos realizar un muy breve relato sobre la experiencia de la Provincia de Buenos Aires en el análisis y mapeo criminal.

3. Sistema de Información Criminal en la Provincia de Buenos Aires

A partir del año 1999 la provincia de Buenos Aires inició, en el contexto de la Policía Provincial, una profunda reforma de su sistema de inteligencia policial. Esta reforma se completó con la creación de una Superintendencia abocada específicamente al Análisis Criminal (la Superintendencia de Evaluación de Información para la Prevención del Delito).

En este marco, las funciones de esta Superintendencia incluyen entre otras (Ley 13.482 art. 188):

- Administrar la base de datos unificada sobre el crimen organizado de la Provincia, en la que podrá incorporar información oficial procedente de causas y resoluciones judiciales en materia penal y/o preventiva debidamente identificadas, en el marco de lo establecido por los artículos 20 y 26 de la Constitución de la Provincia, de los artículos 270, 271, 280, 293, 294 y 297 del Código Procesal Penal de la Provincia, y demás normas aplicables en la materia.

- Asegurar, de conformidad al principio de legalidad que las distintas áreas destinadas a la seguridad y la investigación de delitos utilicen dicha información en función de estrategias preventivas o de casos.

- Controlar que la incorporación de información a la base de datos, se efectúe sólo por funcionarios autorizados, los que deberán identificarse y refrendar cada ingreso, anotación. Quien incorpore la información, será el responsable de corroborar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo anterior.

- Controlar la incorporación de la información específica proveniente de la autoridad judicial competente y las diversas áreas de las Policías de la Provincia, registrada en causas o resoluciones judiciales sobre el accionar del crimen organizado en el ámbito de la

Provincia. Dicha información deberá ser suministrada en condiciones técnicas preestablecidas y en tiempo oportuno por las autoridades judiciales y áreas de las Policías de la Provincia.

- Asegurar la reunión de información que permita la prevención del delito.

- Asegurar el adecuado procesamiento y análisis de la información vinculada con la prevención del delito.

- Colaborar con las Policías de la Provincia de Buenos Aires y en especial con las Policías de Investigaciones en función judicial, brindando toda información que se poseyere y pudiere resultar de utilidad para el esclarecimiento de delitos cometidos.

En este marco, la Superintendencia concentra dos subsistemas de análisis particular:

a) El Sistema de Recolección, Procesamiento y Análisis de Información Delictiva (Si.R.P.A.D.), materializado en los actuales treinta y dos (32) Centros de Procesamiento y Análisis de Información Delictiva (Ce.P.A.I.D.) dependientes de las Jefaturas Departamentales de Seguridad, y enfocados específicamente al análisis del delito y al mapeo criminal.

b) El Sistema de Inteligencia Criminal, con la administración de la Base Unificada del Crimen Organizado, concentrado en el Departamento Central de Información del Crimen Organizado (C.I.C.O.), enfocado específicamente en el análisis de inteligencia criminal.

Por otro lado, el Departamento de Planeamiento y Mapeo Criminal (dependiente de dicha Superintendencia) constituye la Unidad de Análisis Criminal Central, que a la vez coordina los Ce.P.A.I.D., confecciona la base delictiva central y realiza los análisis estratégicos, cumple las funciones específicas de los análisis investigativo criminal y de operaciones.

Ahora bien, luego de tres años de trabajo en el diseño y diagramación de una solución centralizada de análisis y mapeo delictivo, en el año 2002²³ se aprueba en el ámbito de las Jefaturas Departamentales de la Policía de Seguridad “ ...

23- Resolución 1061/2002 – Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

un sistema de recolección, procesamiento y análisis de la información delictiva, que se realizará estableciendo un mecanismo apropiado de compilación de la información referida a los incidentes y hechos delictivos cometidos y conocidos en jurisdicción de las Comisarías, Destacamentos y otras dependencias y su transmisión a un Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva dependiente de cada Jefatura Departamental”. El Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva será responsable también de emprender el análisis regular y periódico de la información referida. Sobre la base de este análisis, se realizará en forma periódica un mapa del delito e informes estadísticos complementarios, que den cuenta de la problemática criminal de la jurisdicción y que orientarán los operativos preventivos programados y llevados a cabo en la misma. El Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva estará compuesto por personal especialmente seleccionado por la Jefatura Departamental correspondiente y abocado exclusivamente a las labores de carga de datos, procesamiento y análisis de la información delictiva. En dicho equipo también reportará un integrante de la Delegación Departamental de la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito.

La Información narrada y numérica a ser procesada estará compuesta por la totalidad de las actas de prevención – partes preventivos o de comunicación – referidas a los delitos de acción pública producidos en la jurisdicción de la Jefatura Departamental, así como también los partes urgentes o informes policiales a que dieran lugar la actuación policial.

A efectos de asegurar el funcionamiento integral del sistema y de permitir la coordinación general del mismo, se implementará un procedimiento de remisión periódica de la información y de los análisis producidos y procesados en el ámbito de las Jefaturas Departamentales hacia el Centro de Operaciones Policiales y la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito del Ministerio de Justicia y Seguridad.

Sobre la base de esta información y de aquella directamente aportada por el Centro de Operaciones Policiales, la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito realizará en forma periódica un mapa del delito regional y provincial y producirá los informes y estudios criminales complementarios que completarán el cuadro de situación criminal regional, provincial o de modalidades par-

ticulares, los cuales servirán de base para la diagramación de los planes y estrategias preventivas generales.

Las estrategias y modalidades del accionar policial preventivo direccionado estarán centralmente coordinadas y evaluadas por el Centro de Operaciones Policiales y su implementación se llevará a cabo de manera descentralizada en las Jefaturas Departamentales, conforme el mapeo delictivo departamental y las necesidades operativas específicas.

El Centro de Operaciones Policiales constituirá la instancia de coordinación y evaluación general de las estrategias y de los operativos de seguridad preventivos y conjurativos que serán implementados en el ámbito de las Jefaturas Departamentales. Para ello, el Centro de Operaciones Policiales, conjuntamente con las autoridades del Ministerio de Justicia y Seguridad, emitirán lineamientos y circulares generales a los componentes del sistema policial de seguridad preventiva.

Los operativos de seguridad preventivos se ejecutarán dentro del ámbito de las Jefaturas Departamentales, de acuerdo con la dinámica delictiva identificada en su jurisdicción y con los parámetros de coordinación emitidos por el Centro de Operaciones Policiales. Para ello, se conformará en cada Jefatura Departamental una Mesa Operativa que tendrá como función el diseño de los lineamientos y planes operativos y la formulación de las órdenes de servicios que serán implementadas en su ámbito por parte de sus diferentes componentes y elementos operativos (Comisarías, Subcomisarías, Destacamentos, Comando de Patrullas). Asimismo, dicha mesa tendrá también a su cargo el control de la ejecución de los mismos y la evaluación de sus resultados.

La Mesa Operativa se reunirá periódicamente y estará integrada por el titular de la Jefatura Departamental, el jefe de Operaciones de la misma, el responsable del Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva y aquellos funcionarios policiales que el Jefe Departamental estime conveniente.

Como se puede apreciar rápidamente, este sistema materializa en el terreno el análisis del delito y el mapeo delictivo como herramientas para el despliegue de la policía de seguridad; asimismo, en otras resoluciones se garantiza la capacitación del personal²⁴, el acceso a los datos

24- Que a la fecha cuenta con calificación técnica superior en análisis policial, en el marco de la Ley Federal de Educación y dictada en el Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales (CAEEP).

criminales y los mecanismos formales de planificación y evaluación en base a información.

Notemos además que la Ley 13.482 (Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires), señala como obligación del Jefe de cada departamental (art. 28, inciso h: "... organizar un Centro de Procesamiento de Análisis Informático Delictual (C. E. P. A. I. D.) y el Centro de Operaciones para la coordinación de la acción conjunta de fuerzas policiales de distintas Jefaturas de Distrito y/o Comunales, de éstas con cuerpos centralizados y, en su caso, con la Policía Buenos Aires 2". Es decir, da un marco más sólido aún al sistema provincial de recolección, procesamiento y análisis de información delictiva. A la fecha de escribir este documento, el sistema tiene cobertura provincial completa, proveyendo de análisis y mapas del delito a la policía de seguridad y cuenta con alrededor de 100 personas trabajando a tiempo completo en producción analítica y evaluación de resultados.

Por otro lado, y como ya se señaló, dos departamentos a nivel central coordinan las funciones analíticas:

1. El *Departamento de Planeamiento y Mapeo Criminal* como coordinador del Si.R.P.A.D. y como unidad de análisis central para el análisis de operaciones y el análisis investigativo criminal, y
2. El *Departamento Central de Información del Crimen Organizado (C.I.C.O.)* como unidad central de análisis de inteligencia criminal.

En el primer caso, esta función se logra administrando un Sistema de Información Geográfica (SIG) sobre incidentes de delitos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires; efectuando el análisis espacial y diseñando y produciendo los mapas e informes correspondientes; y brindando soporte de capacitación, conocimiento y tecnología a los Centros de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva (Ce.P.A.I.D.), y a quienes lo soliciten.

En el segundo caso, se consigue centralizando toda la información sobre crimen organizado que se obtuviere por cualquier medio en la *BASE DE DATOS UNIFICADA*, realizando el mantenimiento y administración de la Base y el enlace con otras bases externas relacionadas con la misma problemática, sobre cualquier soporte y formato, permitiendo la reunión de información por este medio, para el análisis, relevamiento, interrelación y sistema-

tización de hechos criminales y sus autores. Y fundamentalmente, administrando y aplicando los recursos necesarios a la Base de Datos Unificada, para que ésta se encuentre en capacidad permanente y anticipada de generar los resultados que a los efectos del análisis criminal se requiera.

4. Comentario breve sobre el Mapeo Criminal

El mapeo criminal o construcción de mapas del delito mediante el empleo de Sistemas de Información Geográfica (SIG) es, de hecho, relativamente nuevo (comenzó a utilizarse en agencias policiales alrededor de mediados de la década de 1990). El empleo de los SIG's ha transformado la práctica del trabajo policial y del análisis del delito en particular.

El mapeo criminal no es otra cosa que el *análisis espacial del delito y otros temas policiales* y, como tal, sus diferentes productos (diferentes tipos de mapas del delito) son múltiples y variados, son todos productos cartográficos. Es decir, cuando hablamos de mapeo criminal hablamos de un proceso de análisis, dentro del análisis criminal, que implica el estudio cuantitativo formal de aquellos fenómenos delictivos que se manifiestan a sí mismos en el espacio, mientras que cuando hablamos de mapa del delito siempre hablamos de un producto cartográfico resultante del proceso de análisis denominado "mapeo criminal".

5. Conclusión

A través de estas breves páginas hemos intentado brindar un esquema conceptual que permite unificar los análisis realizados por las agencias policiales en el marco de fundamentalmente tres funciones principales:

- La prevención y conjuración de delitos a través de un adecuado diagnóstico de la realidad criminológica que sirva de base para la toma de decisiones informadas en materia de seguridad pública, y que de igual manera permita la eventual evaluación de las estrategias adoptadas luego de una detección "científica" de los problemas delictivos presentes.
- La aproximación sistemática y consistente a los fenómenos delictivos de naturaleza organizada.

- El auxilio a la investigación criminal mediante la capacidad de detección y priorización de sospechosos.

Finalmente, entendemos que para muchos efectivos policiales buena parte de los conceptos aquí vertidos pueden resultar extraños y hasta ajenos, pero esperamos que luego de esta lectura surja el genuino interés por explorar el interesante mundo del análisis criminal.

6. Bibliografía

Boba, Rachel (2005). *Crime Analysis and Crime Mapping*, Sage Publications Inc.

Bruce, C., Hick, S; Cooper, J. (editores) (2004). *Exploring Crime Analysis, Readings on Essential Skills*. The International Association of Crime Analysts.

Chainey, S. y Ratcliffe, J. (2005). *GIS and Crime Mapping (Mastering GIS: Technology, Applications & Management)* – Wiley.

Clarke, Ronald y Eck, John (2008). *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 small steps* - www.popcenter.org

Clarke, Ronald y Eck, John (2003). *Become a Problem-Solving Crime Analyst: In 55 Small Steps* – Jill Dando Institute of Crime Science.

Douglas, John et. al (1992). *Crime Classification Manual* (New Cork: Lexington Books).

Gottlieb, Steven, Sheldon Arenberg y Raj Singh (1994). *Crime Analysis: From First Report to Final Arrest* – Alpha Group Publishing, CA.

Goldstein, Herman (1990). *Problem-Oriented Policing*. Temple UP: Philadelphia, 1990.

Peterson, Marilyn (1994). *Applications in Criminal Analysis. A sourcebook*. Greenwood Press.

Tijerino, Jose (1994). *Policía judicial: una perspectiva latinoamericana*. Año 5, Revista N° 8 – Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica.

En: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2008/tijerino08.htm>

Vellani, K. y Nahoun, J. (2001). *Applied Crime Analysis*. Butterworth-Heinemann.

DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA REFORMA DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Eduardo E. Estévez¹

1. Introducción

La presente experiencia se refiere a la implementación de un desarrollo de análisis del delito, reforzado con un esquema que progresivamente lo integró a un sistema de información para la gestión de seguridad que, recurriendo a diversas herramientas y tecnologías, se constituyó en un recurso significativo para las decisiones de políticas y estrategias de seguridad y para aquéllas referidas al empleo de los recursos policiales.

Esta experiencia transcurrió en el contexto de la reforma de seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2004-2007), en la cual la conducción civil de la seguridad se caracterizó por el uso intensivo de información estadística, mapeo geo-referenciado, y demás herramientas disponibles y desarrolladas especialmente como soporte para la toma de decisiones. Asimismo, la gestión de reforma definió una serie de mecanismos, métodos y esquemas de control de la policía.

El proceso fue en aumento, pues durante el período se incorporaron y/o hicieron más eficientes sistemas y servicios –911, localización de móviles policiales, etc.– cuyos datos y productos alimentaron su desarrollo.

Este contexto de innovaciones gerenciales, metodológicas y tecnológicas constituyó una nueva manera de gestionar la seguridad que, entre otros aspectos, privilegió la producción y uso de información y análisis, tanto para lo estratégico como para el nivel operacional.

1- Consultor, Ex Director General de Política de Prevención del Delito (2004- 2008), Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Email: eduardo_e_estevez@yahoo.com.ar

2. Contexto y necesidad de análisis delictual

El problema de la inseguridad y de las falencias de la Policía Bonaerense eclosionaron a fines de los 90. Tal cual se afirma en un informe de gestión respecto de la policía (Arslanián, 2007), "... la crisis institucional se hizo patente en la segunda mitad de la década del 90 al quedar al descubierto que buena parte de los males que aquejaban a la agencia policial respondían a un modelo de organización anacrónico, a la ausencia de todo tipo de control y evaluación respecto de su funcionamiento y eficacia y a una ausencia absoluta – cuando no patológica – de articulación social".

En noviembre de 1997 el gobierno provincial procedió a la intervención civil de la Policía Bonaerense, seguido por la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad, y por la disolución de la mencionada policía, conforme a una profunda reestructuración prevista en la Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (12.155). Asimismo, se sancionó la Ley de Seguridad Pública (12.154). El denominado "Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires" logró implementarse hasta su abrupto final a fines de 1999. A partir de diciembre de 1999, el siguiente gobierno provincial impuso un proceso de contra-reforma, recreando –mediante resoluciones ministeriales– el viejo orden y resucitando a la "maldita policía". En el 2002, un nuevo gobierno provincial retomó, no sin dificultad, los caminos del cambio. Y fue a partir de abril de 2004 que se inició una segunda etapa de reforma, hasta diciembre de 2007, momento en que se renovaron las autoridades del gobierno provincial vía elecciones.

En lo atinente al tema de este trabajo, el panorama que prevaleció durante el período entre ambas reformas puede ilustrarse como sigue. No había en el ámbito policial –en particular en la Policía de Seguridad– y del Ministerio de Seguridad una tradición de uso de información estadística para delinear estrategias policiales o para evaluar sus resultados. Los escasos análisis producidos por el área dedicada a los estudios criminológicos –en el ámbito del Ministerio– eran de un carácter específico; es decir, focalizados en una problemática dada, de producción especial. En otras palabras, ni regular ni periódica. Por su parte, la estadística de delitos registrados en sede policial era centralizada en el ámbito del COP (Centro de Operaciones Policiales), disponiendo de actualizaciones quincenales y mensuales, así como de actualizaciones inmediatas para

el caso de ciertos delitos y modalidades (homicidios, violaciones, piratería y comercio callejero), a partir de la información remitida por las dependencias policiales en el formato de "parte urgente". Esta modalidad de trabajo se remontaba a principios de la década de 2000.

Por último cabe consignar que el área de mapeo criminal (SIG) se encontraba adecuadamente integrada y operando, con personal altamente capacitado y adecuado a su desarrollo, aunque el aprovechamiento que la institución policial le daba a este recurso era notoriamente limitada. Se destaca que el inicio de las actividades en esta materia data del año 1998; es decir, durante la primera gestión de reforma. Este elemento estaba integrado a la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito (DGEIPD) –creada por el artículo 25 de la Ley 12.155–. En efecto, progresivamente desde entonces se fue avanzando en el desarrollo del mapeo criminal, entendido éste como una de las ramas del análisis criminal. Desde el año 2002 se comenzaron a desplegar sistemas de carga de delitos y sistemas de información geográfica en las Jefaturas Departamentales de Seguridad mediante la creación de Centros de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva (CePAID). Conforme a la norma que los estableció –Resolución 1.061 del 2 de agosto de 2002, Ministerio de Seguridad–, estos centros eran asimismo responsables de analizar de manera regular y periódica la información recogida y sobre dicha base, conformar periódicamente un mapa del delito e informes estadísticos complementarios que reflejasen la problemática criminal de la jurisdicción y que orientaran los operativos preventivos.

Por otra parte, no existía información sistematizada sobre los resultados de la actuación de la Policía de Seguridad. Tampoco existía información alguna que reflejara el desempeño de los teléfonos 101 (destinados a emergencias policiales), que por cierto, no constituían un sistema de recepción de llamadas, ya que las mismas se enrutaban a dependencias policiales de distinta naturaleza, sin registro ni control de gestión, con baja calidad de respuesta a la emergencia, y que se caracterizaba por una baja tasa de uso por parte de la población, en función de la falta de confianza a la calidad de la respuesta policial por esa vía.

En síntesis, no existía un sistema de información para dar soporte a las decisiones y control de gestión.

Para contribuir a paliar este problema, en noviembre de 2003, una nueva gestión del Ministerio de Seguridad presentó al Gobernador provincial el "Plan Director de Segu-

ridad Pública". Inspirado en la noción de la reforma de seguridad como proceso, incluyó entre otras propuestas de corto, mediano y largo plazo, los planes "Sistema Integrado de Información, Estadística y Registro Delictual", relativo a informatización de la toma de denuncias y su conexión a Fiscalías, "Sistema de Atención de Emergencias" y "Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Actuación Policial". El período de esta gestión ministerial fue breve (5 meses, con cambio de autoridades), por lo cual no pudieron implementarse. Un resultado destacable de la breve gestión ministerial fue el nacimiento del sistema de cuadrículas, en el marco del "Plan de Seguridad Preventiva en Áreas Urbanas", inspirado en el "Plan Cuadrante" de Chile. Dicho sistema se basó en la zonificación de la unidad de prevención policial, conformada por dos efectivos policiales en un patrullero, para realizar tareas de prevención en su zona (cuadrícula). El área de cada Municipio se dividía en 20 (veinte) cuadrículas, promedio. En total, el Conurbano quedó sectorizado en 625 cuadrículas, funcionando con un servicio de 24 hrs., incorporando a 5.000 policías y 625 móviles.

De acuerdo a lo señalado, entre los principales elementos o problemas que llevaron a innovar destacan los siguientes:

- Los diagnósticos y experiencias acumuladas de la primera reforma de seguridad provincial, así como algunos elementos del Plan Director ya mencionado, daban cuenta de la necesidad de diseñar e implantar innovaciones en torno al uso de la información.

La evaluación inmediata al momento de iniciarse la segunda reforma, apoya lo señalado anteriormente. Durante su discurso de asunción como Ministro de Seguridad provincial, del 13 de abril de 2004, el Dr. León Arslanián reconoce el "...estado de crispación social expresado en una clamorosa demanda por parte de una sociedad cautiva de una ola de violencia", así como el impacto de la corrupción policial, lo que daba cuenta de que "... la primera exigencia es definir un modelo organizacional [de policía] apto, que posibilite un despliegue estratégico de los recursos humanos y tecnológicos, en función de la observación empírica y de los resultados de la investigación de campo, con mandos funcional y territorialmente descentralizados y lo más próximos posible a los territorios del conflicto."

- Credibilidad en la gestión de información.

Tal cual fuera diagnosticado oportunamente, "... uno de los problemas más críticos que exhibía la institución

policial era la falta absoluta de confiabilidad en la información referente a la estadística delictiva, debido al deliberado ocultamiento de información y posterior omisión de consignarla en los registros oficiales. Se pretendía, de tal suerte, mostrar una realidad criminológica mucho menos preocupante de lo que ocurría en los hechos. Se enmascaraba también la ineficiencia policial en la contención del delito y los fracasos en cuanto al resultado de las investigaciones. A su vez ello conducía a falsas conclusiones acerca de la presunta eficacia policial, circunstancia agravada por la ausencia de todo proceso de evaluación." (Arslanián, 2007, p. 44)

- Insuficiencias en información.

En particular, no existía un sistema estadístico confiable sobre la comisión de delitos; tampoco existía un sistema estadístico confiable sobre la operatividad policial; la información existente no era utilizada para diseñar estrategias preventivas ni para evaluar el desempeño policial. (Arslanián, 2007, p. 66) Evidentemente, el Ministerio de Seguridad no estaba dotado del ámbito ni de los mecanismos para, al menos, hacer un uso racional y adecuado de los datos disponibles en las fuentes primarias de información, a su potencial alcance y mucho menos de procesarlos para ser usados en la formulación de políticas y estrategias en el campo de la seguridad.

En síntesis, tal como se había consignado al exponer los antecedentes, no existía un sistema de información para dar soporte a las decisiones y control de gestión. En vista al panorama expuesto hasta aquí, la segunda gestión de reforma que se inició en abril de 2004, le otorgó una significativa prioridad a la gestión de la información.

3. Bases Teórico-Conceptuales

Como se dijo antes, la experiencia transcurrió durante la gestión de reforma, la cual supuso un replanteamiento profundo de las lógicas tradicionales de la seguridad pública, del rol de la policía en la Provincia de Buenos Aires, y emprendió la construcción de un nuevo paradigma, de una nueva estrategia de lucha contra el delito. Los roles quedaron así bien diferenciados: la planificación y conducción estratégica y orgánica de las distintas policías eran resorte del Ministerio de Seguridad, mientras que las jefaturas policiales eran competentes en la conducción operativa y el desarrollo de los planes diseñados por la instancia política.

La concepción de seguridad ciudadana se sustentaba en la de un nuevo discurso penal compatible con un Estado Democrático y Social de Derecho, con eje en el desarrollo sustentable como componente de la política de seguridad; que reconoce la multi-causalidad del delito; que permite explicar y comprender el incremento de la violencia y del delito, en conexión con el fracaso de la distintas instancias de contención social, la inequidad y la exclusión social; que comprende la importancia de la participación comunitaria en el diagnóstico y en la formulación de estrategias de prevención del delito; y que asigna un claro protagonismo a los órganos del Estado en la formulación de políticas, en el control y en la coordinación de las agencias penales que le dependen; y que también genera un cambio en el concepto mismo de prevención. (Arslanián, 2008, p. 16)

En el plano policial, los principios rectores de la reforma eran: una plena sujeción de la actuación policial a las garantías constitucionales y catálogos de Derechos Humanos; garantizar la intervención popular en la seguridad pública; descentralización policial progresiva; nuevo ordenamiento funcional; mecanismos de control claros y efectivos; nuevo modelo organizacional –estructura descentralizada, abierta y moderna sujeta a un potente control político (Arslanián, 2007, p. 10). Las transformaciones impulsadas desde el Ministerio de Seguridad se proyectaron asimismo sobre cuestiones tales como la participación de la comunidad en el problema de la inseguridad, la implementación de la participación de las organizaciones sociales en programas dirigidos a grupos de riesgo, la formulación de programas preventivos de carácter multi-agencial y el diseño de una matriz de intervención para abordar el fenómeno de la conflictividad en áreas críticas del Conurbano Bonaerense. (Arslanián, 2008, p. 20)

En cuanto a la concepción de gestión de la información y su vinculación con la toma de decisiones, un claro indicador de la importancia otorgada a ello fue la creación, mediante el Decreto 712 de 15 de abril de 2004, de la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito. Entre sus competencias figuraban: proponer, elaborar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para la evaluación de información para la prevención del delito; organizar y dirigir estudios estadísticos e investigaciones criminológicas, tendientes a conformar un cuadro de situación tal que permita un acabado conocimiento de la realidad de la provincia sobre la problemática de la seguridad pública y cuestiones de política criminal; organizar, administrar y mantener

actualizadas las bases de datos de información para la planificación racional del despliegue de actividades para la prevención e investigación del delito; diseñar el mapa criminológico de la provincia; organizar el sistema de comunicaciones para ser utilizado en la planificación de la prevención del delito e investigaciones judiciales, entre otros.

La nueva Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito agrupaba en ese entonces dos dependencias, a saber: la Dirección General de Política de Proyección del Delito (denominada luego Dirección General de Política de Prevención del Delito –DGPPD–), y la DGEIPD (con posterioridad reordenada en la estructura organizativa y denominada Superintendencia de Evaluación de Información para Prevención del Delito –SEIPD–). La primera dirección concentraba lo que genéricamente se conoció como “mapa del delito”, mientras que la segunda era responsable de la inteligencia criminal. Las competencias y áreas dependientes de esta subsecretaría fueron luego absorbidas por la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal, por imperio del Decreto 2.876, del 30 de octubre de 2006. Meses más tarde, a las dos instancias mencionadas se le sumó la Dirección General de la Central de Atención Telefónica de Emergencias, responsable de la faz estratégica y operativa del 911 desde la recepción de las llamadas hasta la generación del despacho, su ejecución y posterior cierre del evento.

Como puede inferirse de lo expuesto hasta aquí, la reforma requería así el desarrollo de una capacidad propia para producir información que diera soporte a sus decisiones.

4. Características del proyecto

Contexto socio-político: la reforma

Esta experiencia, a su vez, se instalaba en el contexto de un nuevo diseño institucional tanto del Ministerio de Seguridad como del instrumento policial.

Las acciones adoptadas por la segunda gestión de reforma estuvieron dirigidas a profundizar los lineamientos previstos en la primera, retomando el esquema organizativo y funcional previsto en las leyes ya citadas. Volviendo a adoptar el criterio de especialización policial, se crearon las Superintendencias. La profundización de la descentralización policial –creación de nuevas jurisdicciones departamentales– fue complementada con la desconcentración. Así, en el ámbito de las Policías de Seguridad, se crearon jefaturas policiales en cada Municipio: las Jefatu-

ras Distritales. Y en aquellos municipios con menos de 70 mil habitantes, se promovió la creación, vía convenio, de las Jefaturas Comunes.

En cuanto a las áreas civiles del Ministerio, además de la ya mencionada subsecretaría, se establecieron, entre otras áreas, la Subsecretaría de Seguridad, la Subsecretaría de Participación Comunitaria, la Subsecretaría de Institutos de Formación Policial, la Subsecretaría de Certificación Profesional, la Subsecretaría Administrativa y la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género.

En cuanto a la policía, conforme a la Ley 13.482 (Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires), se establecieron las siguientes áreas policiales: Policías de Seguridad (Policías Distritales, Comunes, de Seguridad Vial, de Seguridad de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos, de Seguridad Buenos Aires 2, de Seguridad Sinistral, de Seguridad de Servicios y Operaciones Aéreas, y todas las Jefaturas Departamentales de Seguridad y demás organismos y unidades policiales de seguridad); Policías de Investigaciones (de Investigaciones en Función Judicial, de Investigaciones de Delitos Complejos, de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas, Policía Científica, Registro de Antecedentes; Policía de Información (Superintendencia de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito, demás organismos y unidades policiales de información); Policía de Comunicaciones y Emergencia (Superintendencia de Comunicaciones, Sistema de Atención Telefónica de Emergencias, demás organismos y unidades policiales de comunicaciones); y Área de Formación y Capacitación Policial (Institutos de Formación Policial, Centro de Altos Estudios Policiales, Centros de Entrenamiento).

Para dimensionar el problema entre manos, se mencionan algunos datos relevantes. La Provincia de Buenos Aires, la más populosa de las provincias argentinas, con una superficie de 307 mil 597 km², tenía hacia el año 2007 una población estimada de 14 millones 700 mil 42 habitantes, distribuida en 134 partidos o municipios, y contaba con la policía más numerosa del país que al año 2008 rondaba los 55 mil efectivos. El Conurbano Bonaerense, integrado por 34 partidos, y cuya superficie representa el 3% de toda la provincia, tenía una población estimada de 10 millones 244 mil 402 habitantes. Del

total de cuadrículas policiales operando las 24 horas en la provincia (1.441), 785 correspondían al Conurbano y 656 al Interior.

A continuación se mencionan una serie de innovaciones introducidas por la gestión de reforma que tienen directa vinculación con la experiencia que es materia de este trabajo.

Sobre la base de los precedentes generados en la gestión del período 1998-1999, y de los antecedentes extranjeros varios –por ejemplo el COMPSTAT²–, desde el primer mes de iniciada la segunda reforma se implementó el mecanismo conocido como “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”. Éste constituía un mecanismo permanente de gestión y de control de gestión basado en información relevante para determinar la capacidad de acción preventiva de las jurisdicciones policiales y sus responsables, el respeto que dicha autoridad exhibía de las garantías y derechos individuales, los principios éticos, la racionalidad en la asignación de recursos, y el nivel de actividad (por ejemplo, cantidad de procedimientos, de arrestos, de secuestros, etc.) en un período temporal definido. Esta rendición de cuentas del desempeño, que presidía el Ministro de Seguridad, se realizaba ante las máximas autoridades políticas del Ministerio de Seguridad y ante sus propios pares. Las conclusiones obtenidas permitían irradiar acciones destacadas, así como corregir defectos identificados. En reuniones posteriores se realizaba un seguimiento de las modificaciones incorporadas y basado en todo aquello, se decidía sobre la continuidad o no de la autoridad policial evaluada.

En otro orden, la Resolución 11 del 19 de enero de 2005, de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación, habilitó al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para la prestación del denominado “Servicio de Emergencias 911”. En virtud de ello, por Decreto Provincial 747 del mismo año se creó en el ámbito del Ministerio de Seguridad provincial el Sistema de Atención Telefónica de Emergencias. El Sistema 911 se instauró progresivamente comenzando en el Conurbano. Mediante dicho número, el ciudadano podía denunciar una situación de emergencia, la que era recepcionada en el Centro de Atención de Llamadas, integrado y supervisado por personal civil, y derivada a un Centro de Despacho dependiente de la Policía de Comunicaciones, que coordinaba el despliegue policial

2- COMPSTAT (abreviación de COMPuter STATistics o COMPArative STATistics) es el nombre dado al proceso de responsabilización del Departamento de Policía de Nueva York, y ha sido reproducido desde entonces en muchos otras policías CompStat es una herramienta de gestión organizacional.

operativo para la atención adecuada, rápida y eficaz de la emergencia planteada, con los recursos policiales disponibles en el sistema de cuadrículas. El sistema fue perfeccionándose durante la gestión de reforma, siendo posible una trazabilidad completa del mismo.

Para finalizar esta parte, se menciona brevemente cómo se conceptualizaban las Políticas de Control Policial, las cuales abarcan:

- El Control Político, mediante la estructura del Ministerio de Seguridad a cargo del ejercicio de la conducción civil de las políticas de seguridad.
- El Control Social, a cargo de los Foros de Seguridad (participación comunitaria).
- El Control Técnico, ejercido mediante la creación de la Mesa o “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”, el Sistema de Atención Telefónica de Emergencias 911 y el sistema de monitoreo AVL (Localización Automática de Vehículos).
- El Control Externo, ejercido por la Unidad de Inspección Operativa (UCO), creada para dicho efecto.
- El Control Disciplinario, ejecutado por la Auditoría General de Asuntos Internos, creada por la nueva gestión.

Objetivos

En términos generales se pueden señalar como objetivos de esta experiencia, la integración y consolidación de la información disponible en diversas fuentes para contar con un diagnóstico de la situación de seguridad y con información para la toma de decisiones. Ello se aplicaba tanto para comprender la situación de la provincia, en su conjunto, como para la situación de una zona geográfica determinada (jurisdicción de comisaría, municipio, regiones policiales, sectores o cuadrículas, etc.) La responsabilidad para la implementación recayó en la DGPPD.

Uno de los cometidos principales, además de garantizar el acceso a las fuentes de información, era disponer de la información y tenerla procesada. La dinámica de las situaciones de seguridad, la variedad y amplitud de escenarios geográficos, delictuales y sociales, y la urgencia de los requerimientos de las altas autoridades del Ministerio de Seguridad obligaba, por cierto, a mantener una capacidad de respuesta expedita y eficaz por parte de la DGPPD.

Uno de los propósitos de este esquema de trabajo era anticiparse a eventuales crisis de inseguridad a nivel local, municipal, departamental. Para ello, le alerta frente a pequeños cambios en los patrones y tendencias, o la

ocurrencia de fenómenos delictivos inusuales, constituía una de las tareas periódicas (mensual o conforme la detección) que concentraba la atención de los analistas. Ello se complementaba con el trabajo de campo el cual resultaba fundamental para confirmar, ampliar, o desestimar presunciones surgidas de análisis teórico preliminar.

En términos de gestión de la DGPPD, a partir de abril del año 2004, se fijó como objetivos de gestión, el desarrollo de estudios estadísticos, investigaciones, análisis criminológicos y técnicos, y proyectos tendientes a: (1) conformar un acabado conocimiento de la situación en materia de seguridad pública y política criminal; (2) realizar el seguimiento del proceso de reforma del sistema de seguridad; (3) atender necesidades propias de la toma de decisiones ministeriales; y (4) mejorar la gestión policial -prevención del delito e investigaciones judiciales-, todo ello como soporte científico de las estrategias y políticas en materia de prevención, seguridad ciudadana y política criminal. La DGPPD se desarrolló en concordancia con las acciones aprobadas oportunamente para la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito, y desde octubre de 2006, para la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal.

El marco institucional

En letra fría, la DGPPD se desarrolló en concordancia con las acciones aprobadas oportunamente para la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito, y desde octubre de 2006, para la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal que absorbiera las funciones de la mencionada previamente. En el trájín cotidiano de una gestión de gobierno –en el caso que nos ocupa, en el Ministerio de Seguridad– el Subsecretario de Investigaciones e Inteligencia Criminal, Dr. Roberto Vásquez, y este autor –en su condición de titular de la DGPPD– mantuvieron una interacción permanente, cotidiana, lo cual permitió diseñar, desarrollar, mejorar, adecuar y superar obstáculos relativos a los diversos instrumentos dispuestos para la gestión de la información.

Como premisa para cumplir los objetivos, la DGPPD se abocó a generar una rutina de trabajo horizontal, en coordinación y colaboración con las diversas áreas ministeriales y policiales relacionadas con la reunión y procesamiento de información estadística, constituyéndose en el canal o vía final común para la consolidación de productos aptos para la toma de decisiones ministeriales.

En tal sentido, se estableció una estrecha vinculación técnica y de objetivos de colaboración, entre la DGPPD

y la SEIPD, en particular a través de su Departamento Planeamiento y Mapeo Criminal, cuyo cometido consistía en administrar un sistema de información geográfica sobre incidentes de delitos en el ámbito de la provincia, efectuando el análisis espacial, diseñando y produciendo los mapas e informes correspondientes, así como brindar soporte a los CePAID.

La DGPPD mantuvo similar vinculación con el Centro de Operaciones Policiales (COP), un elemento policial perteneciente a la Dirección General de Coordinación Operativa, Subsecretaría de Seguridad, y en particular con su Sección Estadística, responsable de recopilar los delitos ingresados por Policía de Seguridad de la Provincia, clasificar la información producida por el área delitos, evaluando y procesando la información en mérito de la gravedad de los hechos, actualizando permanentemente dichos datos y manteniendo un registro informático.

En el mismo sentido, es menester mencionar las interacciones y colaboraciones entre la DGPPD y dos áreas especializadas, la Dirección General de Atención de Emergencias 911 y la Policía de Comunicaciones: una civil y otra policial. En cuanto a la primera, su responsabilidad consistía en establecer y ejecutar los planes de recolección y posterior análisis de la información estadística del sistema (llamadas recibidas), coordinando dichas acciones con la DGPPD. En cuanto a la segunda mencionada, su importancia radicaba en que bajo su órbita operaban los Centros de Despacho, responsables de recopilar información de los eventos atendidos por los recursos policiales asignados al 911.

También corresponde subrayar la relación con la Dirección de Informática, dependiente de la Subsecretaría de Administración, a cargo de la implementación y mantenimiento del Sistema Informático “Sistema de Información Delictual – Toma de Denuncia” (SID), y en particular con los funcionarios policiales de dicha dependencia, especializados en sistemas.

5. Modelo de gestión de información y herramientas utilizadas

Una manera de graficar con claridad el enfoque que instruyó la experiencia que aquí se expone es considerar los alcances de las siguientes tres dimensiones: la estadística criminal, la información criminal como instrumento de prevención del delito, y la información criminal en el diseño operativo policial.

La estadística criminal requería pensar en términos de proceso y flujos de información, de problemas y soluciones tecnológicas, en donde la clasificación de delitos y modalidades era determinante, teniendo presente las limitaciones de la estadística de delitos; es decir, considerando la cifra negra.

La información criminal como instrumento de prevención del delito estaba referida al análisis de información en dos vertientes principales, el análisis del delito y el análisis de inteligencia. En esta dimensión cobraban importancia otras fuentes de información, así como el tratamiento de las mismas, los desarrollos metodológicos y la consolidación de la información.

En materia de información criminal en el diseño operativo policial cobraban relevancia los instrumentos de gestión y técnicos como la Mesa o “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”, el mapa del delito, el mapeo SIG, el mapa del desempeño policial, el sistema de emergencias 911 y el sistema de localización automática de vehículos.

Corresponde aclarar que en el marco de la segunda reforma, el análisis de inteligencia, a cargo de la SEIPD, corrió por cuerdas separadas. En efecto, a partir de la situación encontrada –inexistencia de una base de datos común a todas las áreas policiales, y de un área dedicada al análisis de inteligencia del crimen organizado–, la gestión de reforma jerarquizó la inteligencia policial, dotándola de nuevas tecnologías para la investigación criminal, entre ellas, la consolidación del Sistema AFIS (Sistema Automático de Identificación de Huellas Dactilares), el software de análisis de inteligencia I2, así como implementando la base de datos unificada sobre el crimen organizado.

Hecha esta salvedad, a continuación se describen las herramientas que fueron implementadas por esta experiencia de gestión de la información.

Metodologías, herramientas y productos

En primer lugar, se describen las principales herramientas de diagnóstico, a saber, el Mapa del Delito, el SIG, el Mapa de Operatividad Policial, el Mapa del 911 (ver Arslanián, 2008, pp. 173-178).

El **Mapa del Delito**, concebido como un producto principal para la toma de decisiones en materia de seguridad, se sustentaba en el registro estadístico diario de los hechos delictivos ocurridos, en los cuales hubo intervención de la policía, ya fuese a través de la toma de denuncia en sede policial, o derivada de la actuación policial en tareas

de prevención o actuación por oficio al tomar conocimiento de un delito de acción pública.

Los hechos delictivos registrados se ordenaban según una tabla de delitos, incluyendo tipos penales descritos en el Código Penal y modalidades delictivas conforme bienes jurídicos afectados, a saber: homicidios dolosos, robos con arma, robo simple o agravado, hurto, hurto y robo automotor, piratas del asfalto, violaciones, cuatrero, secuestros. Ellos, junto con los demás hechos que se registran en sede policial: homicidio culposo, lesiones dolosas, lesiones culposas, abuso sexual, amenazas, daños, portación ilegal de arma, estafa o defraudación, infracción al art. 289 CP, suicidios, usurpación, abuso de armas, violación domicilio, encubrimiento, intimidación pública, tenencia de armas, privación ilegal de la libertad, atentado y resistencia a la autoridad, infracción al art. 292 CP, infracción al artículo 296 CP, sin carátula judicial, y delitos varios, y tentativas de homicidio, de robo, de hurto, de delito automotor, de violación, de extorsión, de cuatrero, de suicidio y de delitos varios, conforman la base estadística delictual que era recopilada a nivel del Ministerio de Seguridad y que representaba la totalidad de los delitos ingresados por Policía de Seguridad.

En base a lo mencionado, y con el objeto de complementar la clasificación de delitos de uso para el Mapa del Delito, de modo de visibilizar mejor aquéllos que cuentan con mayor probabilidad de ser denunciados por su gravedad, las siguientes categorías se agruparon bajo la denominación de “Delitos de Cifra Blanca”: homicidios dolosos, hurto y robo automotor, piratas del asfalto y secuestro.

Los datos estadísticos se analizaban mensualmente en series de tiempos, cortes transversales, comparaciones, tendencias, distribución geográfica, tasas, entre otras, y se presentaban mensualmente en diversos niveles de agregación (provincial, departamental, municipal, por jurisdicción policial, distrital o comunal, urbano-rural, comisaría, cuadrícula).

El Mapa del Delito mensual estaba integrado por cuatro volúmenes. La primera parte presentaba la evolución mensual de delitos de la Provincia desde enero 2000 hasta el último mes disponible y sus tendencias. Los delitos que conformaban la Cifra Blanca, se presentaban individualmente. En particular cabe mencionar que los homicidios dolosos se desglosaban en homicidios cometidos en ocasión de robo, en ocasión de robo automotor, homicidios en riña y homicidios por violencia fami-

liar. Y para el caso de los secuestros se los desagregaba en extorsivos y exprés. Como complemento, esta parte presentaba otros indicadores, incluyendo la evolución de los homicidios culposos (en accidentes de tránsito), de suicidios y tentativas de suicidio (desglosando los menores). La segunda parte incluía en primer término el detalle provincial de delitos según su modalidad, discriminando Conurbano e Interior; luego una serie de rankings de delitos correspondientes al mes bajo análisis, así como otras desagregaciones de modo de tener presentes incrementos y decrementos, disminuciones varios por jurisdicción y por tipo de delito. Finalmente, este volumen presentaba el detalle por Departamental de Seguridad, por Municipio, y por Comisaría. Una tercera parte del mapa exponía la situación de las Policías Distritales del Conurbano, ordenadas por Cordón, y del Interior de la Provincia. La última parte del Mapa estaba dedicada a las Policías Comunales

El mapa se acompañaba con una Síntesis Mensual en la cual se exponía y analizaba lo siguiente: el comparativo por modalidad de delito correspondiente al último bimestre y al período anual vigente respecto del inmediato anterior; la comparación mensual del total de delitos y de los delitos de cifra blanca por año; los rankings provinciales de delitos por jurisdicción policial; la evolución mensual de delitos seleccionados; y la variación bimestral por tipo de delito seleccionado en cada una de las Distritales y Comunales de la provincia, ordenadas por Jefatura Departamental.

Entre algunos subproductos derivados del Mapa de delito se mencionan los que siguen:

- **El Mapa Mensual sobre Delitos Rurales**, exponía el ámbito rural conforme al mapa mensual del delito, y se ampliaba con un capítulo referido al Cuatrero a nivel provincial, dando cuenta de la evolución mensual de los hechos por municipio, así como la cantidad de animales sustraídos y secuestrados según el lugar (en campo, en tránsito, faenados).
- Un párrafo aparte merece el **Mapa de Privación Ilegal de la Libertad**. Los guarismos se recolectaban basándose en los hechos ingresados por Policía de Seguridad (base planillas estadísticas remitidas al COP, sustentadas en los Partes Preventivos remitidos a Fiscalía por Policía). Se detallaban según su asociación a homicidio, robo con arma, robo simple o agravado, hurto, automotores, cuatrero, piratas del asfalto y se desagregaban por mes y por Comisaría.

- Por último se menciona que los datos del mapa del delito se integraban periódicamente en una tabla de relación sobre cantidad de delitos, policías, móviles, población y superficie que se confeccionaba por jurisdicción policial (Distrital y Comunal) de la Provincia, incluyendo los siguientes indicadores: superficie en Km², población (fuente INDEC), densidad de habitantes por Km², cantidad total de policías, de policías en tareas de prevención, de policías c/1000 habitantes, de móviles en servicio, de cuadrículas, de policías por móvil y de policías por delito total.

En lo que respecta al **Mapeo criminal (SIG)**, como metodología de análisis, se producía el mapa de inteligencia criminal y de zonas calientes, en base a las zonas críticas de la provincia. En primer lugar se debe advertir que el análisis de la realidad criminológica con base SIG orientado a la prevención suponía el uso previo de otras versiones del mapa del delito, ya explicadas precedentemente, mucho más elementales, pero que daban pie para extraer conclusiones más finas. El SIG constituye un sistema esencial para el análisis de la información con referencia territorial; por ejemplo, para determinar en qué sectores, cuadras o avenidas de una jurisdicción dada se cometen con mayor frecuencia determinados delitos.

El mapeo criminal requería contar, por un lado, con una adecuada base de datos, que no siempre coincidía con la estructura de las bases y datos de las agencias policiales que sirven para confeccionar el mapa del delito tradicional, y por otro, con un mapa o maestro de calles actualizado.

El Departamento de Planeamiento y Mapeo Criminal de la SEIPD, como responsable de administrar el sistema de información geográfica sobre incidentes de delitos en el ámbito de la provincia, efectuaba el análisis espacial, diseñando y produciendo los mapas e informes correspondientes. Para ello contaba con la información compilada en los ya mencionados CePAID. Se generaban productos variados incluyendo: mapas de incidentes puntuales (delitos); mapas temáticos (con información relativa a la cantidad de delitos/tasas); mapas de zonas calientes (de delitos) y mapas de densidad delictiva. Los productos mencionados también resultaban de significativa utilidad para la construcción de un modelo de despliegue territorial de las organizaciones delictivas; o bien, de delincuentes seriales.

Una característica saliente de la experiencia desarrollada por la DGPPD fue que no solamente se trabajaba centrado en la estadística delictual y los datos geo-referencia-

dos. Así fue que nacieron las dos herramientas que se describen a continuación: el Mapa de Operatividad Policial y el Mapa del 911.

El **Mapa de Operatividad** se constituyó como un producto estadístico referido a la efectividad del dispositivo y de la actuación policial por Departamental y por dependencia policial. Su objetivo era sistematizar la información de los resultados de la actividad policial en sus operativos e intervenciones. La estadística de operatividad policial se elaboraba a partir de la recolección de los resultados de la actuación policial según lo informado periódicamente desde las dependencias policiales.

La información recolectada incluía los datos referidos a los Operativos, entendiéndose por ello a las acciones policiales planificadas, de prevención, de interceptación y otras, respaldadas en Órdenes de Servicio; a las Intervenciones, que surgen como confrontación no planificada frente a un hecho delictivo consumado o tentado; y sus Resultados, expresados en cantidad de personas aprehendidas (mayores y menores), capturas efectuadas por delitos penales, secuestros; es decir los diferentes bienes incautados a la delincuencia, incluyendo secuestro de armas de fuego y municiones, secuestros de vehículos sustraídos (en la vía pública, a delincuente), secuestros de drogas (cocaína, marihuana, cigarrillos y LSD), procedimientos con secuestros de mercaderías (sustancias alimenticias, combustibles, vestimenta, varios). Por su parte, los Operativos se subclasificaban en operativos de prevención, operativos de interceptación, y otros (por ej.: prevención bancaria, prevención de boqueteros, minoridad, control de automotores, juegos prohibidos, recorridos en centros comerciales, etc.).

El conjunto de ellos constituyeron los indicadores de la actuación policial. Los datos de operatividad eran procesados por la sección estadística del COP y la DGPPD con periodicidad quincenal y mensual. Se analizaban en series de tiempos, cortes transversales, tendencias, distribución geográfica, entre otras, y se detallaban en diversos niveles de agregación –provincial, departamental, municipal, por jurisdicción policial, hasta el nivel comisaría-. Hacia el final de la gestión de reforma se avanzó en la implementación a nivel de las Departamentales del programa de carga y procesamiento de estadística de operatividad policial desarrollado en 2005 por la Dirección de Informática.

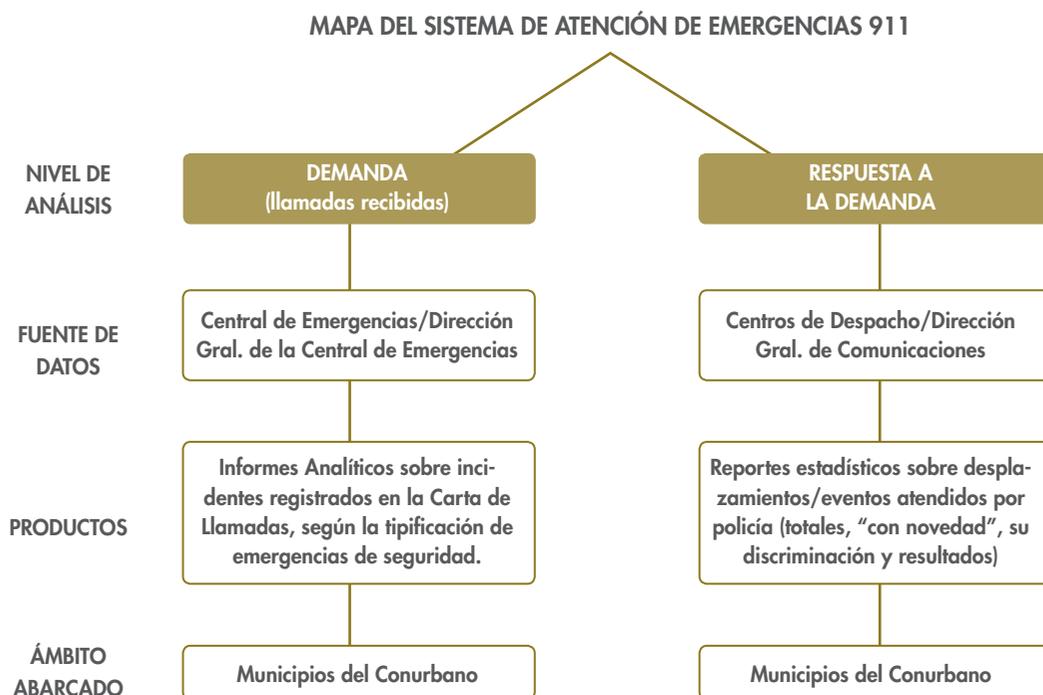
El **Mapa del 911** se puede describir como un compendio de información estadística que posibilitaba la visualiza-

ción de la compleja realidad de las emergencias –en toda su amplia gama– acaecidas en un segmento de tiempo y jurisdicción determinados, contribuyendo así a la toma de decisiones por parte del órgano habilitado al efecto. El mismo se sustentó en la actividad de procesamiento y análisis de la información base del Sistema de Atención de Emergencias 911, con el fin de establecer un mecanismo de seguimiento, gestión y producción estadística del sistema en funcionamiento, en el Conurbano, desde principios del año 2005, el cual se extendería posteriormente al Interior provincial.

Simultáneamente, con la instauración del soporte tecnológico y de gestión del Sistema 911, la DGPPD definió un plan de captura sistemática, tratamiento, almacena-

miento y difusión de la información estadística a partir de los datos generados por los elementos constitutivos del sistema. En particular se definió la elaboración de productos, específicamente, atendiendo dos universos de datos, demanda y atención de la demanda. La Dirección General de la Central de Atención Telefónica de Emergencias proveía los datos estadísticos emanados de su sistema (llamadas recibidas), mientras que los Centros de Despacho de la Policía de Comunicaciones, recopilaban la información del cierre de cada evento atendido por el móvil policial afectado a la cuadrícula, el cual por protocolo debía acudir a todas las emergencias ingresadas a la Central de Emergencias 911 que le fueran despachadas a los mismos. El siguiente gráfico (1) expone ello.

FIGURA 1 –



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la Demanda, ésta consiste en las llamadas ingresadas a la Central de Emergencias, dentro de las cuales se discriminan las llamadas atendidas y de estas últimas los incidentes que son registrados en la Carta de Llamadas, conteniendo todos los datos aportados por el ciudadano llamante según protocolos vigentes al efecto. Esta Carta de Llamadas permite clasificar los incidentes por tipo y subtipo, los cuales totalizaban 95.

La respuesta a la demanda se describe a continuación. El total de eventos atendidos se discriminaba en “Sin Novedad” y “Con Novedad”. A nivel del Centro de Despacho de Comunicaciones, un evento 911 debe ser clasificado por el radio operador (despachador del Centro) como evento “Con Novedad” cuando el personal policial que acude al lugar constata que el motivo de la llamada resulta ser una situación concreta, en la cual dicho personal policial interviene de alguna manera, para resolver la situación y/o asistir a las víctimas o damnificados. Entre estas situaciones se encuentran aquéllas que a juicio del personal policial que concurre en el móvil asignado por cuadrícula, se corresponde con alguna situación determinada y así lo informa al radio operador.

Para los fines estadísticos, los eventos “Con Novedad” del 911 se clasificaron como sigue:

- Delitos Prevenibles (por ello se entiende la sumatoria de los siguientes rubros: homicidios dolosos, robos con arma, robo simple o agravado, hurto, hurto y robo automotor, violaciones, cuatreroismo, piratas del asfalto)
- Faltas
- Accidentes
- Incendios
- Asistencia Sanitaria
- Violencia Familiar
- Otros Eventos

Así también, la información sobre la respuesta a la demanda comprendía datos sobre la “Intervención Policial” que precisaba los aprehendidos (mayores y menores) y los secuestros (de vehículos, armas y droga).

A partir de la integración total de los datos antes especificados, generados desde el sistema 911, la DGPPD, se encontraba en condiciones de producir:

1. Reportes diarios sobre eventos atendidos por Policías Distritales del Conurbano.
2. Mapas 911 mensuales del Conurbano.

3. Mapas 911 de ciudades del interior de la Provincia (Bahía Blanca, Mar del Plata, Necochea y Pinamar).
4. Mapa de los “101 Mejorados”.
5. Informes por Jurisdicción para las reuniones de “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”.
6. Informes especiales de Eventos por Cuadrícula.

En particular, con datos emanados del universo de respuesta a la demanda, se estructuraban muestreos y reportes referidos a: desplazamientos por eventos atendidos (se refiere a la concurrencia de móviles policiales); densidad de desplazamientos cada 1.000 habitantes (base Indec); densidad de desplazamientos por km²; desplazamientos por cuadrícula; promedio de desplazamientos por día.

Asimismo cobraba especial relevancia para la gestión de reforma el “Tiempo de Respuesta a la Demanda”, obtenido a partir del cierre del evento que precisa el recurso de la Policía de Seguridad comisionado a la emergencia –el patrullero– registrado por los Centros de Despacho, estableciéndose así un promedio por cuadrícula y conformando ello un dato global por dependencia policial.

A modo ilustrativo se agrega el siguiente listado de los contenidos tipo del Mapa del 911 del Conurbano Bonaerense que se elaboraba mensualmente.

I – Datos Generales (Demanda y Respuesta a la Demanda)

- Gráficos Generales Demanda y Respuesta a la Demanda - Conurbano.
- Tabla de Datos del Año 2005/2006/2007: Evolución Mensual de Llamadas y Eventos Atendidos a nivel Central de Emergencias y Centros de Despacho – Totales Conurbano.
- Tabla de Datos del Mes: Llamadas y Eventos Atendidos por Día a nivel Central de Emergencias y Centros de Despacho – Totales Conurbano.

II – Demanda

- Datos Generales de la Demanda a nivel de la Central de Emergencias.
- Tabla: Detalle por Día de Llamadas Recibidas y Atendidas (actividad de piloto)
- Gráfico: Total de Llamadas Recibidas por Día (actividad de piloto)
- Gráfico: Detalle por Día de Llamados Registrados “Con Incidente”.
- Gráfico: Llamados “Con Incidente” por Jurisdicción (excluyendo “Bromas” y “No constituye

emergencia”)

- Tabla: Llamados “Con Incidente” por Tipo seleccionado.
- Gráfico: Llamados “Con Incidente” por Tipo/Subtipo (excluyendo “Bromas” y “No constituye emergencia”)
- Tablas: Evolución Mensual de Llamadas con Incidentes referidos a Automotores, Piratas del Asfalto, Toxicomanía, y Extorsivos/Privación ilegal de la libertad – Año 2006-2007.
- Tabla: Distractores (Bromas y No constituye emergencia) - registros en la Carta de Llamadas.

III – Respuesta a la Demanda

- Gráfico General Respuesta a la Demanda - Conurbano.
- Datos Generales de la Respuesta a la Demanda a nivel Centro de Despacho.
- Datos Generales: Comparación con el mes anterior.
- Gráfico: Total de Desplazamientos/Eventos Atendidos por Municipio.
- Gráfico: Eventos “Con Novedad” por Municipio.
- Reporte Estadístico Mensual de Eventos Atendidos por Centro de Despacho Discriminados por Municipio.
- Tabla: Promedio Diario de Eventos “Con Novedad” por Municipio.
- Tabla: Tiempo de Respuesta Promedio por Municipio.
- Tabla: Evolución Mensual del Tiempo de Respuesta Promedio por Municipio.
- Gráfico: Resultados de la Intervención Policial: Aprehendidos Mayores y Menores por Municipio.
- Tabla: Eventos Atendidos por Día a nivel Centro de Despacho (Totales, Con Novedad y Sin Novedad) – Totales Conurbano.
- Evolución Diaria de Eventos “Con Novedad” según discriminación. Totales Conurbano.
- Gráficos por Municipio: Eventos “Con Novedad” por Día.
- Gráficos de Evolución Mensual de Eventos “Con Novedad”. Conurbano y por Municipio.

Anexo: Tiempo de Respuesta por Cuadrícula.

Por último, corresponde mencionar que se avanzó en el uso del mapeo SIG para los datos del 911 del ámbito de Municipios del Conurbano, suministrado por el área de Planificación de la SEIPD.

Aplicaciones

En resumen, los usos de los mapas delictuales, de operatividad y del 911 se sintetizan en:

1. Conocer el trabajo policial en un período de tiempo determinado.
2. Registrar la cantidad y tipo de delitos denunciados, ingresados por policía.
3. Sustentar el establecimiento de lineamientos generales y particulares para planificar estrategias de prevención del delito y orientar el esfuerzo policial.
4. Ilustrar, junto con otros datos y elementos, el panorama sobre seguridad / inseguridad.
5. Servir de complemento para la geo-referenciación de delitos (SIG).
6. Ser un insumo para la Mesa de Evaluación del Desempeño Policial, así como de los Gabinetes de Evaluación que son las instancias de nivel de Jefatura Departamental, diseñadas para mantener actualizado el panorama operativo y gestionar la coordinación entre los diversos elementos policiales operando en una jurisdicción dada.

Se hace notar que los informes elaborados para las reuniones de “Comité de Evaluación de la Gestión Policial” estaban esencialmente orientados a asistir a los máximos responsables del Ministerio de Seguridad en la tarea de evaluación de la situación de la jurisdicción bajo estudio y de la actuación policial en general y en particular, en las dimensiones estratégica y operacional. Así, en algunos casos las exposiciones realizadas por los jefes policiales jurisdiccionales en ocasión de las reuniones de “Comité de Evaluación de la Gestión Policial” no siempre eran coincidentes, y a veces hasta contradictorias con los diagnósticos de la gestión civil. La situación descrita generaba, como puede imaginarse, fuertes cuestionamientos a la conducción policial bajo escrutinio, a sus estrategias y a sus conocimientos e interpretaciones sobre la situación jurisdiccional. Una explicación para este fenómeno observado era la escasa tradición institucional de la policía de interpretar la información, fuese para realizar diagnósticos o para definir una planificación. Cabe mencionar que este fenómeno ocurrió mayormente en los primeros años de la segunda gestión de reforma; es decir en las primeras reuniones de “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”. Con la aprobación por resolución ministerial de los Gabinetes de Evaluación Departamentales, el escenario se modificó; es decir, transcurrió desde uno eminentemente confrontacional entre gestión civil y conducción policial (tipo inquisitorio, haciendo un uso libre del concepto emanado de los modelos de justicia) hacia uno en

el cual había una comunicación e interacción previas al encuentro del “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”, para contrastar la información y aunar criterios de interpretación, entre otros aspectos.

Los complementos

En el Ministerio de Seguridad se evidenciaba la necesidad específica de conformar sistemas informáticos para apoyar a las tareas de recolección, clasificación, consulta y análisis de datos estadísticos sobre delitos, para ser aplicados en la toma de decisiones. Para abordar lo señalado, el Mapa del Delito “On Line”, denominado inicialmente Sistema de Registro Delictual (SRD), y luego SID –“Sistema de Información Delictual – Toma de Denuncia” constituyó un proyecto en etapa de ejecución inicial (fase piloto) tendiente a implementar un sistema integral de base informática, que permita la carga uniforme y actual de los hechos delictivos en origen - sistema de carga única de delitos (base Comisarías), clasificación y consulta para el procesamiento y análisis con el fin de que, una vez universalizado su uso, se constituya en insumo base del Mapa del Delito, entre otros usos.

El SID, originalmente previsto en el Plan Director ya mencionado, fue cobrando vida durante la gestión de reforma a través del desarrollo avanzado por la Dirección de Informática del Ministerio de Seguridad e impulsado por la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal y la DGPPD. La Resolución Ministerial 1.463, del 5 de junio de 2007, lo institucionalizó. Como se ahondará más adelante en este trabajo, este desarrollo informático se integró como componente para ser expandido por el Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión, en el marco del observatorio del delito y la violencia.

Esta herramienta constituía un salto cualitativo, particularmente desde la etapa de recolección de datos sobre hechos delictivos cometidos y registrados en cada jurisdicción policial y su transmisión informatizada y segura a un ámbito abocado al procesamiento y análisis regular y periódico de aquella información. Se elaboró un formulario único de recepción de denuncias –diseñado en consulta con integrantes del Ministerio Público Fiscal– donde se ingresaban todas las actuaciones policiales originadas por denuncias de delitos.

Complementando la información propia de la denuncia, el SID contemplaba la carga por rubros de los elementos sustraídos y secuestrados, los datos de las personas intervinientes –denunciante, víctima, imputados, aprendidos o detenido, testigo, etc. –, los datos de los vehículos, sus-

traídos, secuestrados y/o utilizados para cometer el delito, los datos de las armas, sustraídas, secuestradas y/o utilizadas como medio para cometer el delito. La carga de estos registros generaría automáticamente las bases de datos de sumarios, causas, elementos sustraídos, extraviados y secuestrados, autos, armas, personas, medios y evidencias que utilizarían el Tablero de Comando y el Mapa del Delito, y que podrían integrarse con otros programas informáticos de investigación criminal del Ministerio de Seguridad

Como resultado de la implementación del SID, se previó establecer la conectividad permanente entre las comisarías y el Ministerio de Seguridad, para lograr un acceso inmediato -consulta “on line”, contando con un tablero de comando y control, orientado a la evaluación de desempeño, la toma de decisiones preventivas y/o correctivas de operaciones y tácticas policiales, identificación de temas y zonas críticas, etc. Este sistema permitía considerar, a su vez, la posibilidad de vincular a las fiscalías jurisdiccionales, para que el registro de esa denuncia fuese recibida en la consola de administración de datos de la misma y permitiera en el futuro analizar la posibilidad de promover la instauración de la administración electrónica de Expedientes y el Libros de Registros, así como de la gestión de consultas y/o procedimientos administrativos. Asimismo, abriría el camino hacia la generación de una base de datos sobre registros delictivos en forma conjunta con el Ministerio Público Fiscal.

Asimismo la DGPPD producía una serie de estudios que constituían en su conjunto información procesada y analizada, que complementaba la base de información con la que se contaba a partir de los mapas y demás productos antes descritos. A continuación se mencionan aquellos de especial relevancia: Seguimiento estadístico de la reforma; estudio de Operativos Sol (operativos especiales de verano en la Costa Atlántica); actualización periódica de los esquemas de cuadrículas correspondientes al Plan Director de Seguridad; estudios específicos sobre homicidios dolosos; delitos en ámbitos rurales; hurto y robo automotor; privación ilegal de la libertad; estadística delictual internacional comparada; resultados de la Policía Buenos Aires 2.

De los anteriores, merecen una ampliación los estudios referidos al seguimiento estadístico de la reforma. Sus objetivos consistían en recolectar, sistematizar y analizar información delictual de diverso origen, con el fin de describir la situación particular; desarrollar análisis de la situación delictiva en jurisdicción de Municipios del Co-

nurbano Bonaerense en el menor nivel de desagregación de la actividad policial, la cuadrícula; orientar la actividad operativa en zonas determinadas –por alta incidencia delictiva, zona turística, eventos especiales, etc.–, conforme la capacidad informativa y la base de datos creada; efectuar un seguimiento de los mismos, en cuanto a su implementación y resultado. Uno de los productos destacados fueron los informes de **Racionalización de jurisdicciones para la prevención**, consistentes en la evaluación y definición de aspectos metodológicos y técnicos, respecto de la distribución territorial, oferta y demanda policial en las Comisarías, sub-dependencias, cuadrículas y localidades.

Los cinco siguientes instrumentos que brevemente se describirán a continuación se relacionan con los resultados de la actuación policial.

Un estudio especial que se elaboraba en forma periódica fue el denominado **Mapa de Aprehendidos**. El mismo exponía la tendencia y evolución anual y mensual de los aprehendidos por delitos a nivel provincial, la distribución de aprehendidos por cada Policía (de Seguridad, Investigaciones, Investigaciones de Tráfico Ilícito de Drogas, y de Seguridad Vial). Asimismo se establecían rankings mensuales por Distrital/Comunal del Conurbano y del Interior, respectivamente. Se discriminaban, asimismo, los aprehendidos tanto por delitos como por contravenciones; en este caso, diferenciando a los aprehendidos mayores de los menores.

Otro mapa especial era el referido a los **Operativos con Drogas**, que abarcan esencialmente tres aspectos: Secuestro de Droga (cocaína y marihuana), Detenidos, y Procedimientos Relacionados. Los datos se agrupaban por total provincia y por Policía.

Un indicador complementario de interés, en orden a las características del delito, fue el referido a los **Menores Detenidos por Delitos**; es decir, aquéllos que quedaban efectivamente detenidos luego de la aprehensión. En este caso se analizaban los guarismos referidos a la evolución mensual y anual de los Menores Detenidos por Delitos (totales), por Homicidios Dolosos, y por Delitos Graves, así como el detalle según policía y Departamental de Seguridad.

Para la confección de otra de las herramientas diseñadas por la gestión de reforma, el **Mapa de Esclarecimientos**, se procesaba la información estadística recolectada por las dependencias policiales de cada una de las De-

partamentales de Seguridad, referidas a esclarecimientos (circunstancia en que el autor / autores de un hecho delictivo resulta aprehendido) informados a través de los Partes Urgentes al área de estadísticas del Ministerio de Seguridad. El análisis de los registros de delitos esclarecidos contribuía a la evaluación de resultados de la actividad de las dependencias policiales así como al conocimiento de las características particulares de la operatividad policial en esta materia.

Otra faceta que se vinculaba a la evaluación de la operatividad policial fue el sistema de AVL -de localización automática vehicular- que consiste, básicamente, en el monitoreo de unidades móviles sobre mapas digitalizados desde una computadora, con el objeto de conocer su desplazamiento y ubicación geográfica en tiempo real. El sistema posee otras importantes herramientas. Las mismas permiten por ejemplo observar el recorrido histórico realizado por la patrulla que acudió a una emergencia en una fecha y horario determinados. En función de diversas necesidades y para analizar, por ejemplo, la operatividad policial en respuesta al sistema 911, la utilización de móviles policiales en un ámbito jurisdiccional seleccionado, o responder a requerimientos judiciales, el sistema permite realizar muestreos específicos, llamados **Muestreos de Afectación de Móviles, según AVL**. En tal sentido, se procedía a requerir al Centro de Despacho Jurisdiccional las identidades de la totalidad de los móviles de la Comisaría seleccionada, y la identidad de los móviles policiales afectados a cada cuadrícula seleccionada en el día y hora del muestreo. Con la información recopilada se procedía, por ejemplo, a la medición de tiempos y permanencias por móvil y por cuadrícula, incluyendo el tiempo en movimiento y –en etapa estacionaria– su posición. Asimismo se analizaba la trayectoria recorrida por móvil, por cuadrícula, en gráficos de recorrida en cuadrícula, para un período de tiempo seleccionado.

La Dirección de Informática diseñó e implementó en el año 2005 el programa informático de carga y consulta estadística de accidentes con víctimas –Sistema de Registro Accidentológico (SRA) –que era operado por la Dirección General de Seguridad Vial. Le correspondía a la DGPPD procesar información estadística para la confección del **Mapa de Accidentes de Tránsito** (culposos), de periodicidad mensual, discriminando las diversas jurisdicciones que componen el sistema de seguridad, y elaborar el análisis correspondiente.

En otro orden, mediante el **Mapa de Abusos Funcionales** se buscó confeccionar y ordenar las estadísticas que

posibilitaran el conocimiento de aquellas situaciones, que por acción u omisión, pudieran indicar la presencia de hechos de corrupción, connivencia con el delito y otros hechos de grave trascendencia institucional. Ellas, derivadas de las conductas vinculadas con la actuación del personal con estado policial, perteneciente a las Policías de la Provincia de Buenos Aires, que constituyeren faltas éticas y abusos funcionarios graves y que por su magnitud y trascendencia, afectasen a la Institución y a sus integrantes, incluyendo aquéllas que constituyesen violación a los Derechos Humanos. Este instrumento, en etapa de diseño preliminar, se sustentaba en lo previsto en el Libro VI –lucha contra la corrupción, abuso funcional y violaciones a los derechos humanos en el ejercicio de la función policial–, de la Ley 13.482.

En tal sentido, se previó la confección de un mapeo territorial de hechos de corrupción, de faltas disciplinarias conforme lo normado en el Título VIII del Decreto 3.326/2004, de actuaciones preventivas, y de sanciones, por mencionar algunos criterios preliminares. Así también, se previó recopilar la información referida a aquellas conductas detectadas que se desvían del estricto cumplimiento de los principios básicos de actuación policial previstos en el Libro I, Título II de la Ley 13.482. Se avanzó en la elaboración de una clasificación preliminar de los casos de “abuso funcional” que agrupaba los diferentes hechos en las siguientes cuatro categorías: muertes y lesiones por violencia policial; muertes y lesiones bajo custodia; muertes y lesiones por uso particular de la fuerza; muertes por negligencia.

Este mapa se proyectaba como una herramienta de evaluación para considerar acciones alternativas y complementarias en materia de formación, capacitación, actualización profesional, entrenamiento del personal policial, así como para el ejercicio del control externo, como inspecciones en dependencias policiales, control de móviles policiales y observación del desempeño policial en la calle.

No puede dejar de mencionarse aquí un novedoso instrumento impulsado durante la segunda reforma. Mediante la información producida por los distintos instrumentos de los programas a su cargo, la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio avanzó en la confección del Mapa vecinal (cognitivo) del delito. Este instrumento era el resultado de la sistematización de información aportada por los vecinos respecto de contravenciones, delitos, situaciones conflictivas y lugares considerados peligrosos respecto de su localidad. El mismo colaboraba en la construcción de parámetros para evaluar el accionar

policial y participar activamente en la elaboración de un plan local de seguridad. Los resultados del mapeo se categorizaban según lineamientos de acción, vinculadas a investigación, prevención, trabajo conjunto con la policía –comunidad y acciones de las instituciones comunitarias (Arslanián, 2008, p. 201). Uno de los últimos desafíos de la DGPPD fue colaborar con el área responsable del Mapa vecinal del delito para integrar el mismo al análisis consolidado, mencionado precedentemente.

La consolidación

La consolidación de la información elaborada por la DGPPD a partir de las diversas fuentes mencionadas, permitió a la gestión de reforma disponer de informes integrados sobre un ámbito geográfico dado. Estos informes, además de asistir al diagnóstico en el marco de las reuniones de “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”, permitían generar nuevas incógnitas, replantear nuevos cruces de datos en función de las inquietudes e interrogantes que surgía en tales encuentros.

Hacia el final de la gestión de reforma ya se contaba con un formato modelo de informe integrado. El siguiente listado da cuenta de los contenidos tipo, tomando como ejemplo de unidad de análisis el ámbito de una policía Distrital (equivalente al área geográfica de un municipio):

Introducción: Síntesis de Datos Destacados de la Distrital XXXX.

Primera Parte: Situación a nivel Departamental XXXX

- Evolución de Delitos Totales y Delitos de Cifra Blanca por mes - Año 2006-2007.

Segunda Parte: Distrital XXXX: - Panorama Actualizado del Mapa del Delito.

- Evolución Mensual de Delitos Totales, diciembre 2003-noviembre 2007.
- Comparativa 1ª Cuatrimestre 2006-2007 por tipo de Delito Seleccionado.
- Delitos de Cifra Blanca - Comparación Anual 2006-2007.
- Delitos Prevalentes – 2006-2007.
- Evolución Mensual Hurto y Robo Automotor 2006-2007, por Comisaría.
- Comparación Anual 2005-2006-2007: Delitos Totales y por Tipo de Delito.
- Evolución Anual de Homicidios y Homicidios en Ocasión de Robo- 2000-2007.
- Casos relevantes (descripción de hechos delictivos)

Tercera Parte: Análisis por Cuadrícula: - Panorama Actualizado del Mapa del Delito.

- Análisis por Comisaría y Cuadrícula Seleccionada:
- Mapas de Zonas Calientes.
- Distribución por Franja Horaria de Delitos Seleccionados - Cuatrimestres 2007.

Cuarta Parte: Distrital XXXX: - Síntesis del Mapa del 911.

- Demanda a nivel de la Central de Emergencias – 1ª Cuatrimestre 2008.
- Respuesta Mensual a la Demanda del Sistema 911 – 1ª Cuatrimestre 2008.
- Detalle por Cuadrícula Seleccionada- 1ª Cuatrimestre 2008.

Quinta Parte: Distrital XXXX: - Síntesis del Mapa de Operatividad.

- 1er. Muestreo de Afectación de Móviles de Cuadrícula según AVL.
- 2do. Muestreo de Afectación de Móviles de Cuadrícula según AVL.
- Muestreo de la Localización Geográfica de los Operativos por Comisaría (Crías 2ª, 4ª, 6ª y 8ª) noviembre 2007.
- Operatividad: Evolución Mensual de Indicadores. Año 2006 y 2007.

Sexta Parte: Datos Relevantes de la Jurisdicción (Distrital XXXX.)

- Tabla de Datos por Comisaría (superficie, población estimada, cantidad de efectivos, datos varios.
- Personal y Medios por Dependencia.
- Cuadrículas (límites, descripción, otros datos relevantes).
- Villas y Asentamientos.
- Datos Demográficos y Socioeconómicos del Municipio.
- Seguridad Privada - prestadoras y objetivos en el ámbito del Municipio.
- Perfil de las Cuadrículas.
- Modificaciones propuestas al Esquema de Cuadrículas.

Anexos

- Mapa del Delito Distrital XXXX – Mes de noviembre 2007.
- Mapa SIG de Intensidad Delictiva y Zonas Calientes - Período enero- noviembre 2007 – (elaborado por SEIPD)
- Mapa SIG de Riesgo Delictivo - Período enero-

noviembre 2007 – (elaborado por SEIPD)

- Mapa SIG del Total de Delitos - Período enero-noviembre 2007 (elaborado por SEIPD).
- Informes de Actividad AVL (elaborado por Dir. Comunicaciones).
- Operativos de Drogas (estadística COP) – enero a noviembre 2007.
- Estadística Contravencional mensual (infracciones Ley 8.031) enero-noviembre 2007.
- Cumplimiento Ley 13.081 –enero-noviembre 2007.
- Otros Mapas:
 - o Mapa de Usos del Suelo.
 - o Mapa de localización de villas y asentamientos, centros comerciales, barrios privados, etc.
 - o Mapa de Red Vial.
 - o Mapa Satelital (Imagen Landsat).
- Otros a confirmar.

Correlación entre el Mapa del 911 y el Mapa del Delito

Mediante el contraste entre ciertos datos de los dos mapas mencionados se pudo observar la correlación entre dos universos de datos:

- La estadística delictiva de delitos prevenibles, que tiene su origen en hechos denunciados en las comisarías o registrados por procedimientos policiales, y
- La respuesta policial a la demanda originada en los llamados al 911; es decir, eventos atendidos, que se relacionan con delitos prevenibles.

Con fines aclaratorios, se agregan las definiciones básicas de los términos empleados, aplicables a cada universo. Los Delitos Prevenibles (Mapa del Delito) corresponde a la sumatoria de los siguientes rubros: homicidios dolosos, robos con arma, robo simple o agravado, hurto, hurto y robo automotor, violaciones, cuatrismo, piratas del asfalto, conforme a los registros del Área Estadística del COP, en base a las denuncias ingresadas por las comisarías de la provincia.

Los Eventos 911 Atendidos por Delitos Prevenibles (Mapa del 911) corresponden a los eventos “con novedad” atendidos por Policía de Seguridad, en los cuales el personal policial del móvil de cuadrícula que concurrió al evento, informó al Centro de Despacho de Comunicaciones sobre la ocurrencia de un delito prevenible. Esta información queda registrada a nivel de cada Centro de Despacho al cierre de cada evento, y es informada a la DGPPD.

La correlación de los datos señalados pretendía evaluar

la Respuesta a la Demanda mediante el análisis de delitos prevenibles, cometidos y registrados en sede policial; y el registro de Eventos 911 con Novedad por delitos prevenibles, con el fin de analizar dos aspectos. Por un lado, establecer incidencia del sistema de emergencias discriminando el impacto por municipio y por jurisdicción policial. Y por otro, distinguir la población perteneciente a las jurisdicciones de las dependencias policiales que impactan con mayor medida en la demanda del sistema, por dichos delitos. Los resultados mostraban, en general, una mayor cantidad de eventos respecto de delitos. Aceptando que los Eventos 911 Atendidos por Delitos Prevenibles constituyen un universo mayor al denunciado, ello permite inferir que la diferencia detectada entre delitos y eventos refleja parte de la “Cifra Negra”. Cabe aclarar, sin embargo, que no puede afirmarse que todo delito prevenible denunciado haya ingresado previamente por el sistema 911. En definitiva, el ejercicio de este contraste con el Mapa del 911 permitía corregir la lectura del Mapa del Delito, dando así visibilidad a situaciones que de otro modo quedarían sin considerar. Así, para explicar las significativas diferencias entre delitos y eventos que se observaban en algunas jurisdicciones, pasaban a tener relevancia aspectos tales como las características sociodemográficas, la cantidad de comisarías por jurisdicción, la cantidad de cuadrículas, las particularidades geográfico ambientales, entre otros.

Comentarios

Evidentemente, estas iniciativas y desarrollos convivían con culturas y prácticas policiales arraigadas que ponían en alerta a la gestión de reforma respecto de la confiabilidad de ciertos datos registrados en sede policial (comisarías). La realización de auditorías periódicas y sorpresivas “in situ” contribuía a detectar irregularidades. Sin embargo, superar las culturas y prácticas tradicionales no estaba al alcance de las capacidades de la DGPPD.

Atenta a esta problemática la gestión de reforma desplegó estrategias específicas. Por un lado se encaró el “Programa Líderes para el cambio de la cultura Institucional” con el objeto de conformar y consolidar equipos de liderazgo para un proceso de transformación de la cultura institucional y fortalecer las buenas prácticas policiales. Por otro lado se destacaron las tareas de carácter preventivo – inspecciones y auditorías – llevadas a cabo por la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad a fin de obtener un diagnóstico de la labor de las dependencias policiales que también contribuyeron, sin duda, a asistir a la toma de decisiones por parte de la gestión de reforma.

Se destaca que cada uno de los instrumentos descritos requería ajustes permanentes de acuerdo a sus particularidades y a las necesidades que surgían de la gestión. La necesidad de precisar indicadores de delitos que reflejaran más acabadamente la realidad, de disminuir las limitaciones respecto de la representatividad de los delitos denunciados en el contexto del universo de la cifra negra, llevó a que el Ministro de Seguridad dispusiera que para la confección del Mapa del Delito provincial se adoptase una categoría de delitos bajo la denominación de “delitos de cifra blanca”. Los mismos corresponden a aquellos delitos con mayor expectativa de denuncia, incluyendo: homicidios dolosos, hurto automotor y robo automotor, la modalidad de piratas del asfalto, y los secuestros, en sus dos modalidades, extorsivos y exprés. Respecto de estos últimos debe aclararse que ingresan a la estadística a partir de las denuncias recepcionadas por las delegaciones departamentales de investigación (Policía de Investigaciones), o por las actuaciones de oficio en que intervengan éstas.

Los usuarios de los mapas y demás producidos de la DGPPD incluían al Ministro de Seguridad, a los Subsecretarios de Investigaciones e Inteligencia Criminal, de Seguridad, entre otras altas autoridades del Ministerio de Seguridad. Como complemento se elaboraba un documento de análisis del mapa del delito mensual que se distribuía exclusivamente al Ministro de Seguridad y al Subsecretario de Investigaciones e Inteligencia Criminal. Cabe mencionar que hacia mediados del período de gestión se procedió a distribuir mensualmente el Mapa del Delito a las Jefaturas Departamentales de Seguridad y demás Superintendencias policiales conforme su pertinencia. Los demás mapas producidos periódicamente eran de uso exclusivo de la gestión civil de la seguridad.

Asimismo, se les instaba a los titulares de las Jefaturas Departamentales de Seguridad que requirieran estadística así como mapas SIG para fuesen de utilidad para sus actividades.

6. Proceso de evaluación y resultados

En términos de innovación estratégica, la experiencia puede resumirse así:

- Instauración de la metodología denominada “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”.
- Desarrollo de nuevos instrumentos adaptados a los re-

- requerimientos de información de la gestión de reforma.
- Uso intensivo del Mapa del Delito, de los mapas SIG y demás productos y análisis.
- Interfase civil-policial para la gestión de la información.

La productividad de la DGPPD también es indicativa de los resultados obtenidos. Entre mayo de 2004 y diciembre de 2007 se confeccionó y distribuyó mensualmente el Mapa del Delito; se elaboraron asimismo informes semestrales y anuales. Los Mapas de Operatividad policial se produjeron mensualmente, junto con sus respectivos análisis, desde el mes de junio 2004 y hasta octubre 2007; se confeccionaron también los informes semestrales y anuales. En lo que se refiere a los Mapas 911 del Conurbano, éstos se prepararon mensualmente desde abril de 2005 hasta noviembre de 2007, generándose también los mapas semestrales y anuales. En lo que respecta al 911 en el Interior, en el año 2007 se produjeron informes mensuales y un mapa semestral. En cuanto al sistema “101 Mejorado” instaurado en algunas jurisdicciones del interior, se elaboraron mapas especiales correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre 2007.

Asimismo, se elaboró un total de 159 informes especiales, incluyendo los referidos a una jurisdicción dada, en muchos casos destinados a las reuniones del “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”, así como otros de índole temática, que totalizaron 61.

Un aspecto que merece comentarse es el impacto de los productos de la DGPPD en la faz operativa (policial), el cual se puede resumir en lo siguiente:

- Consideración de la estadística de respuesta a la demanda del 911 en el análisis de la situación jurisdiccional.
- Modificaciones en la cantidad y área geográfica de las cuadrículas.
- Modificaciones en los patrones de patrullaje policial.
- Reorientación de despliegues policiales para la prevención.

Este impacto estaba asociado, desde luego, al “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”, pero también fue el resultado de intervenciones de la DGPPD ya fuese a partir de indicaciones de las máximas autoridades del Ministerio, o en el marco de actividades propias de relevamiento en el terreno que con una periodicidad casi semanal realizaba la mencionada dirección general.

Los resultados de la experiencia deben considerarse asimismo a la luz de la reforma planteada entre abril de

2004 y diciembre de 2007. Muy resumidamente se da cuenta de algunas cifras. (Arslanián, 2008, p. 293-298)

Si se considera el conjunto de los Delitos de Cifra Blanca, el año 2006 registró una disminución del -50,7% respecto del año 2003. En cifras absolutas, mientras que en el período enero-noviembre 2003 el registro fue de 59.997 hechos, en el período enero-noviembre 2007, el registro alcanzó 27 mil 835 hechos, lo cual representó una disminución del -53,6%. En cuanto a la tasa anual de Homicidios Dolosos por cada 100 mil habitantes, mientras que la correspondiente al año 2002 alcanzaba el valor de 17,5, la del año 2006 fue de 7,5. En cuanto a los resultados de operatividad que dan cuenta del esfuerzo de las Policías de Seguridad, de Investigaciones, de Seguridad Vial y Buenos Aires 2, éstas en conjunto efectuaron entre junio de 2004 y noviembre de 2007, un total de 6 millones 929 mil 977 operativos, indicador que mantuvo una tendencia creciente durante el período de gestión.

La siguiente tabla resume los resultados del Sistema de Emergencia Policiales 911 del Conurbano Bonaerense, el cual -como se dijo oportunamente- atiende 34 partidos.

FIGURA 2 –

Sistema de Atención de Emergencias 911		Total Enero 2005- Nov 2007
Demanda	Llamadas recibidas por la Central de Emergencias	33.664.986
	Llamadas “Con incidente”	7.135.696
	Llamadas “Sin incidente” y bromas	27.222.267
Respuesta	Total de eventos atendidos por Centros de Despacho	3.600.451
	Eventos “Con Novedad”	1.319.944
	% de eventos atendidos “Con Novedad”	36,66

Fuente: Ministerio de Seguridad; Arslanián, 2008, p. 323.

La experiencia descrita tuvo la oportunidad de trascender, aunque brevemente, la gestión de reforma 2004-2007. Por ocho meses con posterioridad a la misma, hubo continuidad de parte del equipo. En esos meses se pudo llevar a cabo una serie de actividades nuevas, además de continuar con la producción de los reportes periódicos ya explicados. Entre las actividades nuevas realizadas en este “bonus” se pueden mencionar:

- Realización de reuniones similares al esquema “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”, tanto con las policías de investigaciones, como con las policías

de narcocriminalidad, presididas por el Subsecretario de Investigaciones e Inteligencia Criminal.

- Trabajo conjunto realizado con personal de la UCO –Unidad de Control Operativo–, lo cual resultó una interesante práctica ya que permitió contar con las habilidades de los oficiales retirados de la Fuerzas de Seguridad, que integraban la UCO, particularmente aquellas referidas a las inspecciones en dependencias policiales.

La importancia de contar en la estructura organizativa de un ministerio de seguridad con un “CIO” –chief information officer–, tal como el rol cumplimentado por la DGPPD, puede considerarse como una lección aprendida.

A modo de síntesis, en el siguiente gráfico refleja la concepción que finalmente quedó diseñada como resultado de la experiencia.

7. Factores determinantes para el análisis delictual

Como se colige de lo expresado a lo largo de este trabajo, para la consecución de la experiencia fue determinante el hecho de desenvolverse en el marco de un proceso de reforma. La particularidad de que el Ministro de Seguridad tuviera la responsabilidad legal dual de definir la política de seguridad y de conducir a las policías, fue sin lugar a dudas un elemento fundamental para el éxito de la experiencia. El fuerte respaldo del propio Ministro de Seguridad y del Subsecretario de Investigaciones e Inteligencia Criminal fue crucial para los resultados logrados por la DGPPD.

En particular, un factor significativo para el desarrollo de la experiencia, además del apoyo de los funcionarios aludidos, fue sin duda alguna que la gestión de reforma ex-

FIGURA 3 –

Sistema de información: Concepción y estructura

<i>Nivel</i>	Observatorio del Delito y la Violencia
Integración	Otras fuentes: Salud, Desarrollo Social, Justicia, DDHH, etc.
Productos (del Min. Seguridad)	Mapas del Delito Estudios Criminológicos-Victimización Mapa de Operatividad Mapa de Inteligencia Mapa del 911 Estadística Criminal y de Accidentes
Herramientas	S.I.G. Software y Técnicas de Análisis Capacitación Datawarehousing Redes y Sistemas Analistas
Datos de Base	Toma de Denuncias Otras Fuentes Textuales Resultados Actuación Otras Bases de Datos Llamados/eventos 911

Fuente: Elaboración propia.

plotó tanto en la normativa, como en la práctica, las premisas de la Ley de Seguridad Pública provincial de 1998, un legado de la primera gestión de reforma. En efecto, por un lado ejerció la conducción política de la seguridad y por otro, dirigió a la policía, que estaba subordinada en lo operacional, en lo educativo, en lo administrativo, etc.

El establecimiento de relaciones de trabajo en un contexto de confianza, respeto mutuo y colaboración práctica, entre la DGPPD y las dependencias policiales oportunamente mencionadas en este trabajo, debe ser reconocido como un factor crucial y que podría hasta caracterizarse como excepcional.

8. Principales problemas enfrentados

Como obstáculo que debió afrontar esta experiencia se puede mencionar la calidad de los registros estadísticos generados en sede policial –comisaría– tema ya mencionado, los que generaban desconfianza en cuanto a su fidelidad por parte de gestión de reforma. Las acciones de la Unidad de Inspección Operativa, las tareas de carácter preventivo – inspecciones y auditorías– a cargo de la Auditoría General de Asuntos Internos, así como las auditorías estadísticas de la DGPPD, contribuyeron a paliar este problema del Ministerio de Seguridad. Como se mencionó oportunamente, ello fue uno de los motivos para adoptar una categoría de delitos bajo la denominación de “delitos de cifra blanca”.

Una limitación que debe mencionarse fue el no haber contado con encuestas de victimización actualizadas ya fuesen propias o realizadas por el Gobierno Nacional, sin duda, un recurso significativo para el diagnóstico.

Otra dificultad la constituyó el uso dual del área de georeferenciación y análisis de la SGEIPD. Aunque la integración de objetivos y la colaboración fueron siempre más que excelentes, en ocasiones se producían “cuellos de botella” debido a requerimientos superpuestos en el tiempo. Sería pues, recomendable, que el área de inteligencia policial y el área responsable de la estadística y observatorio del delito, contara cada una con su propio personal y medios para la producción y análisis SIG. De este modo, cada elemento podría atender las necesidades propias en función de las competencias específicas de área de la cual dependiera. Lejos de pretender con ello duplicar esfuerzos –ya que en principio la fuente de datos sería similar– de este modo se podría eficientizar el uso de la información. Como sustento conceptual para lo

señalado, se puede tener presente la distinción que se ha descrito en la literatura entre “análisis delictual” y análisis de inteligencia” sobre la cual ya se ahondó previamente en este trabajo.

Con respecto a la apropiación de la experiencia, un obstáculo objetivo lo constituyó el hecho que en las gestiones ministeriales posteriores al período de reforma se produjo la discontinuidad de la realización de reuniones similares al esquema “Comité de Evaluación de la Gestión Policial”.

9. Beneficios y alcance del proyecto

En función de su relevancia para la toma de decisiones, los productos surgidos de esta experiencia tuvieron como principales destinatarios al Ministro de Seguridad y Subsecretarios, a los titulares de las Jefaturas Departamentales de Seguridad, así como demás dependencias policiales en función de su pertinencia. Otros destinatarios de productos específicos según demanda, fueron ciertas reparticiones nacionales con competencia específica en estadística criminal y de accidentología, conforme a las disposiciones legales vigentes. Gradualmente se avanzó en garantizar la disponibilidad de los mapas mencionados hasta el nivel comisaría, con el fin de promover el uso de estas herramientas analíticas para el diseño de las estrategias preventivas de índole policial. Asimismo, ciertos productos fueron puestos a disposición de las instancias formales de participación ciudadana previstas en el sistema de seguridad provincial, para aportar un soporte criminológico para sus diagnósticos situacionales.

Desde luego, no puede dejar de mencionarse que como herramienta que contribuyó al diseño y evaluación de la política de seguridad, del proceso de reforma, la experiencia tendía a beneficiar en forma directa a la población provincial, en tanto y cuanto impactaba positivamente en el mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana en general.

Otro beneficio de la experiencia fue que durante el período de la segunda reforma, en los niveles de conducción policial se comenzaron a valorar y aprovechar los sistemas de información, sus productos y en particular, los diagnósticos y análisis integrados de la situación a nivel de una jurisdicción dada. Lo anterior contribuyó a que se fuera abandonando la práctica tradicional conocida como “olfato policial”, lo cual sin duda colaboraba para modificar la cultura institucional.

Ciertos aspectos de legado se mantuvieron. Ello se desprende de observar que en gestiones ministeriales posteriores a la segunda reforma -a pesar del cambio significativo de estructuras y competencias civiles del Ministerio de Seguridad- las principales competencias de la DGPPD y las vinculadas con el análisis criminal fueron mantenidas en la estructura organizativa del ministerio.

Otro resultado tangible del enfoque desarrollado fue la inclusión en los anteproyectos de una instancia más compleja e integral. En el marco de la gestión de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo por parte del Ministerio en la temática de seguridad ciudadana, en el 2007 se dan los primeros pasos del diseño de un Observatorio del Delito y la Violencia Provincial. Avances posteriores en la gestión del mencionado crédito incorporan entre las actividades previstas para financiar, las siguientes: Implantación del mencionado Observatorio; fortalecimiento tecnológico del Sistema de Emergencias 911; fortalecimiento del SID (toma de denuncias on line, base Comisarías); integración de otras fuentes primarias de información (Ministerio de Salud, Comisarías de la Mujer, entre otros); y realización de encuestas de victimización, el que finalmente quedó denominado como Sistema de Información Integrado y Formulación de Políticas de Prevención (BID, 2008; BID, 2009).

Por último, otro legado del mencionado “bonus”, lo constituyó la elaboración desde la DGPPD de una serie de anteproyectos de modificación de su estructura y sus competencias para dotarla de un mayor dinamismo en el marco de una mejor y mayor interacción entre las instancias civiles y policiales actuantes en el Ministerio de Seguridad. El objetivo fue institucionalizar las prácticas mencionadas en esta experiencia, integrarlas y consolidarlas en la dinámica de la gestión gerencial de la seguridad. Como novedad se previó la creación de una Dirección concentrada en los avances tecnológicos de potencial impacto en la seguridad.

10. Conclusiones

En síntesis, puede afirmarse que durante el período señalado se desarrolló un proceso para el tratamiento de información de múltiples fuentes, se diseñaron productos estadísticos y analíticos que fueron adaptándose a las necesidades de los funcionarios del Ministerio de Seguridad, y se promovió de hecho un sistema de información para la toma de decisiones. Quedaría pendiente consolidar una estructura –como por ejemplo el propues-

to Observatorio del Delito y la Violencia– con personal capacitado y recursos suficientes para las exigencias de una tarea que requiere calidad y precisión, lo cual desde luego es resorte de los responsables de la conducción política de la seguridad provincial, que suceda al equipo de reforma.

Como ejemplo de integración de diversas fuentes de información a los fines de la gestión de seguridad, puede traerse a colación el “Sistema Integrado de Defesa Social” (en portugués) implementado en Minas Gerais entre 2003 y 2006 (Sapori, 2008, p. 129).

Tanto el SIG como demás herramientas de diagnóstico constituyen un significativo avance. Pero resultan fútiles si no están dispuestas en un entorno que las aproveche, en una organización policial moderna y abierta en su cultura al uso de la tecnología, en un esquema de seguridad adecuadamente institucionalizado, que las integra a su proceso de toma de decisiones. Institucionalizar estos esquemas es un desafío de las políticas de seguridad. Por cierto, comentando las reformas de seguridad en el Estado de Sao Paulo, se ha destacado que los cambios gerenciales y sus directrices son tanto o más importantes que las herramientas tecnológicas, ya que son aquellas las que explicitan no sólo cómo usarlas, sino también su periodicidad y sus finalidades (Camilo y Kahn, 2008, p.88).

La experiencia expuesta en el presente trabajo, entonces, se inscribe en las consideraciones anteriores. Los cambios gerenciales se manifestaron tanto en la conducción civil de la política de seguridad como en la conducción policial. Más allá del formato particular que en última instancia se decida adoptar, la integración del análisis delictual en la alta gestión de la seguridad resulta ser un recurso fundamental para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana. En tal sentido, bien puede reiterarse la relevancia de contar en la estructura organizativa de un ministerio de seguridad con un “CIO”, chief information officer.

Dicha experiencia, que tal como se explicó, estuvo enmarcada en un profundo proceso de reforma, bien puede ser aplicada en aquellos contextos organizacionales del gobierno de la seguridad en donde coexistan, por un lado, un nivel de conducción civil con competencias tanto respecto de la política de seguridad como sobre las organizaciones policiales; y por otro, un nivel de conducción policial subordinado a la conducción de la política de seguridad, y que le otorgue prioridad como estrategia a la implementación de un sistema de información para la seguridad ciudadana.

11. Bibliografía

- Arslanián, L. C. (2008). *Un cambio posible: Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial EDHASA.
- Arslanián, L. C. (2007). Plan de reforma de las policías: Resultados de gestión 2004 – 2007. La Plata: Ministerio de Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo. (2008). Argentina. Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión. Perfil de proyecto AR-L1074. Accesible en:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1545644>
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). Argentina. Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión. AR-L1074. Propuesta de Préstamo. Accesible en:
<http://www.iadb.org/document.cfm?id=35029694>
- Camilo, A. B. y Kahn, T. (2008). Sistemas de informações policiais em São Paulo: Copom on-line, Fotocrim e Infocrim. En F. Veloso y S. Guimarães Ferreira (Orgs.). *É possível: Gestão da Segurança pública e redução da violência* (pp. 77-88). Rio de Janeiro: Editora Contra Capa.
- Sapori, L. F. (2008). A reforma gerencial da segurança pública em Minas Gerais no período 2003-2006. En F. Veloso y S. Guimarães Ferreira (Orgs.). *É possível: Gestão da segurança pública e redução da violência* (pp. 121-135). Rio de Janeiro: Editora Contra Capa.

SISTEMA INTEGRADO DE ESTADÍSTICAS DELICTIVAS PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS, VENEZUELA

Débora Ilovaca¹
Luis Cedeño²

1. Contexto y necesidad de análisis delictual

El Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana es un órgano desconcentrado de la administración central de la Alcaldía Metropolitana de Caracas. Está concebido como un espacio para la cooperación y el trabajo conjunto en torno a políticas, planes estratégicos, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo en materia de seguridad ciudadana para el Área Metropolitana de Caracas.

Se creó a través de una Ordenanza Metropolitana, que fue desarrollada por el concejal Freddy Guevara, quien preside la Comisión de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del Cabildo Metropolitano. La ordenanza comenzó a ejecutarse después de 25 asambleas ciudadanas y más de 90 reuniones de trabajo articuladas por el equipo de la Comisión de Seguridad Ciudadana y DD.HH. con los cuerpos policiales de seguridad de Caracas, en las que se elaboraron y desarrollaron seis proyectos, que proponen soluciones concretas para la seguridad de los caraqueños.

La ordenanza que creó el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana fue publicada el viernes 11 de noviembre de 2011, en la Gaceta Oficial Ordinaria del Distrito Metropolitano de Caracas, N° 00504.

Sus competencias definidas fueron formular el Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana; aprobar y ejecutar programas de asistencia técnica en materia de seguridad ciudadana, elaborar y/o coordinar estudios, programas y proyectos de impacto metropolitano en materia de seguridad ciudadana; y aprobar los contratos para la elaboración de estudios, programas y proyectos relacionados con sus competencias.

1- Comisión de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del Cabildo Metropolitano de Caracas - Venezuela.

Correo: debora.ilovaca@seguridadyderecho.com

2- Asociación Civil Paz Activa. Caracas - Venezuela. Correo: pazactiva@gmail.com

Su objetivo general es integrar a los distintos actores responsables de la seguridad ciudadana en el Área Metropolitana de Caracas (policías, bomberos, protección civil, autoridades y ciudadanos), para trabajar de manera coordinada, conjunta, permanente y obligatoria en propuestas y políticas de seguridad ciudadana.

Sus objetivos específicos: disminuir los índices delictivos del Área Metropolitana de Caracas; prevenir la violencia y promover la paz; mejorar el funcionamiento interno de los institutos autónomos de la policía del Área Metropolitana de Caracas; promover el trabajo en equipo entre los institutos autónomos de policía del Área Metropolitana de Caracas; rescatar la confianza de los caraqueños en la labor policial; enaltecer la imagen del funcionario policial; y contar con funcionarios policiales honestos y profesionales.

Su misión fue definida como trabajar en equipo por la seguridad ciudadana de todos los caraqueños. Y su visión, convertirse en un espacio eficaz de coordinación para los cuerpos de seguridad del Área Metropolitana de Caracas, que trabaje por rescatar la paz y la seguridad en la ciudad.

En este contexto, una de las principales debilidades detectadas en los cuerpos policiales del Área Metropolitana de Caracas era la incapacidad de obtener información precisa y oportuna de la situación delictiva de sus áreas de responsabilidad y la de sus vecinos.

El gobierno central venezolano mantiene una política de no divulgación de los principales indicadores delictivos del país, lo que deja a los principales actores y responsables sin información vital para afrontar la inseguridad. Asimismo, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), principal aglutinador de las estadísticas delictivas en el territorio nacional, no comparte esta información con todos los cuerpos de policías, lo que se manifiesta con mayor gravedad en la capital de la nación.

Como consecuencia de esta situación, los cuerpos policiales tienen dificultades para obtener información precisa y oportuna sobre la situación delictiva de sus comunidades; cada cuerpo policial procesa y produce estadísticas de forma diferente; y los cuerpos policiales no comparten

entre sí las estadísticas que generan. Por lo tanto, no existen estadísticas delictivas homogéneas del Área Metropolitana de Caracas que permitan un análisis conjunto.

La producción de estadísticas delictivas y su análisis forman parte de las buenas prácticas más efectivas aplicadas en las policías para la reducción de los índices delictivos. La disminución de los principales indicadores delictivos son el objetivo de cualquier organismo de seguridad ciudadana, y mantener registros históricos detallados de estas estadísticas es un requisito indispensable al evaluar su gestión.

La naturaleza migratoria del crimen requiere que las policías no sólo manejen las estadísticas de su jurisdicción, sino que también conozcan los números que manejan sus vecinos.

Caracas está considerada como una de las ciudades más peligrosas del mundo (más de 100 homicidios por cada 100 mil habitantes). De acuerdo con el *II Informe sobre la Situación de Violencia en el Área Metropolitana de Caracas. Balance 2011*, del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, durante el año 2010 ocurrieron 13 mil 894 homicidios en Venezuela, de los cuales el 16% se concentró en el Área Metropolitana de Caracas.

“Las cifras del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) revelaron que en 2010 ocurrieron 1.700 homicidios en el Municipio Libertador del Distrito Capital. Por su parte, el Instituto Autónomo Policía del Estado Miranda (IAPEM) registró 516 asesinatos en tres de los cuatro municipios del Estado Miranda, que integran el Área Metropolitana de Caracas: 496 en el municipio Sucre; 10 en El Hatillo; y 10 en el municipio Chacao. Finalmente, el Instituto Autónomo Policía Municipal Baruta (IAPMB) registró 70 casos de homicidio en el territorio correspondiente al municipio Baruta”³.

El informe señala que, de acuerdo con estas cifras, durante el año 2010 hubo 2 mil 286 homicidios, cuyo impacto en el Área Metropolitana de Caracas (71 cada 100 mil habts.) es mayor que la incidencia del hecho en el territorio nacional (48 cada 100 mil habts.). El municipio Libertador es el más violento del área, con una tasa de 81 homicidios por cada cien mil habitantes. Le siguen el municipio Sucre (76 cada 100 mil habts.), Baruta (22

3- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. “II Informe sobre la Situación de Violencia en el Área Metropolitana de Caracas. Balance 2011”. Marzo de 2012, pp. 17-24.

cada 100 mil habts.), Chacao (14 cada 100 mil habts.) y El Hatillo (14 cada 100 mil habts.).

En 2011, la situación se volvió más cruenta. De acuerdo al CICPC, en 2011 ocurrieron 18 mil 507 nacional, de los cuales el 18% se concentró en los municipios de Libertador, Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao. “En toda el Área Metropolitana de Caracas hubo un total de 3 mil 479 homicidios distribuidos de la siguiente manera: 580 en el municipio Sucre; 84 en Baruta; 9 en Chacao; y 15 en El Hatillo, según el Instituto Autónomo de Policía del Estado Miranda (IAPEM). 2 mil 800 en Libertador, de acuerdo con el CICPC. El municipio Libertador fue el área más afectada por la violencia homicida, pues cerró el año con una tasa de 133 homicidios por cada cien mil habitantes, frente a 88 en el municipio Sucre, 26 en Baruta, 21 en El Hatillo y 13 en Chacao”⁴.

FIGURA 1– TASAS DE HOMICIDIOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS 2010-2011

MUNICIPIO	TASA / 100.000 habitantes		Variación %
	2010	2011	
Libertador	81	133	64
Sucre	76	88	16
Baruta	21	26	26
El Hatillo	14	21	48
Chacao	14	13	-10
TOTAL	71	108	52

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana⁵

El documento también señala que la violencia homicida en el Área Metropolitana de Caracas es un fenómeno que afecta más a los hombres que a las mujeres, específicamente en las edades comprendidas entre los 15 y 44 años.

La necesidad de compartir estadísticas delictivas entre policías que operan dentro del Área Metropolitana de Caracas (AMC) se hace imperiosa para develar la dinámica delictiva que se origina en la ciudad, y para poder manejar la información más completa posible que permita el desarrollo de políticas efectivas que disminuyan los principales indicadores delictivos.

Por ello, una de las principales líneas de trabajo del Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana es la asistencia técnica en el desarrollo de tecnologías de información

para la prevención y el control del delito. De allí se deriva el proyecto **Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas para el Área Metropolitana de Caracas**.

2. Bases Teórico-Conceptuales

Los modelos de análisis delictivo han determinado que se deben tomar en cuenta muchos factores para generar diagnósticos que permitan el abordaje de la problemática de manera más eficaz. Es lo que muchos han definido como el enfoque multifactorial. La realidad es compleja y su análisis debe intentar leerla en la mayor extensión posible, pues el simple análisis de causa-efecto es insuficiente para los fenómenos sociales. Y el crimen es un hecho social complejo.

Los estadísticos dirán que para entender las causas de un delito en particular, haría falta un análisis multivariable. En cierta forma, estarían en lo correcto, siempre y cuando se tenga la posibilidad de obtener información sobre todas las variables del análisis. Pero el delito, por su propia naturaleza, es un fenómeno difícil de estudiar; las fuentes de información no siempre están disponibles o dispuestas para su estudio. Esta carencia se hace manifiesta cuando se intentan aplicar medidas para disminuir la delincuencia. Su éxito va a depender del abordaje que se haga; algunas veces, incluso, las medidas pueden agudizar el problema. Entonces, sus ejecutores se rascan la cabeza preguntándose en qué fallaron. Por el contrario, si tienen éxito no se preguntan el por qué de sus logros ¿Cómo saber si se disminuyó el delito, o si simplemente se desplazó a otro lugar? En otras oportunidades, no se puede medir ni el fracaso ni el éxito, dado que no se sabe a partir de qué situación se originaron las políticas, pues fueron reactivas, y se caracterizaron por la ausencia de diagnósticos e indicadores de línea de base, algo que toma tiempo en construirse.

En materia de análisis delictivo, la información representa prácticamente el 95% del insumo; el resto es teoría y metodología. Y la información es el insumo más carente en las policías. El origen de este déficit es estructural. El modelo estándar de las policías no cuenta con las estructuras organizacionales que permitan un flujo de información en las múltiples formas que se requieren para que se convierta en el principal insumo de las organizaciones de seguridad pública.

4- Íd.
5- Íd

En Venezuela, las policías siguen patrones estándar de la segunda mitad del siglo XX. Tienen un modelo represivo, reactivo, ineficaz y que utiliza de forma poco inteligente las habilidades de sus integrantes: los policías. Según estos patrones, los funcionarios policiales son concebidos como una masa obrera que aplica la fuerza física dentro de un marco legal que la justifica. Es por ello que los policías han arrastrado percepciones negativas en muchas partes del mundo, en que la llamada “brutalidad policial”, el abuso de poder y la violación de derechos humanos causan graves tensiones entre quienes ejercen esta función de control y la ciudadanía.

En el siglo XXI se apunta a un cambio importante en la manera de desarrollar la actividad policial. A finales del siglo XX se conceptualizaron nuevos modelos de policía. El que más se ha extendido es el de la policía comunitaria. También, en la década de los 90, se observa un auge de los modelos basados en herramientas como el *Compstat*⁶, vinculado a las políticas de tolerancia cero y a la teoría de las “ventanas rotas”⁷. Otros modelos más innovadores hallaron lugar también, como el de las Policías Orientadas hacia la Resolución de Problemas Delictivos o *PORPD*⁸ y las modalidades más sofisticadas, como la Policía Orientada por la Inteligencia o *POI*.

Todos estos modelos dependen fuertemente de la capacidad de las policías de generar y procesar gran cantidad de información que oriente cómo, dónde y cuándo implementar estrategias. También requieren que sus funcionarios empiecen a operar como gerentes. Es decir, deben tener la capacidad de interpretar información, identificar problemas, establecer indicadores, desarrollar estrategias e implementarlas de manera exitosa; asimismo, medir y explicar su éxito o fracaso. Tareas nada fáciles para gerentes preparados y mucho menos para policías que deben desarrollar estas capacidades, considerando que esos conocimientos y herramientas nunca fueron parte de su formación profesional.

El quid de este tema está en cómo acceder a la información y saber cuál es la que se requiere. No toda la información que se tiene es la que se necesita, y viceversa. También hay información que se necesita, pero no se sabe que se necesita. Además, muchas veces, la información se presenta de forma inexacta, dispersa, heterogénea e

inoportuna. Es un problema de administración de información que debe resolverse en el ámbito organizacional, para poder acceder al gran potencial de inteligencia que la información puede aportar al momento de establecer estrategias operacionales policiales y diseñar políticas públicas en seguridad ciudadana.

Se debe empezar por lo que se tiene a la mano: los registros administrativos que se llevan en cada uno de los cuerpos de seguridad del Estado. Toda organización genera información; y las policías generan gran cantidad de ella, porque sus funcionarios están en continuo contacto con la realidad que deben regular y controlar. Es allí donde deben iniciarse los esfuerzos por generar información de calidad. El cómo se levanta la información sobre una novedad, debe ser un proceso lo más estructurado posible para que ese formato recaude de la forma más exhaustiva y fiable los datos. Ésta debe alcanzar su destino en una suerte de centro neurálgico dentro de cada policía, que la procesará digitalmente y la añadirá a las bases de datos correspondientes, para su posterior análisis. En tiempos de la revolución de las tecnologías de la información, Venezuela aún tiene un rezago importante en este aspecto. Apenas algunas policías han experimentado con la confluencia de tecnologías para elevar la riqueza del análisis delictivo a estándares internacionales.

Aun así, estos registros administrativos no son suficientes para lograr una visión completa sobre la situación de seguridad. Algunos delitos tienen una altísima cifra de no denuncia o cifra negra. Los delitos que en Venezuela registran una alta tasa de no denuncia son el secuestro, robo, hurto, violencia doméstica, uso de narcóticos y violación sexual. Cada uno de ellos tiene razones particulares que explican el por qué de su baja denuncia. En todo caso, existen métodos indirectos para medirlos. Uno de ellos son las encuestas de victimización, aunque también se debe contar con los esfuerzos que pueden originarse desde la sociedad civil, que desarrolla investigaciones y despliega observatorios independientes para el monitoreo de temas álgidos. La colaboración de éstos debe ser bienvenida para complementar diagnósticos y mediciones de efectividad que se desarrollan a través de estrategias y políticas públicas. Un sistema integrado de información sobre seguridad ciudadana deber estar conformado de la siguiente manera:

6- Acrónimo para COMPuter STATistics or COMParative STATistics.

7- Teoría desarrollada por James Wilson y George Kelling en la década de 1980.

8- Modelo desarrollado por Herman Goldstein en la década de 1990.

FIGURA 2– SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA



Fuente: Asociación Civil Paz Activa (2010)

Este esquema es una propuesta que cubre las posibles fuentes de información que se pueden sumar, para lograr la mayor cantidad de datos que permitan el diagnóstico, monitoreo y evaluación de la situación de la seguridad, en cualquier contexto.

Cuando se cuenta con información suficiente, se puede proceder a un análisis más interesante. La georeferenciación del delito es una de las herramientas de uso reciente que ha definido ciertas modalidades de análisis delictivo. Su principal ventaja es la incorporación de mapas, coordenadas y GPS en la unidad de estudio espacial, lo que permite observar puntos críticos de incidencia.

El análisis de puntos críticos⁹, bien sea en un mapa o a través de vectores o sombras, se hace posible justamente por los sistemas de información geográfica. Por sus siglas en inglés se conocen como sistemas GIS. Hoy día existen programas informáticos muy poderosos para el procesamiento de este tipo de información, entre ellos: ArcGIS, MapInfo, GvSIG, Grass GIS, FreeGIS, los últimos de licencia libre.

Este tipo de análisis en el que se puede observar la incidencia de los delitos en un mapa, dio sus primeros pasos bajo el modelo de Tolerancia Cero, aplicado en la ciudad de Nueva York durante la década del 90. Se identificaban puntos críticos en el mapa, en conjunción con lo que llamaron el método *CompStat* -abreviatura de *Computer Statistics*- y concentraban los esfuerzos de control policial en esos puntos, logrando, literalmente, borrarlos. Hoy,

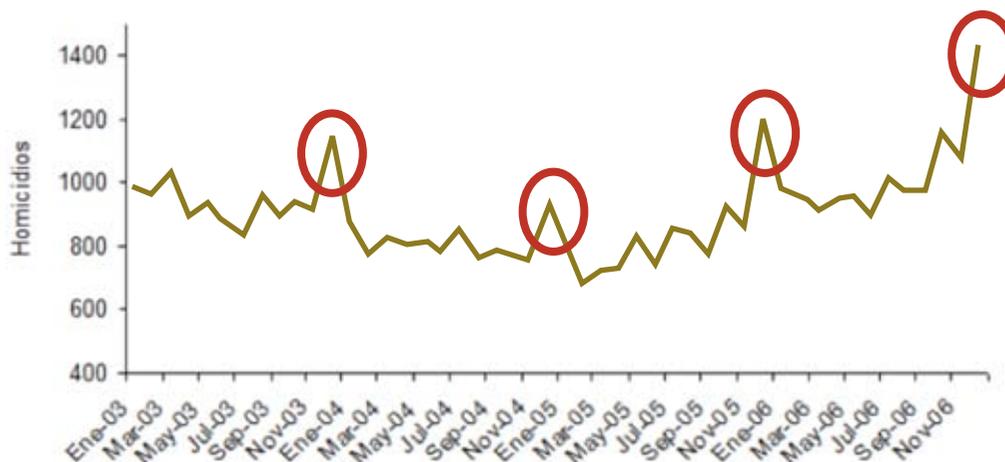
este modelo de mano dura se ha desmitificado, dado que otras ciudades lograron disminuir sus índices delictivos, durante el mismo lustro, sin la aplicación de él. Lo que sí quedó y hoy forma parte de los modelos más avanzados y modernos de gerencia de policías - como el POR-DP y POI - tienen como ejes claves el manejo avanzado de estadísticas computarizadas, las que hoy alcanzan su máxima potencia gracias al avance de las Tecnologías de Información y Telecomunicaciones (TIC's).

Este tipo de análisis facilita observar si hay migración de los puntos críticos hacia otros lugares geográficamente adyacentes, lo que daría cuenta simplemente de un desplazamiento de la problemática a otro lugar, y no su resolución. El uso del GIS no define las políticas ni el abordaje de la delincuencia. Cuando se emplea este tipo de análisis, suele suceder que al ver un punto crítico en el mapa, la policía reacciona operacionalmente, reforzando esa área con presencia policial. Esto tiene un efecto inmediato, desapareciendo rápidamente del mapa, lo que satisface al jefe de operaciones. Pero lo que parece un éxito, no se mantiene, dado que al retirar ese refuerzo en el área –no se puede mantener por siempre– el punto crítico tiende a reaparecer en el mismo lugar.

El análisis estadístico también permite observar el efecto estacionario de los delitos. Dentro de las variables de tiempo, la incidencia delictiva tiende a tener un comportamiento bastante predecible. Esto es cierto en Venezuela y en muchos otros países, que responden a ciertos patrones culturales.

9- Clarke, Ronald y Eck, John. *Cómo ser analista delictivo*. Londres, University College, 2003, pp. 60-62.

FIGURA 3– HOMICIDIOS MENSUALES EN VENEZUELA 2003-2006



Fuente: Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (Cicpc).

En el gráfico se observa un efecto estacional de aumento de los homicidios en el mes de diciembre. Este efecto responde a una cantidad de factores que se presentan en esa fecha, en particular. Las políticas correctivas para evitar la incidencia de homicidios deben estar enfocadas en factores de riesgo que movilizan la violencia homicida.

La combinación de puntos críticos, variable espacial, con el comportamiento estacionario, y la variable tiempo en meses, días u horas críticas, permite al analista delictivo usar combinadamente estos indicadores para enfocar su acción o políticas y lograr resultados más eficaces y eficientes.

El problema de la eficacia de las policías ha sido uno de los puntos más delicados a la hora de invertir en los cuerpos de seguridad ciudadana. El modelo de policía estándar es conocido por su carácter eminentemente represivo y concentrado en atrapar al victimario, prestando poca atención a la víctima, al lugar donde sucede el delito y a la manera de cómo prevenir futuros hechos similares. Concentrarse en los victimarios ha llevado a los cuerpos de seguridad a construir sus indicadores de gestión al-

rededor de ellos, tales como: número de detenciones, autos recuperados, armas y porciones de drogas incautadas, número de operativos y puntos de control, etc.

Si los indicadores de gestión aumentan, se podría deducir que la policía es más eficaz. Pero, por el contrario, el aumento de estos indicadores denota que esos delitos van en aumento. Si se está recuperando el doble de autos robados en comparación con el año pasado, esto puede deberse justamente a que ha aumentado el robo de autos, no a la efectividad policial. El verdadero indicador de gestión que debe importar a las policías es la disminución de la incidencia de la tasa de los delitos más graves y numerosos que se presentan dentro de su jurisdicción.

Para ello, deben trazarse metas claras sobre los porcentajes en que se quiere disminuir la incidencia de un delito en particular y focalizar sus esfuerzos en los puntos críticos espaciales y temporales (dónde y cuándo suceden). Es claro que para conocer éstos, se debe haber realizado un diagnóstico exhaustivo de la problemática desde el enfoque multifactorial. Esto significa que muchas veces

las necesidades de análisis pueden rebasar las capacidades de la misma policía para llevarlos adelante. Es por ello que el enfoque interinstitucional es necesario: los problemas delictivos no se consideran hoy de exclusiva responsabilidad de los cuerpos de seguridad ciudadana.

Posteriormente, la labor policial debe aplicar una versión del método científico aplicado a la problemática delictiva. Esto significa formular hipótesis de trabajo, establecer líneas de base para la investigación y construir indicadores e instrumentos de medición para ellos. Dentro de la metodología o abordaje seleccionado, se deben construir estrategias de intervención para la prevención del delito que quiere disminuir. Por último, deben desarrollar investigación evaluativa que les permita monitorear el desempeño de las políticas públicas o estrategias implementadas para entender el por qué del éxito o fracaso de cada una de ellas.

3. Características del proyecto

Objetivo general: Manejar conjuntamente estadísticas delictivas, de forma consolidada, para el Área Metropolitana de Caracas y garantizar su acceso a ellas por parte de los cuerpos de seguridad que trabajan en ese espacio geográfico, para el desarrollo de políticas públicas en seguridad ciudadana, adecuadas a la capital.

Objetivo Específico 1: Realizar un diagnóstico de cómo se maneja la información estadística en cada una de las instituciones participantes en el esquema de cooperación.

- Identificar al personal técnico y gerencial que maneja las estadísticas delictivas de cada institución.
- Capacitar al personal técnico y gerencial seleccionado en análisis de datos y técnicas estadísticas.
- Elaborar un pliego técnico, requiriendo información para el diagnóstico de los procedimientos, bases de datos y sistemas de estadísticas delictivas.
- Enviar oficio y pliego a cada una de las instituciones involucradas y establecer un plazo para el levantamiento de la información.
- Recolectar y sistematizar la información en un informe técnico.
- Distribuir dicho informe técnico entre las instituciones participantes para su validación.

Objetivo Específico 2: Establecer convenios interinstitucionales para formalizar los protocolos de cooperación en la materia.

- Realizar reuniones técnicas para establecer protocolos de manejo de los sistemas de estadísticas delictivas de cada institución.
- Redactar los convenios de cooperación en base a los requerimientos del informe técnico.
- Firmar los convenios de cooperación entre las instituciones participantes en el esquema.

Objetivo Específico 3: Procesar periódicamente información consolidada sobre homicidios, lesiones, robo y hurtos de vehículos dentro del Área Metropolitana de Caracas.

- Establecer, en base al informe técnico, los formatos y periodicidad de intercambio, además del análisis conjunto de las estadísticas delictivas.
- Sistematizar en cada una de las instituciones las estadísticas delictivas a intercambiar.
- Intercambiar estadísticas delictivas bajo los protocolos establecidos.
- Consolidar y analizar conjuntamente las estadísticas delictivas.

Objetivo Específico 4: Añadir indicadores de otros delitos al esquema de cooperación, en la medida que se establezcan metodologías conjuntas para medirlos.

- Revisar periódicamente el comportamiento delictivo para levantar información de problemas delictivos que surjan dentro del Área Metropolitana de Caracas.
- Añadir indicadores a compartir para responder a problemas delictivos que surjan dentro del Área Metropolitana de Caracas.

Metas:

- Generar estadísticas delictuales consolidadas para el Área Metropolitana de Caracas.
- Generar políticas públicas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para el Área Metropolitana de Caracas, elaborados con los indicadores consolidados.
- Realizar intercambios periódicos de información estadística delictual entre los institutos de policía del Área Metropolitana de Caracas.
- Contar con una plataforma digital que centralice las estadísticas delictuales del Área Metropolitana de Caracas.

Indicadores:

- Número de estadísticas delictuales consolidadas

para el Área Metropolitana de Caracas.

- Número de políticas públicas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para el Área Metropolitana de Caracas, elaborados con los indicadores consolidados.
- Número de intercambios periódicos de información estadística delictual entre los institutos de policía del Área Metropolitana de Caracas realizados a través de la plataforma digital.

4. Modelo de gestión de información y herramientas utilizadas

El proyecto Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas para el Área Metropolitana de Caracas se ejecuta mediante la realización de reuniones técnicas de trabajo con representantes de los cuerpos policiales del Área Metropolitana de Caracas, organizadas y coordinadas por el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

A la fecha se han incorporado activamente cuatro de los cinco municipios que conforman el Área Metropolitana de Caracas, más la policía del estado de Miranda. Específicamente: Instituto Autónomo Policía Municipal de Sucre, Instituto Autónomo Policía Municipal de Baruta, Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao, Instituto Autónomo Policía Municipal de El Hatillo e Instituto Autónomo Policía del Estado Miranda.

Se desarrollan reuniones de trabajo, cuya agenda está enmarcada en los objetivos específicos del proyecto. Cada institución policial procesa los datos delictuales que ocurren en su territorio de manera diferente y con programas diferentes. Las definiciones de algunas variables no coinciden, por lo que es difícil establecer comparaciones entre un municipio y otro.

A través de estos encuentros, se acordó usar las definiciones del Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Los institutos policiales aceptaron adecuar sus definiciones para poder tener datos unificados de toda el Área Metropolitana de Caracas y establecer comparaciones entre sus municipios. Sólo adecuarán las definiciones y se compartirán las cifras de los siguientes delitos: homicidios, lesiones, robo de vehículo y hurto de vehículo. La cooperación se estableció mediante la firma de un convenio interinstitucional entre los organismos policiales y la Comisión de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del Cabildo Metropolitano de Caracas. El próximo paso será desarrollar la plataforma digital que facilite y optimice el intercambio periódico de los datos.

Una vez que se establezca el intercambio periódico a través de la plataforma digital, se podrá contar, por primera vez, con información delictual del Área Metropolitana de Caracas.

FIGURA 4– DEFINICIONES DEL SISTEMA REGIONAL DE INDICADORES ESTANDARIZADOS DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Unidad de análisis	Definición	Concepto operativo	Variables	Unidad de medida	Fórmula	Periodicidad datos
Homicidio	Lesiones intencionales ocasionadas por una persona a otra, que causan la muerte (excluye las muertes por lesiones de tránsito y otras lesiones no intencionales).	Se define como el cociente entre el número total de homicidios en el periodo considerado y el total de población a mitad del mismo periodo expresada en 100.000 habitantes, en una determinada área geográfica.	-Edad -Género -Nacionalidad -Residente o no del municipio o Estado -Fecha -Hora (formato 24 horas e impreciso) -Lugar: parroquia y sector -Uso de arma de fuego -Móvil (descripción)	Tasa por 100.000 habitantes	$TH = (NHT)/(TP) * 100.000$ TH: número total de homicidios. TP: Total población a mitad del periodo.	Semanal y anual
Lesiones	Daños, maltratos intencionales ocasionados por una persona a otra que no causan la muerte. Incluye las lesiones intencionales y no intencionales, vinculadas a la acción criminal.	Se define como el cociente entre el número total de lesiones en el periodo considerado y el total de población a mitad del mismo periodo expresada en 100.000 habitantes, en una determinada área geográfica.	-Edad -Género -Nacionalidad -Residente o no del municipio o Estado -Fecha -Hora (formato 24 horas e impreciso) -Lugar: parroquia y sector -Uso de arma de fuego -Móvil (descripción)	Tasa por 100.000 habitantes	$TLe = (Ro)/(TP) * 100.000$ Le: número total de lesiones. TP: Total población a mitad del periodo.	Semanal y anual
Hurto de vehículos	Apoderarse de un vehículo ajeno sin ejercer violencia ni fuerza sobre las cosas o sobre las personas.	Es el cociente entre el número total de investigaciones iniciadas por hurto de vehículos y el total de la población, a mitad de periodo, expresada en 100.000 habitantes para un periodo dado y un área geográfica dada.	-Tipo de vehículo (auto, moto, camioneta) -Marca -Año -Modelo -Color -Lugar (lo más preciso posible) -Fecha -Hora (formato 24 horas e impreciso)	Tasa por 100.000 habitantes	$THu = (Hu)/(TP) * 100.000$ Hu: número total de hurtos de vehículo. TP: Total población a mitad del periodo.	Semanal y anual
Robo de vehículo	Apoderarse de un vehículo ajeno con el propósito de obtener provechos para sí o para otro mediante el ejercicio de cualquier tipo de violencia sobre las personas y/o cosas.	Es el cociente entre el número total de investigaciones iniciadas por robo de vehículos y el total de la población, a mitad de periodo, expresada en 100.000 habitantes para un periodo y un área geográfica dados.	-Tipo de vehículo (auto, moto, camioneta) -Marca -Año -Modelo -Color -Lugar (lo más preciso posible) -Fecha -Hora (formato 24 horas e impreciso)	Tasa por 100.000 habitantes	$TRo = (Ro)/(TP) * 100.000$ Ro: número total de denuncias por robo de vehículo. TP: Total población a mitad del periodo.	Semanal y anual

Fuente: Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana¹⁰.

10- Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Recuperado en marzo 23, 2012 de <http://www.seguridadregion.com/es.html>.

5. Beneficios y alcance del proyecto

- Los cuerpos de seguridad del Área Metropolitana de Caracas trabajan en equipo por la seguridad y la paz, desde una perspectiva integrada de ciudad.
- Se contará, por primera vez, con cifras oficiales sobre los delitos que ocurren en el Área Metropolitana de Caracas.
- Se creará un sistema de información y análisis delictual para el Área Metropolitana de Caracas.
- Se impulsa la promoción de gestiones locales transparentes, en las que todos los ciudadanos tengan acceso a las cifras delictivas de su municipio y del Área Metropolitana de Caracas.
- Elaboración de políticas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana y prevención del delito para el Área Metropolitana de Caracas, en el que participen todas las autoridades electas de los municipios que hacen vida en la ciudad capital.
- Integración de todas las autoridades locales y actores en materia de seguridad ciudadana para crear, de manera consensuada y conjunta, un Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana.
- Promoción de la evaluación de la gestión municipal en materia de seguridad ciudadana y prevención de violencia.

6. Principales problemas enfrentados

Venezuela vive actualmente una situación política altamente conflictiva y polarizada. Desde el advenimiento del actual gobierno, liderado por el Teniente-Coronel Hugo Chávez Frías y la “Revolución Bolivariana”, se ha generado un clima de poca colaboración entre el gobierno central y los gobiernos locales y regionales que no les son afines. El gobierno central ha venido adelantando –en el marco de la *Ley de Policía Nacional y del Servicio de Policía* promulgada en el 2007– una cantidad de reformas y ha creado nuevas instituciones: la Policía Nacional Bolivariana (PNB), la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES) y el Consejo General de Policías (CGP). Este último, ha promovido diversos programas, entre los cuales se contempla el manejo de estadísticas criminales. Por otro lado, el Ejecutivo –a través del Ministerio de Interior y Justicia– ha promovido un Observatorio Nacional de Delito que no ha tenido mayor actividad desde que se puso en funcionamiento a finales de 2011.

A pesar de que todas estas iniciativas –expresadas en papel– parecen positivas, han generado inquietud en los

cuerpos de policía. Es el caso de la homologación de rangos de 81 mil funcionarios que el CGP realizó en 2011, donde muchos fueron rebajados de rangos por un sistema de evaluación (baremo) que a muchos les pareció injusto. Aún se observa un éxodo importante de funcionarios de carrera policial hacia la empresa privada como consecuencia de este proceso, lo cual ha debilitado el proyecto en materia de recursos humanos.

El problema en el ámbito de coordinación policial es la resistencia de las policías afines al gobierno central, a participar en cualquier iniciativa que no se genere desde las instituciones del Estado central anteriormente mencionadas. Esta situación, sólo pone a disposición de iniciativas como la nuestra a las policías de gobiernos locales y regionales que no son afectas al gobierno. Hoy día, estos son la mayoría dentro del Área Metropolitana de Caracas, a excepción de la Alcaldía del Municipio Libertador y la PNB.

Sin embargo, aun cuando se trabaja con policías comprometidas, no resulta tan fácil que asuman una carga extra de trabajo. Cada institución policial debe designar, dentro de su institución, al funcionario que asistirá a las reuniones técnicas para desarrollar el proyecto. Asistir a las reuniones y cumplir con lo acordado en cada encuentro reporta trabajo extra (no remunerado). Por lo tanto, aunque hay buena disposición al trabajo, los procesos son lentos.

Asimismo, dado que se trata de organizaciones jerarquizadas, muchas veces es necesario esperar a que las personas designadas reciban aprobación de sus superiores para hacer ciertas actividades.

Otra dificultad importante es el recelo con la información. En Venezuela, no hay fácil acceso a la información oficial. Las instituciones policiales temen revelar y compartir los datos, pues eso puede jugar en su contra, ya que las cifras muestran qué tan eficientes y eficaces ha sido en la prevención y disminución de la violencia. Esta situación ha evolucionado positivamente, pero aún falta mucho por mejorar.

7. Factores determinantes para el análisis delictual

Una de las debilidades presentes en todos los cuerpos de seguridad es la calidad de la información sobre los sucesos delictivos que se levanta en el lugar de los hechos. El funcionario local (que es el primero en una escena de

crimen) levanta en una pequeña libreta un informe en prosa manuscrita sobre lo que sucedió. No existe ninguna directriz en cuanto a lo que escribe en su informe, pues no existe un formato predeterminado para ello. En Venezuela, no es facultad de las policías municipales investigar casos, esto es responsabilidad del CICPC (Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminales). Aun así, deben reportar lo sucedido a su centro de operaciones, que procesa esa información para fines administrativos.

Ciertamente, se detectan elementos de información que se repiten en casi todos los informes que levantan las policías locales cuando responden a un suceso, y algunas de ellas inclusive cumplen con ciertos formatos para vaciar la información correspondiente, que se procesa vía escaneo. Se considera que ésta es una de las áreas a las cuales se debe prestar mayor atención para garantizar la calidad de la información que se procesa y analiza.

Uno de los objetivos principales del proyecto es tener claras las dos dimensiones básicas sobre los sucesos delictivos: la temporal y la espacial. Determinar y caracterizar los delitos en estas dos dimensiones es determinante para la planificación de operaciones diarias de los cuerpos de policías. Algunos de los que funcionan en el Área Metropolitana de Caracas han adelantado importantes sistemas de información geográficos y estadísticos que superan las exigencias técnicas del proyecto (es el caso de las policías de los municipios Chacao y Baruta). Otras están a medio camino, y algunas no tienen la capacidad técnica de aportar al proyecto la información necesaria con la periodicidad y calidad requeridas. Las razones son económicas, políticas y, algunas veces, simplemente falta de visión o iniciativa.

Un nivel de análisis delictivo al cual se aspira mediante este proyecto a mediano plazo es el análisis espacial de los delitos, para identificar patrones migratorios de los mismos, a través de Sistemas de Información Geográficos (SIG). Uno de los problemas que se desea superar en Caracas es evitar el desplazamiento de los puntos delictivos críticos o calientes a otros municipios de la capital. Las policías con décadas de experiencia mantienen registros en sus memorias de cómo ha sido la dinámica y distribución espacial de la delincuencia en la ciudad. Mantienen, probablemente, correlaciones complejas en sus mentes que explican el por qué surge el crimen en algunos lugares, cómo es controlado en otros y cómo esto ha evolucionado en el tiempo. Si disponemos de mapas delictuales, partiendo con los delitos que ya hemos mencionado,

georeferenciados a lo largo de un tiempo considerable, podremos esperar observar sus patrones migratorios, que en teoría contribuirán a desarrollar operaciones y políticas de seguridad que resuelvan problemas delictivos y no simplemente los desplacen a zonas más vulnerables.

Algunas policías ya tienen SIG's con los principales delitos representados en mapas de sus municipios; pero el objetivo es tener una visión completa del Área Metropolitana de Caracas como una gran urbe que pronto alcanzará los 10 millones de habitantes, considerando el influjo de personas que provienen de las ciudades satélites cercanas.

Generar información conjunta, oportuna, homogénea y de calidad es el gran reto que tenemos adelante. Otro, por supuesto, es entrenar a recurso humano altamente calificado que pueda traducir todos esos datos en valiosísima información para el proceso de toma de decisiones operativas de las policías y el diseño de estrategias y programas de prevención para el Área Metropolitana de Caracas.

8. Proceso de evaluación y resultados

Desde el inicio de la implementación del proyecto en enero de 2011 hasta la fecha se han obtenido los siguientes resultados:

- Firma de un convenio de cooperación entre los institutos de policía de El Hatillo, Baruta, Chacao, Sucre, del estado de Miranda y la Comisión de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del Cabildo Metropolitano de Caracas. En el documento, los institutos mencionados se comprometen a intercambiar datos estadísticos relacionados con los siguientes delitos: homicidios, lesiones, hurto de vehículos y robo de vehículos. Para ello se emplean las definiciones de delitos que propone el Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Realización del Curso de Especialización de Análisis Estadístico Delictivo, con el respaldo de la Universidad Monteávila y la Asociación Civil Paz Activa. Los beneficiarios de esta iniciativa fueron los responsables de procesar la estadística criminal de cada una de las cinco instituciones policiales antes mencionadas. El curso contempló, entre otros temas, los sistemas de indicadores y el análisis estadístico delictivo, con un total de 48 horas de capacitación. Es la primera iniciativa de formación en análisis estadístico delictivo que se realiza en Venezuela.

- Publicación del Manual Teórico Práctico de Análisis Estadístico Delictivo. El manual contiene toda la información empleada en el Curso de Especialización de Análisis Estadístico Delictivo.

El proceso de evaluación del proyecto se ha realizado mediante el seguimiento de los objetivos específicos. Una vez que esté en funcionamiento la plataforma digital, la evaluación se hará a través de los indicadores de gestión señalados anteriormente. Es importante destacar que los indicadores de gestión que se establecieron para evaluar el funcionamiento del proyecto no son aplicables para medir el impacto del mismo en el Área Metropolitana de Caracas.

Para tal propósito, deben emplearse las tasas de homicidios de cada municipio y la del Área Metropolitana de

Caracas. Y las cifras de los siguientes delitos: homicidios, lesiones, robo de vehículo y hurto de vehículo.

Sobre la base de la información que procesan y comparten, las policías deben trazarse metas claras sobre qué delitos se proponen disminuir, en qué medida y en cuánto tiempo. Este trabajo debe realizarse de manera conjunta y estratégica, a través del Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

También es importante recordar que las causas de la violencia son multifactoriales, por lo que la solución de la misma no puede recaer únicamente en manos de las instituciones policiales. Es labor del Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana buscar sinergias con otras instituciones públicas y privadas para trabajar en equipo en pro de la seguridad ciudadana.

9. Bibliografía

Cedeño, Luis (ed.). Manual Teórico Práctico de Análisis Estadístico Delictivo. Venezuela, Cooperativas Gráficas León, RL., 2011, pp. 75-87.

Clarke, Ronald y Eck, John. Cómo ser analista delictivo. Londres, University College, 2003, pp. 60-62.

Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. "II Informe sobre la Situación de Violencia en el Área Metropolitana de Caracas. Balance 2011". Marzo de 2012, pp. 17-24.

Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Recuperado en marzo 23, 2012 de <http://www.seguridadyregion.com/es.html>.

SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA: UNA BUENA PRÁCTICA EN ANÁLISIS DELICTUAL PARA LA CIUDAD DE MEDELLÍN, COLOMBIA

Luis Fernando Echavarría¹
Carolina Lopera
Natalia Morales
Sergio Andrés Urán
Camilo Arango²

1. Contexto y necesidad de análisis delictual

Las condiciones de seguridad de la ciudad de Medellín están cruzadas por la existencia de diferentes grupos delincuenciales que se disputan territorialmente el control de rentas criminales, expresadas en la extorsión al transporte, al comercio, tráfico de armas y drogas, entre otros, y en el cobro por servicios de seguridad en sectores específicos, situación que ha afectado el diario vivir de los habitantes de la ciudad. Además, estos grupos delincuenciales han transitado hacia la captación de rentas legales como los juegos de azar, el comercio informal o incluso, en algunos casos, al monopolio territorial de la comercialización de productos básicos de la canasta familiar, entre otras modalidades, toda vez que pretenden ir más allá del crimen organizado y consolidar una red económica. Todo lo anterior da cuenta de la imbricación de los grupos delincuenciales en la comunidad y su cotidianeidad, afianzándose en los diferentes sectores. Sumado a lo anterior, la vida en sociedad se ve afectada y alterada por problemas de convivencia que se presentan al interior de las familias, entre vecinos y conciudadanos, expresados en altas cifras de violencia intrafamiliar, riñas, lesiones personales y diferentes contravenciones.

Este panorama actual es el resultado de la evolución histórica de diversos fenómenos relacionados con la Seguridad, la Convivencia y los Derechos Humanos que deben tener como punto de referencia la década de los 80, ya que el auge del narcotráfico con su dinámica y estructura, consolidó la cultura de la mafia e ilegalidad que continúa incidiendo, principalmente, sobre la población joven urbana, que ve en estas prácticas la oportunidad de un ascenso social y económico acelerado. La ciudad no ha estado al margen de la situación de conflicto armado interno del país, muestra de ello fueron los años 90, cuando se inicia la urbanización del proyecto guerrillero y

1- Director Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia. Email: luisf.echavarría@medellin.gov.co
2- Secretaría de Gobierno de Medellín. Email: camilo.arango@medellin.gov.co

paramilitar y la consolidación de bandas delincuenciales que marcarían las dinámicas en cuanto a violencia, seguridad y convivencia.

Como resultado de lo anterior, Medellín ha sido testigo de grandes variaciones históricas en el comportamiento de los indicadores de seguridad. A comienzos de los años 90 se vivió un fuerte ciclo de violencia, que llegó a su momento más crítico en 1991 cuando ocurrieron 6 mil 349 homicidios, representados en una tasa de 380.6 por cada 100 mil Hbts. Sin embargo, mientras la tasa de homicidios se reducía progresivamente hasta el año 2007 cuando alcanzó un mínimo histórico de 34 por cada 100 mil Hbts, otros delitos comenzaban a desarrollarse, de la mano de dinámicas propias del conflicto interno armado del Estado colombiano. Delitos como el hurto o la extorsión han tenido un comportamiento fluctuante en el tiempo, como respuesta a procesos de fortalecimiento y ocaso de diferentes es-

tructuras criminales. A ellas la institucionalidad municipal ha debido hacer frente, en ocasiones de la mano de políticas de prevención, promoción y atención, lideradas desde el nivel nacional, con un especial grado de éxito en su implementación durante los últimos 8 años, lo que les ha merecido reconocimientos importantes de parte de entidades internacionales que han calificado su gestión.

A partir del 2008, el aumento en los indicadores de homicidio y hurto responden a dinámicas del nivel nacional que resultaron del fracaso de la política de desmovilización colectiva de grupos paramilitares y el surgimiento de nuevas estructuras criminales que se insertaron rápidamente en el mercado internacional del tráfico de drogas y actividades complementarias, como la minería ilegal en territorios rurales del país, y que en Medellín se han convertido en actores relevantes con la pretensión de alcanzar el control territorial de los barrios periféricos.

FIGURA 1 – LÍNEA DE TIEMPO HOMICIDIOS EN MEDELLÍN 1990-2011



Fuente: Policía Nacional, INML, CTI. Construcción SISC

La compleja situación de la ciudad determinó la necesidad de contar con herramientas para realizar el monitoreo y análisis constante de la dinámica delictual y de convivencia del municipio, como se había propuesto ya en los años 90, desde el nivel nacional. En 1997, el Ministerio de Justicia propuso que se homologara un sistema de información y análisis, sin que se materializara proyecto alguno en el nivel nacional o territorial. Posteriormente, en 1999 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un crédito condonable al Municipio de Medellín para la implementación de políticas públicas de prevención y promoción en materia de seguridad y convivencia, priorizando la creación de un observatorio de la violencia. Estos recursos se destinaron a la estructuración de un sistema de información interinstitucional en línea con todas las instituciones de seguridad y justicia encargadas de recibir denuncias y proveer información sobre las materias de interés. Bajo este escenario, entre 2004 y 2005 se diseñaron formularios -en el sistema transaccional TAMINO con una estructura XML y Oracle 9i³- para la recolección de datos, que incluían todos los delitos del Código Penal colombiano. Se acordó con las diferentes instituciones un mecanismo que mantuviera actualizada la información con cierta periodicidad. Entre las instituciones que se hicieron parte del proceso se encontraban la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las Comisarías de Familia y las Inspecciones de Policía⁴. Este formulario era administrado y sostenido por funcionarios de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín, entidad de la administración municipal que lidera la formulación e implementación de las políticas públicas de seguridad y convivencia.

A finales del 2005 el acuerdo por parte de Comisarías de Familia e Inspecciones de Policía estaba funcionando correctamente, toda vez que dependían directamente de la Alcaldía de Medellín. Sin embargo, se hizo necesario un acuerdo adicional con la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Foren-

ses y la Policía Nacional, para alcanzar su compromiso institucional de ingresar a un sistema de información homologado, que en sus inicios se consolidaba de forma manual. La sistematización de la información en todas las unidades de convivencia de la Secretaría de Gobierno de Medellín (Corregidurías, Comisarías de Familia e Inspecciones de Policía) se conformó por medio del Sistema TETHA, un sistema transaccional de gestión de archivos centralizado, que gracias a la interconexión de unidades externas, permite la recolección en línea de datos por medio de formularios diseñados para alimentar una base de datos relacional, soportada en Oracle 10g. Su naturaleza transaccional permite trabajar flujos de procesos para conocer, en cada hecho, información cronológica, desde la atención, la citación para declarar, descripción de hechos, hasta la resolución de los casos, contando en cada parte del proceso con fechas, personas y sucesos relacionados a cada caso específico.

A pesar de los esfuerzos realizados por la Alcaldía de Medellín para la consolidación del observatorio, la existencia de un sistema que dependiera de la voluntad de cada una de las instituciones que lo conformarían, hizo que la recolección y análisis de información y la conciliación de mecanismos de financiación fueran difíciles de concertar. Por ello, la administración municipal, por medio de la Secretaría de Gobierno, decidió crear formalmente en el 2008 el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (en adelante SISC) retomando la experiencia, información y conocimientos del Observatorio de la Violencia que ya venía operando, pero en el marco del Plan de Desarrollo Municipal, para fortalecerlo en la asignación de presupuesto y en las capacidades para ampliar el análisis de la estadísticas sobre criminalidad y convivencia. Este cambio trascendental hizo que se rediseñaran las variables y fenómenos a analizar, planteándose que el sistema no sólo tuviera un componente de análisis cuantitativo en el manejo estadístico de la criminalidad, sino que se comenzaran a estructurar análisis cualitativos e investigaciones académicas.

3- Sistema TAMINO: Servidor de base de datos con estructura xml (eXtensible Markup Language) un metalenguaje extensible de etiquetas que permite definir la gramática de lenguajes de programación para diferentes necesidades, de ahí que se le denomine como un metalenguaje, pues se propone como un estándar para el intercambio de información estructurada entre diferentes plataformas tecnológicas. Sistema Oracle: Sistema objeto-relacional de gestión de base de datos en su versión 9i, uno de los sistemas más completos por su soporte a transacciones, estabilidad, escalabilidad y soporte multiplataforma.

4- Las Comisarías de Familia son autoridades municipales creadas para brindar apoyo a la familia en los ámbitos jurídicos y psicosocial, habilitando a sus miembros en el ejercicio de sus derechos y en la exigibilidad de los mismos. Las Inspecciones de Policía por su parte, son autoridades administrativas que tienen competencias delegadas por el Alcalde Municipal para imponer sanciones administrativas a particulares ante la comisión de indisciplinas sociales o afectación de la convivencia. En el caso de Medellín, estas autoridades están a cargo del Secretario de Gobierno Municipal.

2. Características del proyecto

En este orden de ideas, el principal objetivo del SISC ha sido recopilar, depurar, analizar, georreferenciar y almacenar todos los indicadores y las variables de los fenómenos delincuenciales, criminales, de convivencia, violaciones a los Derechos Humanos, cifras de operatividad de la fuerza pública y de la justicia que se presentan en la ciudad. Esto, con el fin de asesorar al Alcalde de Medellín y al Secretario de Gobierno en el direccionamiento y coordinación de la política pública en temas referentes a la seguridad y a la convivencia ciudadana. De manera más específica, el Sistema se ocupa de mantener disponible la información para la Secretaría de Gobierno de Medellín, consolidar las relaciones interinstitucionales con los organismos de seguridad y de justicia de los niveles nacional y local para garantizar el flujo de información de diferentes fuentes, construir recomendaciones a partir de análisis e investigaciones académicas, hacer seguimiento y evaluación de algunos programas y procesos que están bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno,

abrir y mantener canales de difusión y distribución de información, aplicar el ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y aplicar) y mantener el sistema de gestión integral de la calidad en cada uno de los procesos y proyectos.

Con la consolidación de lo anterior, se busca el reconocimiento del observatorio como un centro de investigación académico científico, de solución y respuesta a eventos coyunturales y estructurales en temas referentes a la seguridad y la convivencia, con la capacidad de fomentar el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales y las alianzas estratégicas con el sector público y privado, de orden nacional, internacional y multilateral.

La estructura actual del SISC (Ver FIGURA 2), se caracteriza por la interdisciplinariedad del equipo de trabajo, ya que cuenta con profesionales del área de la ingeniería, economía, derecho, sociología, ciencias políticas y ciencias de la administración, que le permiten llevar a cabo una lectura verdaderamente comprensiva de los fenómenos que son objeto de estudio.

FIGURA 2– ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA



Fuente: Elaboración propia

3. Bases Teórico-Conceptuales

El SISC ha enfocado su trabajo a partir de conceptos macro que han direccionado la construcción de variables de análisis de acuerdo a las dinámicas particulares de la ciudad. En el marco de la seguridad, la convivencia y los derechos humanos, se agrupa aquella información referente a fenómenos delictuales; mientras que el análisis delictual se ocupa más del enfoque metodológico con que se abordan los mismos.

La **seguridad** ha sido siempre motivo de preocupación social y fuente de inquietud política. Esto se evidencia en el reclamo que la sociedad civil hace a la clase dirigente para que garantice las condiciones necesarias para el normal disfrute de los derechos a todos los ciudadanos sin ninguna clase de distingo. Así también se evidencia en la respuesta que desde los órganos políticos se da en forma de acciones gubernamentales que en la mayoría de los casos buscan constituirse en políticas públicas.

Sabina Alkire (2003) señala que los tipos de inseguridad que afectan a las personas se han modificado, así como las posibilidades institucionales de atenuarlas; y nos hemos visto enfrentados a la necesidad de una reconceptualización de la seguridad tanto en significado como en tratamiento. El enfoque de derechos humanos está en el centro; y por ende, las personas. Y la seguridad es el medio para garantizarlos. En este sentido, el concepto se ha ampliado al de seguridad humana, definida por la Comisión de Seguridad Humana⁵ -CSH-, en su informe final *Human Security Now* como: "(...) protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La Seguridad Humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad (CSH, 2003 c.p. ONU, 2009).

Es por ello que la reconceptualización de la seguridad parte, en primera instancia, de la noción de desarrollo humano entendido por la ONU como el "proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades" (PNUD, 2004). La seguridad humana se plantea entonces como estrategia para combatir los problemas de inseguridad, desde una visión multisectorial⁶, tal como lo asume la Alcaldía de Medellín, pues entiende que por el carácter multicausal de los mismos, no basta el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, sino que deben promoverse acciones encaminadas a lograr un desarrollo humano integral, centrándose en las causas de las inseguridades y aportando soluciones sostenibles, integrales e impulsadas a nivel local, diseñadas pensando en las personas. Así, supone la participación de un conjunto más amplio de actores, por ejemplo, comunidades locales, organizaciones internacionales, la sociedad civil y el propio Estado.

Esto ha requerido un abordaje contextualizado del concepto, ya que las inseguridades varían considerablemente de un escenario a otro, así como la implementación de estructuras sistémicas, integrales y preventivas de protección, buscando superar el enfoque centrado en la respuesta policial del Estado. Esto parte por entender lo social como parte fundamental de la seguridad, de concebirla como condición del desarrollo, de manera amplia e integral, desde la perspectiva del individuo; a partir de la corresponsabilidad, la cofinanciación, la coproducción, la cogestión y la complementariedad; desde un enfoque preventivo y planteada desde lo local y regional, convirtiéndose en "uno de los pilares del buen gobierno y en la base de la libertad y la igualdad para el desarrollo pleno y equitativo de las personas" (ONU-HABITAT y Universidad Alberto Hurtado, 2009).

Un concepto estructural de **convivencia ciudadana**, parte por reconocer la relación dinámica de la convivencia como una dinámica social – política y no simplemente de la vida cotidiana, con el concepto de seguridad ciudadana, en cuanto responsabilidad del Estado y de diferentes agentes sociales. Por ello, desde un enfoque integral, se tiene como base la calidad de vida, entendida ésta como el encuentro de los principios de tolerancia (convivencia,

5- La CSH se creó en enero de 2001, como respuesta al llamamiento realizado por el Secretario General de la ONU en la Cumbre del Milenio de 2000 para lograr un mundo "libre de necesidad" y "libre de miedo". La Comisión está formada por doce eminentes personalidades de nivel internacional, entre los que se encuentran Dña. Sadako Ogata (Ex Alta Comisionada de la ONU para los Refugiados) y el Profesor Amartya Sen (Premio Nobel de Economía 1998).

6- Seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.

respeto a la diferencia, comunicación) y solidaridad (inversión social, justicia social, dignidad) (Bayona; Moreno y López, 1998)

En una sociedad como la nuestra, donde existen altos índices de homicidio y otros delitos, y donde están presentes en la vida cotidiana múltiples violencias e irrespeto hacia los demás, es presumible deducir que las formas de relación entre los seres humanos han llegado a un punto de ruptura con las normas mínimas que permiten la existencia de una convivencia que debería ser generadora de una cultura basada en el respeto por la vida, por la diferencia y por el patrimonio ambiental y colectivo. El problema, como lo ha señalado Nelson Mandela en una alocución ante las Naciones Unidas, estriba en que “muchas personas que conviven con la violencia casi a diario la asumen como consustancial a la condición humana, pero no es así. Es posible prevenirla, así como reorientar por completo las culturas en las que impera” (Organización Panamericana de la Salud, 2002 c.p. Bayona y Figueroa, 2005).

El SISC recopila y analiza información relacionada con problemas que alteran la convivencia ciudadana, teniendo presente que la construcción y gestión de políticas públicas requiere relacionar la convivencia como concepto y como campo problemático de intervención social. Planteado desde un enfoque de la ética política, “la convivencia se erige como una meta obligada de una sociedad viable, donde existan espacios de confluencia, aceptación de las reglas del juego, actitud de juego limpio, respeto por el otro, tolerancia ante las diferencias y la diversidad y un conjunto de valores redimidos por el conjunto de la sociedad en una nueva ética política. Todo ello respaldado, garantizado y defendido por instituciones legítimas que conserven el monopolio de la fuerza en manos de un Estado representativo del colectivo con legitimidad y respaldo social” (Bayona y Figueroa, 2005).

A su vez, el Municipio de Medellín no es ajeno al contexto de violencia de Colombia, generado por el conflicto armado, su expansión territorial y transformación en los últimos años. Por ello, otra base teórica conceptual del SISC se adopta del Derecho Internacional Público, y es el **Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario**. En este sentido, el Sistema acoge las construcciones conceptuales realizadas a nivel internacional y el desarrollo jurisprudencial

de la Corte Constitucional Colombiana. En relación a los Derechos Humanos, advierte su dimensión jurídica, en virtud de la cual se establece la obligación de protección de los ciudadanos frente al poder estatal, tomando como fundamento la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de la persona humana. Pero al mismo tiempo va más allá de esta dimensión, al observar su categoría ética, al entregar estas instituciones uno de los marcos más aceptados que regulan la convivencia pacífica entre los ciudadanos en una democracia; y su categoría política, toda vez que muchas reivindicaciones sociales y críticas a la actuación de los poderes estatales, son expresadas bajo la forma de derechos humanos, de manera que este concepto puede ser utilizado como instrumento de legitimación o de deslegitimación política, permitiendo bajo estas dos dimensiones extender el campo de responsabilidad a agentes no estatales, frente a diversas formas de dominación en donde la dignidad humana se vea vulnerada.

En esta misma línea, con relación al Derecho Internacional Humanitario, el sistema parte de todas las reglas desarrolladas en busca de un equilibrio entre las necesidades de la guerra y las consideraciones humanitarias centradas en la dignidad humana, realizando una especial observación en la situación de los sujetos protegidos. Esta base teórica conceptual, se adopta a cabalidad para el diseño y funcionamiento del Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado, que estaba en virtud de la Ley 387 de 1997⁷, articulado con la institucionalidad local y nacional con competencias en el tema de la prevención, protección, atención y estabilización socio-económica de la población en situación de desplazamiento forzado.

De otro lado, para la comunidad académica el **análisis delictual** se encuentra asociado al estudio de los elementos involucrados en la ocurrencia de un delito, buscando, organizando y analizando datos delictuales, para encontrar información significativa que permita a policías y fiscales esclarecer delitos, detener a los delincuentes y prevenir la ocurrencia de hechos futuros.

En esta misma línea, Reinier (1977 c.p. Fundación Paz Ciudadana, 2010) argumenta que la función del análisis delictual se define como un conjunto de procesos sistemáticos, analíticos, dirigidos a proporcionar información

7- Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

oportuna y pertinente, relacionada con los patrones de la delincuencia y las correlaciones de tendencia para ayudar al personal administrativo y operacional en la planificación y el desarrollo de los recursos para prevenir y suprimir delitos. Asimismo, para ayudar en los procesos de investigación y aumentar las detenciones y el esclarecimiento de los casos. En este contexto, el análisis delictual apoya una gran variedad de funciones policiales, incluidos el despliegue operativo de patrullas, las operaciones especiales y las unidades tácticas, las investigaciones, la planificación, la prevención de la delincuencia y los servicios administrativos.

Si bien este enfoque ha sobresalido en el escenario académico, sirviendo de base para muchos desarrollos teóricos y metodológicos, así como de lineamientos para el accionar de la policía, el SISC toma distancia de él, aun cuando presentan algunas coincidencias en los análisis y metodologías respecto del procesamiento de información referente a hechos y fenómenos delictivos, sus beneficiarios y el uso que se le da a la información procesada.

A la Secretaría de Gobierno le compete intervenir en términos de política pública, buscando garantizar la seguridad y la convivencia a todos los ciudadanos desde una perspectiva de derechos humanos; es decir, en un ambiente de respeto y protección a la vida, la integridad y los bienes patrimoniales, posibilitando el libre desarrollo de las actividades cotidianas en entornos seguros y convivientes. Asimismo procura la generación de políticas públicas en materia de reparación a víctimas, brindando oportunidades a las poblaciones más vulnerables, fortaleciendo los mecanismos de acceso a la justicia, controlando y regulando el espacio público y manteniendo el orden público de la ciudad. Ahora, aunque si bien contribuye presupuestariamente con los organismos de seguridad, no es el ente que se encarga directamente de desarrollar una política criminal.

Por esta razón, para el SISC, el análisis delictual no se centra en el delincuente, sino en la comprensión de los fenómenos delictuales, tratando de encontrar patrones, tendencias, concentraciones territoriales, alteraciones de la seguridad y de la convivencia que afecten el diario vivir de las personas; es decir, no se ocupa de individualizar y caracterizar al delincuente con el fin de aportar elementos que ayuden a su captura, sino de la comprensión de los contextos sociales en que se enmarcan los hechos

delictivos, las organizaciones delincuenciales y su movilidad criminal, las alteraciones de orden público y demás acontecimientos y fenómenos que pueden perturbar la seguridad, la convivencia pacífica y la vulneración de los derechos humanos en la ciudad.

En este sentido, el análisis que se proporciona tiene como objetivo principal brindar los elementos suficientes para que los tomadores de decisiones cuenten con instrumentos que les permitan determinar las tendencias espacio-temporales (delimitación el área de estudio y tiempos específicos) que presentan los fenómenos delincuenciales dentro de la zona de su responsabilidad. Esto, con el fin de planificar teniendo como base la prevención y protección más que la reacción, cobrando especial valor la asistencia a las víctimas, el evitar que más población se vea afectada en un futuro, y la generación de alertas a las autoridades competentes sobre aquellos posibles acontecimientos que pueden detonar en nuevos problemas de seguridad o convivencia.

De acuerdo con este marco conceptual, el trabajo desarrollado por el Sistema de Información se ha centrado en la recopilación y análisis de las variables y fenómenos que se presentan en la siguiente tabla:

FIGURA 3– VARIABLES Y FENÓMENOS ANALIZADOS POR EL SISC

Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Homicidio • Hurtos (a personas, residencias, establecimientos de comercio, vehículos, entidades financieras) • Operatividad de la policía (capturas, incautación de armas, drogas, recuperación de vehículos) • Operatividad de los sistemas de justicia (condenas) • Información de la línea única de emergencia (balaceras, hurtos, consumo de estupefacientes, lesiones personales, inducción a la prostitución) • Extorsión • Expendio y consumo de drogas • Violencia sexual • Grupos delincuenciales (incidencia en el territorio, rentas criminales, confrontación entre éstos)
Convivencia	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia intrafamiliar • Riñas • Menor abandonado o en estado de indefensión
Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Dinámicas de Desplazamiento Forzado Intraurbano • Variables asociadas: Violencia sexual, homicidios, control territorial, control social, reclutamiento forzado, vinculación/uso de menores de edad para la comisión de delitos, despojo, extorsión, señalamientos por los grupos delincuenciales, constreñimiento para delinquir, constreñimiento ilegal, Minas Antipersonales, Municiones sin Explotar, entre otras.

Fuente: Elaboración propia.

4. Modelo de gestión de información y herramientas utilizadas

La gestión de la información es la etapa determinante para realizar un buen análisis delictual, usualmente allí se encuentran los mayores retos para un Sistema de Información, que de no dárseles la importancia debida y el trámite requerido, pueden convertirse en barreras para la consecución de los objetivos. Precisamente, una adecuada identificación de las fuentes y una consolidación de canales de información ágiles e idóneos se ven reflejados en un apropiado procesamiento de la información y en la confianza de los destinatarios sobre su análisis. Ello no es tarea sencilla cuando existe normatividad que establece una reserva legal de información sobre hechos específicos. Para sortear esta dificultad es necesario realizar un trabajo continuo, progresivo y conjunto entre las instituciones, dirigido a lograr puntos de encuentro en donde sea posible acceder a la información sin trasgredir la legislación, y posteriormente plasmarla en una figura jurídica cuyo objeto sea el intercambio de información que contemple cláusulas de confidencialidad.

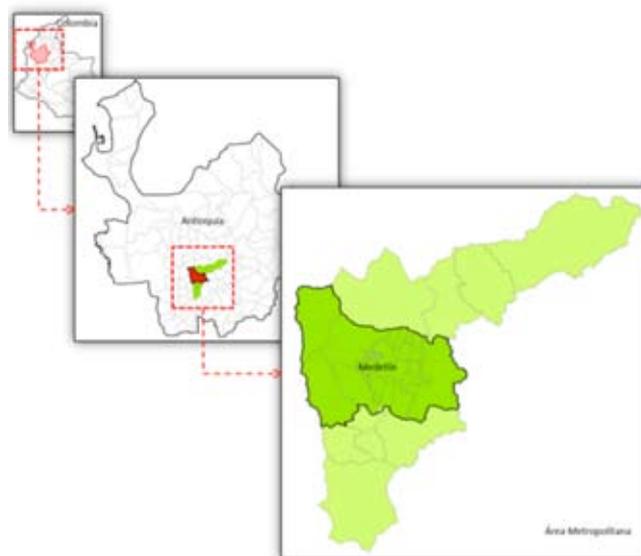
Para el SISC, formar parte de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal permitió llevar adelante esta tarea con diversas instituciones del orden nacional, mediante un proceso relativamente sencillo, que fue posible dada la concurrencia de responsabilidades en materia de

seguridad que tienen los distintos niveles de gobierno. En este sentido, la primera labor que se realizó fue la identificación de la información que se requería y sus posibles fuentes, para luego iniciar convenios de intercambio con las instituciones. Este proceso ha continuado durante la existencia del Sistema, toda vez que las necesidades de información se modifican y ajustan de acuerdo a las dinámicas que van surgiendo en la ciudad, lo que ha permitido el replanteamiento de objetivos y de categorías de análisis.

Una vez obtenido el dato de la fuente primaria, una de las mayores preocupaciones se relacionaba con su adecuado almacenamiento, dado que la experiencia recogida había dejado como enseñanza que perfeccionar esta etapa tendría un impacto positivo en las demás actividades realizadas por el SISC. En este sentido, se determinó que para el desarrollo de un análisis delictual de los diversos fenómenos que tienen ocurrencia en el Municipio de Medellín, se debía contar con un soporte técnico y tecnológico que se encargara del manejo de la información tanto cuantitativa como cualitativa, que permitiera una consulta más expedita por parte de los profesionales que llevan adelante los análisis. Esta herramienta fue diseñada y denominada Sistema Apolo, que aunque aún se encuentra en etapa de construcción, está siendo implementada para la organización y estructuración de la información.

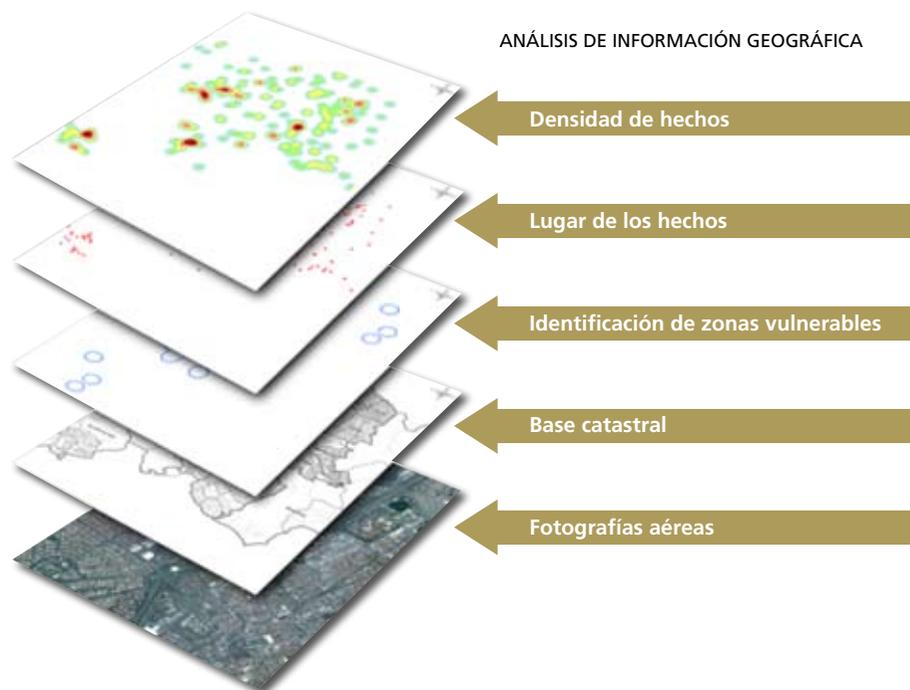
de 10 municipios⁹, con un polígono de 1.152 Km² que por el crecimiento urbano de las ciudades, y el desbordamiento de los límites territoriales, experimenta procesos de conurbación, dando el paso de la ciudad compacta tradicional al de ciudad-región, unidad territorial diferente que obliga a pensar más allá de la delimitación político administrativa. Bajo este panorama, los fenómenos delictuales que tienen impacto en la seguridad, convivencia y Derechos Humanos también sufren procesos de expansión que no se circunscriben a los límites oficialmente establecidos, que obliga a que su observación, análisis e intervención supere criterios homogéneos y se realice desde un enfoque micro territorial con el soporte técnico de la georreferenciación.

FIGURA 5– MEDELLÍN EN EL PAÍS, EL DEPARTAMENTO Y EL ÁREA METROPOLITANA



Fuente: elaboración propia

FIGURA 6– ANÁLISIS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA



Fuente: elaboración propia

9- Envigado, uno de los municipios colindantes de Medellín, aún no hace parte formalmente de la entidad administrativa de Área Metropolitana, sin embargo se incluye en los análisis porque geográficamente se encuentra en el Valle de Aburrá y tiene conurbación con sus vecinos.

Bajo este entendido, el análisis delictual realizado por el SISC contribuye a un fortalecimiento de los procesos de gestión local, representado en la consolidación de alianzas que permitan gestionar propósitos comunes alrededor de problemas que, al afectar a un municipio, tienen incidencia en otros; por lo tanto, las acciones que se emprendan en la búsqueda de soluciones deben estar articuladas.

Al procesarse la información, el SISC se convierte en fuente, por su capacidad de reconocer los cambios y movimientos de la delincuencia e incluso por la identificación de algunas tendencias, riesgos y oportunidades de intervención, jugando un papel decisivo en el proceso de análisis, planeación, implementación y evaluación, de gran utilidad para que los tomadores de decisiones puedan dirigir la política pública de seguridad hacia la prevención y solución de problemas.

En los análisis delictivos se identifican los siguientes elementos:

1. El tipo de fenómeno delictivo o violento que se presenta.
2. El lugar geográfico donde tiene ocurrencia, si está circunscrito a un punto específico, a un sector, barrio, comuna, entre otros.
3. Los actores que se encuentran involucrados (víctimas, victimarios, fuerza pública, gobierno municipal, etc.).
4. El contexto en el que se presenta (conocimientos previos del sector y sus dinámicas, atractivos económicos y localización estratégica para el delito).
5. Las repercusiones que puede tener:
 - Ser detonante de otros hechos violentos, de la alteración del orden público o de la vulneración de derechos.
 - Posible expansión territorial.
 - Involucrar nuevos actores.

5. Las medidas que deben tomarse

Este tipo de información está relacionado con los análisis de coyuntura frente a algunos hechos violentos o de alteración del orden público que ocurren de manera repentina y que requieren de información rápida, oportuna y lo más completa posible, para conocer con prontitud los móviles detonantes del hecho, relacionarlos con el contexto y poder hacer análisis no sólo de lo que ocurre, sino también prospectivos, que permitan identificar si es

necesario generar una alerta temprana, frente a otros posibles hechos que podrían originarse a partir de estas circunstancias.

En estos informes coyunturales se trabaja información relacionada con paros de transporte o comercio por extorsión, marchas, bloqueos de vías, interrupción de actividades académicas en instituciones educativas por alteraciones de orden público en sus alrededores, balaceras y enfrentamientos entre grupos delincuenciales, artefactos explosivos, homicidio o captura de personajes relevantes dentro de la estructura criminal. Arrojan breves descripciones sobre territorios que demandan información relevante y focalizada; de situaciones de riesgo, alertas tempranas; caracterizaciones a profundidad sobre cada territorio de la ciudad, en temas urbanísticos, socio-económicos y de seguridad y convivencia; mapas de conflictividad que permiten ubicar geográficamente fenómenos específicos de seguridad y convivencia que no se reflejan en las estadísticas.

Todo el procesamiento de la información se encuentra transversalizado por el enfoque diferencial, observando de esta manera el impacto que pueden tener los fenómenos sobre grupos poblacionales que por sus características y su posicionamiento histórico en la sociedad cuentan con especial protección constitucional. Aun cuando el SISC no individualiza a las víctimas ni victimarios -por ser de resorte de otras instituciones- al momento del análisis que realiza observa variables como el género, grupo etario (niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adulto mayor), etnia, identidad sexual (lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales) y discapacidad, con el propósito de entender las dinámicas de afectación de acuerdo a los grupos poblacionales y contribuir bajo esta línea a la construcción de políticas públicas diferenciadas, direccionamiento de programas, identificación de sectores de población más vulnerables, entre otros.

Para realizar los análisis y los informes anteriormente relacionados, el SISC utiliza la teoría de los patrones delictivos, que ayuda a entender la delincuencia en una jurisdicción específica, encontrando algunas características comunes en la comisión del delito a partir de la identificación de nodos, trayectorias y márgenes, hallando concentraciones en puntos críticos que se analizan, a través de un sistema de información geográfica.

Posteriormente, se contrasta con información recogida en campo, a partir de técnicas etnográficas y la creación de mapas sociales, observando y registrando el alcance

del delito, el deterioro físico espacial (concentración de basuras, falta de alumbrado público, etc.) la actividad comercial localizada en el sector, los equipamientos colectivos (canchas deportivas, escuelas, colegios, iglesias, sedes sociales, entre otros) y demás elementos complementarios que sirvan para ampliar la información y realizar mejores diagnósticos de las áreas de estudio. Los resultados así obtenidos prestan un valioso apoyo para la toma de decisiones de seguridad pública, permitiendo mejorar la planificación de rutas de prevención e intervención y la optimización al asignar recursos humanos y/o financieros en esas zonas de mayor incidencia delictual. La información se recoge desde tres instrumentos cualitativos fundamentales:

- a) **Conversaciones cotidianas y observación no participativa:** configurada principalmente desde la interacción diaria con los funcionarios (encuentros físicos cortos, llamadas o correos electrónicos) y con las salidas a terreno. De esta información se ha podido construir los análisis más coyunturales para responder a dinámicas de una semana como máximo y que ha permitido realizar microintervenciones en el territorio, buscando disuadir factores de riesgo para la seguridad y la convivencia.
- b) **Instrumentos Cualitativos:** entrevistas semiestructuradas y abiertas, aplicadas en una reunión con el encuestado o enviadas al mismo, donde se le indaga por un abanico amplio de temas, como el urbanismo del territorio, las dinámicas socio-económicas y temas de seguridad y convivencia.
- c) **Cartografía social:** participación de quienes trabajan para la Administración Municipal en terreno, líderes y lideresas, en diagnósticos a través de actividades con mapas para identificar fenómenos diversos y reconocer geográficamente los puntos de un territorio que presentan características especiales.

Al interior del SISC se utiliza una metodología adicional para el análisis de información sobre el fenómeno de traslado forzado de familias dentro del municipio. En este sentido, el Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado –SIPDF– fundamentó el análisis de la información y la elaboración de informes en la metodología de gestión del riesgo, según la cual el

desplazamiento forzado de personas en la ciudad es un riesgo que se presenta por la existencia de unas amenazas provenientes del exterior, aunada a unas vulnerabilidades inherentes a los individuos, sobre la existencia o inexistencia de factores de prevención y protección en el medio. Para este proceso en específico, se construyeron categorías de análisis de manera conjunta con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional¹⁰, que permiten identificar cuáles son los motivos que generan el desplazamiento forzado. Lo que se busca, más allá de observar una relación de causalidad, es analizar con enfoque diferencial y territorial los otros hechos victimizantes que ocurren en la ciudad y provocan este fenómeno para que en el marco de la Mesa de Protección y Prevención se adopten diferentes medidas dirigidas a evitar su ocurrencia. Esta metodología se nutre del Sistema de Información Geográfico implementado en todos los procesos del SISC, y en la estrategia de recolección de información cualitativa. En todo caso, no puede desligarse de los demás análisis delictuales realizados por las diferentes áreas.

Por su parte, las investigaciones académicas llevadas adelante por el SISC apuntan a destacarse dentro de la comunidad académica, a través del fortalecimiento de alianzas con centros de estudio reconocidos, de manera que pueda producirse el intercambio de conocimiento y de experiencias en el campo de la investigación desde una mirada interdisciplinaria. Una de las fortalezas más importantes es que las investigaciones buscan tener un acentuado sentido práctico; es decir, que sean un valioso insumo tanto para académicos como para las instituciones y el gobierno municipal, de manera que puedan orientar sus acciones y estrategias con una base más racional y científica, ya que los trabajos desarrollados tienen como premisa arrojar análisis y recomendaciones con enfoques territoriales y diferenciales. De esta forma, se enfocan en la solución de problemas objetivos para la discusión en profundidad de las cuestiones más importantes sobre criminalidad, violencia y convivencia en la ciudad de Medellín, abarcando un amplio abanico de temas como la caracterización de la violencia intrafamiliar, índice de alerta urgente para la prevención del desplazamiento forzado, inasistencia alimentaria e incumplimiento de cuotas alimentarias, relaciones geográficas del homicidio, acceso a la justicia para las mujeres violentadas en el ámbito privado,

10. Esta Agencia desapareció con la expedición de la Ley 1448 de 2011. “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, y para su reemplazo se creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas.

turismo sexual y narcoturismo, violencia armada, balas perdidas, entre otros.

El SISC también lleva adelante estudios que se ubican en el largo plazo, contruidos a partir de información cualitativa y cuantitativa almacenada por el Sistema Apolo, tales como: evaluación del impacto de la infraestructura de seguridad en la reducción de delitos en sus radios de acción; evaluación de políticas públicas; creación de índices e indicadores para medir el riesgo, la seguridad y la convivencia; informes sobre la concentración de fenómenos y actividades criminales en un periodo y/o territorio específicos; identificación de lugares más sensibles y críticos en la ciudad para la seguridad y la convivencia; análisis de femicidios; trabajo de campo en situaciones que afectan la seguridad y convivencia en la ciudad como el tema de Infraestructura en Obras Públicas, la extorsión (comercio y transporte) y la identificación de zonas que se encuentran en el imaginario barrial determinando su ubicación en coordenadas planas (X –Y), estudios previos para determinar el punto más óptimo para la localización de algún equipamiento de la policía; entre otros.

La gestión de la información no se reduce a la recolección, almacenamiento y procesamiento de la misma. Por el contrario, la salida de ésta resulta de vital importancia, en especial cuando responde a requerimientos inmediatos realizados por el Secretario de Gobierno y Alcalde de Medellín. Por ello, los productos tienen destinatarios específicos conforme al tema que se aborda, identificados por el Sistema Logistic, contemplando la periodicidad de entrega y los registros de auditoría sobre el envío de información. Para la entrega se utilizan medios físicos, magnéticos y electrónicos.

6. Beneficios y alcance del proyecto

Durante la consolidación progresiva del SISC, y su consecuente construcción de metas e indicadores, se ha observado una pluralidad de beneficios dentro del Gobierno Local y en escenarios de construcción democrática de políticas públicas sobre asuntos enmarcados en su objeto de conocimiento. Muchos de éstos incluso se han institucionalizado como productos obligatorios del Sistema para los beneficiarios principales y directos, quienes son el Alcalde de Medellín y el Secretario de Gobierno, autoridades encargadas de coordinar el diseño y ejecución de la Política Pública Local de Seguridad y Convivencia. No obstante, existen otros beneficios directos e indirectos, receptores que forman parte de diferentes dependencias

de la Alcaldía, de instituciones del orden nacional o son parte de instancias colectivas, en la modalidad de mesas, grupos de trabajo y organizaciones civiles. Si bien los destinatarios de la información generalmente tienen competencias claras en el tema de Seguridad, Convivencia y Derechos Humanos y son parte de la institucionalidad, los beneficios del SISC pueden aportar igualmente a construcciones que no se enmarquen directamente en estas tres materias de conocimiento, pero por su importancia y transversalización en múltiples temas, deben ser consideradas.

En este orden de ideas, los beneficios directos más importantes -cuyos destinatarios son los ya mencionados y en algunas ocasiones altos funcionarios de la Policía Metropolitana y el Ejército- son la construcción de conocimientos e insumos para la toma de decisiones y la formulación prospectiva de la política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana; la consolidación de un sistema unificado de información en materia de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín, que genere una mayor comprensión de los fenómenos que afectan estas categorías en el Municipio; que, a su vez, permita suministrar información a las diferentes dependencias de la Secretaría de Gobierno.

Otros beneficios directos más puntuales son la realización de análisis prospectivos de la dinámica delictual; el monitoreo y asesoría en momentos de alteración del orden público; la construcción de indicadores e índices para medir diversas problemáticas delictuales; la conformación del Comité epidemiológico aprobado por Decreto Municipal; la participación en el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, comisiones primera (de seguimiento a casos) y tercera (de información), con suministro de cifras y análisis y aportes conceptuales y teóricos; y la participación en la Mesa Local de Prevención y Protección de Desplazamiento Forzado, con la entrega de informes periódicos sobre dinámica de desplazamiento forzado en el Municipio. Los últimos tres beneficios tienen impacto en escenarios colectivos, con asiento de diversas instituciones y organizaciones sociales.

Por su parte algunos de los beneficios indirectos identificados, cuyos destinatarios son los ciudadanos, ciudadanas y residentes del Municipio, la comunidad académica, y organizaciones no gubernamentales son una política municipal transparente en el manejo y divulgación de cifras, la adecuada implementación de estrategias de seguridad basadas en estudios previos, la cooperación en la construcción de diagnósticos relacionados con la planea-

ción y evaluación de la infraestructura y equipamiento de seguridad, el suministro de información e intercambio de saberes para enriquecer proyectos de instituciones académicas y centros de investigación, la retroalimentación de los bancos de proyectos existentes en los organismos multilaterales relacionados con sistemas de información, la asesoría en diseño, estructuración e implementación de sistemas de información y experiencia en el análisis delictual y finalmente el intercambio de experiencias con observatorios, sistemas de información y centros académicos, caso en el que el SISC se convierte también en beneficiario.

7. Proceso de evaluación y resultados

En relación con los resultados más visibles de la implementación del Sistema, es necesario enfatizar en la unificación de la información estadística de los delitos de alto impacto que tienen lugar en la ciudad. Hay diferentes instituciones que tienen competencias jurídicas en Colombia para recolectar la información primaria de criminalidad, de generar los datos, pero ninguna se ocupaba de la consolidación, sistematización y unificación de la información con el fin de hacer transparente los indicadores. Por ello, a partir del año 2010 el SISC se convirtió en un instrumento asesor de diferentes espacios de toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia de la ciudad, tales como:

- a) Consejo de Seguridad de Medellín: instancia asesora del Alcalde que convoca a los organismos de seguridad y justicia con asiento en la ciudad de Medellín.
- b) Comité Local de Atención Integral a Población Desplazada: instancia local del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que tiene por objetivo la adopción integral de medidas para atender y prevenir el fenómeno. El SISC tiene tareas específicas en la Mesa Local de Prevención y Protección que hace parte de esta instancia municipal que tiene representación de diversas instituciones con competencias claras.
- c) Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres: instancia de coordinación de acciones institucionales, en donde el SISC desarrolla sus instrumentos de análisis con enfoque territorial y de género.
- d) Comisión Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol: instancia de coordinación de acciones operativas para atender los eventos deportivos de la ciudad. Allí el SISC alimenta el trabajo de la mesa, con la sistematización y análisis estadístico para la definición de los operativos de vigilancia.
- e) Mesa de Protección de Líderes, Líderesas y Defensores de Derechos Humanos: espacio de coordinación con las autoridades de protección del nivel nacional, donde el SISC hace seguimiento a las condiciones de vulnerabilidad y amenazas a la población objeto de protección.
- f) Creación, seguimiento, sistematización y evaluación de los indicadores de gestión y de resultado de los programas de la Secretaría de Gobierno: el SISC se convirtió en la instancia que centraliza los indicadores de los diferentes programas de atención social de la Secretaría de Gobierno, en asuntos de prevención, promoción y atención de seguridad y convivencia.

Por último, además de los obstáculos ya mencionados en la consolidación de fuentes de información y sistematización de la misma, el principal problema del SISC es su ubicación dentro de la estructura organizacional en la Alcaldía de Medellín, pues hasta el año 2011 estaba consagrado como un Proyecto dentro del programa Política Municipal para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, establecido en el Plan de Desarrollo 2008-2011; supeditando su existencia a la vigencia de dicho plan, lo que significa que al vencerse, el SISC pierde el sustento jurídico que lo define. Actualmente en la ciudad se está diseñando el nuevo Plan de Desarrollo “Medellín un Hogar para la Vida” 2012-2015 en donde se debate el lugar que ocuparía el SISC en la estructura de la Alcaldía y bajo qué figura, ya que estando en la estructura formal lograría una mayor estabilidad en el tiempo.

8. Bibliografía

Alkire, Sabina "En" Chen, L; Fukuda-Parr, S; Seidensticker, E. (eds). Human Insecurity in a Global World. Cambridge, Harvard University Press, 2003.

Bayona, José Joaquín; Moreno, Héctor Alfonso y López, Liliana, Percepciones ciudadanas sobre las políticas públicas de seguridad, convivencia y Paz en Santiago de Cali, 1992-1998. Revista políticas, Instituto de Altos Estudios Políticos, Jurídicos y Relaciones Internacionales, Universidad del Valle, N°8, Cali, abril de 1998, p. 135.

Bayona Esguerra, José Joaquín y Figueroa Ortiz, Rubén Darío. Lineamientos de política pública para la convivencia pacífica y democrática en el Departamento del Valle del Cauca. Santiago de Cali, 2005.

Consejo Superior de la Judicatura. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2ª edición. Bogotá, Fundación Social Área de Derechos Humanos y Paz, 2008.

Fundación Paz Ciudadana. Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. 1ª edición. Chile, Alphaprint, 2010.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional, Volumen 5, 1ª edición. Bogotá, 2006.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. Oficina de Coordinación de Asuntos humanitarios. Dependencia de Seguridad Humana. Teoría y práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos, 2009. Disponible en: <http://ochaonline.un.org/humansecurity>.

ONU- HABITAT y Universidad Alberto Hurtado de Chile. Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana, 2009. Disponible en: www.unhabitat.org/downloads/docs/10001_2_593991.pdf.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 2004.

USO DE TÉCNICAS GEOGRÁFICAS EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL EN SÃO PAULO, BRASIL

Tulio Kahn¹

1. Introducción

Hace ya algunas décadas que las policías utilizan el “mapeo” delictual en su rutina de prevención disuasiva, desde la época en que los alfileres de colores eran colocados en mapas para ilustrar las concentraciones delictuales. Normalmente, son pocos los lugares mapeados, con el objeto de orientar el patrullaje disuasivo sobre dónde colocar patrullas, policías, cámaras y otros equipamientos preventivos.

Todavía no es frecuente que los departamentos mapeen las direcciones de los sospechosos de delitos y utilicen estas informaciones como pistas para la investigación de agresores, seriales o no. Se trata de una información relevante y poco explorada por las instituciones encargadas de la seguridad. Esto es relevante porque es muy común que los delincuentes actúen de forma territorial y trabajen con categorías espaciales al momento de cometer ciertos delitos: ¿cuál es el territorio que conozco mejor?, ¿cuáles son las vías de escape?, ¿cuáles son los mejores lugares para llevar a cabo el delito o esconderse después del hecho?, ¿dónde hay mayor fiscalización u oportunidades de ser atrapado?, ¿dónde es más fácil el acceso?, etc. Son preguntas que implican dimensiones geográficas y que ayudan a entender la preferencia espacial de ciertos agresores en determinadas áreas de actuación. Se trata de una técnica de espacios, muy útil para el análisis de delitos en serie –violación, homicidio- pero también se aplica a otras modalidades de delitos como el robo a casas. En ella es posible prever y refinar la búsqueda territorial de un delincuente que actúa en un mismo espacio, calculando las áreas de mayor probabilidad de búsqueda.

1- Magíster y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo –USP. Consultor en seguridad pública. Ex-director del Departamento Nacional de Seguridad Pública en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Ex-Coordinador de Análisis e Planificación de la Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo.

2. Contextualización

La investigación policial subutiliza datos relevantes que pueden ayudar en la identificación y captura de un agresor. Casi siempre los victimarios presentan patrones: actúan en áreas específicas, atacan en un cierto día y horario, con un modus operandi conocido. A pesar de que los policías trabajan hace tiempo con el perfil psicológico de los agresores, contadas veces analizan el perfil geográfico de los delitos. Así, muchos delitos en serie pueden ser evitados antes de que se acumulen, deteniendo al victimario luego de los primeros casos. Además de eso, otros crímenes de autoría desconocida pueden ser atribuidos, por inferencia policial, a un delincuente detenido anteriormente. Es raro que la policía entreviste nuevamente a otras víctimas del área que pudieron haber sido víctimas del mismo agresor en el pasado. Haciendo eso, aumentamos las tasas de esclarecimiento de los crímenes y conseguimos mayor número de condenas, dejando a los delincuentes fuera de circulación por más tiempo. La técnica ha sido utilizada en muchos países, principalmente en Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y Australia, y economiza recursos en la medida en ayuda a redefinir áreas de búsqueda, o cuando el delincuente está inscrito en los bancos de datos policiales, lo que es frecuente.

3. Caracterización Geográfica

El uso policial de la localización de delitos para comprender a un agresor e indicar donde él reside es conocido como "Caracterización Geográfica" ("Geographical Profiling" - Canter, 2003).

La Caracterización Geográfica es una herramienta de apoyo para la decisión policial que permite hacer conjeturas sobre la localización probable de un agresor en serie (Rossmo, 2000; Godwin, 2003). Más aún, es "una metodología de investigación delictual que analiza la localización de una serie de delitos conectados para indicar el área más probable de residencia de un autor; es una herramienta para la priorización de sospechosos" (Rossmo, 2005).

En la definición de Wilson, de forma alternativa, señala que "la caracterización geográfica es una técnica de investigación delictual que busca capturar informaciones sobre la posible base de operaciones de un agresor a través de una serie de delitos... las predicciones están basadas en la localización de los delitos, otras informa-

ciones geográficas sobre el caso y la sospecha y ciertas presunciones acerca de la distancia que los delincuentes recorren para cometerlos" (Wilson, 2005).

Los fundamentos teóricos de la metodología se encuentran en la "criminología ambiental", en la "teoría de las actividades rutinarias" y la "teoría de la elección racional"; y la mayor parte de la teoría expuesta hasta aquí, está basada en las obras de David Canter, especialmente en "Mapping Murder: the secrets of Geographical Profiling", Kim Rossmo desarrollador del software Rigel y de Ned Levine desarrollador del software CrimeStat.

Más que un mapa, es una estrategia de investigación que debe ser integrada con otras estrategias de priorización de sospechosos, que incluya la búsqueda en diversas bases de datos, patrullaje dirigido, denuncias de la comunidad y evidencia forense (Rossmo, 2005).

Como estrategia auxiliar de investigación, la caracterización geográfica no "resuelve" directamente ningún delito y no produce resultados que sean válidos desde el punto de vista forense, como una confesión, prueba testimonial o evidencia física. Después de identificado el rol de probables sospechosos, estos elementos son necesarios para la resolución del caso.

En los tópicos siguientes, presentaremos algunos conceptos básicos relacionados con la caracterización geográfica (geographical profile).

3.1. El viaje del delito

Es un método que hace estimaciones sobre la probable ubicación de un agresor, basados en las propiedades de la distribución espacial de los hechos delictuales cometidos por éste. El análisis delictual parte de la premisa de que los victimarios repiten su actuar siguiendo un patrón, consciente o inconscientemente. Cuanto más estandarizado sea el comportamiento delictual investigado, mayor es la capacidad predictiva de la técnica.

La idea no es abastecer a la policía de una dirección específica, sino ahorrar esfuerzos y economizar recursos policiales en lugares donde es poco probable encontrar delincuentes.

El resultado es un modelo de probabilidades, basado en la similitud con otros agresores que cometen el mismo tipo de delito y el patrón espacial de delitos de un delincuente específico.

3.2. Caída de la distancia (Distance Decay)

La mayor parte de los delitos se comete cerca de la residencia de los autores de éstos y la cantidad de delitos va disminuyendo, conforme va aumentando la distancia de la residencia de dichos autores. No obstante, la actividad delictual disminuye en el área inmediatamente próxima de la residencia del autor, porque generalmente crea una “zona de seguridad” a su alrededor.

Un fundamento de la “caída de la distancia”, es que la probabilidad de cruce entre dos puntos decrece con la distancia. La presunción que subyace es que el costo del cruce, crece con la distancia, y que los delincuentes – si pueden – limitarán los trayectos del delito con la finalidad de minimizar sus “costos” (Levine, 2005).

El concepto de “caída de la distancia” fue extraído de la teoría de la gravedad de Newton que propone, por ejemplo, que el peso de un cuerpo disminuye en la medida que el objeto se aparta del campo gravitacional del centro de la tierra (cae con la distancia). “Los cuerpos se atraen entre sí en razón directa de sus masas y en razón inversa del cuadrado de sus distancias que las separa”. El mismo concepto es utilizado en mercadología: una dueña de casa se mueve a distancias mayores para hacer las compras de un mes, pero las pequeñas compras diarias son hechas en el mercado de la esquina.

Los delincuentes pueden ser clasificados por la escala geográfica en la que actúan: existen los “locales”, también los que actúan en grandes distancias y los casos más raros, los que viajan para cometer delitos. Georreferenciar en un mapa los delitos conocidos de un agresor es una forma de conocer a escala geográfica cómo un delincuente actúa.

3.3. Factores que influyen en la distancia para cometer el delito

La distancia media del hecho delictual varía de acuerdo a varios factores: tipo de delito, *modus operandi*, período del día, relación víctima-victimario, el valor del bien de-seado, etc.

Los delincuentes que cometen delitos contra la propiedad, generalmente recorren distancias mayores que aquéllos que cometen delitos contra las personas; así como los delitos de noche que involucran personas conocidas; y los delitos que involucran valores bajos, son más próximos.

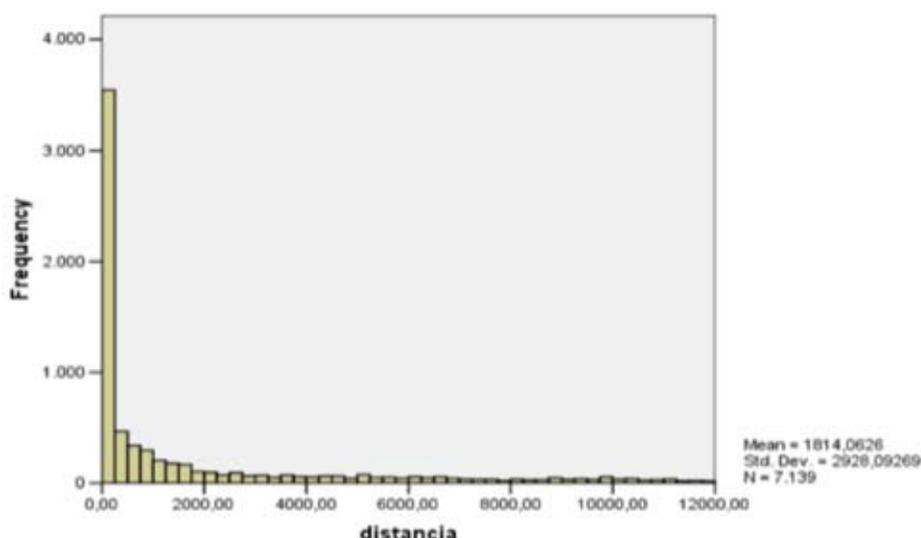
La distancia que la víctima recorrerá con el agresor depende también del tipo de víctima: víctimas más vulnerables (niños, mujeres, adultos mayores, discapacitados, etc.) tienden a acompañar al delincuente sin causar problemas por distancias mayores. En casos de delitos contra el patrimonio, cuanto mayor es el monto involucrado, mayor es la distancia que recorre el delincuente.

Cuando una serie de delitos se torna muy visible en los medios de comunicación, es probable que el autor del delito, temiendo ser capturado, cambie de dirección y aumente la distancia de los próximos delitos que va a cometer. Rossmo denomina al fenómeno de “desplazamiento espacial” (spatial displacement) que también puede ser provocado por la saturación policial en el área de “caza” del agresor.

Las distancias entre el lugar del delito y el lugar de residencia del agresor son menores en los casos de homicidio de víctima conocida. Las distancias entre el lugar del delito y la residencia del autor son menores en el caso de delincuentes adolescentes (tal vez en virtud de la ausencia de vehículos). Aquéllos que abordan a sus víctimas a pie pertenecen, en su mayoría, al lugar, no así los que lo hacen en auto. Un estudio de homicidios seriales alemán sugiere que en esos casos, las distancias son seis veces mayores.

En el ejemplo de abajo, calculamos la distancia ente la residencia de 7 mil 139 sospechosos identificados por la policía de São Paulo y el sitio del suceso del crimen: el histograma muestra la función de la “caída de la distancia”, esto es que muchos delitos son cometidos a corta distancia y pocos delitos son cometidos a grandes distancias entre la residencia del victimario y el lugar del delito.

FIGURA 1 – HISTOGRAMA DE DISTANCIAS ENTRE RESIDENCIA DEL SOSPECHOSO Y EL LUGAR DEL DELITO



3.4. Centro geográfico y superficie de probabilidad

Al colocar en un mapa todos los delitos conocidos de un determinado autor, es alta la probabilidad de que él resida al interior de un círculo formado por los puntos extremos de los delitos que se le atribuyen a él. Canter estimó que “de la mitad a tres cuartos de los estudiados vive en un área que puede ser definida por un círculo cuyo diámetro junta los dos crímenes más alejados” (hipótesis del círculo).

Los métodos centro gráficos generan puntos específicos en un mapa echando mano sólo a la geometría. Programas de caracterización geográfica como CrimeStat permiten calcular el “centro de gravedad” de una serie de delitos, en función de las coordenadas geográficas de los mismos. Existen diversos métodos para calcular este centro, tal como el “centro de mínima distancia”, o “centro medio” o “centro modal”.

3.5. Superficie de probabilidad

Más allá del “centro de gravedad”, los de *geographical profiling* examinan la densidad de los delitos, el patrón geométrico y las vías de acceso que el delincuente puede estar utilizando. Se presume a priori que el delincuente sale de un único lugar o salida y retorna rápidamente a ella luego de la comisión del delito, para evitar su detección.

La rutina del “viaje del delito” es un procedimiento del software CrimeStat para hacer la caracterización geográfica

y hace estimaciones sobre la probable localización de un delincuente en serie, basado en las propiedades de distribución espacial de los hechos cometido por éste.

La idea, como vimos, es facilitar a la policía no una dirección o punto específico en el mapa, sino una estrategia de búsqueda que reduzca esfuerzos económicos en lugares poco probables. De manera distinta a los métodos centrográficos – que indican tan sólo un punto en el mapa – el *geographical profiling* produce una superficie de probabilidad que indica una estrategia de búsqueda ideal (Rossmo).

El resultado es un modelo de probabilidad, basado en la similitud con otros delincuentes que cometen el mismo tipo de delito y con un patrón de delitos de delincuentes específicos.

El cálculo de la superficie de probabilidad implica tres fases:

Fase 1: construcción de un conjunto de grillas (celdas), cuadrículas que envuelve toda el área. El área es definida por los límites de los delitos atribuidos a un mismo autor. Uno de los mayores problemas para la policía es precisamente saber cuáles delitos están ligados a un mismo autor: las características físicas, el *modus operandi* y evidencias forenses, como examen de balística, o de ADN son los indicadores para intentar establecer la autoría común de una serie de delitos. Determinar correctamente

Los crímenes siguientes también deben ser examinados. Es más probable que el autor se encuentre cerca de los delitos identificados por primera vez, que de los del segundo. En el primer delito, el autor de alguna manera “practica” su estrategia y marca su territorio. La publicidad del delito, las redadas policiales y las posibles prácticas hacen que con el tiempo, el territorio se vaya expandiendo.

3.7. Objetivos

Entre los objetivos principales de la adopción de técnicas de “geographical profile” están: mejorar las investigaciones criminales, la interrupción de los crímenes en serie, y el aumento de tasas de esclarecimiento de delitos y la economía de recursos, entre otros.

3.8. Modelo de gestión y herramientas utilizadas

La información completa y consistente es la materia prima para el análisis delictual e investigación policial. Para que una estrategia de investigación tenga éxito, es necesario que las informaciones sean recolectadas con rigor, en especial las direcciones de los delincuentes, de los delitos cometidos, así como también los horarios, descripciones de sospechosos y el modus operandi. Si estas informaciones no fueran recolectadas correctamente, la predicción hecha por la técnica puede fallar, ya sea porque atribuyó al sospechoso delitos que no fueron cometidos por él, o por lo contrario, por dejar de incluir en la muestra delitos cometidos por el mismo autor. Es necesario, por lo tanto, que las víctimas sean entrevistadas en profundidad para proporcionar todos los detalles del incidente. Estas informaciones deben ser parte de un banco de datos digital disponible para toda la organización policial. Es común que los policías sepan cuáles son los victimarios que actúan en sus áreas de patrullaje y que existan policías que guardan fotografías de él y otros datos sobre delincuentes; pero no comparten sus informaciones con los demás. Este conocimiento debe estar en la organización policial y no sólo en ciertos individuos o departamentos especializados. Un banco de datos con fotografías digitales o retratos hablados de los delincuentes conocidos también es una gran ayuda para la identificación de sospechosos.

El banco de datos de sospechosos debe ser detallado, permitiendo consultar, entre otras características, por el color de piel, color del pelo, altura aproximada, edad aproximada, físico, sexo, color de ojos, tatuajes, cicatrices u otra marca característica, modo de hablar del sospechoso, modo de vestir, modus operandi, etc. El banco de datos debe permitir que el investigador filtre la base utilizando combinaciones de todas las variables.

Además del lugar del delito y residencia del agresor, existen “otros” lugares cuyo mapeo ayudaría a localizar al autor: mapeo de los cajeros automáticos utilizados por los delincuentes, registros de las llamadas telefónicas, ubicación de las cámaras de video que registran el paso de los sospechosos, lugar de objetos que se asocian al delito, lugar donde las personas y empresas hayan sido amenazadas, lugar de las multas asociadas a vehículos encargados por búsqueda, etc. Una violación, por ejemplo, implica un área donde fue abordada la víctima, donde fue consumado el hecho y un lugar donde fue dejada en libertad; siguiendo estas pistas electrónicamente, es posible identificar la trayectoria y localización del sospechoso.

Generalmente hay un intervalo regular de tiempo entre un delito y otro. El conocimiento de este intervalo, del horario, del día de la semana y del mes, pueden proporcionar pistas importantes para identificar el autor. Por ejemplo, cuando los delitos son cometidos al amanecer, es probable que el autor del hecho esté cerca de su “base”. Es decir, por el horario del crimen, es posible estimar si el autor está más próximo o más alejado de su “base”. Es importante establecer correctamente si él está yendo o volviendo a su base para utilizar la información relativa al horario del crimen. Una serie de delitos que ocurre entre las 12.30 y 13.00 sugerirá correctamente, en un ejemplo de Rossmo, que el agresor cometía sus delitos durante la hora de almuerzo y que, por lo tanto, trabajaba cerca del lugar del delito.

Delitos cometidos durante el fin de semana pueden indicar que el agresor tiene una ocupación regular y que comete delitos ocasionalmente, casi como un vicio de recreación. Los delitos cometidos durante la semana puede ser indicativo de un agresor de tiempo completo y que planea mejor sus acciones.

En relación con las herramientas, existen softwares gratuitos que ayudan al investigador a calcular las distancias, los centros geométricos de los ataques y superficies de probabilidad de residencia del agresor. Se necesita también un software tipo GIS (Geographical Information System) para visualizar las informaciones en un mapa digital.

3.9. Procesos

Además de las informaciones correctas y completas y de las herramientas informáticas adecuadas, es necesario que las policías sean entrenadas adecuadamente en su uso, ya que una buena predicción depende también del aprendizaje policial y del conocimiento de los conceptos básicos de las teorías criminológicas que dan fundamento

a la técnica de geographical profile. Así como se necesita un psicólogo o de algún conocimiento de psicología para hacer un buen perfil del agresor, también se necesitan nociones de criminología estadística para utilizar bien la técnica. Se requiere también tener la certeza de que los delitos hayan sido cometidos por el mismo autor, a través de la “firma” del agresor u otros indicios sólidos, para que la muestra no sea sesgada.

3.10. Resultados

La técnica de geographical profile aumenta la probabilidad de captura de un sospechoso, al reducir la lista de sospechosos probables, que pueden llegar a las centenas de casos. Con una lista reducida es posible a posteriori profundizar la investigación utilizando otras técnicas investigativas, como análisis de ADN, redadas, espionaje, etc.

Canter aplicó su modelo en el análisis de disposición de cuerpos de 70 asesinos seriales norteamericanos. El 51% de los agresores residían dentro del 5% del área prioritaria sugerida por el programa Dragnet; y el 87% en el perímetro de 25% del área prioritaria sugerida. Todos los agresores residían dentro de las macro áreas sugeridas. En Inglaterra, en el 90% de los homicidios cometidos por imputado desconocido, el autor estaba familiarizado con el área del homicidio; en promedio los homicidas recorren 525 yardas de su base hasta el lugar del crimen. Los agresores se sienten más seguros en áreas que conocen.

Uno de los principales beneficios es agregar informaciones espaciales y temporales a la investigación, mejorando su calidad. Como se sabe, muchas veces el sospechoso ya es un viejo conocido de las autoridades y sus datos ya se encuentran en la base de datos de la policía. Un sistema de filtro eficaz de las características de los sospechosos que ya están presentes en la base de datos permite reducir los costos y el tiempo de una investigación.

Más allá de la priorización de sospechosos, la estrategia ha sido utilizada por las policías para buscar viviendas, medir la saturación policial en una determinada área, la búsqueda de vehículos de residentes de un área en particular, el envío de correo o contacto telefónico para la búsqueda de una información.

Por lo tanto, es más que una herramienta en manos de la policía; pero, ciertamente, no prescindirá del talento, ya que el secreto consiste en identificar correctamente los delitos que fueron cometidos por un mismo sospechoso, a partir de la lectura de los registros, entrevistas con las víctimas y otras técnicas tradicionales de la policía.

A pesar de las limitaciones, adoptamos la perspectiva de que si uno está en una encrucijada sobre un caso, es mejor contar con información precaria que no tenerla. La utilización adecuada del geographical profile puede ser beneficiosa para estas situaciones.

3.11. Alcances prácticos

Uno de los mayores obstáculos para la utilización eficaz de esta técnica es la mala calidad de la recolección, almacenamiento y disponibilidad de las informaciones necesarias para la investigación. En São Paulo su uso fue seriamente limitado, pues las policías no preguntaban o no registraban adecuadamente las características de los agresores y su forma de actuar. Es necesario mostrar y convencer a las policías de la importancia de capturar correctamente las informaciones, que no se presten sólo para hacer las estadísticas, sino también para hacer investigaciones efectivas. Otros problemas dicen relación con los límites intrínsecos de la propia técnica.

3.12. Límites de la metodología

1. **El grado de “atracción” de los lugares de delitos no se toman en cuenta.** Por ejemplo, la existencia de un área propicia para la consumación de una violación, como un área desierta; o una concentración de bares, en el caso de homicidio; o un sector residencial poco vigilado, para el caso de los robos a casa.
2. **La metodología es particularmente útil para la ubicación de agresores seriales:** homicidas, violadores, pirómanos, ladrones, extorsionadores – y no se aplica a todo tipo de crímenes o agresores.
3. **Los agresores no actúan necesariamente desde su residencia, sino también desde su trabajo, lugares de ocio o lugares donde vivieron en el pasado.**
4. **Se asume de forma poco realista que en una ciudad, todas las direcciones son igualmente probables y que las distancias son uniformes y fáciles de acceder en todas las direcciones.** La verdad, es que se sabe que los patrones de desplazamiento son únicos, definidos – entre otros – por la densidad de la población, caminos tradicionales, geografía física, medio de transporte, tránsito, obras, etc. Estas limitaciones hacen que las rondas sean asimétricas alrededor de los lugares.
5. **Número de casos:** como cualquier método probabilístico, éste aumenta la precisión de la predicción con la muestra; tres o cuatro casos es el mínimo de casos recomendado, dependiendo del autor. Rossmo señala

la, sin embargo, que en promedio los casos en que la policía usó el procedimiento, involucró a 14 casos.

6. Además del mínimo de casos, Rossmo indica como pre-requisito:
 - a. Que el agresor tenga un punto de origen estable en el período de los delitos (85% de los casos es la propia residencia).
 - b. Que el agresor esté usando un método de “caza” apropiado, y
 - c. Que el blanco sea razonablemente uniforme.
7. **La metodología no es totalmente aplicable** para los casos de agresores seriales que persiguen a sus víctimas hasta sus casas.

En resumen, como otras estimaciones puramente estadísticas, el método debe ser visto con cautela y como complemento de las demás formas de investigación.

4. Estudio de un caso real: El violador de Villa Mariana

Los agresores no caen del cielo cuando van a cometer un delito. Ni desaparecen súbitamente después de cometerlo. Él vino de alguna parte de la ciudad y volvió a ese lugar después de su “ronda”. En otras palabras él vive en algún lugar de la ciudad, como todos nosotros, y elige dónde cometer sus delitos, según algunos criterios objetivos. Por razones obvias, raramente va a cometer algún delito en frente de su casa, donde puede ser reconocido por la víctima. Pero también no tiene sentido atravesar la ciudad para cometer un delito en un área que no conoce. La lógica es que él escoja una zona que conozca y donde se sienta seguro en caso de tener que esconderse o huir. Él necesita conocer su territorio de caza, donde encontrar potenciales víctimas, donde la vigilancia es menor, en los cuales hay callejones poder esconderse o vías para cruzar en una eventual fuga. La regla general, para la gran parte de los delincuentes, es elegir un lugar donde ya habitó o habita, donde ya trabajó, donde creció en la juventud o donde frecuentó por algún motivo.

Esta lógica de elección no se aplica a todos los tipos de delitos, como el robo a banco, por ejemplo; donde el factor predominante no es la distancia, sino tal vez el volumen de recursos disponible o el grado de dificultad de la sucursal. Pero la criminología descubrió que para muchos delitos – homicidios, violaciones, robo a casa, lesiones, etc. – el infractor hace “su ronda para el crimen” siguiendo una función que llamamos “función de la distancia de caída”, que puede ser modelada matemáticamente. La

mayor parte de los delitos lo practica a una distancia relativamente corta del lugar donde vive y excepcionalmente se mueve por distancias mayores – tal vez porque sus acciones han llamado la atención de la policía en el lugar en donde acostumbra actuar o porque el retorno financiero de la acción es más lucrativo en otra área.

Nosotros mismos utilizamos esta lógica cuando vamos de compras: ¿para qué moverse diariamente lejos para comprar el pan y la leche del desayuno si la panadería de la esquina también vende? Pero si estamos hablando de las compras del mes, cuyos valores son mejores, optamos por un lugar más alejado, porque la economía en las compras compensa los costos del desplazamiento. Por lo tanto, se trata de una elección racional que se aplica en diferentes áreas del conocimiento.

Pues bien, el hecho es que frecuentemente las policías recogen información sobre la residencia de los investigados y delincuentes conocidos, pero raramente procesan esta información de modo inteligente. Nosotros ya pusimos en mapas la distribución de los delitos, pero ¿por qué no mapear cuáles agresores habitan o actúan en esa determinada área de la ciudad?

Vamos a suponer que una serie de violaciones esté ocurriendo en un barrio, con un modus operandi similar, que es practicado por un individuo delgado, alto y que tiene un tatuaje en el brazo. Es muy probable que la policía ya haya investigado algunos sospechosos con esas características en aquel barrio, e incluso, que su dirección esté escondida entre millares de sospechosos catastrados en las bases de datos de la policía. Si buscamos en el sistema los lugares donde esta serie de violaciones fueron cometidas, tenemos un área de búsqueda definida, que tiene un centro geométrico y distancias más o menos regulares entre este centro y cada una de las agresiones. La próxima etapa será verificar en los archivos cuántos individuos con las características descritas ya fueron investigados por delitos sexuales u otros y que residen en las inmediaciones del área definida.

Lo que geographical profile hace, es restringir la lista de sospechosos y las áreas de búsqueda, lo que puede ser útil si quisiéramos focalizar una zona para reforzar el patrullaje, hacer una campaña o accionar automáticamente una serie de llamadas telefónicas a los habitantes de esa zona, preguntando si alguien conoce a alguna persona con esas características. Si el violador fue investigado alguna vez en el pasado, es posible hasta llamar a las víctimas y mostrarles las fotos en una relación de posibles

sospechosos de esa área y detenerlo sin la necesidad de patrullaje, ni emboscada. Tan sólo cruzando informaciones en nuestras bases de datos.

Modus Operandi: aborda a la víctima a pie, anunciando robo, la toma por el brazo y camina algunas cuadras con ella hasta un lugar solitario, utilizando tres diferentes lugares para la consumación del acto. Simula portar cuchillo o arma y hace amenazas verbales. La violación es el objetivo principal; el robo parece ser una forma de abordar a la víctima. Practica casi siempre sexo oral y manoseos.

En una serie de 21 delitos cometidos entre agosto del 2004 y agosto del 2005; 17 de ellos fueron cometidos entre las 18.00 y 22.30 hrs, lo que sugiere que el agresor tiene empleo. Atacó en promedio una vez cada 16 días en 2005. La mayoría de los ataques ocurría entre miércoles y sábado.

El color de piel es blanco o pardo. Ojos castaños oscuros/negros. Cabellos castaño oscuro/negro, delgado, midiendo entre 1,65 y 1,78 mts., vistiendo jeans, zapatillas y chaqueta; edad entre los 21 y 27 años.

Equipos de 16°DO, 36° DP, 2° DDM y P2 del área fueron abastecidas por la CAP con informaciones sugeridas por la "caracterización geográfica", el material recolectado de las víctimas fue enviado al Instituto Médico Legal para verificar la autoría de los abusos (si era uno o más autores).

Como se predijo, el autor residía cerca de los ataques. El ataque más distante fue a 2 kms. y el más cercano fue a 460 mts. de su residencia.

Como se predijo, la residencia quedaba en el área de mayor probabilidad sugerida por la caracterización geográfica.

Como se predijo, el centro geométrico de los ataques estaba cerca de varios lugares donde se abordaban a las víctimas, incluyendo el último que terminó en la captura del sospechoso.

Como se predijo, el autor ya estaba en los bancos de datos de la policía (INFOCRIM) desde 2002, cuando fue condenado por violación.

Con el mapeo, el sospechoso pudo haber sido capturado a partir del 3° ó 4° ataque, sin necesidad de una emboscada, sólo con la identificación en las bases policiales de los agresores condenados por delitos sexuales, con perfil similar, que residen en la zona prioritaria sugerida.

5. Conclusión

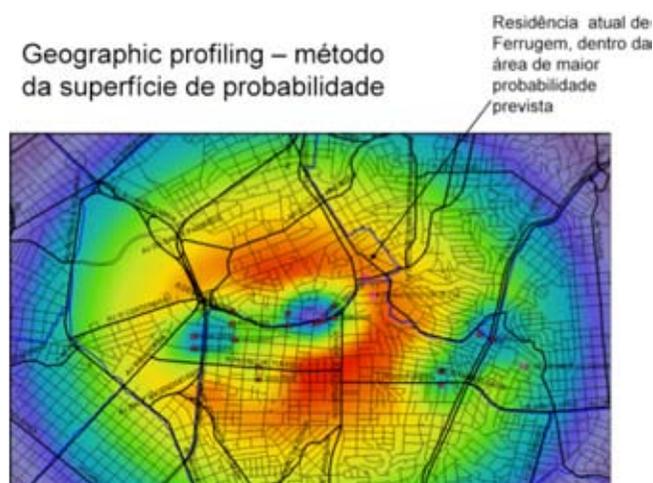
La técnica del "perfil geográfico" del delito ilustra cómo la conjugación de una buena base de informaciones policiales, analistas entrenados para la investigación delictual y el uso de estadísticas y mapas, contribuyen a la solución de casos específicos de delitos.

Para terminar este artículo, me gustaría hablar brevemente sobre el análisis delictual, que no se trata de casos de delitos específicos, sino de patrones obtenidos a través del análisis de una gran masa de delitos.

Cuando llegué a la Coordinación de Análisis y Planificación en el año 2003, São Paulo tenía cerca de 30 homicidios por cada 100 mil habitantes y cuando me fui, ocho años después, la tasa había bajado cerca de 10 por 100 mil. Por supuesto que esta caída tiene varias explicaciones y la más relevante fue la política de registro e incautación de armas que ejecutamos en ese período.

Sin embargo, el uso de informaciones y análisis delictual fue un elemento imprescindible, incluso en la fase de diagnóstico inicial, cuando identificamos que la elevada tasa de homicidios estaba relacionada con la gran facilidad con se adquirían y portaban armas en el país.

FIGURA 3 –



Fue el análisis epidemiológico el que nos permitió identificar las características y motivaciones relacionadas específicamente con los homicidios de São Paulo: se concentraban en las zonas periféricas, en los fines de semana, durante las noches y madrugadas, con uso de armas de fuego, con jóvenes de sexo masculino tanto de los autores como de las víctimas, con elevada concentración de alcohol en la sangre de las víctimas, bajas tasas de esclarecimiento, venganza como principal motivación, etc. Por otro lado, las muertes en las áreas centrales involucraban proporcionalmente más armas blancas, más mujeres como víctimas, menor premeditación del delito, motivos pasionales, etc. La georreferenciación de los casos nos permitió saber con gran precisión donde estaban los hot spot de cada tipo de crimen. Fue en base a esos patrones y perfil que fueron elaboradas las políticas públicas exitosas para disminuir los homicidios, como el cierre de bares en algunas ciudades durante la madrugada de los fines de semana, la política estadual y nacional de desarme, la creación de los servicios de denuncia anónima, el plan estadual de combate a los

homicidios del Departamento de Homicidios, etc.

El uso inteligente de las informaciones delictuales permitió la adopción de un estilo de gestión tipo CompStat entre el año 2003 y 2009, reuniendo periódicamente en la sede de la Secretaría las principales autoridades policiales del estado, donde eran presentados los resultados del último semestre, mostrando las tendencias futuras, discutiendo las principales causas, compartiendo las experiencias exitosas, alcanzando las mejores iniciativas para mejorar la eficiencia de las policías.

En resumen, el análisis delictual fue un elemento importante para el caso de São Paulo, uno de los casos más exitosos en el combate de los homicidios en el mundo. No se administra lo que no se conoce. Construir este conocimiento es una de las bases para una política exitosa de seguridad pública. La información es la materia prima de la policía, sea ésta para resolver casos individuales a través de la investigación delictual, o para trazar las macro políticas de seguridad.

6. Bibliografía

Canter, David. Mapping Murder. Virgin Books, 2003.

Harries, K. Mapping Crime: principle and practice (NJC 178919) Washington, DC: National Institute of Justice, 1999.

Levine, Ned. CrimeStat: a spatial statistics program for the analysis of crime incident locations (v. 2.0): Washington, DC: National Institute of Justice.

Levine, Ned. The evaluation of Geographic Profiling Software: response to Kim Rossmo's critique of the NIJ Methodology. (2005, Mayo)

Paulsen, D. J. Geographic profiling: hype or hope? – Preliminary results into the accuracy of geographic profiling software. Paper presented na Conferencia Britânica de Mapeamento Criminal. 2004, março

Rich, T e Wilson, R. A methodology for evaluating geographic profiling software: final report. Cambridge, MA: Abt Associates. (2004)

Rossmo, Kim. An evaluation of NIJ's Evaluation Methodology for Geographic Profiling Software (2005, março)

[METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DE IMPUTADOS DESCONOCIDOS EN LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE]

Rodrigo Marey¹

1. Contexto y necesidad de análisis delictual

Durante el año 2011 ingresaron al Ministerio Público 1.378.873 casos. La tasa de judicialización fue de 41,9%, destacando entre éstas la suspensión condicional del procedimiento con el 17,0% de los casos (Ministerio Público 2011, 2-4).

Al realizar una desagregación de los delitos ingresados, distinguiendo en base al grado de conocimiento que el Ministerio Público tuvo de la identidad del imputado, se obtuvo que sólo en un 47,3% de los delitos informados por las policías se tuvo conocimiento de la identidad del imputado (imputado conocido); mientras que en el restante 52,7% de los casos no se tuvo conocimiento de la identidad (imputado desconocido).

Al respecto, cabe destacar que el mayor índice de judicialización se registró en el segmento de casos en que se tenía conocimiento de la identidad del imputado, que presentó un 64,5% de salidas judiciales. En tanto, en el segmento de casos en que no se conocía la identidad del imputado, las salidas no judiciales representaron el 89,4%, siendo el “Archivo Provisional” el término más aplicado, registrando un 46,0%, en relación al total de términos.

De esto se desprende que en la medida que se tiene conocimiento de la identidad del imputado, las salidas judiciales aumentan, disminuyendo la impunidad en los delitos cometidos; mientras que si no existe la individualización de los sujetos, se genera mayor impunidad en la sanción de los ilícitos, generando mayor inseguridad.

Esto implica que existe una gran cantidad de hechos que

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

revisten caracteres de delito que no han sido aclarados, los que requieren de nuevos modos de investigación para el logro de su esclarecimiento.

En la actualidad el tema de la inseguridad se encuentra abordado por diferentes instituciones encargadas del control del delito y la persecución penal, las que observan con sus propios marcos de referencia el fenómeno de la delincuencia.

Sin embargo, los procesos de modernización de la justicia y las policías, tanto en Chile como en otros países de la región, han llevado a la creación de marcos de observación de estos fenómenos cada vez más especializados, los cuales invitan a ocuparse de las modalidades de análisis criminal e intervención policial para la prevención y el control del delito, de forma sistemática, interdisciplinaria e interinstitucional.

El presente texto describe un modelo de análisis para prevenir y controlar el crimen basado en metodologías para la identificación de imputados desconocidos.

2. Bases Teórico-Conceptuales

Según Naciones Unidas, el incremento sostenido de las tasas delictivas y del crimen organizado se configura como un obstáculo para el desarrollo, y no simplemente como un problema más al interior de la sociedad. Para solucionar esto se deben generar estrategias de prevención del delito en los planos nacional, regional y local que aborden las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización mediante la aplicación de políticas sociales, económicas, de salud, educacionales y policiales integrales (ONU, 2000).

Ello plantea un importante desafío a la hora de diseñar nuevas estrategias de prevención del delito, y plantea también la necesidad de la coordinación de dicha labor con otras instancias, así como tener expectativas fundadas sobre un aumento en la capacidad de respuesta por parte de los organismos de seguridad pública y de justicia.

En el hemisferio norte, específicamente en el mundo anglosajón, existe un tránsito desde la vieja criminología a

nuevas formas de entender el delito y controlarlo, ya que se puso en cuestión la eficacia de las respuestas tradicionales (Tilley y Laycock, 2010).

En América Latina nos hemos enfrentado en las últimas décadas a un cambio de paradigma de actuación policial², desde una temática donde los roles, atribuciones y límites de competencia de las policías nacionales estuvieron marcados por las consecuencias asociadas al tema de la Seguridad Interior y la denominada doctrina de la Seguridad Nacional, al concepto de la Seguridad Ciudadana, que se relaciona con la inseguridad de los ciudadanos. En su enfoque integrador vincula la protección y control de la delincuencia y la violencia, con las condiciones básicas de vida de las personas, vinculado a la calidad, el bienestar y la realización de las personas (Tudela, 2007).

En este nuevo paradigma uno de los ejes conceptuales más enriquecedores es el “análisis criminal”, definido como el estudio cuantitativo y cualitativo del crimen y de la información judicial, en combinación con información socio-demográfica y factores espaciales, con el objeto de aprehender criminales, prevenir el crimen, reducir el desorden y evaluar los procedimientos organizacionales (Boba, 2001).

Es un camino sistematizado de observaciones del crimen e información judicial. El análisis criminal no examina la información al azar, sino que aplica análisis formal, técnicas estadísticas y tratamiento de la información judicial, de acuerdo con las normas de las ciencias sociales. Desde este punto de vista, la metodología y los procesos de trabajo son factores decisivos.

El análisis criminal usa datos cualitativos, cuantitativos y técnicas analíticas. Los datos cualitativos y las técnicas analíticas se refieren a los datos no numéricos, así como a la interpretación de observaciones con el propósito de descubrir significados subyacentes y patrones de relaciones. El campo más típico es el análisis de contenido y las investigaciones históricas. Los datos cuantitativos son principalmente en formato numérico. El análisis cuantitativo consiste en el manejo de observaciones con el propósito de describir y explicar el fenómeno; observaciones que se reflejan principalmente en estadísticas. El análisis criminal emplea estos tipos de datos y técnicas, dependiendo de las necesidades analíticas y prácticas. Por

2- “Un paradigma de actuación policial, en términos prácticos, es un modelo de procedimientos o forma de concebir la manera de hacer las cosas. Los paradigmas sobre el quehacer policial consideran supuestos éticos, deontológicos, políticos y procedimentales que permanecen generalmente de manera oculta (implícitos). Se vinculan con la cultura laboral y los valores que guían la actuación” (Tudela 2007, 14).

ejemplo, la información con respecto a la fecha, hora, tiempo, localización, son datos cuantitativos relevantes y podemos usar técnicas estadísticas para analizar estas variables. Por otra parte, las descripciones del crimen, las declaraciones, son considerados datos cualitativos y son analizados principalmente para determinar temas generales y patrones de comportamiento.

Los datos principales para analizar el crimen son los delitos, los tipos de victimarios, propiedad y evidencia, pero además son relevantes los datos como los tipos de llamadas a los servicios policiales, la percepción de los ciudadanos con respecto a la labor policial y a la inseguridad, además de los niveles de victimización. Esta información debe ser cruzada con datos socio demográficos; es decir, la información referida a las características de los grupos o individuos como sexo, edad, nivel educacional, entre otros. En un nivel individual estos datos son utilizados para la búsqueda de individuos sospechosos. Por su parte, en un nivel macro-social es usado para determinar las características de los grupos y cómo ellos se relacionan con el crimen. Se enfoca en el análisis de la actividad criminal y el estudio de la criminalidad.

La localización del crimen, es decir, dónde ocurren las actividades criminales y las relaciones que éstas tienen con los lugares, es un factor muy relevante en el análisis del crimen. No es sólo importante dónde se llevan a cabo, sino las características de estos lugares y el entorno en el que ocurren. Es importante el análisis de los datos espaciales, como redes viales, información de predios, orto fotografías, tipos de uso de suelo en que ocurren los delitos (industrial, de servicios, residenciales) y su efecto en el crimen.

Otro concepto central es el del triángulo del delito. Este se basa en la teoría de las actividades rutinarias (Cohen y Felson, 1979). Ellos definen las actividades de rutina como actividades recurrentes y prevalentes en el tiempo que se encuentran predeterminadas por necesidades básicas individuales y de la población en general, cualquiera sea su origen biológico o cultural...incluyendo el trabajo, ocio, educación, interacción social, que se producen en el hogar, en el trabajo, camino a casa y otras actividades. El triángulo representa la idea de que el delito ocurre sólo cuando un delincuente y una víctima u objetivo se encuentran en un determinado lugar.

De acuerdo a este enfoque es la falta de control de estos elementos lo que produce las oportunidades para delinquir. Los guardianes son las personas que protegen a

las víctimas / objetivos; pueden ser las propias víctimas, los dueños de las propiedades / pertenencias, guardias de seguridad, etc. Los administradores son las personas responsables por los lugares. Los controladores son las personas que interactúan con los delincuentes y se encuentran en la posición de motivar, monitorear y/o controlar las acciones de los mismos, tales como los padres, el grupo de pertenencia, etc.

Resumiendo, para que ocurra un delito se conjugarán:

- a) Un delincuente motivado,
- b) Una víctima vulnerable (percibida como tal),
- c) Ausencia de guardianes capaces.

Un tercer concepto relevante para la identificación de imputados es el de la teoría de los Patrones Criminales. Esta teoría tiene el foco en la convergencia en tiempo y espacio de un delincuente motivado y un objetivo relacionado con una estructura de oportunidades (Brantingham y Brantingham, 1993). Particularmente se focaliza en cómo el deseo de cometer el crimen es provocado, en cómo el delincuente usa mapas mentales para escoger objetivos, los que están influenciados por su propio conocimiento espacial. Este proceso de selección de objetivos que usan los delincuentes depende de los mapas mentales usados para dar forma a la búsqueda de objetivos o víctimas y para definir las características de los lugares en que éstos se sitúan, para buscar un objetivo. Estos patrones mentales son aplicados por los delincuentes para buscar objetivos a través de aéreas determinadas por las actividades rutinarias de los delincuentes y su actividad en el espacio.

La teoría nos indica que los eventos criminales se observan mejor desde el paso final en un proceso de decisiones o secuencia de pasos. Este proceso no siempre se desarrolla de forma consciente y basados en hechos explícitos, pero en la mayoría de los casos resulta de un comportamiento racional. Estas decisiones no son aleatorias o impredecibles. Al contrario, son re-construibles (Paulsen et al, 2010, 17). El número o números de pasos en la secuencia de decisiones varían, dependiendo del tipo del delito y la cantidad de delitos; sin embargo, todo crimen tiene un patrón descifrable, que puede ser utilizado para el desarrollo de estrategias de investigación del crimen.

Un cuarto elemento es la regla 80:20 del economista Vilfredo Pareto. Éste nos indica que la agrupación de factores ocurre en más de un fenómeno. En este sentido, un reducido número de individuos es responsable de un sig-

nificativo número de eventos criminales. En consecuencia, debemos buscar estos sujetos en nuestras bases de datos (Clarke y Eck, 2008).

Así, por ejemplo, en investigaciones realizadas por la Unidad de Análisis SIG de la Policía de Investigaciones de Chile se han detectado patrones criminales en lugares asociados a zonas industriales cercanas a autopistas, los que se relacionan a la acción criminal de bandas de sujetos que asaltan camiones distribuidores de mercancías con armas de fuego. Éstos se movilizan en auto, aprovechando las externalidades del contexto; es decir, la gran cantidad de empresas y camiones, además de la conectividad con autopistas. Otro ejemplo son las zonas de concentración de servicios (Bancos, Comercio) los que -al atraer gran cantidad de personas- son áreas con un gran atractivo para los delincuentes especializados en el “lanzazo” (robo por sorpresa, según el Código Penal chileno), principalmente en el robo de equipos de comunicaciones, los que son fácilmente transportables, reducibles y comercializables. Éste es el caso del sector de Santiago Centro.

Finalmente, otro concepto relevante es la forma como entendemos el análisis del crimen y sus objetivos. Aquí se distinguen diversos tipos complementarios.

Aprehensión de criminales: la función más importante del análisis criminal es dar apoyo a las instituciones de persecución penal, principalmente en la aprehensión de criminales; esto es, generando modelos de localización de delitos y de modus operandi en territorios específicos, que sean ocupados como nichos delictuales por delincuentes en forma reiterada; y, de esta forma, generar planes de búsqueda de victimarios recurrentes o “infractores prolíficos” de forma focalizada.

Prevención del crimen: al realizar diagnósticos localizados en territorios específicos se podrá determinar cuál es el tipo de realidad delictual más frecuente u ocasional que ocurre en esos espacios, los rangos temporales de ocurrencia, identificar el tipo de victimario, el tipo de víctima y pronosticar los movimientos, lo que permitirá anticiparse a las acciones delictuales.

Evaluar los procedimientos de las instituciones: el análisis criminal permite apoyar en la planificación de la localización de recursos policiales, asesoramiento en programas

de prevención criminal, pronóstico delictuales en zonas específicas del territorio y, por cierto, conocer y medir el impacto o los resultados de las actuaciones policiales.

Por otra parte, si bien es cierto existen variadas clasificaciones con respecto a los tipos de análisis criminal, la literatura especializada coincide en cuatro tipos fundamentales.

- Análisis del Delito.
- Análisis de Inteligencia.
- Análisis de Investigaciones.
- Análisis de Operaciones o Administrativo.

Aquí no se explorarán cada uno de ellos. Se aborda en particular el análisis del delito y su aplicación, ya que considera los tipos delictuales de mayor frecuencia; y, por tanto los que más afectan la calidad de vida y generan inseguridad, tanto objetiva como subjetiva. Los que por su modus operandi son más previsibles y, en consecuencia, se pueden prevenir (*Prevención Estratégica*).

Análisis del Delito

El análisis del delito se define como un conjunto sistemático de procesos analíticos dirigidos a proveer información oportuna y pertinente relativa a patrones criminales y a tendencias de correlación que permitan asistir al personal operativo y administrativo en el planeamiento del despliegue de los recursos para la prevención y supresión de las actividades delictivas, auxiliando en el proceso investigativo e incrementando las aprehensiones y la resolución de casos (planeamiento del presupuesto y programas)³.

El objetivo principal del análisis del delito es proveer información para la investigación criminal, la planificación, la prevención situacional, aprehensión de delincuentes y recuperación de propiedad robada. Para esto realiza una recolección, ordenamiento, análisis, y disseminación de la información concerniente a patrones y tendencias delictivas en el territorio.

En estos análisis se realizan diferentes procesos dependiendo del objetivo específico. Se utilizan principalmente dos:

- Análisis Táctico: suministra información para asistir al personal operativo (patrullas, oficiales, etc.) en la identificación de problemas delictivos específicos y determinados, con el objeto de lograr la identifica-

3- Career Criminal Apprehension Program: Program Guidelines (Sacramento, CA: Office of Criminal Justice Planning, 1992), p.8

FIGURA 1 –



En la Figura Nº 1 se muestra un análisis de las denuncias de Delitos de Mayor Connotación Social en la zona oriente de Santiago entre los años 2003-2010. En él se observa que la mayor frecuencia corresponde a los delitos de Hurto y Robo de Accesorio de Vehículo. En tercer lugar

el Robo con Violencia e Intimidación, con tendencia a la baja en los último tres años. Además, como ocurre con el Robo de Vehículo, con el tiempo se posiciona como uno de los tres delitos más importantes en esa zona.

FIGURA 2 –

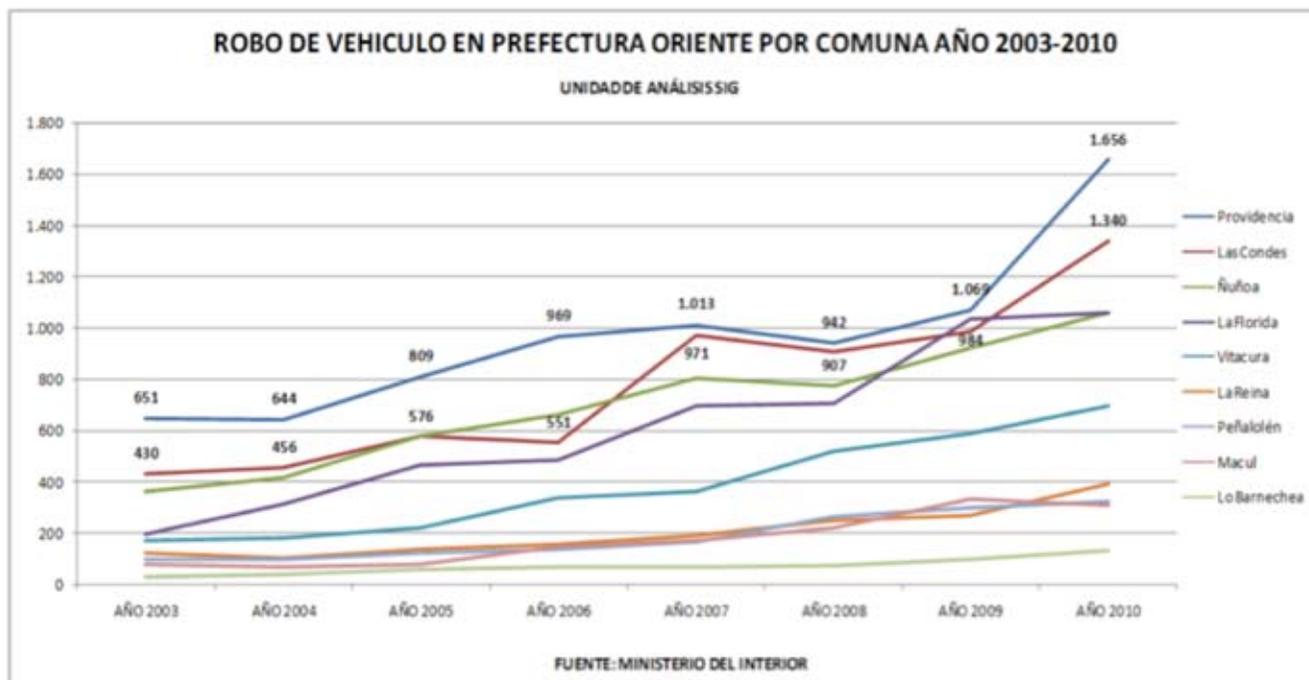
DELITO	RANGO NORMAL	AÑO 2010	Z SCORE	
ROB ACC	12208 - 14095	16056	3,1	DELITOS DE ALTO CRECIMIENTO
HURTO	11475 - 12953	13634	1,9	DELITOS DE CRECIMIENTO MODERADO
RCV RCI	6153 - 7527	5545	-1,9	DELITOS DE DISMINUCIÓN MODERADA
ROBO EN LUGAR HABITADO	6405 - 6973	5925	-2,7	DELITOS DE ALTA DISMINUCIÓN
LESIONES LEVES	4992 - 6293	5570	-0,1	DELITOS CON COMPORTAMIENTO NORMAL
ROBO DE VEHÍCULO	2483 - 4858	6964	2,8	DELITOS DE ALTO CRECIMIENTO
ROB LUGAR NO HABITADO	2309 - 3647	3716	1,1	DELITOS DE CRECIMIENTO MODERADO
ROBO POR SORPRESA	2143 - 2493	2495	1,0	DELITOS CON COMPORTAMIENTO NORMAL
LESIONES GRAVES	1159 - 1305	987	-3,3	DELITOS DE ALTA DISMINUCIÓN
OTR RCF	589 - 1101	776	-0,3	DELITOS CON COMPORTAMIENTO NORMAL
VIOLACIONES	163 - 194	178	0,0	DELITOS CON COMPORTAMIENTO NORMAL
HOMICIDIO	14 - 23	15	-0,8	DELITOS DE ALTA DISMINUCIÓN
TOTAL GRAL.	52968 - 58587	61861	2,2	DELITOS DE CRECIMIENTO MODERADO

A continuación se aplicó el análisis de umbral del delito (Bruce, 2008), el cual permite identificar los rangos normales para la denuncia de delitos entre los años 2003-2009 y, luego, compararlos con los ocurridos durante el año 2010. Esto permite identificar los delitos que se encuentran fuera del rango normal.

En la Figura N° 2 se observa en color amarillo los delitos que se encuentran dos desviaciones estándar sobre el

promedio ponderado, los que se consideran como “muy alto”; naranja los delitos que se encuentran entre 1 y 2 desviaciones estándar, lo que se considera como “alto”; azul los que se encuentran entre -1 desviación estándar y 1 desviación estándar. Esto es considerado como “normal” para los delitos; verde los que se encuentran entre -1 y -2 desviaciones estándar, lo que se considera como “bajo”; celeste los que se encuentran sobre 2 desviaciones estándar y calificados como “muy bajo”.

FIGURA 3 –



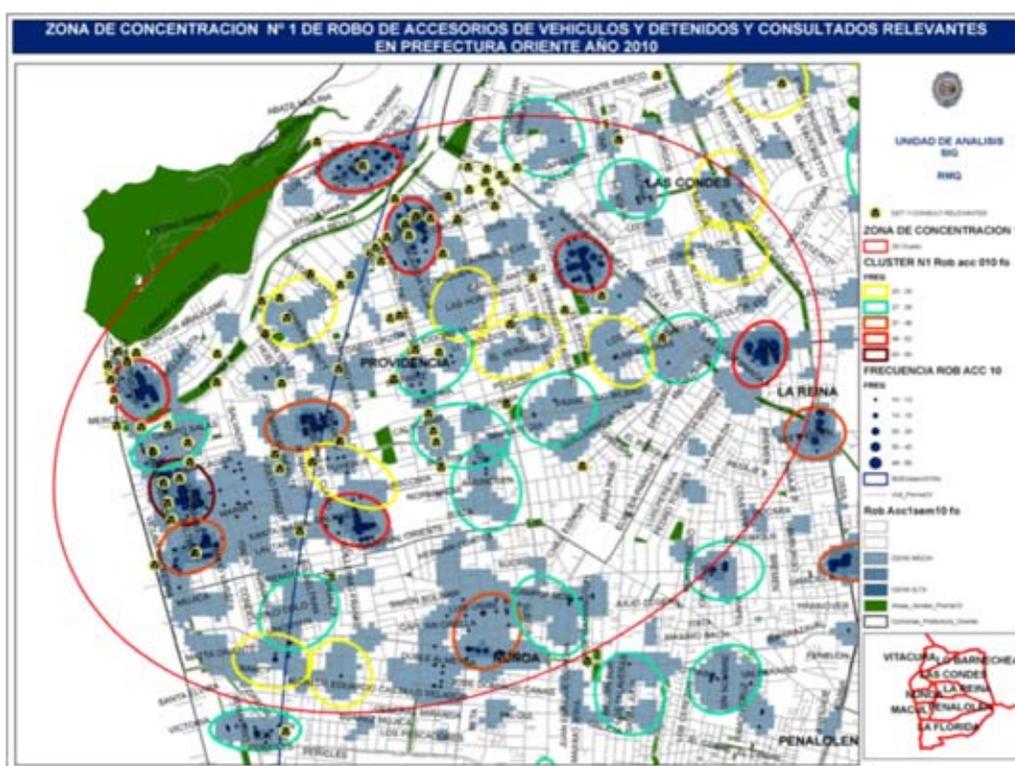
En la Figura N° 3 se observa la evolución de la frecuencia de los delitos denunciados según las comunas que conforman la Zona Oriente de Santiago. En Providencia y Las Condes son las comunas con más ilícitos. Al estimar, por otra parte, el análisis de umbral (“z score”) de los delitos se detecta que Providencia, La Reina y Lo Barnechea son las comunas con un crecimiento anormal de los delitos. También se observa que la Prefectura en general muestra un comportamiento anómalo con respecto al ilícito.

La georeferenciación de los delitos facilita el análisis espacial. Éste muestra patrones geográficos de comisión de ilícitos. Se trata de la ocurrencia de *delitos similares* en un área geográfica definida. Para este efecto se realizaron cruces de bases de datos de denuncias y detenidos del Ministerio del Interior, del Ministerio Público y de la Policía de Investigaciones, previamente normalizadas, identificando –además– pa-

trones temporales y analizando modus operandi similares.

Posteriormente, se desarrollaron “*Patrullajes dirigidos*” para focalizar, la actividad policial en aquellas áreas específicas en las que existe un mayor potencial para la actividad delictiva. Su detección surge por la identificación de patrones delictuales.

FIGURA 6 – ANÁLISIS ESPACIAL 2



Luego se identificó a los detenidos por delitos específicos en el territorio determinado, utilizando las bases de datos antes mencionadas, más la de los sujetos sometidos a Control de Detención en el Centro de Justicia. Éstos se relacionan por delito y se identifican bandas criminales y delincuentes prolíficos, buscando posteriormente relaciones de los casos policiales con autores desconocidos. Esto potenció el logro de soluciones de calidad frente al delito, ya que permitió reducir la cantidad de casos sin imputado conocido (Vargas, 2010).

La metodología empleada se basa en la aplicación de la regla 80:20, que indica que el 80% de los sucesos delictivos se encuentra asociado al 20% de delincuentes. No obstante, en la práctica es difícil encontrar esta proporción, pero siempre es un pequeño porcentaje de algo o de algún grupo (delincuentes) la que genera la mayoría de algún porcentaje (de delitos).

Además se asocia a la teoría de los patrones delictuales, que se vincula con los mapas mentales de los delincuentes, por cuanto saben qué lugares son más aptos para la comisión de ilícitos, ya que -como se observó- existen zonas explícitas de re-victimización; es decir, territorios donde vuelven a cometerse los mismos delitos. Como lo explicaría la teoría del triángulo del delito, éstos son lugares en que convergen víctima y victimario, en donde por las actividades rutinarias que estos últimos estable-

cen por sus rutinas de trabajo, transporte y educación, generan escenarios propicios para la delincuencia.

5. Aplicación Operacional en la comuna de Puente Alto

En el mapa que facilita el análisis espacial se aprecian las zonas de patrón delictual en Puente Alto, que se encuentra asociado a las órdenes de aprehensión pendientes en esa comuna, representadas por una densidad decolorada (rojo, naranja, amarillo). Además, se observan las zonas de concentración delictual de los delitos de Homicidios (Elipse roja Cluster nivel 1), Robos con violencia e intimidación (Elipse café Cluster nivel 1) y Robos con fuerza representados por clúster nivel 2 (Elipse rosada Cluster nivel 2)⁵.

FIGURA 7 – ANÁLISIS ESPACIAL 3



5- Agrupamiento espacial jerárquico por vecino más cercano (“Nearest neighbor hierarchical spatial clustering (Nnh)”). Se trata de una rutina de agrupamiento de distancia constante que aglomera los puntos sobre la base de su proximidad espacial. El usuario define una distancia umbral y la mínima cantidad de puntos que se requieren en cada cluster, al igual que el tamaño a emplearse en la visualización de los clusters mediante elipses de desviación estándar. En Crime Stat III a Spatial Statistics Program for the Analysis of Crime Incident Locations, Ned Levine & Associates the National Institute of Justice Washington, DC November 2004 Houston, tx. Traducido por Gaston Pezzuchi. MSc, GISP, CCA, Departamento de Planeamiento y Mapeo Criminal. pp 32 Policía Provincial de Buenos Aires. 2006.

En estas zonas se han superpuesto los sujetos sometidos a Control de Identidad durante el segundo semestre del año 2011 por la Brigada de Investigación Criminal Móvil, con el objeto de identificar sujetos que operan en estas zonas y detenerlos. Para observar el grado de efectividad de estos patrullajes, se aplicaron los seis indicadores construidos previamente, que se muestran en la siguiente tabla:

FIGURA 8 –

INDICADORES DE EFICIENCIA	ZONA CON PATRÓN	ZONA SIN PATRÓN
Promedio con antecedentes	41%	31%
Promedio Flagrancia	9%	0
Promedio Detenido	8%	6%

Si se observan los 6 indicadores propuestos, se detecta, primero, que las zonas con patrón delictual conocido poseen un 10% más de personas con antecedentes, que en zonas sin patrón delictual. Luego, en las zonas de patrón delictual conocido hay un promedio de 9% de detenidos en flagrancia, mientras que la zona sin patrón delictual no hay registros. En tercer lugar, se pudo observar que en las zonas con patrón delictual existe un 2% más de personas detenidas por órdenes de aprehensión pendiente que en zonas sin patrón delictual.

6. Beneficios y alcance del proyecto

Esta metodología permitió el esclarecimiento de casos policiales y la intervención planificada en el territorio, ya que al relacionar casos de imputados conocidos con casos con imputados desconocidos, las instituciones ligadas a la persecución penal pueden trabajar de forma metódica y sistematizada los archivos provisionales, aumentando la judicialización y disminuyendo la impunidad.

Entre los beneficiarios directos de la metodología están las propias policías, ya que aumenta su eficiencia y eficacia de los procedimientos al focalizar los recursos en las personas y lugares específicos donde ocurren los ilícitos. Además, generó eficiencia en la gestión de recursos policiales (humanos e infraestructura), ya que al focalizarlos en el territorio, el gasto se localiza donde están ocurriendo los delitos y al relacionar sujetos con ilícitos se focalizan los patrones de búsqueda.

Otro actor que se beneficia con la metodología es el Mi-

nisterio Público, ya que se genera un proceso de interacción entre instituciones que se movilizan en función del trabajo con archivos provisionales, los que pueden ser desarchivados y aclarados, aumentando el nivel de judicialización.

En cuanto a los beneficios indirectos, aun cuando no ha sido demostrado todavía, es posible intuir que esta metodología permite mejorar la eficiencia de las diferentes instituciones, ya que potencia la interacción entre ellas en un intercambio de información y resultados que posibilita la retroalimentación entre los diferentes componentes del sistema.

Otro beneficiario de esta metodología es la Sociedad Civil: ésta se beneficia ya que aumentan los casos con imputado conocido, disminuyendo los niveles de anonimato de los infractores de la ley y de inseguridad. A lo anterior se agrega el comercio en el sector. El comercio aumenta los niveles de seguridad al identificar a infractores de la ley, los que al salir del anonimato pueden ser identificados y relacionados con otros hechos delictuales.

7. Principales problemas enfrentados

Es importante continuar con la interacción de diferentes instituciones públicas para el intercambio de información. Para esto se requiere que los diferentes cuerpos directivos de las diferentes instituciones encargadas de aplicar la ley, sigan comprometidas con el concepto de análisis, esto supone además organizaciones demandantes de análisis criminal y personal entrenado de manera formal en técnicas de análisis criminal (Tudela, 2010).

De esta forma se potenciará la creación de lugares de aprendizaje colectivo, que posibiliten la mejora de los flujos de comunicación e información entre instituciones, además de la formación de metodologías innovadoras y acordes a la realidad específica de la subcultura delictual en América Latina y en 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 de la aplicación de la ley.

Es necesaria a su vez, la sistematización en bases de datos institucionales que permita enfocar el gasto de recursos

analíticos en la búsqueda de relaciones y patrones en los datos, para su entrega en forma oportuna, más que en la normalización de ellas, de manera de transformarla en conocimiento explícito, a través del análisis, para facilitar la comunicación entre productores internos y externos a la institución.

El análisis constituye un área central para la toma de decisiones de los directivos de la organización. En este sentido, el análisis criminal como producto debe ser confiable y “seducir” a los tomadores de decisiones, tanto en la propia policía, como en organismos externos a ella y que influyen en que ésta sea realmente efectiva.

8. Factores determinantes para el análisis delictual

Sin duda un aspecto relevante es el rol del analista y del análisis en el modelo de gestión policial. ¿Cómo participan los beneficiarios y los analistas en las distintas etapas del proyecto?

En el primer caso, los beneficiarios comparten sus bases de datos entre los diversos organismos y estructuran procesos de ingreso de información en sistemas computacionales estandarizados para facilitar su posterior análisis.

En relación a los analistas, se detectan 4 factores relevantes:

- Generan acercamientos entre instituciones. Uno de los elementos principales es la interrelación entre diferentes instituciones encargadas de la aplicación de la Ley para acoplar sus estructuras en función de la recepción de diferentes datos.
- También estructuran y compatibilizan bases de datos, ya que éstas tienen diferentes estructuras y lenguajes que complejizan su interrelación.
- Identifican patrones criminales. Logran la comprensión de relaciones internas existentes en los datos para la focalización de los recursos policiales a través de la correlación de datos.
- Comunican resultados. Un elemento central en la labor de todos los analistas es la coordinación con sus unidades internas para la entrega oportuna y pertinente de los análisis efectuados.

Estos procedimientos son fundamentales para que la labor policial cumpla con uno de sus objetivos principales, el cual es utilizar el análisis criminal para tomar decisiones que faciliten la reducción y prevención del crimen y la distribución racional de los recursos policiales (Ratcliffe, 2008).

Tudela, Patricio (2010), El rol del análisis delictual en las estrategias de reducción del delito: COP, POP e ILP, en el Primer Congreso Internacional de Criminología: Una mirada hacia los fenómenos emergentes. En http://www.pazciudadana.cl/publs_interior.php?idPublicacion=232

Vargas, Juan Enrique (2010). Desafíos Actuales del Ministerio Público Chileno. En: Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Fundación Paz Ciudadana y Asociación de Analistas Delictuales (IACA), Santiago.

PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL REGIÓN DEL BÍO BÍO: CASO COMUNA
DE CORONEL, CHILE

Julio Contardo¹

1. Contexto y necesidad de análisis delictual

El Ministerio Público es una institución fundamental en la estructura cívica del país y es actor principal de la Reforma Procesal Penal, donde junto a sus organismos colaboradores, debe afrontar el fenómeno de una problemática delictual compleja en la fase investigativa, influida por diversas variables que requieren ser abordadas de manera sistémica. Dado lo anterior, se requieren alternativas que acentúen una mirada integradora y global de los problemas que la persecución penal acarrea y que deben afrontar las Fiscalías Locales en su labor diaria.

De otra mano, en el desarrollo de las indagaciones que realizan los Fiscales no se asegura la debida interrelación con otras instituciones u organizaciones que se identifican como valiosas; entre ellas, las distintas formas de comunidad organizada y los organismos públicos relacionados.

Debemos considerar que si bien, los indicadores de gestión del trabajo investigativo de los fiscales son positivos, el mejoramiento continuo de los procesos es un valor inspirador institucional, lo que llevado al enfoque que impulsa este Proyecto, alentará la búsqueda de mayor excelencia en los resultados a nivel regional, un mejor acercamiento a la comunidad y más coordinación interinstitucional; todo esto, enmarcado en los lineamientos estratégicos nacionales del Ministerio Público.

Asumiendo el rol que a la Fiscalía de Chile le compete en orden a ejercer el liderazgo en determinar nuevas estrategias de persecución delictual, y teniendo especialmente presentes, las discusiones a nivel nacional en orden al aumento de delitos en contra de la propiedad y el aumento de la sensación de inseguridad por parte de la comunidad, la Fiscalía Regional del Bío Bío dispuso de una revisión y análisis de los ingresos de casos en la Fiscalía Local

1- Fiscalía Regional del Bío Bío, Chile. Email: jcontardo@minpublico.cl

de Coronel, específicamente, en el sector residencial correspondiente a la Jurisdicción de la Tenencia Lagunillas de Carabineros de Chile de esa Comuna, por delitos de robo con violencia e intimidación y con fuerza en lugar habitado o destinados a la habitación. Producto de dicho análisis, y tomando como período de observación el que medió entre los meses de julio y agosto de 2011, se determinó que la incidencia de estos últimos delitos es significativa, arrojando un total de 38 denuncias por ilícitos perpetrados en domicilios de la referida jurisdicción, casos que, en su gran mayoría, terminaron su tramitación por archivo provisional, lo que no representa una óptima respuesta al conflicto penal.

El análisis de esas denuncias evidenció además que, en su gran mayoría, estos ilícitos se cometieron durante el día (casas temporalmente sin moradores); que las medidas de resguardo adoptadas por las víctimas eran deficientes; que las mismas alteraban el sitio de suceso de manera previa al contacto con Carabineros; que por lo mismo, en esos sitios del suceso no se realizaron otras diligencias más allá de la mera recepción de la denuncia, con ausencia total de concurrencia de personal especializado; y que en el proceso de investigación no se involucraron otros organismos, especialmente la comunidad organizada, que podría haberlo hecho.

La incidencia en cifras, la falta de conocimiento de las víctimas respecto al procedimiento a seguir en caso de ser objeto de un robo, así como la precaria forma de investigar; unido a la ausencia de organismos comunitarios relacionados, llevó a que la mayoría de esos casos terminasen por decisiones facultativas del Ministerio Público, la mayor de las veces, incomprensibles para las víctimas y la comunidad, lo que provocó un aumento de la sensación de victimización y de inseguridad de parte de los vecinos del sector Lagunillas. Esto, finalmente, redundó en una errada y muchas veces injusta percepción del trabajo de la Fiscalía de Chile.

2. Bases Teórico-Conceptuales

Transcurridos más de 11 años desde la implementación en nuestro país de la Reforma Procesal Penal, no caben sino números azules en los balances que de tiempo en tiempo se acostumbra hacer de tal proceso. En efecto, se ha consolidado un sistema de justicia penal cercano a la gente, expedito, transparente y absolutamente legítimo, tanto en relación con el respeto de los derechos de los imputados y de las víctimas, y desde luego, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho.

En este contexto, el Ministerio Público definió durante el año 2009 su “carta de navegación” a través de un Plan Estratégico en el que se cimentaron cuatro lineamientos esenciales: el desarrollo de una persecución penal eficiente con altos estándares de calidad; el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, la mejora continua de la gestión administrativa y la protección a víctimas y testigos; líneas de acción acunadas en valores institucionales tales como probidad, transparencia, orientación a la excelencia, respeto, discreción, creatividad y trabajo en equipo.

Así, la calidad en la persecución penal eficiente implica orientar el esfuerzo institucional, optimizando los recursos asignados a la investigación de ilícitos que generan un mayor impacto en nuestra comunidad y que, en una buena medida, coinciden con altos índices de vulnerabilidad de los ofendidos por aquéllos; acentuando consecuentemente la labor en la búsqueda de nuevos enfoques en relación a la tramitación de esas investigaciones.

A nivel de Fiscalías Locales, este esfuerzo implica no sólo implementar procesos de trabajo en relación a la mayor o menor complejidad de los casos bajo instrucción, sino además, abordar determinadas realidades delictuales de nuestras comunidades a través de planes de persecución penal focalizados, dentro de un ámbito territorial específico y con objetivos claros y concretos. Implica abordarlo no sólo desde el punto de vista punitivo, sino además, teniendo en consideración el impacto que produce la actividad del Ministerio Público en la sociedad; sea coadyuvando en el restablecimiento de la paz social, sea generando las confianzas necesarias para la pronta denuncia de los ilícitos y para la participación de víctimas y testigos en el juicio oral adventum.

Para este fin, la Fiscalía Regional del Bío Bío, dentro de su plan de trabajo ha elaborado los Planes de Persecución Penal (PPP), que considera la implementación de seis iniciativas de este tipo (en fiscalías locales de Concepción, Los Ángeles, Chillán, Talcahuano, Coronel y Arauco) con los que busca, precisamente, innovar en la estrategia de persecución de determinados delitos de mayor relevancia. Esto a través de la introducción de diversos elementos de gestión, análisis delictual y coordinación que, sobre la base del estudio de los datos y la generación de información/conocimiento, junto a la integración de diferentes actores, sectores y disciplinas que participen de este proceso, permitan alcanzar los objetivos planteados en el proyecto, en términos de eficiencia en la persecución penal y calidad de los resultados, potenciando los términos judiciales por sobre los no judiciales.

Así, el proyecto de los PPP desarrollado incorpora enfoques de tipo estratégico y táctico, centrados en un buen diagnóstico, que incorporó las necesidades de los usuarios, necesidades criminógenas y -que con una nueva perspectiva- generó diferentes iniciativas que desarrollaron habilidades que posteriormente pueden ser replicables en diferentes sectores de la Región.

En los puntos siguientes de este artículo se hará mención a la experiencia desarrollada en la Fiscalía Local (FL) de Coronel, para ejemplificar cada etapa de los PPP.

3. Características del proyecto

En específico para el Plan de Persecución de la Comuna de Coronel, los objetivos son:

a) Objetivo general

Implementar un Plan de Persecución Penal Estratégica, focalizado en integrar a los distintos actores del sistema de persecución criminal y organizaciones de la comunidad en la labor investigativa de la FL de Coronel en el delito de robo con fuerza cometido en lugar habitado o destinado a la habitación. Esto, basado en el análisis de la información relacionada con dichos ilícitos, a fin de facilitar el diseño de cursos de acción concretos, fundamentados en antecedentes objetivos, mediante equipos de trabajo cohesionados e interinstitucionales, con participación activa de la comunidad y con una mayor capacidad de respuesta policial, facilitando así la obtención de la mayor cantidad de medios de prueba necesarios para sostener la acción penal en contra de los sujetos imputados por estos delitos.

Junto con ello, el resultado de dicha labor permitirá mejorar la percepción pública del trabajo desarrollado por la Fiscalía en la investigación de este tipo de delitos, los cuales generan una alta sensación de victimización e inseguridad, provocando además una mayor sensación de cercanía entre la Fiscalía y la comunidad.

b) Objetivos específicos

1. Optimizar los resultados de la persecución penal en delitos de alta connotación social:

- Obtener más y mejores medios de prueba necesarios para acusar y sostener la acción penal en contra de los sujetos imputados por estos delitos, hasta la instancia del juicio oral.

- Instalar una base de información y capacidad de análisis específica sobre la realidad delictual de la jurisdicción local.
- Mejorar los tiempos de reacción ante este tipo de delitos.
- Mejorar la forma de investigar este tipo de delitos (conurrencia de Sección de Investigaciones Policiales, SIP, de Carabineros).

2. Potenciar la coordinación interinstitucional:

- Creación de equipos policiales de investigación, dependientes de Carabineros de Chile (SIP y Cuadrante 3).
- Programa de reuniones de coordinación con Oficina de Seguridad Pública y Municipalidad.

3. Relación con la comunidad y los medios de comunicación social:

- Creación y programación de reuniones de trabajo con juntas de vecinos y mesas de trabajo.
- Realizar difusión a través de los medios de comunicación social del plan y del trabajo realizado con la comunidad y las instituciones, posicionando con ello la labor desarrollada por la Fiscalía ante toda la comunidad.

c) Metas del Proyecto

- Mejorar el aporte de la comunidad en la obtención de medios de prueba para la investigación.
- Cumplimiento de los objetivos específicos planteados en el punto 1.
- Reducción del número de denuncias asociadas al delito objeto del Plan de Persecución.
- Identificar y desbaratar bandas delictuales que operen en el sector.

d) Indicadores del Proyecto

- Mejorar aporte de la comunidad en la obtención de medios de prueba para la investigación ≥ 1 caso.
- Cumplimiento de los objetivos específicos planteados en el punto 1 $\geq 90\%$.
- Identificar y desbaratar bandas delictuales que operen en el sector ≥ 1 .
- Reducción del número de denuncias asociadas al delito objeto del Plan de Persecución $\geq 20\%$.

4. Modelo de gestión de información y herramientas utilizadas

El modelo de gestión de información utilizada en el proyecto identifica tres instancias principales:

- Identificación de las fuentes de información/datos.
- Herramientas para la interpretación de información/datos.
- Actividades de comunicación para el intercambio y difusión de la información.

Las fuentes de datos utilizadas para el análisis y resultados del proyecto son:

- **Los registros o denuncias de delitos:** los registros de las denuncias recibidas permitieron obtener antecedentes en dos etapas. Inicialmente facilitaron la elaboración del diagnóstico ya que entregaban información sobre factores como la identificación del tipo de delito a abordar, la zona geográfica contemplada en el alcance, entre otros. Posteriormente, en una etapa más avanzada del proyecto, el análisis de los datos registrados permitió relacionar antecedentes y confirmar/rechazar hipótesis que surgían durante el proceso de investigación y análisis delictivo.
- **Las aprehensiones:** fundamentalmente en casos flagrantes, la detención de imputados entregó antecedentes claves para relacionar hechos y participantes en diferentes delitos, permitiendo identificar la presencia de bandas que operaban en el sector.²

Para la interpretación de los datos, se utilizan fundamentalmente tasas y medidas de tendencia central, como el rango:

- **El rango:** 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.
- **Las tasas:** para identificar proporciones de algunas variables sobre otras asociadas a la ocurrencia de los delitos y confirmar/descartar hipótesis investigativas o de análisis delictual. Ejemplo; vías de ingreso a domicilios, presencia de moradores, entre otros.

Las instancias de comunicación y difusión incorporan la sistematización de reuniones con instituciones y/u organizaciones que participan del proyecto, ya sea en el ámbito interno o externo. En este contexto, se agrupan en beneficiarios y analistas.

La forma de participación de los beneficiarios y analistas del presente proyecto se resumen en:

a) Los beneficiarios:

- A través de reuniones de coordinación y actividades concertadas entre vecinos, por medio de las cuales tuvieron acceso directo a la Fiscalía de Chile y a información relacionada con el sistema de persecución penal, como así también sobre sus derechos y obligaciones como actores del sistema, ya sea en calidad de víctimas o testigos de delitos.
- Aportando información relevante como suministro para las investigaciones, estrechando las vías de comunicación con la Fiscalía Local de Coronel, instancia que a lo largo de la implementación del proyecto cobró una especial relevancia y significación en cuanto a su participación en el sistema de persecución criminal.
- Incorporando en su diario vivir prácticas que mejoran sus condiciones de seguridad, mejorando su coordinación con la labor realizada por Carabineros y la Oficina de Seguridad de la Municipalidad de Coronel.
- Participando de Actividades de capacitación y sensibilización sobre esta materia, que permitieron mejorar la sensación de seguridad en el sector y que los habitantes del sector se transformaran en protagonistas directos de la protección de sus bienes y de los de sus vecinos.

b) Los analistas:

- Asistiendo a las diversas reuniones generadas durante el transcurso del proyecto a fin de entregar, recopilar y adquirir nuevas miradas para el análisis de información.
- Seguimiento permanente de las denuncias ingresadas con el fin identificar el modus operandi y optimizar los procesos internos asociados a delitos similares (por ejemplo, asignación de causas).
- Reuniones internas de capacitación y sensibiliza-

2- Ver anexos: 1, 2, 3, 6.

ción sobre esta materia.

- Estudio de la información aportada por la comunidad, para incorporar antecedentes relevantes a las estrategias de investigación penal.
- Informando a la comunidad sobre avances y resultados del trabajo conjunto.
- Orientando a la Fiscalía Local de Coronel en relación al logro de los objetivos planteados en el proyecto, la evolución de los procesos investigativos y sus implicancias tanto en la dirección del trabajo policial como en las instancias judiciales derivadas de de cada una de las causas.

Desarrollo de la metodología durante el proyecto³

En una primera etapa, que se extendió durante las últimas dos semanas de agosto, el Plan contempló la recopilación y análisis de las denuncias por robo en lugar habitado o destinado a la habitación, recibidas desde julio de 2011 hasta el 31 de agosto de 2011, correspondientes al sector de Lagunillas de la comuna de Coronel, que por su alto número e incidencia, afectaba a los vecinos de dicho sector. El estudio arrojó un total de 38 denuncias por el delito de robo en lugar habitado, equivalente a 38 domicilios, 38 familias afectadas por este tipo de delitos en el lugar en sólo 60 días, situación que generaba una alta sensación de inseguridad entre las víctimas y las organizaciones vecinales del sector.

La recopilación de estos antecedentes⁴, basados en los partes policiales emanados de las unidades policiales situadas en la jurisdicción; es decir, la Tenencia Lagunillas, implicó agrupar todas las causas, tras lo cual se realizó un proceso de análisis de las denuncias, con el objeto de definir factores y antecedentes de interés investigativo que permitieran establecer patrones e información relevante de la acción delictual, entre los cuales se consideraron:

- Ubicación geográfica de las viviendas afectadas.
- Los horarios de comisión de los delitos.
- Las vías de acceso utilizadas para ingresar a los domicilios.
- El tipo y cantidad de especies robadas.
- La presencia de moradores en los inmuebles al momento de comisión de los delitos.

Lo anterior contempló una preparación del personal asociado al análisis de información sobre la ejecución del proyecto, tanto en el análisis de datos, como en la relación con otras instituciones. La información obtenida permitió precisar, entre otros antecedentes, que la gran mayoría de los ilícitos se cometió durante el día, como así también que la principal vía de ingreso a las viviendas era la puerta o ventanas ubicadas en el frontis de los inmuebles.

Estos antecedentes fueron analizados, además, con las jefaturas y personal de la Sección de Investigación Policial (SIP), de la Tenencia de Carabineros de Lagunillas, con quienes se programó un calendario de reuniones con el objeto de procesar esta información y cruzar datos sobre personas sospechosas de cometer estos delitos.

En esta fase del proyecto también se realizaron dos visitas en terreno a la jurisdicción contemplada en el Plan, en las cuales se conocieron las inquietudes de vecinos y comerciantes del lugar, como así también de la efectiva presencia y capacidad de respuesta de la policía ante la comisión de delitos.

En una segunda etapa, que se extendió entre los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2011, comenzó el proceso de implementación operativa del plan, en el marco del cual se coordinó una reprogramación de los sistemas de vigilancia del personal uniformado y de la SIP de la Tenencia de Lagunillas, de acuerdo a los horarios y sectores ya determinados como factores comunes de la comisión de delitos en el sector.

Este trabajo permitió la detención por flagrancia de un importante número de sujetos⁵, con especial énfasis en el mes de septiembre, los que fueron sorprendidos por personal de Carabineros perpetrando ilícitos de robo en lugar habitado en distintos puntos del sector Lagunillas. Entre ellos figuran cuatro sujetos que formaban parte de una banda de delincuentes con amplio prontuario, provenientes de otras comunas y que se movilizaban en un vehículo robado, como así también otros dos sujetos integrantes de una conocida pandilla de la comuna de Coronel, entre ellos un menor de 17 años de edad, implicado en diversos delitos.

De acuerdo con la planificación realizada⁶, la labor policial fue monitoreada por la Fiscalía Local en reuniones

3- Ver anexo 4.

4- Ver anexos 1 y 2.

5- Ver anexo 6.

6- Ver anexo 4.

de coordinación desarrolladas cada 15 días, en las cuales se analizaron los avances obtenidos y la recopilación de información relacionada con los imputados, eventuales receptores de especies robadas y otros antecedentes de interés investigativo.

En el marco de esta segunda etapa, además, se dio inicio al calendario programado de reuniones con representantes de las organizaciones vecinales del sector Lagunillas y de la Oficina de Seguridad de la Municipalidad de Coronel, la primera de las cuales tuvo lugar el 4 de octubre en la sede vecinal de la Junta de Vecinos N° 23 y contó con la participación de alrededor de 40 dirigentes vecinales. En el encuentro, se anunció a los dirigentes los resultados obtenidos y la necesidad de contar con su participación para mejorar la vigilancia y el trabajo preventivo realizado por Carabineros, institución que reforzó su personal y cantidad de vehículos destinados al sector. Estas reuniones se realizaron en forma mensual, programadas para la última semana de los meses de octubre, noviembre y diciembre, con el objeto de mantener a los vecinos informados sobre el trabajo realizado por la Fiscalía y la policía (Carabineros), y recoger a su vez, las inquietudes de la comunidad.

En estas actividades se contó con la estrecha colaboración de la Oficina de Seguridad de la Municipalidad de Coronel, quien coordinó las convocatorias y la logística necesaria para estas reuniones. El Municipio, además, entregó aparatos de radio, conectados directamente a la frecuencia de Carabineros, a dirigentes de organizaciones vecinales que participaron activamente en la ejecución y difusión del proyecto, agilizando con ello la comunicación entre vecinos y policía ante la comisión de algún ilícito.

En el marco de estas reuniones, además, se realizaron charlas por parte de la Fiscalía Local de Coronel sobre diversos aspectos de interés planteados por los propios vecinos, como las medidas de protección para víctimas y testigos, junto con charlas sobre el marco jurídico de la legítima defensa y otras áreas de la justicia penal. En este período, además, se realizaron nuevas visitas a terreno, en las cuales la Fiscalía de Coronel monitoreó los avances del plan, la efectividad de la presencia policial y la percepción de los vecinos sobre los resultados del proyecto.

Por otra parte, la Fiscalía de Coronel desarrolló una serie de actividades de interacción con diversos medios de comunicación social de la zona, ante los cuales se dieron a conocer los objetivos del plan, los resultados obtenidos

hasta el momento y la importancia de contar con el apoyo de la comunidad para lograr el éxito de la iniciativa.

La tercera etapa, prevista para el mes de diciembre, consideró la revisión definitiva de los antecedentes obtenidos en el proceso y la definición de las decisiones judiciales a seguir en las causas sostenidas contra los imputados vinculados a la comisión de delitos en el sector. En virtud de lo anterior, se realizaron las últimas reuniones de coordinación con los equipos policiales que trabajaron en el proyecto, definiendo los medios de prueba y antecedentes definitivos recopilados a lo largo del proceso. Se evacuó y analizó el último informe elaborado por la SIP de la Tenencia Lagunillas, en base al cual se adoptaron las siguientes resoluciones judiciales:

1. Se formalizó investigación en contra de sujetos que, no habiendo sido detenidos en flagrancia, pudieron ser identificados como partícipes en los ilícitos denunciados, gracias a la labor de sensibilización de la comunidad en conjunto al trabajo sistemático y coordinado con la policía y los vecinos.
2. Se cerraron las investigaciones que se iniciaron con las detenciones flagrantes referidas en la etapa 2, y, luego de evaluados jurídicamente los hechos, se presentó acusación en contra de los sujetos en calidad de autores de delitos de robo con fuerza cometido en lugar habitado o destinado a la habitación, en grado de consumados.
3. Las sanciones penales solicitadas al tribunal variaron según la condición de edad del autor (por existir regímenes sancionatorios distintos), y según concurrían una o más circunstancias modificatorias de responsabilidad criminal.

FIGURA 1 – PENAS SOLICITADAS EN CAUSAS

NOMBRE IMPUTADO	PENA SOLICITADA
Nicolás XXXXXXXXX	2 años de Presidio Menor en su grado medio.
Cristóbal XXXXXXXXX	5 años y un día de Presidio Mayor en su grado mínimo.
Víctor XXXXXXXXX	8 años de Presidio Mayor en su grado mínimo.
Roberto XXXXXXXXX	8 años de Presidio Mayor en su grado mínimo.
Leonardo XXXXXXXXX	5 años de Régimen cerrado de Internación.
Francisco XXXXXXXXX	5 años y un día de Presidio Mayor en su grado mínimo.
Leonardo XXXXXXXXX	5 años y un día de Régimen Cerrado de Internación.
Anyelo XXXXXXXXX	10 años de Presidio Mayor en su grado mínimo.
Víctor XXXXXXXXX	10 años de Presidio Mayor en su grado mínimo.
Francisco XXXXXXXXX	10 años de Presidio Mayor en su grado mínimo.
Juan XXXXXXXXX	10 años de Presidio Mayor en su grado mínimo.

Fuente: Elaboración Propia

5. Beneficios y alcance del proyecto

Los beneficios y beneficiarios del proyecto se agrupan en directos e indirectos, de la siguiente forma:

Beneficios directos:

- Establecimiento de un plan de trabajo integrado y focalizado con Carabineros en relación a este proyecto.
- Identificación de imputados y desarticulación de bandas organizadas.
- Establecimiento de un canal de comunicación permanente con la comunidad organizada.
- Mayor coordinación con organismos relacionados en la problemática delictual.
- Mayor preparación de las personas que participan en el análisis, observación y persecución de los delitos.

Beneficios indirectos:

- Mayor conocimiento por parte de la comunidad de los roles de los diferentes actores que participan en la problemática delictual abordada en el proyecto.
- Mayor cercanía de la Fiscalía de Chile con la Comunidad.
- Menor número de denuncias de los delitos asociados al proyecto.

Beneficiarios directos:

- Comunidad directa y personas que participan en la ejecución del proyecto.
- Fiscalía de Chile, al lograr mayor cercanía y posicionamiento en la comunidad.

Beneficiarios indirectos:

- Personas que participan en los proyectos de análisis (capacitación participación en actividades distintas a las rutinarias).
- Organismos que participan en el proceso de persecución del delito (menos delitos, menor carga de trabajo y mayor tiempo para dedicarse a otros proyectos).
- Otras comunidades de la región, por la opción de replicar esta iniciativa.

6. Principales problemas enfrentados

Los principales problemas y obstáculos presentados durante la ejecución de esta iniciativa dicen relación con:

- **Significativo desconocimiento de la comunidad focalizada sobre el rol de la Fiscalía**, que implicó un proceso de educación previo hacia los vecinos sobre la función y misión de la Fiscalía de Chile, como así también sobre las características y procedimientos derivados del proceso de persecución penal, los tipos de delitos, las instancias de denuncia, el rol de la víctima y testigos y diversos aspectos relacionados con el sistema de justicia penal, la actuación de las policías y los tribunales de justicia.
- **Escepticismo de parte de la comunidad** respecto de la propuesta de realizar un trabajo integrado para enfrentar los delitos, ya que se detectó un alto grado de incredulidad frente a la implementación de planes o proyectos relacionados con el ámbito de la seguridad ciudadana. Este problema se revirtió por parte

de la Fiscalía al dar cumplimiento a cada uno de los objetivos y actividades que fueron contemplados en el diseño del proyecto. Dichas gestiones fueron informadas en forma transparente y clara a las organizaciones vecinales del sector, que pudieron apreciar en terreno los avances y resultados del plan, como la detención de delincuentes conocidos entre la comunidad, la mayor presencia policial y una evidente mejora en la capacidad de respuesta de Carabineros, la entrega de equipos de radio por parte de vecinos y la difusión del trabajo conjunto a través de los medios de comunicación social de la zona.

7. Factores determinantes para el análisis delictual

Entre los procesos relevantes que, a través de esta propuesta, se identifican como claves para el análisis criminal son:

- **Identificar la necesidad de innovar en materias de análisis delictual:** en un escenario que arroja resultados positivos en el marco de la implementación de la Reforma Procesal Penal, sumado a un aumento en la carga laboral presente en la institución, la introducción de nuevos enfoques de investigación delictual puede encontrar resistencia al interior de la organización, al no existir experiencias similares previas que garanticen mejores resultados, menor carga laboral que la existente sin este tipo de iniciativa.
- **La transformación del análisis criminal como una actividad multidisciplinaria:** la investigación de los delitos está centralizada en el rol del Fiscal. No obstante, la evolución de los delitos requieren que el enfoque analítico incorpore a profesionales de otras disciplinas que permitan la generación de conocimiento para enfrentar de manera más eficiente y eficaz la realidad delictual.
- **Identificar el tipo de análisis adecuado:** según el contexto e información disponible, no resulta trivial la metodología de análisis a utilizar, a fin de evitar omisiones que pueden afectar las hipótesis o resultados obtenidos en una actividad de análisis criminal.
- **Capacitación en técnicas de análisis de información:** La preparación en estas materias puede carecer de toda prioridad frente a otras temáticas, como por

ejemplo jurídicas, si no existe una visión institucional que impulse el desarrollo de este tipo de enfoques y asigne los recursos pertinentes para ello.

- Involucramiento de todas las instituciones/organizaciones: el establecimiento de objetivos comunes entre las diversas instituciones y comunidad organizada que se ven involucradas en la problemática delictual puede ser una labor compleja, por motivos de intereses, percepciones, información y/o conocimiento que cada una de ellas presente sobre este tipo de proyectos.

8. Proceso de evaluación y resultados

Los principales resultados obtenidos con la implementación de esta iniciativa se resumen en:

- Identificación del modus operandi utilizado por los imputados para cometer estos delitos, los que en su mayoría eran perpetrados durante el día (70,3%), aprovechando la ausencia de moradores (73,0 %), donde el ingreso al domicilio se efectuaba por medio de fractura o forzamiento de una ventana (78,4%), generalmente del frontis de los inmuebles que carecían de protecciones; que solamente en un 10,8% de los casos el ingreso fue por forzamiento de una puerta de acceso; las especies sustraídas eran principalmente joyas, artefactos electrónicos, ropas, etc.⁷
- Hasta antes de la aplicación del proyecto (julio-agosto 2011), se registraba un promedio mensual de 19 denuncias por el delito de robo en lugar habitado, en el sector Lagunillas. Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre se rebajó a 13, 10 y 10, respectivamente, la cantidad de ilícitos denunciados en el lugar; con un promedio de 11 denuncias mensuales, lo que implica una disminución en promedio de 42,1% en la comisión de estos delitos, en apenas tres meses de aplicación del proyecto.⁸
- Obtención de medios de prueba idóneos para resolución del caso.
- Tiempos de respuesta óptimos a la situación delictual abordada.
- Se logró detener y privar de libertad a un total de 11

7- Ver anexo 3.

8- Ver anexo 5.

imputados (tres de ellos menores de edad) quienes arriesgan penas que van desde los 5 años y un día a 10 años de privación de libertad.

- Se desbarató a dos importantes bandas delictuales dedicadas a cometer estos ilícitos en el sector, compuestas por imputados de alta peligrosidad y con condenas por delitos graves.
- Se logró la detención de un peligroso delincuente menor de edad apodado “el Visera”, a quien se investiga su participación en varios hechos delictuales que han afectado a vecinos del sector.
- A la fecha, de las 11 acusaciones presentadas, 9 ya han sido objeto de Juicio Oral, obteniéndose 6 sentencias condenatorias, 3 sentencias absolutorias, y restando aún dos Juicios Orales por realizarse.

9. Bibliografía

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2005). Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina.

Fiscalía Nacional del Ministerio Público de Chile (2009). Plan Estratégico Ministerio Público 2009-2015.

Fundación Paz Ciudadana (2010). Análisis Delictual: Enfoque y Metodología para la Reducción del Delito.

Ministerio de Justicia de Chile y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ (2004). Avance en la Implementación de la Reforma Procesal Penal en los Países Latinoamericanos.

Ministerio de Justicia de Chile (2010). A 10 Años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema.

Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ (2003). Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena desde la Perspectiva del Sistema Alemán.

ANEXOS

Anexo 1:

REGISTRO DE DENUNCIAS RECIBIDAS DURANTE PERIODO DE ANÁLISIS

Nº	FECHA	VÍCTIMA	DIRECCIÓN
1	04-07-2011	Vanesa XXXXX	Rodrigo de Quiroga, Lagunillas Norte.
2	04-07-2011	Eleodoro XXXXX	Los Canelos, Lagunillas 3.
3	06-07-2011	Samuel XXXXX	Los Avellanos, Lagunillas 2
4	08-07-2011	Gisella XXXXX	Los Raulíes, Lagunillas Norte.
5	10-07-2011	Bernabé XXXXX	Los Pinos, Lagunillas 2
6	11-07-2011	Abraham XXXXX	Los Avellanos, Lagunillas 3
7	14-07-2011	Marco XXXXX	Juan Francisco Fresno, Lagunillas Norte.
8	15-07-2010	José XXXXX	Bernardo Hurault, Lagunillas Norte.
9	15-07-2011	Manuel XXXXX	Los Lleques, Lagunillas Dos.
10	16-07-2011	Juan XXXXX	Padre Alberto Hurtado, Lagunillas Norte.
11	17-07-2011	Alexis XXXXX	Bernardo Hurault, Lagunillas Norte.
12	17-07-2011	Ricardo XXXXX	Maestranza Calle Océano Pacífico, Parque Industrial.
13	18-07-2011	Miriam XXXXX	Rodrigo de Quiroga, Lagunillas Norte.
14	17-07-2011	Nemesio XXXXX	Poeta Romero, población Eduardo Frei.
15	18-07-2011	Greisy XXXXX	Federico Schwager, población Escuadrón Norte.
16	19-07-2011	Pedro XXXXX	Los Pinos, Lagunillas 2
17	20-07-2011	Mónica XXXXX	Los Copihues, Lagunillas 1
18	28-07-2011	Cristina XXXXX	Los Álamos, Lagunillas 3
19	29-07-2011	Ítalo XXXXX	Hernando de Magallanes, Lagunillas Norte.
20	29-07-2011	Estrella XXXXX	Cardenal Raúl Silva Henríquez. Lagunillas Norte.
21	29-07-2011	Juan XXXXX	Pasaje Lahuán, población Gabriela Mistral.
22	28-07-2011	María XXXXX	Blanco Encalada, Lagunillas Norte.
23	01-08-2011	Juan XXXXX, Maestranza Imaqtec.	Calle Los Ingenieros, SM.
24	04-08-2011	John XXXXX	Alberto Hurtado, Lagunillas 3
25	06-08-2011	René XXXXX	Los Pinos, Lagunillas 1
26	13-08-2011	Roberto XXXXX	Bernardo Hurault, Lagunillas Norte.v
27	07-08-2011	Yerka XXXXX	Cardenal Raúl Silva Henríquez, Lagunillas Norte.
28	09-08-2011	Marcia XXXXX	Los Pinos, Lagunillas 2
29	03-08-2011	Alison XXXXX	La Araucana, Villa La Posada.
30	12-08-2011	Graciela XXXXX	Los Sauces, Lagunillas 3
31	21-08-2011	Eleodoro XXXXX	Los Canelos, Lagunillas 3
32	19-08-2011	María XXXXX	Carlos Oviedo, Lagunillas Norte.
33	19-08-2011	Luciana XXXXX	Avenida Costanera, Lagunillas 2
34	19-08-2011	Dafner XXXXX	Cardenal Silva Henríquez, Lagunillas Norte.
35	17-08-2011	Alejandro XXXXX	Los Temus, Lagunillas 3
36	15-08-2011	Jimmy XXXXX	Padre Alberto Hurtado, Lagunillas Norte.
37	11-08-2011	Loida XXXXX	Adrián Pérez, población Eduardo Frei.
38	11-08-2011	María XXXXX	Los Bellotos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), Fiscalía de Chile.

Anexo 2:

OBTENCIÓN DE DATOS DESDE LOS REGISTROS O DENUNCIAS DE DELITOS

N°	FECHA	VÍCTIMA	DIRECCIÓN	MODUS OPERANDI	ESPECIES
1	04-07-2011	Vanesa XXXXX	Rodrigo de Quiroga, Lagunillas Norte	- 03 horas, SM. - Forzaron ventana del frontis del inmueble.	- 01 Notebook PB rojo. - 01 Cartera negra, documentos, - Licencia de conducir, - 01 Copia de llave Hyundai Accent, - 01 Chequera Banco de Chile. - Cédula de cónyuge. - Avalúo \$ 500 mil.
2	04-07-2011	Eleodoro XXXXX	Los Canelos, Lagunillas 3	- 23 horas. SM. - Fractura ventana frontis y escalamiento de pandereta.	- 01 Bicicleta Oxford azul. - 01 Cilindro de gas 15 kilos, Lipigas. - Avalúo \$ 70 mil.
3	06-07-2011	Samuel XXXXX	Los Avellanos, Lagunillas 2	- Entre 14:30 y 23 hrs, SM. - Escalan reja y portón e ingresan por ventana a dormitorio.	- 01 casaca de cuero Americanino. - 01 gargantilla de oro. - 01 notebook Toshiba negro. - 01 módem MoviStar- - 75 mi pesos en efectivo. - Avalúo: \$400 mil.
4	08-07-2011	Gisella XXXXX	Los Raulíes, Lagunillas Norte	- Entre 15 y 21 horas, SM. - Escalan pandereta y fracturan ventana de cocina.	- 14 cadenas y pulseras de oro. - 01 Play Station Sony. - 550 mil pesos. - Avalúo: \$ 3.000.000
5	10-07-2011	Bernabé XXXXX	Los Pinos, Lagunillas 2	- Entre 14 y 19:30 hrs. SM. - Escalan pandereta posterior, acceden por puerta cocina, sin llave.	- \$900 mil en efectivo. - 01 revólver Rossi .32 - Avalúo: \$1.500.000.
6	11-07-2011	Abraham XXXXX	Los Avellanos, Lagunillas 3	- Entre 22 y 22:30 hrs, SM. - Escalan pandereta posterior y abren puerta cocina.	- 01 notebook Toshiba. - 01 notebook Acer rosado. - 01 bolso azul. - \$200 mil en efectivo. - 01 cámara de video. - 01 chequera BancoEstado. - Avalúo: \$1.000.000.
7	14-07-2011	Marco XXXXX	Juan Francisco Fresno, Lagunillas Norte.	- 01 hrs, con moradores. - Ingresan por ventana frontis, acceden a living.	- Tarjetas, documentos y dinero en efectivo que tenía en billetera. - Avalúo: \$60 mil.
8	15-07-2010	José XXXXX	Bernardo Hurault, Lagunillas Norte	- Entre 23 y 07 horas. - Escalan cerco perimetral y forzaron ventana de aluminio, acceden a living.	- 01 notebook negro. - \$ 50 mil en efectivo. - Avalúo: \$600 mil.
9	15-07-2011	Manuel XXXXX	Los Lleuques, Lagunillas Dos	- Entre 09 y 13 horas. - Sujeto de gorro rojo y bolsa de feria con logo de pesquera El Golfo. - Testigo vecina. - Escalan cerco y fracturan vidrio de cocina.	- Jeans y casacas. - Avalúo: \$100.000 en efectivo.
10	16-07-2011	Juan XXXXX	Padre Alberto Hurtado, Lagunillas Norte.	- Entre 23 y 04:40 hrs, con moradores. - Fuerzan ventana de frontis del inmueble, acceso al living.	- 01 notebook PB burdeo. - 01 Casaca NorthFace. - Avalúo: \$300.000.
11	17-07-2011	Alexis XXXXX	Bernardo Hurault, Lagunillas Norte	- Entre 12 y 20:30 hrs SM. - Escalan muro poniente y fracturan ventana cocina.	- 02 cámaras de video Sony, color gris. - 01 Cadena amarilla con broche. - Avalúo: \$650.000
12	17-07-2011	Ricardo XXXXX	Maestranza	- Sujetos saltan pandereta e ingresan a bodega.	- 01 cierra circular Makita y herramientas.

Nº	FECHA	VÍCTIMA	DIRECCIÓN	MODUS OPERANDI	ESPECIES
13	18-07-2011	Miriam XXXXX	Rodrigo de Quiroga, Lagunillas Norte.	- 02 horas, con moradores. - Sujetos saltan cerco y forzaron ventana del frontis, accediendo a living.	- 01 cartera cuero negra. - Documentos y diez mil pesos en efectivo. - Avalúo: \$30 mil.
14	17-07-2011	Nemesio XXXXX	Poeta Romero, pobl. Eduardo Frei	- Entre 16:30 y 20 hrs, con moradores. - Ingresaron por puerta principal, hasta dormitorio.	- 02 notebook marca HP negros. - 01 Cámara digital Vivitar negra. - Avalúo : \$1.000.000
15	18-07-2011	Greisy XXXXX	Federico Schwager, población Escuadrón Norte	- Entre 10 y 22 hrs, SM. - Fracturan ventana dormitorio interior. - Entre 00 y 06:30 hrs, con moradores.	- 01 TV plasma 32, Samsung. - 01 DVD RCA. - \$35 mil en efectivo. - Avalúo: \$525 mil.
16	19-07-2011	Pedro XXXXX	Los Pinos, Lagunillas 2	- Sujetos forzaron ventana y accedieron a living.	- 01 bicicleta Bianchi 26, color negro. - Avalúo: \$300.000
17	20-07-2011	Mónica XXXXX	Los Copihues, Lagunillas 1	- Entre 15 y 20 hrs, SM. - Saltaron cerco y abrieron ventana de dormitorio.	- 03 anillos, 07 pares de aros, 01 gargantilla y 01 pulsera
18	28-07-2011	Cristina XXXXX	Los Álamos, Lagunillas 3	- Entre 17:30 y 19:30 hrs, SM. - Saltan pandereta y forzaron ventana de dormitorio.	- \$180.00 en efectivo.
19	29-07-2011	Ítalo XXXXX	Hernando de Magallanes, Lagunillas Norte.	- Entre 17 y 22 hrs, SM. - Saltaron reja y quebraron vidrio del living.	- 01 LCD, marca AOC 22". - 01 joyero. - Avalúo: \$200.000
20	29-07-2011	Estrella XXXXX	Cardenal Raúl Silva Henríquez, Lagunillas Norte.	- Entre 16 y 21 hrs, SM. - Saltan reja y forzaron ventana de dormitorio con objeto contundente.	- 01 notebook Acer negro. - 01 cámara fotográfica Sony gris. - Avalúo: \$600.000
21	29-07-2011	Juan XXXXX	Pasaje Lahuán, pobl. Gabriela Mistral	- Entre 10 y 23:45, SM. - Saltaron reja y forzaron ventana living.	- 01 TV Daewoo negro, 29". - 01 equipo Pioneer plomo con 02 parlantes. - 01 lavadora Fensa blanca. - Avalúo: \$800.000
22	28-07-2011	María XXXXX	Blanco Encalada, Lagunillas Norte.	- Entre 23 y 18 hrs, SM. - Saltaron reja frontis y quebraron vidrio del living.	- 02 anillos de oro. - 01 par de aros. - 01 colgante de oro. - 01 par de lentes ópticos Ágata Ruiz de la Prada. - 01 cámara digital Sony. - Avalúo: \$800.000
23	01-08-2011	Juan XXXXX	Maestranza Imaqtec. Calle Los Ingenieros, SM.	- Entre 00 y 08 hrs, SM. - Forado en pandereta posterior, forzaron plancha de zinc y candado de contenedor.	- 12 galleteras. - 07 máquinas de soldar. - 01 taladro Hilti. - 01 rectificador Makita. Avalúo: \$4.950.000
24	04-08-2011	John XXXXX	Alberto Hurtado, Lagunillas 3	- Entre 00 y 08 hrs, SM. - Fracturan ventana del frontis.	- \$200.000 en efectivo. - 01 notebook Compac negro. - Avalúo: \$500.000
25	06-08-2011	René XXXXX	Los Pino, Lagunillas 1	- Entre 08 y 22 hrs, SM. - Descerrajaron puerta patio interior e ingresan a dormitorio.	- 01 cartera cuero café. - 01 cadena de plata. - 01 anillo de oro. - 01 reloj de metal rojo.
26	13-08-2011	Roberto XXXXX	Bernardo Hurault, Lagunillas Norte	- Entre 13:30 y 22 hrs, SM. - Fracturan vidrio posterior.	- 02 pares de zapatillas Mermell. - Avalúo: \$160.000

N°	FECHA	VÍTIMA	DIRECCIÓN	MODUS OPERANDI	ESPECIES
27	07-08-2011	Yerka XXXXX	- Cardenal Raúl Silva Henríquez, Lagunillas Norte.	- Entre 18:30 y 21 hrs, SM. - Saltaron reja y forzaron ventana de dormitorio.	- \$280.000 en efectivo. - 07 anillos. - Avalúo: \$1.800.000
28	09-08-2011	Marcia XXXXX	Los Pino, Lagunillas 2	- 03 horas, con moradores. - Sujeto de 1.65, con casaca gris, forzó ventana del frontis a ingresó al living.	- 01 bolso Everlast. - 01 MP3 Fujitel, azul con gris. - 01 billetera de cuero gris, con licencia de conducir, CI y tarjetas banco CrediChile. - Avalúo; \$60.000.
29	03-08-2011	Alison XXXXX	La Araucana, Villa La Posada	- Entre 11 y 21 hrs, SM. - Fracturan ventana posterior y acceden a comedor.	- 01 LCD LG, 47 ", negro. - 01 pantalla PC HP, negro. - 01 notebook HP negro. - 01 casaca Northface azul.
30	12-08-2011	Graciela XXXXX	Los Sauces, Lagunillas 3	- Entre 12 y 21 hrs, SM. - Fracturan ventana de cocina y acceden a dormitorio.	- 13 anillos de oro. - 02 gargantillas de oro. - 02 de joyas de oro. - 03 pares de aros de oro. - 02 anillos de oro. - 01 notebook Olidata negro. - Avalúo: \$2.000.000
31	21-08-2011	Eleodoro XXXXX	Canelos, Lagunillas 3	- Entre 18 y 21.45 hrs, SM. - Forzaron reja de protección y ventana de dormitorio.	- 01 cámara de video Sony azul. - 01 Play Station II Sony negro. - 01 casaca de cuero, negra. - 03 relojes. - Avalúo: \$600.000
32	19-08-2011	María XXXXX	Carlos Oviedo, Lagunillas Norte	- Entre 15:30 y 21 hrs, SM. - Escalan portón metálico y portón de madera lateral, fracturan vidrio de dormitorio interior.	- 01 notebook HP negro. - 01 par de zapatillas Adidas. - Avalúo; \$400.000
33	19-08-2011	Luciana XXXXX	Avenida Costanera, Lagunillas 2	- Entre 07:30 y 20:30 hrs, SM. - Saltaron cerco antejardín y abrieron ventana del frontis.	- 01 cámara fotográfica digital gris. - 01 TV IRT negro, 14 ". - Avalúo: \$250.000
34	19-08-2011	Dafner XXXXX	Raúl Cardenal Silva Henríquez, Lagunillas Norte	- 21:15 hrs, con moradores - Sujeto saltó pandereta posterior.	- 01 cilindro de gas, 15 kilos, Lipigas.
35	17-08-2011	Alejandro XXXXX	Los Temus, Lagunillas 3	- Entre 12 y 18 hrs, SM. - Ingresaron por pandereta posterior, forzaron ventana de cocina y acceden a dormitorio.	- 01 cámara digital Samsung negra. - 01 notebook Compact negro. - Avalúo. \$650.000
36	15-08-2011	Jimmy XXXXX	Padre Alberto Hurtado, Lagunillas Norte.	- Entre 16 y 21:30 hrs, SM. - Sacaron vidrio de baño en primer piso.	- 01 notebook Samsung negro. - 01 banda ancha Entel. - 02 pares de aros de oro. - 01 anillo de oro. - 05 pares de aros de plata. - 01 cadena de plata. - 01 cámara fotográfica digital Canon, azul con plomo. - 01 reloj con grabado. Avalúo: \$ 1.000.00
37	11-08-2011	Loida XXXXX	Adrián Pérez, pobl. Eduardo Frei	- 20.30 hrs, dos sujetos jóvenes llegan a local de comida rápida que funciona en el inmueble y sacaron caja metálica con recaudación.	- \$ 16.000 en efectivo.
38	11-08-2011	María XXXXX	Los Bellotos	- Entre 13 y 22 hrs, SM. - Escalan cerco perimetral y acceden a dormitorio.	- 01 anillo de oro. - 02 anillos de plata. - Avalúo: \$165.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), Fiscalía de Chile.

Anexo 3:

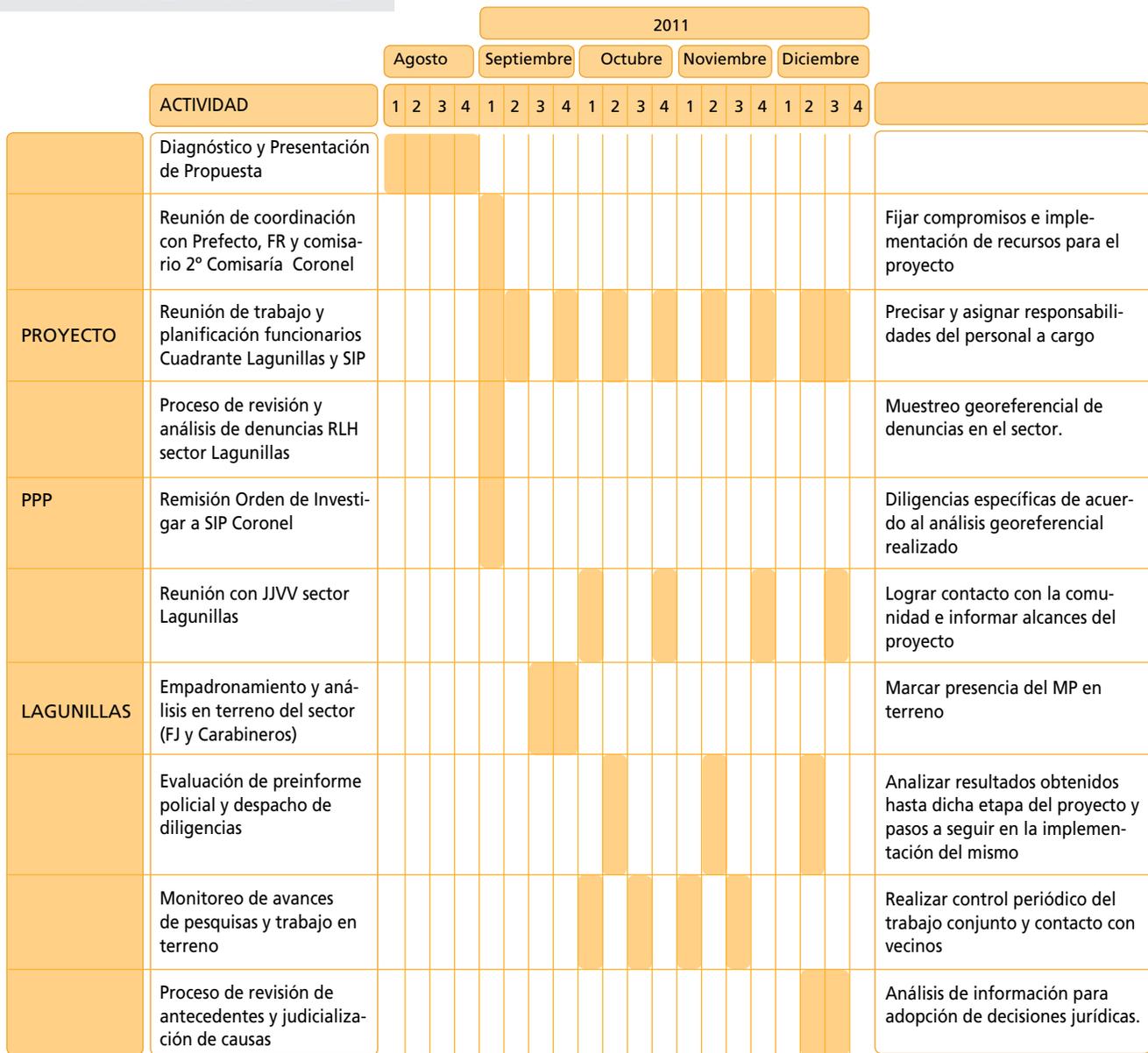
IDENTIFICACIÓN DE PATRONES DE DENUNCIAS REGISTRADAS

HORARIO DE DELITOS		VÍAS DE ACCESO			PRESENCIA DE MORADORES	
En horario diurno (08:00 - 21:00 hrs)	En horario Nocturno (21:01 - 07:59 hrs)	Ventana	Puerta	Otro Acceso	Con Moradores	Sin Moradores
26 70,3%	11 29,7%	29 78,4%	4 10,8%	4 10,8%	10 27,0%	27 73,0%

Fuente: Elaboración Propia

Anexo 4:

CARTA GANTT DEL PPP DE CORONEL



Fuente: Elaboración Propia

DATOS IMPUTADO	CAUSA	VÍCTIMA	HECHOS	Condenas anteriores
FRANCISCO XXXXX, 24 AÑOS.	RUC 1100964035-7 RLH, domicilio Los Radales, Lagunillas Tres.	Senen XXXXX, 35 años.	Delito ocurrido el 21-09-2011, cerca de las 06:15 horas, imputado es detenido en las inmediaciones del domicilio afectado, saltó reja antejardín y se llevó radio desde camioneta estacionada en antejardín del inmueble. Carabineros lo sorprende con especie en su poder (Coautor en este delito con Leonardo Espinoza Weber).	Sin registros.
NICOLAS XXXXX, 16 AÑOS.	RUC 1100890259-5, RLH, domicilio Alonso Monroy, Lagunillas Norte.	Janet XXXXX, 29 años.	Delito cometido el 01-09-2011, sujetos se movilizaban en un vehículo robado e ingresaron por parte posterior al inmueble afectado, forzando una puerta de acceso con herramientas especializadas. Registraron las dependencias interiores y de apoderaron de joyas, dinero en efectivo, un notebook y una cámara digital, siendo sorprendidos por vecinos que alertaron a personal de Carabineros que patrullaba el lugar. Se realizaron fijaciones fotográficas en el SS y a calzado de los imputados.	- 2010, Hurto simple. - 2010, Hurto simple. - 2010, Hurto simple.
CRISTOBAL XXXXX, 18 AÑOS.				Sin registros.
VICTOR XXXXX, 18 AÑOS.				- 2010, Lesiones leves amonestación Receptación amonestación.
ROBERTO XXXXX, 20 AÑOS.				- 2010, Hurto simple, lesiones leves y hurto falta.
LEONARDO XXXXX, 17 AÑOS.	RUC N°1100997580-4, RLH, domicilio de calle Río Toltén, población Salvador Allende.	Gustavo XXXXX, 39 años.	Delito ocurrido a las 04:40 horas del 29-09-2011, imputado junto a otros dos sujetos ingresa tras forzar acceso del frontis del inmueble, el cual se encontraba con moradores, apoderándose de diversas especies. Sorprendido en forma flagrante por personal policial que patrullaba el sector, se le encontró en su poder una máquina de afeitar, una alcancía y una casaca de propiedad de las víctimas, también se recuperaron algunas joyas en una plaza cercana.	Imputado registra diversas condenas como menor por delitos de robo y hurto.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), Fiscalía de Chile

PROYECTO SIG DELICTUAL – FISCALÍA REGIONAL DE COQUIMBO, CHILE

Freddy Salinas¹
Rossana Valera
Cristián Gallardo
Iván Torrejón

1. Contexto y necesidad de análisis delictual

En el marco de la gestión de Ministerio Público, el año 2005 la Fiscalía Regional de Coquimbo establece, como meta institucional, la incorporación sistemática en el análisis de causas, de un enfoque territorial destinado a relacionar delitos en ciertos núcleos poblacionales y determinar vinculaciones o conexiones criminales. Esta iniciativa se enmarca en el Plan Estratégico trazado por el Fiscal Nacional, para los años 2009-2015 enfocando dos lineamientos estratégicos: el mejoramiento de la persecución penal y de la coordinación interinstitucional. En efecto, respecto del primero, los resultados obtenidos en las investigaciones dirigidas por los Fiscales a que se ha hecho mención constituyen un ejemplo de los resultados que estas herramientas permiten alcanzar en pos del mejoramiento de la persecución penal para hacerla eficiente y eficaz. Respecto de la coordinación interinstitucional, la permanente colaboración entre la Fiscalía de Chile y las policías, especialmente Policía de Investigaciones de Chile (PDI), no sólo en el ámbito investigativo, sino de desarrollo de ambas instituciones por medio del aporte de información para la formulación de proyectos estratégicos, todos direccionados a brindar un mejor servicio a la comunidad, han permitido lograr importantes resultados en la región.

La Fiscalía Regional de Coquimbo cuenta con un equipo SIG Regional multidisciplinario, que depende de la Unidad de Evaluación, Control, Desarrollo de la Gestión e Informática, cuya labor como unidad de análisis forma parte de la Comisión SIG Delictual, creada con fecha 04/10/2005, instancia de trabajo interinstitucional en la que participa junto a Fiscales Adjuntos, la PDI y Carabineros de Chile, en materias de análisis delictual.

1- Fiscalía Regional de Coquimbo, Chile. Email: fsalinas@minpublico.cl

Este equipo se ha convertido en un importante apoyo para la labor de Fiscales, entregando información valiosa para las investigaciones, logrando determinar vinculaciones entre delincuentes y delitos que no habían sido aclarados, muchos de los cuales estaban archivados provisionalmente, permitiendo su reapertura y judicialización. Entre otros casos, se ha aplicado en delitos sexuales, de drogas, hurtos, robos con violencia y robos con intimidación.

La Comisión SIG Delictual tiene como misión promover la gestión del conocimiento, a través de la recolección, análisis y georreferenciación de información criminal, prestando apoyo permanente en las investigaciones penales dirigidas por los Fiscales Adjuntos de la Región y en la planificación, ejecución y evaluación de los servicios policiales en el marco de la prevención situacional, la prevención estratégica y la detección de patrones delictuales socio-espaciales.

2. Bases Teórico-Conceptuales

El proyecto SIG Delictual se basa en la modalidad de análisis táctico, administrativo y estratégico. Se centra en el estudio de los incidentes delictivos, para identificar en ellos patrones, tendencias y problemas subyacentes, generando escenarios de la realidad delictual del sector, estableciendo pautas de acción para prevenir delitos, detectando el *modus operandi* de los delincuentes y generando información estadística, a fin de apoyar la investigación de los Fiscales Adjuntos y apoyar la labor de las Policías.

3. Características del proyecto

3.1. Objetivo General

Potenciar, mediante herramientas técnicas y trabajo de la Comisión SIG interinstitucional, el análisis de información delictual geo-referenciada, dirigido a desarrollar una persecución penal eficiente, con estándares de calidad y fortalecer la coordinación interinstitucional, con la finalidad de mejorar continuamente los resultados de la persecución penal.

3.2. Objetivos Específicos

a) Servir de apoyo para las investigaciones penales a cargo de los Fiscales Adjuntos, a fin de identificar posibles relaciones entre hechos delictuosos en ciertos núcleos territoriales y determinar vinculaciones o conexiones criminales, desarrollando tácticas y estrategias eficaces para lograr su solución judicial.

- b) Definir procesos de trabajos eficientes y eficaces, con un canal de comunicación fluido y único entre la Fiscalía Regional y la PDI, con plazos asociados.
- c) Contar con herramientas de apoyo modernas para el análisis delictual, tales como software especializado, cartografías digitales y maestros de calles actualizados, para potenciar los logros en la resolución de investigaciones penales, con el fin de identificar, detener y condenar a los delincuentes.
- d) Establecer canales de coordinación con otras instituciones públicas o privadas que permitan implementar medidas en base a los resultados obtenidos en el análisis de casos y que permitan disminuir los delitos cometidos en determinados sectores de la población.
- e) Contar con una instancia de retroalimentación entre la Fiscalía Regional, su Unidad de Análisis y las Unidades Policiales, acerca de los resultados obtenidos con la información evaluada, que tienda a identificar mejores prácticas para un mejoramiento continuo de los resultados.

3.3. Metas e indicadores

Dentro del ámbito de acción institucional del proyecto, la meta es "Proporcionar información de análisis delictual que requieran los Fiscales y las Policías, con el fin de apoyar la obtención de resultados y aumento de la eficacia en la reducción de la delincuencia". Cabe señalar que el indicador de cumplimiento se ha alcanzado en un 100% y se mide de la siguiente manera:

Nº Requerimientos de Información/Nº Informes de análisis delictual entregados = 1

4. Modelo de gestión de información y herramientas utilizadas

La Comisión SIG Delictual está conformada por un equipo multidisciplinario e interinstitucional cuyo fin es abordar de manera eficaz y eficiente el estudio y análisis de causas desde un punto de vista territorial. Mediante el análisis de la información, pretende determinar estrategias e inferir cursos de acción, establecer alianzas estratégicas con otros organismos y realizar presentaciones acerca del comportamiento delictuoso en sectores de las comunas de la región, con datos como frecuencia de ocurrencia de los delitos, tipo y cantidad de ilícitos.

4.1. Herramientas tecnológicas

Para lograr dicha misión, se dotó a la Unidad de Análisis de la Fiscalía Regional de herramientas tecnológicas para

extraer información desde la base de datos institucionales y realizar los análisis necesarios. Entre las herramientas se cuentan: software de georreferenciación ArcView, cartografía digital y maestros de calles de las comunas de La Serena y Coquimbo (con lo cual se cubre el 70% de los casos ingresados en la región).

Junto con ello, se desarrollaron aplicaciones para seguimiento de apodos y pandillas, fotografías de sujetos y otros que permiten identificar a los autores de los delitos investigados.

4.2. Enfoques analíticos y metodológicos

Los principales análisis realizados son:

- a) Densidades o cálculos geoestadísticos: define las áreas donde se concentra la delincuencia, lo que se representa mediante gradiente de colores, de acuerdo con la cantidad de delitos por kilómetros cuadrados.
- b) Frecuencia: basado en cálculos geoestadísticos que define las áreas donde se concentra la delincuencia, en base a la cantidad de veces que se identifican delitos en una zona determinada, la que se representa por círculos con diferentes diámetros según cantidad de delitos en un punto, el que por estándar generalmente no sobrepasa los 50 mts.
- c) Hot Spot: cálculo de densidad de la distribución geográfica de los delitos, en donde existe una inusual cantidad de hechos delictuales.
- d) Clusters: distribución basada en estimaciones probabilísticas sobre rutinas de cálculo de vecino más cercano, en función de la distancia espacial.

4.3. Procesos de análisis

Las funciones de análisis se estructuran de la siguiente manera:

4.3.1. Análisis delictual estratégico:

El análisis delictual estratégico se centra en los problemas a largo plazo, formulando proyecciones de aumento o descenso en la comisión de delitos. En este contexto, se considera analizar los datos obtenidos del SIG Delictual, a fin de generar información sistematizada para ponerla a disposición de las investigaciones que dirigen los Fiscales Adjuntos, acotar las líneas investigativas a seguir, con la finalidad de apoyar su toma de decisiones, proveer información oportuna y pertinente

relativa a vinculaciones o conexiones criminales, generar escenarios de la realidad delictual del sector, establecer pautas de acción para prevenir delitos y detectar el *modus operandi* de los delincuentes.

Para ello, dentro de los primeros 10 días hábiles de cada mes la Fiscalía Regional entrega al Fiscal Regional y a la Oficina de Análisis Delictual de la PDI, información georreferenciada respecto de los delitos de robos violentos y no violentos, hurtos, abigeatos y otros delitos contra la propiedad, delitos sexuales y ley de drogas.

La Oficina de Análisis Delictual de la PDI remitirá a la Fiscalía Regional, dentro del mismo mes, un informe con las principales conclusiones que se puedan extraer del análisis de los delitos cometidos en el periodo anterior, con el objetivo de determinar estrategias e inferir posibles cursos de acción y de coordinación con otras instituciones públicas o privadas en base a los datos obtenidos.

4.3.2. Análisis delictual administrativo:

El análisis delictual administrativo comprende una selección de datos, investigaciones, informes y otros proyectos estadísticos y administrativos que consideren, por ejemplo, estadísticas delictuales que apoyen la presentación de proyectos, creación de cuadros y gráficos que apoyen las decisiones de las autoridades institucionales, entrega de una lista de individuos con órdenes de detención pendientes por sectores territoriales y la creación de mapas para la planificación y despliegue de SIDES (Servicio de Investigación Delictual Situacional de PDI).

Para estos últimos casos, la Fiscalía Regional entrega información general relativa a comisión de delitos con lugares y horas descriptivas y de órdenes de detención pendientes, con el fin de que la PDI pueda planificar los servicios preventivos, al término de los cuales se remite un informe ejecutivo a la Fiscalía Regional con la cantidad de detenidos por órdenes de detención pendientes o en situación de flagrancia obtenidos como resultado de este proceso.

4.3.3. Análisis delictual táctico:

Como parte de este análisis, basado en la información para la detección e identificación de problemas específicos, dando respuesta rápida a acciones operativas, se revisan los índices delictuales en focos y sectores determinados de las comunas, identificando patrones delictuales, y analizando la ocurrencia de delitos similares en un área geográfica definida.

Ambas instituciones realizan un análisis de las causas de

aquellos sectores en que se presenta una reiteración de delitos, sobre la base de información georreferenciada, hot-spot, densidades u otras metodologías que permitan identificar relaciones entre los distintos hechos, en base a la información recibida por la evaluación inicial de los casos que se realiza en las Fiscalías Locales o por información recogida por la PDI.

Una vez identificadas las causas o relaciones, la PDI realiza las diligencias de investigación ordenadas por la Fiscalía Local y, en conjunto, se realizan las coordinaciones con otras instituciones públicas o privadas que corresponda.

Al término del proceso, la PDI emite un informe con el resultado de las actividades realizadas en términos de resolución efectiva de casos y, para aquéllos que no son resueltos, el análisis de las razones del resultado negativo.

4.3.4. Análisis de casos investigados, por unidades especializadas, según orden de investigar de fiscalías locales:

Una vez informado desde la Oficina de Análisis Delictual dependiente de la Plana Mayor de la PDI, del Rol Único de Causa (RUC) asociado a una orden de investigar vigente, la Fiscalía Regional entrega información específica relativa a estos casos investigados por la PDI, con el fin de determinar -en el plazo indicado en la respectiva orden del fiscal- vinculaciones o conexiones criminales con otras denuncias, especialmente en aquellos casos en que existiera un imputado desconocido, para maximizar la cantidad de casos resueltos.

Al final de la investigación, paralelamente al informe a la Fiscalía Local, la PDI remite un informe a la Fiscalía Regional a fin de contar con retroalimentación acerca del resultado de la información entregada y de las diligencias realizadas en base a la información proporcionada.

4.4. Actividades de implementación del proyecto

Dentro de las principales actividades realizadas por esta Fiscalía Regional para la implementación del proyecto, se encuentran las siguientes:

a) Difusión del proyecto SIG Delictual, para lo cual se realizaron capacitaciones acerca de sus funcionalidades tanto a funcionarios de las Fiscalías Locales como a Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile.

- b) Normalización de información en la base de datos institucional y parametrización del ingreso de la información.
- c) Creación de "Fichas de Sujetos Reiterados" con el objeto de agrupar gráficamente los delitos imputados a dichos sujetos facilitando con esto la identificación de delincuentes habituales y de los lugares donde acostumbran a delinquir.

5. Beneficios y alcances del proyecto

El proyecto beneficia en forma directa a las comunas de La Serena, La Higuera y Coquimbo, correspondientes a la jurisdicción de las Fiscalías Locales de La Serena y Coquimbo, cuya población referencial (comunal) alcanza los 443 mil 177 habitantes, conforme a la población proyectada al año 2012 (INE), permitiendo brindar un mejor servicio a la comunidad, mediante el logro de importantes resultados en la Región, así como mejorar la capacidad de respuesta institucional.

Como usuarios internos, beneficia directamente el trabajo de las Fiscalías Adjuntas de La Serena y Coquimbo y las Unidades Policiales de la PDI en la región.

Los resultados obtenidos en las investigaciones dirigidas por los Fiscales dan cuenta de un mejoramiento de la persecución penal, haciéndola más eficiente y eficaz.

El favorecimiento de la coordinación interinstitucional, reflejado en la permanente colaboración entre la Fiscalía de Chile y las policías, especialmente PDI, no sólo en el ámbito investigativo, sino también del desarrollo de ambas instituciones, por medio del aporte de información para la formulación de proyectos estratégicos.

6. Principales problemas enfrentados

Resultó necesario potenciar el trabajo del equipo interinstitucional y multidisciplinario, de forma de abordar con procesos de trabajo definidos y técnicas actualizadas de análisis, la realidad delictual de la región.

Respecto del ingreso de direcciones a la base de datos, debió efectuarse una normalización retroactiva mediante la revisión y generación de listados mensuales de inconsistencias y omisiones que se utilizaron para preparar informes correctivos remitidos a las Fiscalías, con la finali-

dad de regularizar los registros ahí indicados, en un plazo establecido. Asimismo, se parametrizó el ingreso de datos a fin de que el software de apoyo pudiera efectuar la georreferenciación correspondiente.

La cartografía y maestros de calles con que se cuenta, datan de varios años, lo que implica que hay una parte de la información que no se puede incorporar al análisis.

7. Factores determinantes para el análisis delictual

Conforme a los objetivos planteados, la metodología de análisis que ofrece mejores resultados y, por lo tanto, la más utilizada, corresponde a aquella que centra el análisis en base a casos identificados; vale decir que se asocia a una investigación en curso, directriz que ha sido dada por el Fiscal Regional.

Durante el desarrollo del proceso los Fiscales Adjuntos envían a la Fiscalía Regional información relativa a delitos investigados en los cuales requieren de apoyo para relacionarlos con otros hechos delictuales; en tanto que la Oficina de Análisis Delictual de la PDI canaliza los requerimientos de las unidades policiales e informa a la Fiscalía Regional de Coquimbo los casos asociados a una orden de investigar vigente. En ambos casos se adjunta información relacionada a los delitos consultados tales como: modus operandi, patrones, sectores, cantidad de sujetos, etc. o aquellos datos que consideren relevantes incluir en el análisis delictual.

Los resultados recibidos desde la Fiscalía Regional son analizados por la unidad correspondiente, con el objetivo de apoyar la toma de decisiones de los Fiscales Adjuntos, determinar estrategias e inferir posibles cursos de acción en la solución de problemas delictuales.

El equipo de análisis de la Fiscalía Regional extrae la información requerida desde la base de datos institucional, la que es utilizada en el análisis georreferencial con el fin de determinar vinculaciones o conexiones criminales con otras denuncias, especialmente en aquellos casos en que existiera un imputado desconocido, con el fin de maximizar la cantidad de casos resueltos.

8. Proceso de evaluación y resultados

El equipo de trabajo conformado por la Unidad de Análisis de la Fiscalía Regional y la Unidad de Análisis Delictual de la PDI examina semestralmente los resultados obtenidos, considerando varios aspectos: si se cumplen los objetivos de identificar patrones, modus operandi y tendencias delictuales; si la información está siendo entregada a los destinatarios adecuados; si ha permitido desarrollar estrategias eficaces de solución de problemas delictuales, acerca de la calidad de la información entregada; y si efectivamente está sirviendo a la toma de decisiones de los Fiscales Adjuntos y de las autoridades de la Fiscalía y de la PDI Regionales.

El trabajo conjunto de la Fiscalía Regional con las Policías ha dado muestras de que es posible obtener resultados sobre la base de un trabajo coordinado. En este contexto se destacan los siguientes logros:

- 1) Mejoramiento del resultado de la persecución penal mediante el apoyo a la investigación que dirigen los Fiscales Adjuntos. Por ejemplo en la vinculación de casos concretos en que uno o varios imputados fueron asociados a delitos que hasta ese momento tenían autor desconocido, incluyendo dos casos en que imputados fueron condenados a presidio perpetuo por la cantidad de delitos asociados.
- 2) Mejoramiento de la coordinación interinstitucional con la PDI y de la generación de la información y la retroalimentación en los resultados obtenidos.
- 3) Aumento de los sujetos que son detenidos luego de mantenerse pendiente una orden de detención en su contra y del resultado de los planes preventivos de la PDI.

Dentro de los resultados concretos obtenidos, usando esta metodología de trabajo, destacan dos condenas de presidio perpetuo: la primera, en juicio oral por una serie de delitos de robos con intimidación; y la segunda, también en juicio oral por varios delitos sexuales. En ambos casos, el apoyo de este equipo de análisis resultó fundamental para analizar información y vincular los distintos delitos cometidos.

Ambos casos se detallan a continuación:

FIGURA 1 – DETALLE DE LOS CASOS CON PRESIDIO PERPETUO

ORIGEN	REQUERIMIENTO	RESULTADOS
Fiscalía Local de La Serena	Realizar un análisis geográfico para determinar una posible conexión entre uno y otros casos de robos con violencia a locales comerciales perpetuados por una banda criminal.	Se confirmó la relación entre varios hechos delictuosos y con este informe el Fiscal emitió un orden de investigar por 6 delitos para efectuar un reconocimiento de los principales sospechosos con las víctimas afectadas. Se condenó a los imputados luego del juicio oral realizado en su contra- a la pena de presidio perpetuo simple para un imputado; y 15 años para el otro. ²
Oficina de Análisis Criminal de la PDI	Relacionar al imputado de una causa con otros delitos sexuales ocurridos en el sector de las "Compañías" desde Octubre 2008 a Enero 2009.	Se estableció la conexión de este imputado con 4 hechos similares ocurridos en el mismo sector. En juicio oral se condenó al imputado a la pena de presidio perpetuo calificado. ³

Existen también casos destacados que han tenido gran relevancia a nivel regional, de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

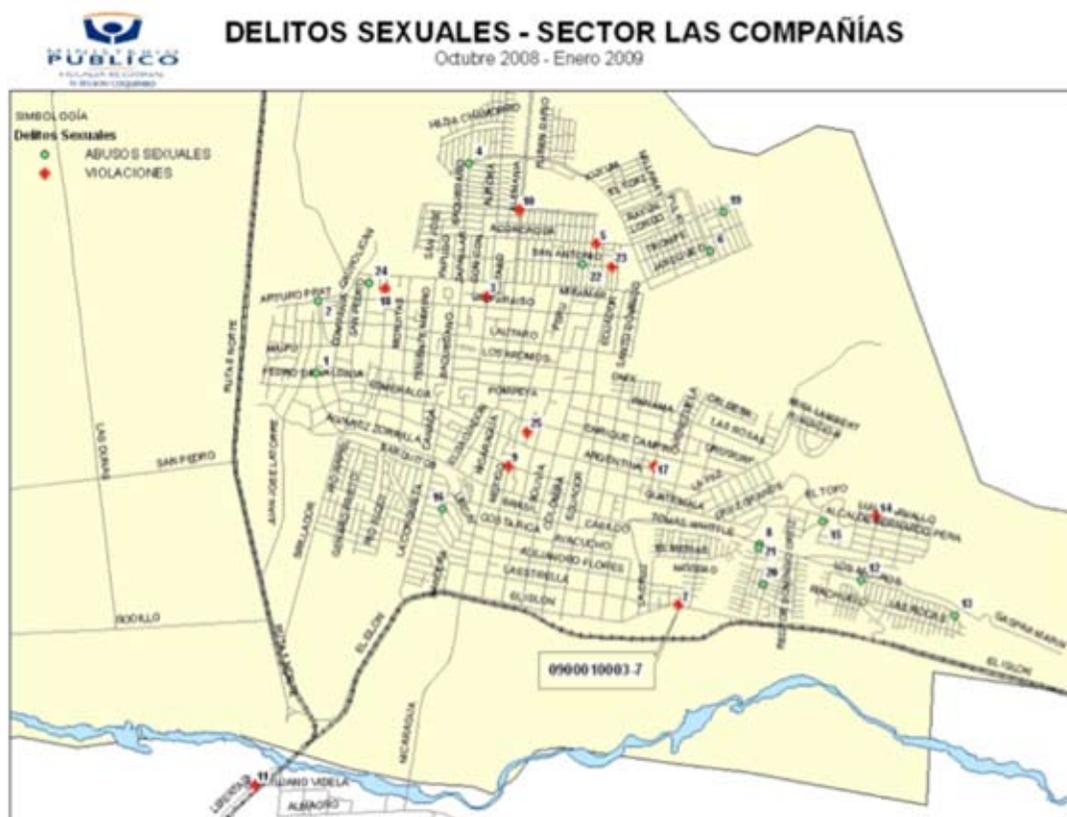
FIGURA 2 – RESULTADOS DE CASOS RELEVANTES

ORIGEN	REQUERIMIENTO	RESULTADOS
Fiscalía Local de La Serena	Buscar delitos de robos con similares características al RUC ocurridos en el sector sur de la ciudad de La Serena.	Se relacionaron tres hechos delictivos en los cuales el Fiscal formalizó a dos imputados de la causas de por robo con violencia y por robo por sorpresa en contra de uno de los mismos imputados, y además se logró la recuperación de una especie sustraída en otra causa.
Fiscalía Local de La Serena	Georreferenciar delitos de robos con intimidación cometidos en el sector "Colina El Pino" y "San Joaquín" para determinar relaciones con el RUC.	Se logró vincular a los imputados de este caso con otro hecho de similares características, donde los imputados fueron condenados en ambas causas.
Fiscalía Local de La Serena	Realizar un análisis geográfico respecto de delitos de robo con intimidación cometidos por 2 individuos en el sector centro de La Serena debido al gran número de denuncias recibidas (15).	Se logró vincular a los imputados por 8 delitos cometidos en el sector centro logrando su formalización.
Fiscalía Local de Coquimbo	Realizar un análisis geográfico respecto de delitos de robo con violencia en el sector Panul y Pampilla de Coquimbo.	Se estableció la conexión de este caso con 6 hechos similares ocurridos en el sector, asimismo se relacionó el caso con 4 delitos de secuestros y 2 de abuso sexual cometidos por los mismos 5 imputados que constituían una banda. Fueron formalizados y se logró una gran cantidad de condenas.
Fiscalía Local de Coquimbo	Georreferenciar delitos de robos a camiones repartidores, para determinar la vinculación con delitos de similares características ocurridos en Coquimbo.	Se logró relacionar la causa con dos casos de robos perpetuados por una banda criminal, quienes fueron formalizados y finalmente condenados en juicio oral.

2- Ver Anexo 1.
 3- Ver cuadro N°3.

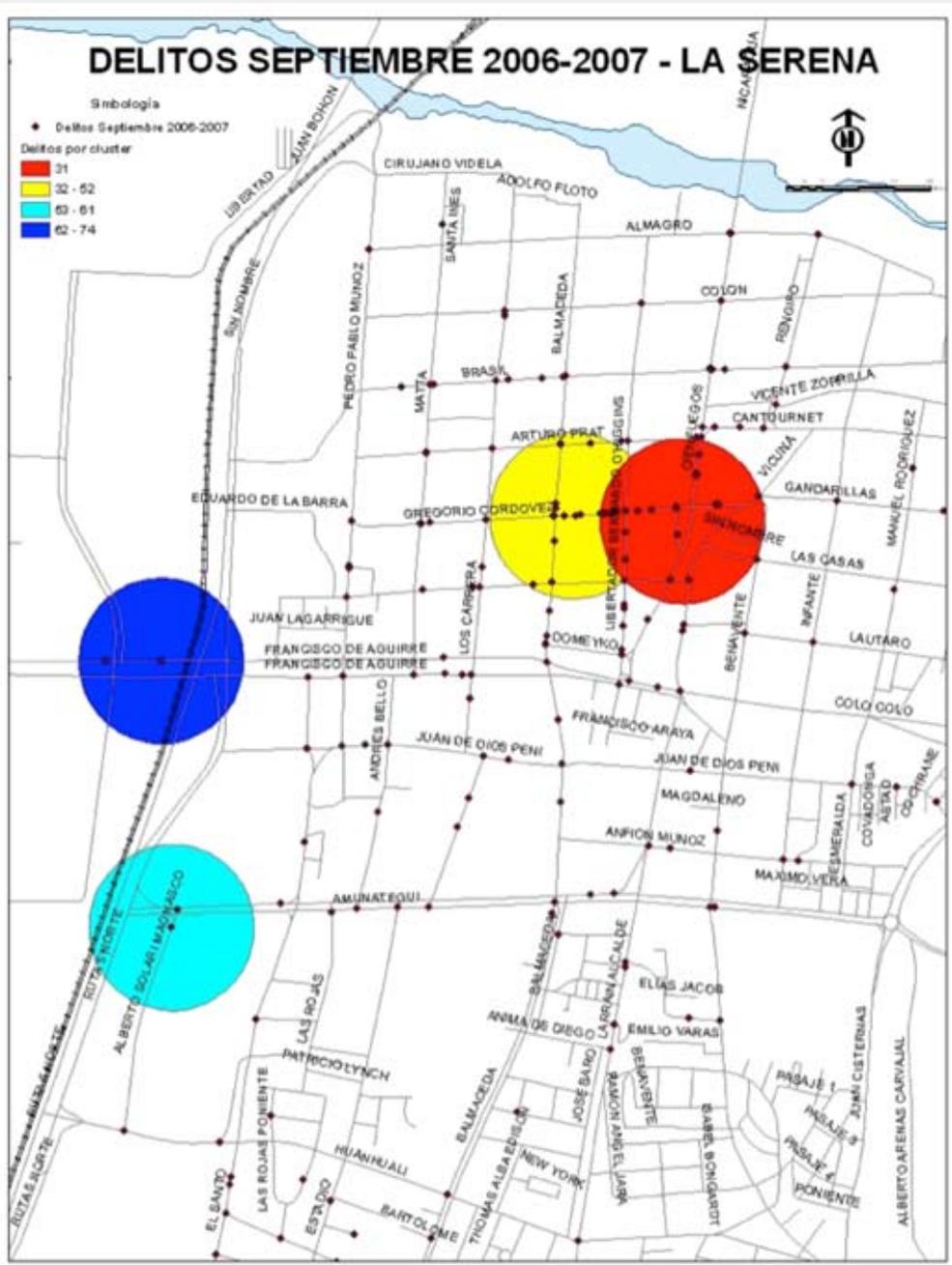
ORIGEN	REQUERIMIENTO	RESULTADOS
Oficina SIG Fiscalía Regional IV Región	Se han creado informes especiales que contienen, entre otros datos, la fotografía del sujeto, su dirección particular y la dirección de los delitos que le han sido imputados, además de la fecha, hora y sitio del suceso de dichos delitos.	Esta herramienta permite tomar conocimiento en forma gráfica de los delincuentes habituales y de los lugares donde acostumbran a delinquir.
Oficina de Análisis Criminal de la PDI	Recopilar antecedentes de dos imputados para emitir orden de detención por delitos flagrantes cometidos con armas de fuego en la ciudad de La Serena.	Como resultado de la investigación criminalística se logró la detención de dos sujetos por estar involucrados en los delitos flagrantes de Robo en lugar habitado, Infracción a la ley N° 2460 Orgánica de la PDI e Infracción al Artículo N° 09 de la ley N° 17.798, sobre control de armas y explosivos.
Oficina de Análisis Criminal de la PDI	Georreferenciar y focalizar los delitos ocurridos en el mes de septiembre del año 2006-2007 a fin de optimizar los servicios que programa para dichas fechas la PDI, con el objeto de prever un aumento en la perpetración de hechos delictuales.	Resultados remitidos por la Unidad de Análisis Criminal mediante informe estadístico que da cuenta de un aumento del 50% en la cantidad de detenidos durante el año 2008 respecto del 2007. ⁴

FIGURA 3 – CASOS DE DELITOS SEXUALES



4- Ver cuadro N° 4.

FIGURA 4 – INFORME DE PUNTOS CRÍTICOS DIRIGIDO A LAS POLICÍAS



Anexo 1:

Noticia en diario El Día de caso resuelto con apoyo de tecnología SIG.

La Serena, 24 de Octubre de 2007.

Comienza juicio oral en contra de sujetos que asaltaron seis locales comerciales

Ayer empezó el juicio oral de los imputados A.A.A.G., de 19 años, y F.J.M.P. de 20, quienes fueron acusados de cinco robos con intimidación y uno con violencia registrados entre el 15 y 30 de noviembre del año pasado en La Serena.

Los delincuentes perpetraron varios atracos, en los cuales, provistos con armas de fuego, intimidaron a propietarios y clientes de algunos centros comerciales de la ciudad con el fin de robarles.

Éste es el primer juicio oral que utiliza el Sistema de Información Georreferencial lo que permitió detectar a los imputados a través de su modus operandi para precisar los hechos y los imputados en los mismos.

El fiscal Carlos Vidal, está solicitando para ambos acusados la pena única de presidio perpetuo simple.

Se espera que en este juicio presenten declaración cerca de 40 testigos entre víctimas y personal policial, además de cinco peritos.

9. Bibliografía

Christopher W. Bruce (2010). Fundamentos del análisis delictual. En Fundación Paz Ciudadana. Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Santiago, Chile.

Martha Sepúlveda Scarpa (2010). Análisis delictual: conceptos básicos. En Fundación Paz Ciudadana. Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Santiago, Chile.

SISTEMA DE ANÁLISIS DE INFORMACIÓN PARA EL RASTREO Y RECUPERACIÓN DE EQUIPOS COMPUTACIONALES ROBADOS, CHILE

Juan Enrique Suárez¹

1. Contexto y necesidad de análisis delictual

Sin lugar a dudas, hoy por hoy uno de los temas que más preocupación genera en el ciudadano común es la delincuencia. Basta diariamente mirar las noticias en televisión, o leer la prensa escrita para darse cuenta de que son innumerables los delitos que se cometen no sólo en la Región Metropolitana, sino en todo el país.

Tema obligado de cualquier candidato a la Presidencia de la República es ofrecer reducir la delincuencia. Pero ¿qué entendemos por delincuencia? O más bien ¿qué tipo de delitos son responsables de generar esta constante preocupación por parte de los diferentes gobiernos y del ciudadano común?

Podremos encontrar diferentes estudios, análisis y discusiones al respecto, los que siempre conllevan a un denominador común, y éste apunta a concentrar nuestra atención en los denominados Delitos Contra la Propiedad, los cuales no sólo afectan el patrimonio de las personas y su intimidad, sino que desde el punto de vista de la teoría económica, vulneran dos de sus principales fundamentos: la libertad y el derecho de propiedad.

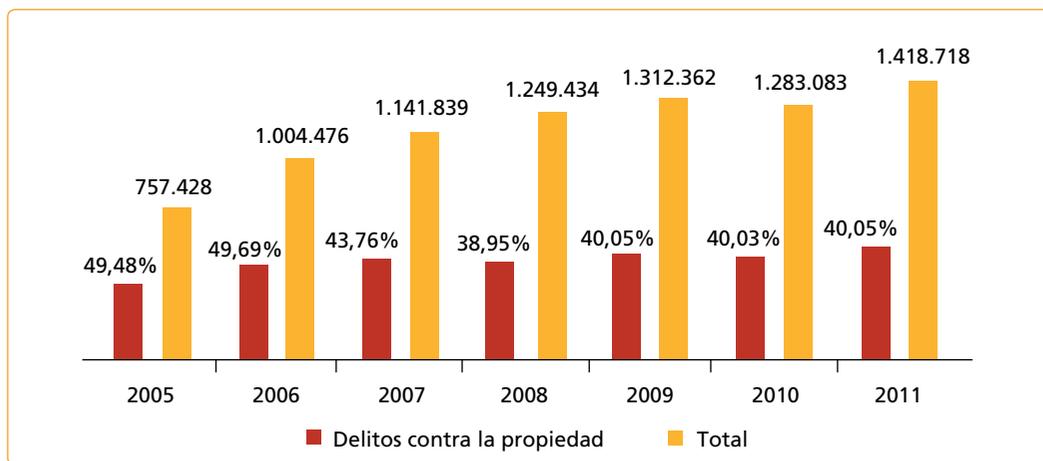
La libertad, pues en la medida que más nos vemos expuestos a estos delitos, mayor es la cantidad de medidas que debemos tomar para protegernos, lo que finalmente nos resta grados de libertad como ciudadanos. Asimismo se afecta el derecho de propiedad y la propiedad privada, por cuanto quien comete estos delitos mediante la apropiación indebida –robo o hurto- de bienes o especies, no está reconociendo estos principios.

1- Producto Protegido Chile S.P.A. Email: jesuarez@productoprotegido.cl

Sin perjuicio de los anteriores efectos, no podemos dejar de señalar el sentimiento de vulnerabilidad que expresan aquellas personas que han sido víctimas de algún robo o hurto, en términos de ver violentada su intimidad y por qué no decirlo, en muchos casos, también su integridad física y la de su familia.

Un análisis general de las cifras desde el año 2005, fecha en que entra en pleno funcionamiento en Chile el nuevo sistema procesal penal, nos indica la importancia relativa de estos delitos, los cuales han representado en promedio más del 40% del total de los delitos que ingresan anualmente a la Fiscalía de Chile.

FIGURA 1 – DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD

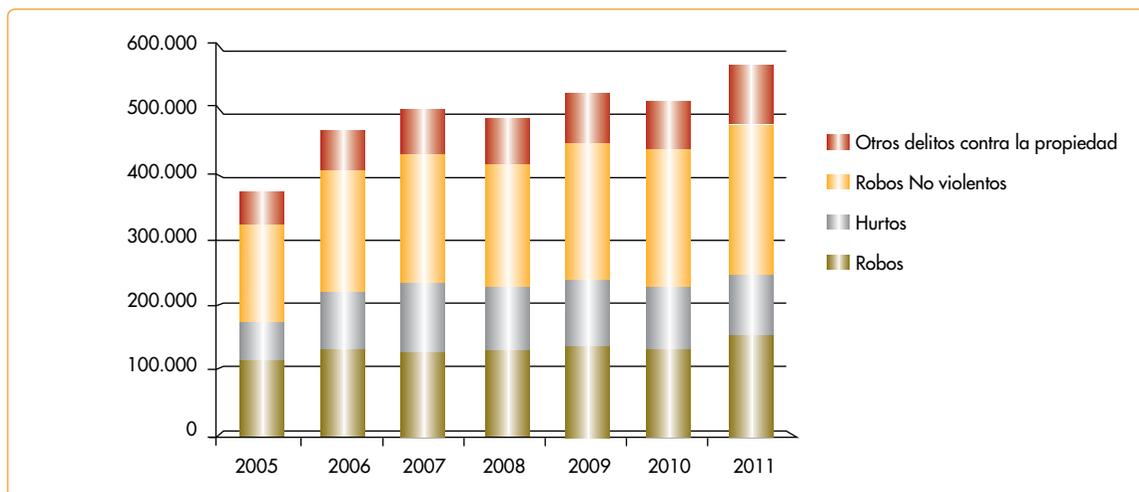


Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos de la Fiscalía de Chile.

Cabe destacar que el 80% de los Delitos contra la Propiedad lo componen los Robos y Hurtos, los cuales han registrado un crecimiento del 52% en los ingresos a la

Fiscalía de Chile, desde la entrada en vigencia del actual sistema de enjuiciamiento criminal hasta hoy.

FIGURA 2 – COMPOSICIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos de la Fiscalía de Chile.

Al analizar los tipos de términos aplicados² anualmente a estos delitos, las cifras son, al menos desde el punto de vista de la sociedad, preocupantes. En promedio, en los últimos 3 años el 70% ha terminado en Archivo Provisional. Como contrapartida, en el resto de los delitos, este

término ha sido aplicado en el 28%. En Robos y Robos No Violentos el porcentaje de Archivo Provisional llega al 76% y 86%, respectivamente, lo cual es significativamente superior al promedio del total de delitos contra la propiedad.

FIGURA 3 – TÉRMINOS APLICADOS POR LA FISCALÍA DE CHILE

TOTAL DE TÉRMINOS APLICADOS							
Período	Hurtos	Robos	Robos no Violentos	Otros delitos contra la propiedad	Total de delitos contra la propiedad	Otros delitos	Total de delitos
2009	165.609	120.079	241.759	101.325	628.772	1.048.151	1.676.923
2010	162.596	105.359	234.827	98.227	601.009	1.016.949	1.617.958
2011	182.106	111.330	253.076	118.073	664.585	1.173.442	1.838.027

ARCHIVO PROVISIONAL / TOTAL TÉRMINOS APLICADOS							
Período	Hurtos	Robos	Robos no Violentos	Otros delitos contra la propiedad	Total de delitos contra la propiedad	Otros delitos	Total de delitos
2009	58%	75%	86%	44%	70%	28%	44%
2010	60%	75%	86%	49%	70%	28%	44%
2011	59%	79%	87%	47%	71%	29%	44%
Promedio	59%	76%	86%	46%	70%	28%	44%

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos de la Fiscalía de Chile.

La cuestión de fondo, por lo tanto, es poder obtener algún tipo de respuesta respecto del por qué este alto porcentaje de archivos provisionales. Basta con estudiar la historia legislativa del Código Procesal Penal para darnos cuenta de que el nuevo sistema de enjuiciamiento criminal se diseñó para que la Fiscalía de Chile usara esta facultad en todas aquellas denuncias en que, no habiéndose producido la intervención del juez de garantía, no aparecieran antecedentes que permitiesen desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos. Asimismo, y de manera complementaria, se justificó esta salida facultativa de los fiscales, en la medida que con la información obtenida de las causas que fuesen archiva-

das provisionalmente, se pudiese realizar algún tipo de análisis o “inteligencia investigativa”, acumulando varias causas y analizando los patrones comunes de ellas.

En efecto, uno de los factores que hacen que un fiscal tome la decisión de archivar provisionalmente una causa determinada, es la falta de antecedentes suficientes para poder decretar y desarrollar actos investigativos, lo que se potencia aún más cuando no se conoce la identidad del imputado. Desafortunadamente, en los delitos contra la propiedad esto es una constante. Del total de delitos contra la propiedad que fueron terminados por archivo provisional, un 93% no tenía asociado un imputado conocido,

2- Los términos aplicados se contabilizan a nivel de relaciones (vínculo entre imputado, delito y víctima).

mientras que en el resto de los delitos, el porcentaje es del 53%. Para el caso particular de los delitos de Robos y Robos No Violentos, los términos por Archivo Provisional con imputado desconocido ascienden a 97%³.

Tomando en consideración la incidencia que representa la ausencia de imputado conocido para obtener resultados positivos en la investigación de los delitos contra la propiedad, este trabajo busca introducir nuevas herramientas que, desde el punto de vista de un detallado análisis de la información delictual obtenida a través de la especie sustraída, se puedan mejorar los resultados del proceso investigativo⁴. La introducción de tecnología de punta, en conjunto con el análisis de la información generada, permitirá no sólo a las policías y a la fiscalía poder encontrar determinadas especies que han sido sustraídas, sino también a quienes adopten, desde la óptica privada, estas herramientas. Ello no necesariamente hará que este “imputado desconocido” ahora se convierta en un “imputado conocido” respecto del delito base, pero al menos será posible configurar el delito de receptación⁵ en contra de quien tenga en su poder la especie sustraída.

Un estudio llevado a cabo por el Instituto Libertad y Desarrollo en Junio de 2008⁶ concluye que entre los años 2000 y 2007 existió paradójicamente una relación positiva entre el nivel delictual (medido en la variación de las tasas de denuncias de los delitos de mayor connotación social⁷) y el gasto público y privado en seguridad. En dicho período, el incremento de las tasas de denuncia de delitos de mayor connotación social llegó al 86%, mientras que el gasto público y privado se incrementó en un 66% y 104%, respectivamente.

Sin duda que hacer más de lo mismo para prevenir y desincentivar el robo y hurto de bienes es necesario, pero creemos que no es suficiente.

Hasta ahora, en términos generales, la estrategia investigativa de estos delitos contra la propiedad se ha enfocado en diligencias para dar con el autor del delito, concentrando los esfuerzos, por lo tanto, en conocer el lugar, día y hora en que se cometió, el modus operandi particular de dicho delito, y en otros factores que en términos concretos, parecieran no estar aportando los antecedentes necesarios para obtener resultados positivos. Esto queda de manifiesto en las altas tasas de archivo provisional.

Incorporar elementos de análisis diferentes e innovadores -en términos de usar adecuadamente las herramientas tecnológicas disponibles actualmente- centrándose además en la especie robada o hurtada, podría entregar importantes ingredientes a la investigación para disminuir los robos y hurtos.

2. Bases Teórico-Conceptuales

En esta sección son descritos los principales elementos conceptuales y teóricos que sustentan la aplicación del modelo de análisis delictual que se desarrollará en la siguiente sección.

El Enfoque de Reducción de Mercados plantea que quienes cometen delitos contra la propiedad, lo hacen para obtener dinero producto de la reventa de los bienes ro-

3- Un detallado análisis sobre la aplicación de los Archivos Provisionales puede encontrarse en el “Estudio sobre la Aplicación de los Archivos Provisionales-Fiscalía de Chile 2011”, publicado recientemente por la Fiscalía de Chile, en el cual se identifican y analizan factores jurídicos, administrativos y operativos que son considerados por los fiscales al momento de archivar provisionalmente una causa penal. Igualmente, dicho estudio realiza un completo análisis de la Historia Legislativa que sustentó la aplicación de esta medida facultativa de los fiscales.

4- Este enfoque centrado en la especie -enfoque inverso- fue puesto en operación por la propia Policía de Investigaciones de Chile en febrero de 2012 a través de la creación de GEBRO (Grupo Especial de Bienes Robados). Usando las técnicas investigativas la PDI operará “a la inversa”, esto es, partiendo desde la especie robada hasta la ubicación del delincuente. La Tercera, 16 de Febrero de 2012.

5- El Artículo 456 bis A del Código Penal define la figura de receptación de la siguiente manera: “El que conociendo su origen o no pudiendo menos que conocerlo, tenga en su poder, a cualquier título, especies hurtadas o robadas, o las compre, venda o comercialice en cualquier forma, aun cuando ya hubiese dispuesto de ellas, sufrirá la pena de presidio menor en cualquiera de sus grados (61 días a 5 años) y multa de cinco a veinticinco unidades tributarias mensuales (\$160.000 a \$640.000)”

6- Libertad y Desarrollo. Temas Públicos N°874. “Costo de la delincuencia: US\$ 3.071 millones en 2007”, Santiago, Chile, Junio de 2008.

7- Los denominados Delitos de Mayor Connotación Social están constituidos por los delitos de hurtos, robos con violencia, robos con fuerza, robos por sorpresa, violación y homicidio. Cabe destacar que los delitos contra la propiedad representan aproximadamente el 80% de los delitos de mayor connotación social.

bados o hurtados. Lo anterior, entonces, conlleva a suponer -sin duda- la existencia de “mercados” en los cuales se transan estas especies robadas o hurtadas.

La existencia de estos mercados en los cuales se transan bienes robados o hurtados puede generar un sinnúmero de efectos no deseados, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- Se perjudica al sector formal de la economía real, por cuanto estos mercados, en general, operan al margen de las leyes y normas que rigen los mercados regulares, que sí cumplen con una serie de disposiciones tributarias, municipales y otras, entre las cuales está la post venta (garantías, servicios al consumidor, etc.). Esto, finalmente, hace que la competencia no esté garantizada en similares condiciones. Ello conlleva a que los costos de transacción sean considerablemente menores a los que incurren quienes venden en los mercados formales, con los consiguientes beneficios en términos de precio.
- Desde el punto de vista de los consumidores de bienes robados o hurtados, con menores precios de oferta, la demanda se ve incrementada, lo que finalmente se traduce en mayores incentivos para ofrecer bienes robados o hurtados, incrementando así la comisión de dichos delitos.
- Asociado al anterior efecto de incentivo a la demanda, se están generando mayores condiciones de riesgo para los consumidores de bienes robados o hurtados, en términos de ser imputados por el delito de receptación.
- Finalmente, los delitos de robo y hurto representan un componente importante en los denominados Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), quienes son -en definitiva- los responsables de explicar la alta sensación de inseguridad y temor de la ciudadanía.

Desde el punto de vista de la teoría microeconómica, un mercado puede contraerse por la vía de limitar la oferta, la demanda o una combinación de ambas. Por el lado de la demanda, se deben generar mecanismos que permitan desincentivar a quienes compran en dichos mercados especies robadas, y por la vía de la oferta de bienes robados o hurtados, la limitación estaría en minimizar el

valor de reventa de estos, lo que incide directamente en la rentabilidad esperada que el delincuente perciba del bien robado.

Estudios efectuados por la Fundación Paz Ciudadana⁸ respecto de las características de los bienes más robados o hurtados, indican que éstos deben ser fáciles de acceder, transportar y vender, pero difíciles de identificar.

Por lo tanto, para poder obtener información de las especies robadas o hurtadas, resulta fundamental poder identificarlas, y que dichas especies sean capaces, con un adecuado uso de herramientas tecnológicas, de proveernos de información que permita dar con ellas y recuperarlas.

Poder, por un lado, identificar con una “marca imborrable” una determinada especie, y por el otro, disponer de herramientas tecnológicas que permitan rastrear su ubicación física en caso de robo o hurto, permitirá desincentivar a quienes adquieren especies robadas o hurtadas. Creemos que esto, finalmente, apunta en la dirección de no sólo contraer la demanda de estos bienes, sino también la oferta, por cuanto al haber una contracción de la primera, el precio de reventa de bienes que son fácilmente identificables y “rastreables” será cada vez menor; es decir, la disposición a pagar por un bien robado o hurtado será menor, e incluso, podría llegar a ser nula.

Sin embargo, el continuo y consistente análisis de la información es imprescindible para poder ubicar la especie robada o hurtada.

3. Características del proyecto

Tal como se ha señalado precedentemente, este modelo de análisis de la información delictual tiene como objetivo poder rastrear los equipos computacionales que han sido robados o hurtados.

Para ello basta instalar en los equipos computacionales el software de rastreo -Rastreo PC- para que éste pueda identificarlo de manera “digital”. Y en caso de robo o hurto, proporcione información relativa a la ubicación física de éste, de quién está frente a él, y qué está viendo en el computador.

Ello tiene como objetivo principal, entonces, convertir

8- Fundación Paz Ciudadana, Estudio “El Mercado de Bienes Robados”, agosto 2007.

este sistema en una herramienta más que contribuya a disminuir el robo y hurto de éstos.

El hecho de aumentar la probabilidad de recuperación de los equipos computacionales mediante el uso de tecnología de rastreo y un riguroso análisis de la información delictual permitirá, por un lado, reducir la demanda de bienes robados – específicamente los computadores – pues quienes vayan a adquirir este tipo de bienes procurarán saber el origen de ellos, ya que de no hacerlo, podrían estar cometiendo el delito de receptación.

Consecuentemente con ello, de producirse esta contracción en la demanda de computadores robados, la rentabilidad esperada para quienes se dedican a robar y venderlos se reducirá, lo que finalmente hará contraer la oferta, desincentivando el robo y hurto de estos bienes.

En segundo término, poder rastrear la ubicación física de un equipo computacional que ha sido robado a una víctima que previamente lo ha registrado legítimamente en nuestra base de datos entrega una importante herramienta para poder acreditar el delito de receptación respecto de quien lo tenga en su poder, e incluso, el del robo o hurto si del análisis delictual de dicha información se obtienen antecedentes que permitan acreditar estos últimos delitos. Cabe señalar que dicha base de datos, no sólo contiene toda la información referente al computador, como marca, modelo, número de serie del fabricante, MacAdress, etc, sino que también aquella relativa a su propietario.

El objetivo anterior sin duda que está relacionado con poder mejorar la tasa de esclarecimiento de los robos y hurtos de computadores. Tal como se señaló en la primera sección de este trabajo, un alto porcentaje de los robos y hurtos terminan en Archivo Provisional, y con la imposibilidad que la víctima pueda recuperar la especie, lo que no sólo agrava aún más la sensación de inseguridad y temor ciudadano, sino que además le genera un perjuicio económico directo en términos del valor de reposición del bien robado, así como un perjuicio no pecuniario a veces mayor, al haber perdido información importante almacenada en el equipo robado o hurtado.

Promover el uso de esta importante herramienta tecnológica en la ciudadanía, y generar las instancias para que los organismos públicos y privados puedan hacer un mayor y mejor análisis de la información que aporta el uso de tecnología, permitirán concentrar las técnicas investigativas no sólo en aquellos casos en que exista un imputado conocido, sino que también podrán ser abordados aquellos robos y hurtos en donde no hay un imputado conocido y en los cuales sólo se conocen los datos de la especie.

Los avances tecnológicos en materias de desarrollo de software, de conectividad, junto al masivo uso de las redes sociales y de internet, hacen que incluso una herramienta como ésta, que actualmente se aplica para los equipos computacionales, pueda ser implementada para la telefonía celular, los smartphones, y tal vez, en un futuro próximo, para todos aquellos bienes electrónicos que requieran una conexión a un equipo computacional para realizar alguna actividad, cuestión que debiese producir un efecto de mayor tamaño en la reducción de los delitos contra la propiedad.

4. Modelo de gestión de información y herramientas utilizadas

Las actuales herramientas tecnológicas disponibles han permitido que en la mayor parte de los computadores personales, sean éstos notebook, netbook o desktop, pueda ser instalado un software de rastreo que permite identificar, con una marca digital, única e inequívoca, al equipo computacional a través de su MacAdress⁹, asociándolo a su propietario o legítimo poseedor. Así, en caso de robo o hurto, sea posible, cada vez que el equipo computacional se conecte a Internet, activar determinadas funcionalidades del software tales como la Geolocalización (Latitud y Longitud) a través de la información entregada por la antena WIFI del computador, el despliegue de la ubicación física del computador en Google MAPS en base a la misma geolocalización, la captura de fotografías de la persona que se encuentre frente al computador, por medio de la utilización de la webcam incorporada en la mayoría de ellos y la obtención de una imagen de la pantalla del equipo con los programas y

9- En las redes de computadoras, la dirección MAC (siglas en inglés de media access control; en español “control de acceso al medio”) es un identificador de 48 bits (6 bloques hexadecimales) que corresponde de forma única a una tarjeta o dispositivo de red. Se conoce también como dirección física, y es única para cada dispositivo de red. Las direcciones MAC son únicas a nivel mundial, puesto que son escritas directamente, en forma binaria, en el hardware en su momento de fabricación. Debe tenerse en cuanto que en términos generales, los equipos traen al menos 2 MAC, una por cada dispositivo de red (Wifi –LAN), y en aquellos casos en que utilicen BAM aparecería una tercera MAC.

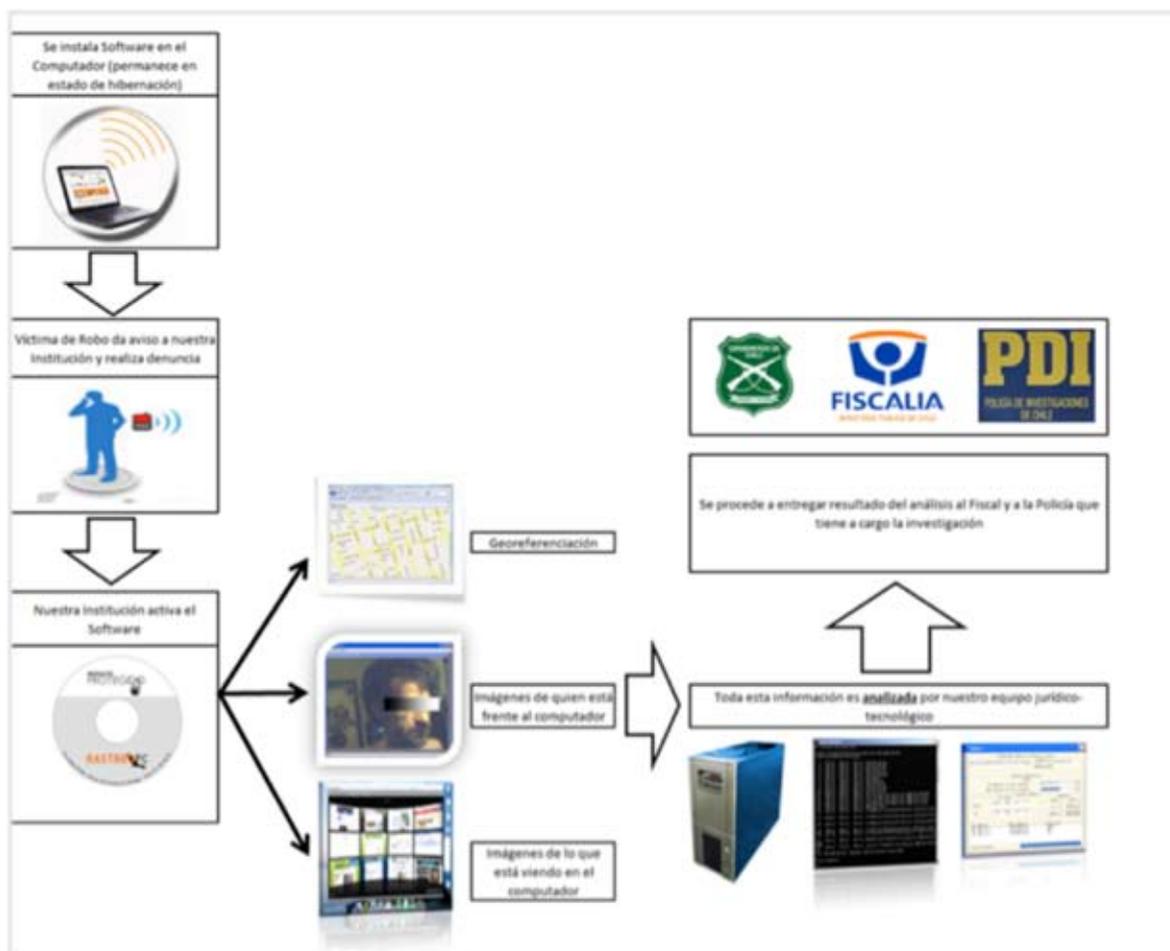
aplicaciones que están siendo utilizados. Dicha información es posteriormente recolectada y analizada para recuperar dicha especie.

Esta última etapa es crítica. Sin análisis de la información delictual que entrega el software de rastreo de equipos computacionales es muy poco probable que se pueda dar con quien tiene el equipo computacional robado. Asimismo, es imprescindible disponer, previamente a un robo o hurto, de la información relativa a

la especie (marca, modelo, número de serie del fabricante, año de fabricación, fotografía, boleta o factura de compraventa, etc.) y a la del propietario o legítimo poseedor, por cuanto toda esta información hará que, por un lado el proceso de búsqueda sea más eficiente, y por el otro, una vez recuperada la especie, pueda ser devuelta a su dueño.

El Modelo funciona como se ve en el siguiente cuadro:

FIGURA 4 – MODELO DE ACTUACIÓN DEL “SISTEMA DE ANÁLISIS DELICTUAL PARA EL RASTREO Y RECUPERACIÓN DE EQUIPOS COMPUTACIONALES”



- Una vez que el propietario de un equipo computacional tiene instalado el Software de Rastreo y es víctima de robo o hurto, debe hacer la denuncia respectiva en los organismos competentes y además, comunicar dicho evento a nuestra institución, de forma de poder activar las funcionalidades ya descritas.
- Habiéndonos informado del hecho delictual, un equipo de análisis compuesto por abogados e informáticos analizan los reportes que el software genera y que les han sido enviados cada vez que dicho computador se conecta a Internet.¹⁰
- El análisis consiste en georeferenciar la ubicación física del computador robado, y establecer la identidad de quien está frente a él, ya sea a través del procesamiento de las imágenes de la persona (en caso que el computador disponga de una cámara web) como por la vía de procesar los sitios web que la persona está viendo.
- Cuando del análisis de la información se tienen antecedentes suficientes que permitan un alto grado de certeza respecto de quién es la persona que tiene el computador robado o hurtado, así como el domicilio en el cual se encuentra físicamente la especie, se procede a entregar esta información a la policía o fiscalía respectiva para que esta última pueda obtener la respectiva orden de “Entrada y Registro” al domicilio identificado como aquél en el que permanece el equipo robado.

5. Beneficios y alcance del proyecto

El elemento fundamental para el éxito del sistema de análisis de la información delictual entregada por los equipos computacionales robados o hurtados, es que todas las personas que adquieran o utilicen estos equipos, tengan debidamente instalado el software de rastreo y que además previamente hayan registrado la información del equipo y la del propietario, de manera de aso-

ciarlo a la denuncia del equipo robado una vez que sea recuperado.

Los beneficios que el uso de esta tecnología pueden producir son múltiples, y sólo con el propósito de darles un orden, podrían ser clasificados en:

a) Beneficios directos

Ser un sistema que permite disuadir del robo o hurto de computadores, y en caso que éste ocurra, procurar la recuperación de dichos bienes y generar la información que permita acreditar los delitos asociados a dicho hecho. Para que sea disuasivo es fundamental que quien comete los delitos de robo y hurto tenga conocimiento que el computador podría ser rastreado, lo que en definitiva actuaría como un elemento que desincentive a la comisión del delito.

b) Beneficios indirectos

Existen un sinnúmero de beneficios indirectos, entre los cuales podemos destacar:

- No sólo evitar el daño material producido por el robo o hurto de un computador en su dueño, sino que el daño que produce la pérdida de información en quien la usa y en quien la necesita.
- Promover la metodología del análisis de la información delictual como elemento que contribuye, desde la óptica privada, al control de la delincuencia y la paz social.
- Desincentivar la reventa de especies robadas, en este caso, de computadores, lo que se traduce en evitar un eventual daño a la industria productora por la sustitución de bienes robados con el consiguiente perjuicio por menores precios.
- Contribuir a generar un clima de seguridad.

10- Un aspecto que debe ser considerado con especial cuidado es el hecho que la información que genere un software de rastreo debe en lo posible, no tener que ser analizada por la propia víctima del delito base de robo o hurto con sus propios medios. Ello sin duda podría generar un efecto de doble victimización, ya que podrían darse casos que quienes hayan adquirido computadores robados los estén utilizando para cometer otros delitos, o simplemente, para ver pornografía. Si toda esta información debe procesarla la propia víctima, podríamos estar en presencia de casos de doble victimización.

6. Principales problemas enfrentados

a) Aspectos Tecnológicos

La obtención de la información que entrega el software de rastreo instalado en los equipos computacionales, así como los diferentes desarrollos que deben realizarse para adecuarse a los múltiples sistemas operativos, han sido variables críticas no sólo en términos de ingeniería de software, sino que también respecto de la confiabilidad de la información recopilada. En este sentido, un constante mejoramiento y uso de ingeniería de software son requisitos que deben estar permanentemente presentes para una solución de calidad.

En segundo término, las conexiones de internet en plataforma banda ancha móvil (BAM) aún siguen siendo inestables para ejecutar procesos y enviar información del computador robado/hurtado al centro de análisis de nuestra institución, aunque este hecho ha tendido a ser cada vez menos problemático. La no conexión a internet evidentemente resulta en una limitante en términos de no permitir ejecutar el software de rastreo.

Adicional a lo antes señalado, en aquellos casos en que los servicios de Wifi disponibles sean deficientes, será muy difícil la georreferenciación del computador robado/hurtado; y por lo tanto, no resultaría posible disponer de la ubicación física de éste. Cabe señalar que esta limitante podría corregirse con la información obtenida de los pantallazos que se obtienen respecto de lo que está haciendo quien tiene en su poder el computador robado o hurtado.

b) Servicios de terceros incorporados en la Plataforma de Desarrollo.

El desarrollo del software de rastreo requiere conjugar una serie de elementos, entre los cuales se encuentran determinados servicios que son provistos por terceros, y que pueden ser cambiados, e incluso suspendidos en el momento que lo desean, lo que podría generar una dificultad adicional al tener que desarrollar e instalar nuevas versiones o actualizaciones de éste (Google Gears).

Sin embargo, el avance en ingeniería de software así como constantes procesos de investigación y desarrollo ha hecho que las nuevas versiones y actualizaciones sean cada vez menos vulnerables a esta problemática.

7. Factores determinantes para el análisis delictual

Asegurar el éxito del modelo de análisis delictual para el rastreo y recuperación de equipamiento computacional robado o hurtado requiere del funcionamiento de una serie de procesos, así como de la ejecución de determinadas acciones, tanto de las policías, como del órgano persecutor y sin duda alguna, de los tribunales de justicia.

No es suficiente poner a disposición de las autoridades de justicia los antecedentes existentes, sino que por parte de ésta debe existir una reacción inmediata, para tomar acciones que en definitiva no sean extemporáneas.

• Operativos y de Coordinación

El éxito en la recuperación de un equipo computacional que tiene instalado el software de rastreo y que ha sido robado o hurtado se debe, en un alto porcentaje, a la **oportunidad** en que la diligencia de dicho recupero sea ejercida por las instituciones correspondientes (fiscalías y policías).

En tal sentido, el tiempo que transcurre una vez que los resultados del análisis de la información han sido puestos a disposición de la fiscalía o policías y el momento en que se toman acciones para recuperar la especie (por ejemplo, obtener una orden de Entrada y Registro y ejecutarla) debe ser el menor posible.

Actualmente nos encontramos con demoras en las gestiones de recupero, debido a los procedimientos y protocolos internos de las fiscalías y de las policías.

La primera demora se produce por “procedimientos” de las fiscalías, en que debemos esperar (a veces semanas) que los antecedentes (reporte del software) presentados en éstas, sean vistos y revisados por el fiscal o, más bien, por su abogado ayudante o gestor (por tratarse de delitos menos complejos). Luego, lograr que éstos soliciten la diligencia a la Policía de Investigaciones, Cibercrimen o a la SIP de Carabineros correspondientes, lo que en términos generales ocurre por la vía de un oficio u orden que llegará a dichas Instituciones y será asignado en un plazo generalmente breve al funcionario que estará a cargo de la investigación.

La segunda demora se debe a que una vez asignado el funcionario de la respectiva institución policial, debemos

contactarlo y solicitarle que realice la diligencia de recupero en el menor tiempo posible, que de acuerdo a nuestra experiencia lamentablemente es realizada en los últimos días del plazo que señaló el oficio u orden enviado por la Fiscalía, con la disminución de éxito que esto implica.

Cabe señalar que en la gran mayoría de los casos, el ingreso al domicilio donde se encontraría el equipo robado o hurtado se produce con una entrada voluntaria o permitida por el sospechoso al funcionario policial, sin necesidad, por tanto, de ser autorizada por un Fiscal. En este último caso el plazo de la gestión podría ser aún mayor. Finalmente, la demora en la ubicación física del equipo robado o hurtado -si sólo se dispone de la MacAdress- podría ser tal que incluso nunca se obtenga su recuperación. Lo anterior, por cuanto en la actualidad los proveedores de Internet no tienen obligación de entregar información asociada al tráfico de una respectiva MacAdress, ni menos un plazo determinado para hacerlo.

• Fiscalización

No sólo basta con investigar los delitos contra la propiedad con el objeto de dar con el autor de éstos, sino que se requiere además complementar lo anterior con una mayor fiscalización a los mercados donde posteriormente se transarán dichas especies.

Las cifras son contundentes. Existe una distorsión de magnitud entre los delitos contra la propiedad que han ingresado a la Fiscalía de Chile y los delitos de receptación. Estos últimos no llegan al 2% de los primeros, lo que evidencia una falta de fiscalización en los mercados de reventa de bienes robados o hurtados.

El análisis de la información delictual en el caso de los equipos computacionales robados o hurtados nos entrega importantes herramientas para dar con el paradero de éstos, y de quien los posee, permitiendo mejorar los índices de acreditación del delito de receptación; pero no necesariamente nos entrega información directa respecto del autor del delito, la cual creemos será más fácil de obtener del vendedor de una especie robada que de quien la ha adquirido, razón por la cual la fiscalización masiva, interinstitucional y permanente es complementaria y fundamental para poder disminuir la comisión de estos ilícitos.

• Estrategia Comunicacional

Otro eje de vital importancia para disminuir la demanda por bienes robados, y por lo tanto, su oferta, es la sensibilización a la ciudadanía mediante campañas masivas respecto del daño que produce comprar un bien robado, no sólo porque la próxima víctima puede ser la misma que ha comprado un bien robado o hurtado, sino porque quien compra arriesga ser sancionado penalmente.

8. Proceso de evaluación y resultados

En la actualidad, nuestra institución tiene más de 60 mil equipos con software de rastreo instalado y cuyos propietarios han registrado sus datos en nuestras bases de datos institucionales, que es el Registro Nacional de Bienes Producto Protegido.

De ellos, en 11 casos, en que previamente hemos sido informados de denuncias por robo y hurto, se ha activado el software de rastreo y se ha podido obtener información relevante para el éxito en la recuperación. De ellos, se han recuperado 8 equipos y los restantes 3 están en estado de análisis de la información que permita dar con el domicilio en el cual se encuentran.

Es decir, se ha podido establecer una tasa de recuperación cercana al 75% de computadores robados/hurtados.

A modo de conclusiones finales, no podemos dejar de hacer las siguientes reflexiones:

- a) Potenciar y fortalecer el enfoque investigativo en los robos y hurtos concentrándose en la especie que ha sido objeto del delito para desincentivar su comisión por la vía del enfoque de reducción de mercado o, poder dar con el responsable del hecho, usando la tecnología disponible en conjunto con la aplicación de un sistema de análisis delictual, creemos que constituye un importante avance en el control de la delincuencia.
- b) La adopción de tecnología cada vez más disponible y confiable es una importante herramienta, pero sin duda, que ésta, sin un sistemático análisis de la información obtenida, no permitirán reducir los robos y hurtos.

- c) La co-producción público-privado en materia de prevención de robos y hurtos debe avanzar con fuerza en establecer los canales de comunicación adecuados y eficientes para que la información pueda generar resultados positivos.
- d) Es necesario potenciar no sólo en la Fiscalía de Chile y en las policías el uso de las herramientas disponibles en las unidades de análisis de información delictual. Fomentar que otras instituciones puedan colaborar en esta tarea, entregará, sin duda, más y mejores materias primas para reducir los robos y hurtos.
- e) Hoy la tecnología nos permite trabajar con computadores, smartphones y celulares en general. Sin duda que próximamente debiesen existir aplicaciones o dispositivos que permitan rastrear todo tipo de bienes, lo cual ayudará aún más a desincentivar el robo y hurto de éstos.
- f) Generar mayores penas para el delito de receptación debiese ser un aspecto esencial de la agenda legislativa próxima.
- g) Finalmente, deben darse las herramientas necesarias a la ciudadanía para que ésta, antes de comprar un bien, pueda consultar su estado -robado o en poder del legítimo propietario- a través de la creación, por ejemplo, del Registro Nacional de Bienes.

9. Bibliografía

Bravo, F. (2006) No compre delincuencia: Estrategia de reducción del mercado de los bienes robados". Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090617133935.pdf

Diario la Tercera. PDI pone en marcha nuevo plan contra robos y desarticula banda criminal, 16 de Febrero de 2012.

<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/02/680-431172-9-pdi-pone-en-marcha-nuevo-plan-contra-robos-y-desarticula-banda-criminal.shtml?media=print>

Fundación Paz Ciudadana (2012). CONCEPTOS N°26: "La gestión de la información y el análisis delictual en el marco de la persecución penal para delitos de alta complejidad". Santiago, Chile.

http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120208162835.pdf

Fundación Paz Ciudadana (2006). "El mercado de los bienes robados". Conferencia de Prensa realizada por el Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana, Sr. Gonzalo Vargas. Santiago, Chile.

Fundación Paz Ciudadana (2007). Estudio "El mercado de los bienes robados". Santiago, Chile.

Fiscalía de Chile (2005). Boletín Anual. Santiago, Chile, Fiscalía de Chile.

Fiscalía de Chile (2006). Boletín Anual. Santiago, Chile, Fiscalía de Chile.

Fiscalía de Chile (2007). Boletín Anual. Santiago, Chile, Fiscalía de Chile.

Fiscalía de Chile (2008). Boletín Anual. Santiago, Chile, Fiscalía de Chile.

Fiscalía de Chile (2009). Boletín Anual. Santiago, Chile, Fiscalía de Chile.

Fiscalía de Chile (2010). Boletín Anual. Santiago, Chile, Fiscalía de Chile.

Fiscalía de Chile (2011). Boletín Anual. Santiago, Chile, Fiscalía de Chile.

Fiscalía de Chile y Universidad Andrés Bello (2011). Informe Final "Estudio de sobre la aplicación de los archivos previsionales". Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello y Fiscalía Nacional.

<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/biblioteca/estudios.doc>

Libertad y Desarrollo (2008). Temas Públicos N°874. "Costo de la delincuencia: US\$ 3.071 millones en 2007", Santiago, Chile.

Valdivia, C. y Vargas, G. (2006) "Estrategias de intervención en el mercado de bienes robados": Fundación Paz Ciudadana.

http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090612120545.pdf

Las prácticas policiales de prevención y control también enfrentan dificultades y vicios que pueden ser monitoreados por los delincuentes. Los más característicos surgen de la propia focalización del área a intervenir. Espacios reducidos y muy delimitados, si bien hacen efectivo el objetivo de reducir la incidencia criminal en los tiempos que se aplican las medidas, redundan en acciones que pueden ser fácilmente observadas por el delincuente e inducir desplazamientos del delito, generando nuevas zonas calientes. En otras palabras, el problema se mantiene porque sólo se desplaza. Surge así una primera necesidad: mantener sistemas dinámicos de análisis que entreguen al policía dicha información, en una situación óptima, con monitoreo en tiempo real del territorio. Lo anterior, con el objeto de contribuir eficazmente a la reducción de la delincuencia, no sólo en el área de intervención, sino también en el país.

Por otra parte, se requiere de una persecución penal efectiva que se traduzca en proveer cada vez más y mejores elementos de prueba. No basta con hacer buenas investigaciones de un caso policial en particular; se requiere también de una mirada que integre todos los elementos que facilitan el crimen y hacen del delito una actividad rutinaria, con víctimas y victimarios recurrentes y técnicamente identificables.

2. Bases teóricas y conceptuales

2.1. Enfoque situacional

En las últimas décadas se ha producido una fuerte penetración de los modelos prevenciónistas de base situacional en la forma que los distintos gobiernos y organismos del Estado han gestionado la política pública de seguridad. Se buscan efectos a corto plazo poniendo mayor énfasis en programas orientados a neutralizar las “oportunidades” que facilitan la actividad delictual, más que en las “causas” que motivaron a la persona a delinquir.

Las teorías preventivas de base situacional conciben el crimen como una opción racional. La delincuencia no sería un fenómeno casual, fortuito o aleatorio, sino más bien selectivo, que busca el lugar, el momento y la víctima adecuados. Estas teorías sugieren una intervención en las situaciones y contextos donde el delito se manifiesta como fenómeno estadísticamente recurrente; es decir, incidir sobre el conjunto de “oportunidades” que facilitan la acción delictual.

Cohen y Felson (1979), a través de su “Teoría de las Actividades Rutinarias”, señalan que la oportunidad delictiva se genera cuando converge en un mismo espacio y tiempo, a lo menos tres elementos: *La presencia de un delincuente*, que esté resuelto a cometer un delito; *un objetivo* de interés para el delincuente, que puede ser una persona o un bien material; y *la ausencia de un guardián capaz de prevenir su comisión*, en otras palabras, la inexistencia de vigilancia formal o informal capaz de reaccionar frente al acto ilícito.

Bajo el enfoque de las actividades rutinarias, las tasas de delincuencia se incrementan por un marcado aumento de las oportunidades para cometer el delito. Los cambios estructurales de la vida moderna están ofreciendo al delincuente más objetivos asequibles, más víctimas y mejores circunstancias para delinquir. El constante desplazamiento de un lugar a otro, el incremento de los tiempos de viaje, el aumento del tiempo fuera de la casa, el aumento del consumo y la oferta comercial, el incremento de los bienes reducibles, entre otros aspectos, estarían propiciando mayores y mejores oportunidades al delincuente.

“Las teorías de prevención situacional subrayan la importancia de las dimensiones temporales y espaciales del delito, principalmente asociadas a la distribución de los objetivos y del movimiento cotidiano de los infractores” (Brantingham, citado por García, 2003, 1025).

De acuerdo con estos principios, y según lo planteado por Cornish y Clarke (2003) y Clarke (1995), un delito puede evitarse aplicando alguna de las siguientes acciones:

- Aumentando el esfuerzo que realiza el infractor para cometer el delito. Medidas orientadas a hacer más difícil el trabajo del delincuente.
- Aumentando el riesgo de delinquir. El infractor percibirá una mayor probabilidad de ser detectado y capturado por la policía.
- Reduciendo los beneficios esperados por el infractor al cometer el delito. Por ejemplo, interrupción de los mercados de bienes robados.
- Reduciendo las tentaciones a cometer el delito. Disminuir los estímulos que incitan al delincuente a actuar.
- Eliminar las excusas que los infractores utilizan para justificar su actuar.

2.2. Metodologías de Análisis

La intervención aplicó técnicas de análisis delictual orientadas, básicamente, hacia acciones o procedimientos de carácter táctico. Según Bruce (2010), el análisis delictual se define como un conjunto de procesos sistemáticos y analíticos, dirigidos a proporcionar información oportuna y pertinente relacionada con los patrones de la delincuencia y las correlaciones de tendencias, para ayudar al personal administrativo y operacional en la planificación y desarrollo de los recursos que permitieran prevenir y suprimir los delitos. Además, para colaborar en los procesos de investigación, aumentar las detenciones y el esclarecimiento de los casos.

El análisis delictual apoya una gran variedad de funciones policiales, incluidos el despliegue operativo de patrullas, las operaciones especiales y las unidades tácticas, las investigaciones, la planificación, la prevención de la delincuencia y los servicios administrativos (Hobert, 1977)⁷.

Las funciones básicas del análisis delictual pueden ser clasificadas en: análisis delictual táctico y análisis delictual estratégico. Como lo presenta Bruce (2010), el análisis delictual táctico centra su atención en la identificación de patrones delictuales emergentes, incluyendo series y zonas de alto riesgo. Es un proceso diario y debiese ser la primera prioridad de un analista. Es un proceso orientado a la acción, su objetivo es dirigir a la policía para intervenir sobre los patrones de actividad criminal de manera rápida y eficaz. A diferencia del anterior, el análisis delictual estratégico se centra en las tendencias, problemas y las causas de los delitos. Son observaciones a mediano y largo plazo.

Por otra parte, dentro de las técnicas utilizadas en la fase de planificación de la intervención destaca el Análisis FODA, DOFA o también conocido por su sigla en inglés como SWOT. Está metodología fue propuesta originalmente por Albert Humphrey⁸ durante los años 60 y 70, en los Estados Unidos.

Representa un instrumento de planificación básica que detecta la situación organizacional interna y externa para enfrentar estratégicamente las acciones en el corto, mediano y largo plazo. A través de esta metodología es posible definir, de mejor forma, la visión y los objetivos de la institución.

El análisis FODA consta de dos fases; una interna y otra externa. La fase interna centra su interés por identificar las fortalezas y debilidades para una gestión y administración exitosas. La característica principal de esta etapa es que la organización posee el control para modificar estas condiciones. La parte externa, se centra en identificar las oportunidades que ofrece el entorno y que podrían influir positivamente en el desarrollo de la acción. También identifica las amenazas que el mismo entorno presenta y que pueden poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos. La técnica propone desarrollar capacidades y habilidades para aprovechar las oportunidades y minimizar o anular las amenazas.

3. Características del proyecto

3.1. Área de intervención

La comuna de Santiago está ubicada al centro de la macro región central, limitando con diez comunas de la Región Metropolitana; al norte, con las comunas de Renca, Independencia y Recoleta; al Oriente, con las comunas de Ñuñoa y Providencia; al sur, con Pedro Aguirre Cerda, San Miguel, San Joaquín; y al poniente, con Quinta Normal y Estación Central.

7- Hobert G. Reiner, 1977, Crime Analysis Operations Manual, Law Enforcement Assistance Administration, Washington, DC, 1977. Citado por Bruce, Christopher W. 2010. Fundamentos del Análisis Delictual. Análisis Delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito. Fundación Paz Ciudadana y Asociación Internacional de Analistas Delictuales IACA, 2010, Santiago de Chile, primera edición, pág. 27 – 55.

8- Albert s. Humphrey. Nació en los Estados Unidos el 02 de junio de 1926, Ingeniero Químico de la Universidad de Illinois, con maestrías en el Instituto Tecnológico de Massachusetts y Harvard. Falleció el 31 de octubre de 2005, a los 79 años.

3.5. Indicadores

Los indicadores principales para medir los resultados de la intervención serán la frecuencia de denuncia, el número de detenciones realizadas, el número de procedimientos de control, el número de bandas desbaratadas y el porcentaje de inseguridad de la población.

4. Modelo de gestión de la información y herramientas utilizadas

En el desarrollo de la estrategia de intervención se identificaron tres etapas de trabajo:

4.1. Etapa de planificación

La planificación, coordinación y operación de la iniciativa estuvo a cargo de la Primera Comisaría de Santiago. Para tal efecto se realizaron reuniones de trabajo destinadas a identificar a los actores que debían ser convocados a la iniciativa. Posteriormente, y en conjunto, se definieron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del proceso.

La mesa de trabajo estuvo compuesta por el Departamento de Informaciones de la Segunda Zona Metropolitana, la Primera Comisaría de Santiago y el Departamento de Análisis Criminal de la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile. En la planificación se identificaron como elementos principales:

Fortalezas

- La acción de intervención es una estrategia priorizada que cuenta con el respaldo del alto mando de Carabineros de Chile; en este caso, de su General Director.
- Existe un conocimiento del sector a intervenir en términos de su estructura y componentes urbanos, población flotante, población residente, servicios disponibles y problemas existentes.
- Existen procedimientos y una unidad de criterio común para la acción policial.
- Existe personal policial civil orientado al servicio de investigación.
- Existe recursos de apoyo tecnológico como cámaras, grabadoras, GPS's, radares, smartphones y notebooks.

Debilidades

- Personal operativo insuficiente para cubrir las nuevas demandas de servicio de la intervención.
- Se evaluó que una parte de la información entregada por los órganos administrativos era insuficiente para poder focalizar la acción policial y garantizar la efectividad de la intervención. Problema de la cifra oculta del delito (no denuncia).
- Disposición parcial de información derivada de análisis criminal, ausencia de patrones delictuales, perfiles criminales y estudios de movilidad.

Oportunidades

- La intervención se enmarca en un programa priorizado de gobierno, que dispone de información y otros recursos de apoyo. Un ejemplo es una línea base del sector a partir de la aplicación de una encuesta de victimización y percepción, además de una segunda encuesta para la evaluación de los resultados.
- La intervención crea la posibilidad de coordinación con otros agentes y organismos para mejorar los niveles de información y la eficacia de la acción.

Amenazas

- Clima de conflictividad social que genera problemas de orden público en el área. Es una amenaza por cuanto estos desórdenes pueden ser percibidos por la población como problemas delictuales, o bien, desencadenar actividades ilícitas.
- Existencia de problemas de orden público que pueden generar una demanda extraordinaria de los efectivos policiales desplegados en el área.
- Acciones aplicadas y resultados obtenidos por otros organismos comprometidos con el mismo objetivo, pueden entrar en conflicto con algunas de las actividades de la acción.

Con estos elementos a la vista se diseñó una estrategia de intervención policial en la cual se aprovechan y maximizan las fortalezas y oportunidades, se ocupa de solucionar las debilidades y neutraliza las amenazas, todo con el objeto de dar cumplimiento a las metas y objetivos planificados.

4.2. Etapa de análisis y diagnóstico

El análisis criminal fue, principalmente, de carácter táctico y estuvo orientado a producir información para apoyar las labores operativas de prevención y control policial.

Los esfuerzos se centraron en identificar y analizar la situación delictual del área para descubrir las causas y factores que la están favoreciendo. El objetivo inicial estuvo centrado en detectar y describir patrones para cada delito, identificando características y elementos que permitieran relacionar el hecho a un mismo victimario, perfil de víctima o área territorial específica. Para cumplir este objetivo se realizaron las siguiente actividades:

a. Análisis estadístico de la información

A partir de tablas de frecuencia simple se elaboró una imagen diagnóstica del área de intervención. No se trabajó con tasas, ya que se determinó que la población, residente y flotante, no varía significativamente entre un año y otro.

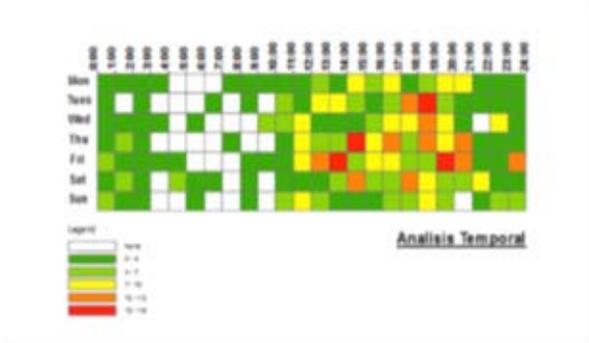
Los datos se organizaron en una tabla de doble entrada. Las filas contienen los delitos que son de interés para la intervención y las columnas muestran los periodos de tiempo que se quieren comparar. En una primera fase, el análisis se centró en determinar el delito más recurrente y la variabilidad que ha mostrado en el tiempo. Luego se analizó la acción policial a partir de las detenciones flagrantes y otros procedimientos. Finalmente se observaron las órdenes judiciales.

Se verificó que el área concentra principalmente delitos de hurtos, robos por sorpresa y lesiones. En contraste, los delitos con menor frecuencia son robos en bien nacional de uso público, violación y robos en lugar habitado. No se presentan delitos de homicidios.

La acción policial, medida a partir de las detenciones, se centra en delitos de hurtos y lesiones. Respecto de otros procedimientos, la mayor cantidad se vincula a control de tránsito, control del comercio ilegal e información hacia la comunidad.

b. Análisis cronológico o temporal

A partir de los datos administrativos se trabajaron análisis específicos para determinar días y horas de mayor recurrencia delictual. Se establecieron secuencias criminales en el espacio y en tiempo, que luego permitirán optimizar el uso de los recursos disponibles.



c. Perfil e identificación de victimarios recurrentes o sopechosos

Se analizaron las características generales de los detenidos por hechos flagrantes y de las personas denunciadas como autores de los delitos ocurridos en el sector. Se consultan bases de datos policiales y de otros organismos del sistema de justicia criminal. El objetivo es hacer un monitoreo permanente de la reincidencia delictiva para mejorar los elementos de prueba que permitan una mejor respuesta judicial.



d. Perfil de víctima o persona de alto riesgo

Se analizaron las características generales de las personas víctimas de delito a objeto de establecer perfiles que orienten las acciones de prevención policial y autoprotección ciudadana.



e. Identificación de objetivos o bienes preferidos

Se analizaron e identificaron los artículos y bienes preferidos por los delincuentes. Se analizaron acciones destinadas a mejorar las medidas de seguridad de esos objetos a través de marcas, sellos, monitoreo satelital, entre otras.

f. Lectura y análisis de partes policiales

Se realizó un trabajo de lectura detallada de los partes policiales, centrada principalmente en la narrativa o descripción del hecho. Esta información no se encuentra parametrizada; por tanto, requiere de un estudio cualitativo detallado y caso a caso.



g. Análisis de modus operandi

El análisis de modus operandi ha sido una de las etapas más complejas del proceso. Combinó el trabajo de datos paramétricos y no paramétricos, lo que significó una gran inversión de recursos en horas hombre para la lectura del parte policial. En el análisis se identificaron patrones comunes de compartamiento delictual a objeto de direccionar eficientemente las funciones preventivas y de control. Asimismo, se complementó la información de los servicios de investigación policial haciendo más eficaz el trabajo de aprehensión del imputado.

h. Mapa de frecuencia delictual y hotspot

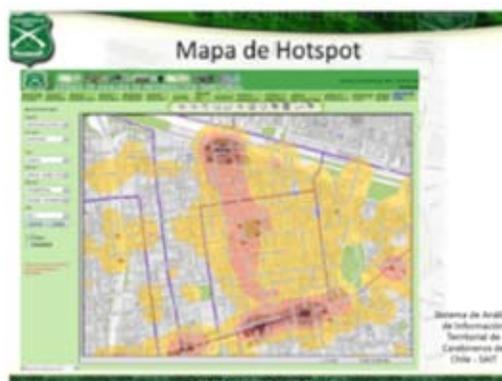
Los mapas representan la actividad delictual del sector a través de las denuncias obtenidas del sistema de partes de Carabineros de Chile. Cada mapa representa dos niveles de información: frecuencia de denuncias en un mismo lugar y áreas de concentración o hotspot.

La frecuencia se obtiene a través de la suma de puntos en una misma dirección o coordenada. Para algunos

delitos no se representan los puntos equivalentes a una (1) denuncia ya que, además de dificultar la lectura del mapa, puede atribuirse a la ocurrencia aleatoria del delito. Las áreas de hotspot se calculan a través de un modelo matemático que relaciona la cantidad y la cercanía de los puntos de denuncias y genera una gradiente para toda la superficie comunal, expresada en número de denuncias, por alguna unidad métrica.

Al igual que en las frecuencias, en los mapas no se representan las zonas de densidades bajas, pues éstas pueden responder a distribuciones aleatorias y no necesariamente a concentraciones delictuales.

El mapa de concentración o hotspot fue la herramienta básica para identificar y priorizar las áreas de intervención policial. Fue de gran utilidad para el análisis de los desplazamientos y la actividad criminal de las zonas limítrofes del sector.



5. Factores determinantes para el análisis delictual

La estrategia de trabajo propuesta se dividió en dos grandes etapas: la prevención policial y la investigación del delito. Ambas se vinculan y coordinan a través de procesos de análisis criminal comandados desde un mismo centro de control.



5.1. Prevención policial

La prevención policial es el fundamento principal de los procesos que desarrolla Carabineros de Chile. En esta etapa el objetivo principal es prevenir la comisión de delitos, impedir su movilidad y aumentar la presencia de carabineros. Existe personal suficiente, organizados en dos turnos de trabajo, el primero va de 08:30 a las 16:00 horas; y el segundo turno, de 13:30 a las 22:00 horas.

a. Despliegue policial en el territorio

Los recursos humanos y logísticos son distribuidos inteligentemente en el territorio, de manera de entregar una oferta de servicios policiales equivalente, a toda la comunidad. En las áreas de mayor concentración criminal se dispone personal de Carabineros, considerando dos funcionarios por cada cuadra que se desplazan a pie en el sector determinado, siendo su principal función la de disuadir por presencia la comisión de delitos.

Carabineros en motos, montados y en furgones policiales, se desplazan por las calles de los sectores de los cuadrante 2 y 3; su función será prevenir y apoyar logísticamente al personal que se encuentra de servicio de infantería (a pie), especialmente para el traslado de delincuentes detenidos durante la realización del servicio.

b. Visualización del carabinero de uniforme

El personal de Carabineros que realiza los servicios en el Casco Histórico, lo hace vestido con el uniforme operativo de la institución. Una de las dificultades de esta práctica es que, como consecuencia del color de la vestimenta, el carabinero se pierde entre la gran cantidad de personas que circulan por el área. Como estrategia para mejorar esta condición, se dispuso el uso de un chaleco reflectante, por lo que son fácilmente detectables hasta a 100 metros de distancia.

c. Información de sobre las bandas que operan en el sector

A cada carabinero de servicio en el área, la sala de operaciones de la Primera Comisaría de Santiago le entrega información sobre las bandas que operan en el casco histórico, especialmente fotos de los individuos que son buscados por la justicia. El objetivo es lograr una mejor identificación y realizar los controles preventivos respectivos.

d. Trabajo puerta a puerta

Los carabineros, a través de pautas predefinidas, realizan un trabajo puerta a puerta para entrevistarse con propietarios y locatarios de los sectores habitacionales y comerciales. Aparte de obtener información de terreno que será entregada a la sala de operaciones, provocan, por presencia, una sensación de seguridad y protección en los ciudadanos.

e. Formación de los carabineros en lugares públicos

Los carabineros se reúnen en un lugar público de gran tránsito de personas. Para ello se seleccionó la Plaza de Armas, frente a la Catedral. También los ingresos al paseo peatonal de calle Ahumada. En dichos lugares forman y reciben las instrucciones por parte del Jefe del Servicio, que es un Coronel. La actividad se realiza con todo el protocolo y formalidad que caracteriza a la institución.

Las instrucciones diarias se imparten a la totalidad de los carabineros, a vista de todo el público; eso permite que los transeúntes conozcan el trabajo policial, le da transparencia al procedimiento y mejora la imagen institucional.

5.2. Investigación del delito

Esta etapa tiene como principal objetivo realizar una persecución penal eficaz, identificar las bandas que operan en el sector, reunir la mayor cantidad de pruebas que permitan probar y asociar el delito a su autor y/o coparticipantes. Este equipo investigativo está conformado por carabineros vestidos de civil, divididos en dos turnos. Se les conoce por la sigla SIP (Secciones de Investigación Policial).

a. Análisis de la información

El equipo investigativo se preocupa de recopilar y analizar la información disponible, proveniente de las bases de datos que tiene la institución; de la información captada de la entrevista puerta a puerta; de datos entregados por los carabineros de uniforme que realizan servicios preventivos. Posteriormente, esta información es derivada al personal policial de prevención para complementar su trabajo.

Este análisis permite detectar las bandas criminales que operan en el área y realizar estudios sobre grupos de delincuentes determinados.

b. Coordinación con Ministerio Público

Se realizan reuniones con los fiscales locales, en donde se les explica la metodología de trabajo. El objetivo es generar las órdenes de investigar correspondientes a cada caso. Asimismo, solicitar a través de ellos, las órdenes de detención a los respectivos Juzgados de Garantía.

c. Equipamiento tecnológico

Para el desarrollo de las investigaciones es fundamental contar con los elementos tecnológicos de apoyo. Se instruyó que la totalidad del personal porte radios de comunicación, cámaras fotográficas y de video. Con estos elementos se espera aumentar la cantidad y calidad de las pruebas que son presentadas en los juicios orales en contra de los imputados.

d. Operaciones en terreno

El personal de la SIP desarrolla sus actividades en terreno. Ocupa técnicas de inteligencia policial, realiza vigilancias, seguimientos a las bandas delictuales, entre otras actividades. Realiza detenciones flagrantes conjuntamente con el personal de uniforme y tramita las capturas bajo un orden judicial previamente establecida por el tribunal.

Esta etapa es fundamental dentro del desarrollo de la estrategia operativa, ya que permite disminuir la cantidad de bandas y/o delincuentes que operan en el Casco Histórico, y no sólo la movilidad de delito.

5.3. Sala de operaciones policiales

a. Análisis de la información

La Sala de operaciones de la Primera Comisaría de Santiago concentra, integra y difunde la información obtenida por la totalidad de los actores que intervienen en los servicios policiales del Casco Histórico. Es el centro de decisiones que integra el análisis criminal y las funciones preventivas e investigativas de la estrategia.

b. Planificación de los servicios

La oferta de los recursos humanos y logísticos para el desarrollo de los servicios policiales se efectúa en esta sala de operaciones, que es la responsable de sistematizar los turnos policiales que efectuará el personal de las unidades involucradas.

c. Informes policiales

El personal de la sala de operaciones genera los informes estadísticos criminales para el seguimiento de la actividad delictiva. También deberán desarrollar los informes relacionados con la movilidad del delito, utilizando la herramienta SAIT e informar los avances de la estrategia al Departamento de Informaciones de la Segunda Zona Metropolitana de Carabineros.

6. Beneficios y alcance del proyecto

La intervención logró coordinar nuevas formas de trabajo al interior de la institución. El centro de estos procesos lo constituyó el análisis de la información. Se logró integrar la dureza del dato estadístico, la parcialidad del dato cualitativo y la subjetividad del dato perceptivo. Prácticas de trabajo que, si bien eran habituales y comunes en la institución, no estaban siendo abordadas

Todas las acciones y esfuerzos se orientaron a un mismo objetivo, que trascendió los límites del área de intervención. Los logros alcanzados no sólo se concentraron al interior del Centro de Santiago, sino que, fueron irradiados a toda la comuna, región y el país.

7. Problemas y desafíos

Los problemas, debilidades y amenazas de esta estrategia fueron determinados en la etapa de planificación. Durante toda la ejecución de la acción se realizaron esfuerzos para superar las debilidades internas y controlar las amenazas externas. Con todo, aún existen desafíos pendientes.

Las carencias de personal operativo e investigativo fueron superadas con apoyo proveniente de la Escuela de Suboficiales y optimizando las funciones de los servicios de investigación policial. El recurso humano es, sin duda, uno de los temas más críticos a controlar.

Los problemas derivados de la información parcial entregada por otros entes administrativos fueron minimizados a través del apoyo del Departamento de Análisis Criminal y por el centro de informaciones instalado en la Segunda Jefatura de la Zona Metropolitana. Sin embargo, se estima que aún quedan esfuerzos por realizar en función de mejorar la velocidad de respuesta y la coordinación con otros organismos colaboradores del sistema de justicia criminal.

Respecto a las técnicas de análisis criminal empleadas, en general, han sido pertinentes y apropiadas; sin embargo, se debe avanzar aún más en desarrollar estándares metodológicos que faciliten y aceleren la respuesta a problemáticas contingentes.

El clima de conflictividad social, producto de las manifestaciones estudiantiles y ciudadanas en contra de algunos proyectos gubernamentales, si bien fueron controladas y no pusieron en riesgo la operación de la estrategia, actuaron como elementos distorsionadores de la percepción de seguridad de las personas. El desorden público tiende a percibirse como un problema delictivo, alterando los resultados esperados de la iniciativa.

8. Proceso de evaluación y resultados

Respecto al objetivo general, la estrategia ha sido altamente exitosa, ya que logró integrar y coordinar el análisis delictual con las funciones de prevención y control policial. Las metas se cumplieron satisfactoriamente.

Durante abril del año 2012, se realizó la primera evaluación cuantitativa de la estrategia. Este trabajo ha permitido concluir que, durante el primer trimestre del año, los registros de delitos de mayor connotación social han disminuido en el 20%, respecto a igual periodo de 2011 (sin intervención, de 2.131 a 1.707 casos). El delito de hurto, que registra la mayor incidencia en el área, disminuyó en 20,3% (de 1.190 a 948 casos); mientras que el delito de robo por sorpresa baja el 30,1% (de 351 a 245 casos). Asimismo, el delito de robo con violencia o intimidación desciende un 18,5% (de 200 a 163 casos). Estos resultados están siendo integrados y monitoreados permanentemente a través del modelo predictivo de la victimización, que es parte del SIICGE disponible en Carabineros.

Dentro de los registros de delitos que incrementaron su frecuencia están los vinculados al robo de accesorios de vehículo, en 62% (de 40 a 65 casos), los robos en lugar no habitado, en 168% (de 25 a 67 casos) y otros robos con fuerza, en 200% (de 3 a 9 casos). Estos hechos, pese a tener una baja incidencia dentro del conjunto, están siendo objeto de nuevas estrategias de análisis. La idea es conocer si el aumento responde a una migración delictiva, o bien, a falencias en las medidas de prevención y control adoptadas en la estrategia. En todo caso, la tendencia de incremento fue transversal en la gran mayoría de comunas del país.

La acción policial, medida a través de las detenciones, se incrementó en 16%. Mientras que los procedimientos de control y fiscalización crecieron en un 40%.

Se han desarticulado 10 bandas de alto compromiso criminal. Con ello, se logró controlar el efecto de desplazamiento del delito y la aparición de nuevos focos criminógenos. Estos resultados fueron objeto de reportajes de canales de televisión, logrando altos niveles de aceptación ciudadana.

Pese a que aún no se dispone de los resultados de una segunda encuesta de evaluación, entrevistas preliminares han revelado un incremento significativo en la percepción de seguridad de la población. Tanto transeúntes como locatarios han sido testigos de los cambios en la seguridad del Casco Histórico de Santiago.

LA INTERVENCIÓN DEL MERCADO PERSA BÍO-BÍO: UNA EXPERIENCIA DE ANÁLISIS AL SERVICIO DE LA REDUCCIÓN DEL TEMOR Y LA DELINCUENCIA, CARABINEROS DE CHILE

Gonzalo Huenumil¹
 Jorge Muñoz²

1. Resumen

El presente artículo expone desde el punto de vista del análisis criminal, la intervención focalizada realizada por la 4ª Comisaría de Carabineros de Chile, en el Mercado Persa Bío-Bío, espacio urbano ubicado en la zona sur de la ciudad de Santiago de Chile, y caracterizado por concentrar una gran oferta de bienes de segunda mano. Esta intervención buscó resolver la creciente ocurrencia de delitos en el sector, con el consiguiente aumento del temor en sus vecinos y comerciantes, hecho que comprometía gravemente su futuro. Uno de los puntos más destacables de esta experiencia fue la forma en que se abordó la recolección de información, el análisis del problema y la posterior construcción de la estrategia aplicada. Este artículo está centrado en este proceso y en sus resultados concretos.

2. Contexto y necesidad de análisis delictual

El surgimiento del Mercado Persa Bío-Bío se sitúa en la década de los años 40 en Chile. Al respecto, la Ilustre Municipalidad de Santiago señala en su página web institucional, que en el marco de las grandes migraciones desde el campo a la ciudad, ocurridas durante dicho período en el país, el poblamiento de su capital siguió una lógica dispar, dependiendo de las capacidades económicas de sus actores. Quienes poseían menores recursos se asentaron sin regulación alguna, y preferentemente en la entonces periferia de la capital (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2012). En dichas áreas surgen también mercados informales, cuyos oferentes instalan sus puestos de venta los fines de semana, con el fin de ofrecer todo tipo de bienes usados a muy bajos precios. La historia recopilada por el grupo de investigadores de Alex Zapata (2003), y publicada en el sitio web de Educarchile, indica que según la mayoría

1- Segundo Jefe Departamento de Análisis Criminal, Carabineros de Chile Email:gonzalo.huenumil@carabineros.cl
 2- Asesor Jurídico Departamento de Análisis Criminal. Carabineros de Chile Email: jorgemunozbravo@gmail.com

de los testimonios recogidos por el equipo investigador, este mercado abierto habría surgido específicamente en la esquina de Avenida Santa Rosa con calle Bío-Bío.

La problemática que origina la intervención de este conocido mercado persa de Santiago, se sitúa a mediados del año 2008. En ese momento, el mercado atravesaba por un proceso de deterioro generalizado. Al desorden, la suciedad, la obsolescencia del equipamiento urbano, la inexistencia de áreas verdes y de servicios, se sumaban la creciente ocurrencia de delitos, como el robo de equipos y accesorios a los vehículos de quienes concurrían a comprar, la extracción de bienes y valores por la fuerza desde sus bolsos, el robo con intimidación a los comerciantes de los locales, la estafa a los transeúntes en pseudo-juegos de azar, la venta masiva e ilegal de cachorros caninos, etc., siendo la calle Placer, entre Santa Rosa y San Diego, y el entorno de la estación “Franklin” del ferrocarril subterráneo, los lugares señalados por los vecinos como los que presentaban mayor gravedad en este sentido.

Lo anterior corresponde, en rasgos generales, al diagnóstico realizado por la Unidad de Prevención de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, en el contexto de la Mesa de Renovación Urbana (2008), instancia que también integraban la Intendencia de la Región Metropolitana (Gobierno Regional), la Ilustre Municipalidad de Santiago (Gobierno Local), la Subsecretaría de Carabineros, la 4ª Comisaría Santiago Central de Carabineros de Chile y los dirigentes de las organizaciones de comerciantes del Barrio Franklin (sector donde se emplaza el mercado persa Bío-Bío). En este contexto organizacional y social, y dada la naturaleza de la problemática, habría de ser la mencionada unidad de Carabineros de Chile, la que asumiría la responsabilidad de desarrollar una estrategia para el control de la delincuencia y la disminución del temor en el mercado persa.

Quien dirigía en aquella época la 4ª Comisaría Santiago Central, el entonces Mayor de Carabineros Gonzalo Huenmil Lezana, señala que como institución comprendieron tempranamente la necesidad de complementar el citado diagnóstico con mayor información y análisis. Esto, debido a que en los años previos, y en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional de Seguridad diseñada por el gobierno central, había sido promovido al interior de la institución el uso del modelo POP (Problem-Oriented Policing), por lo que tanto el Comisario como el personal de la Unidad estaban familiarizados con dicha estrategia, que les planteaba la necesidad un proceso de recolección y análisis mucho más profundo. Por otra par-

te, la realidad reafirmaba lo anterior, ya que los procedimientos tradicionales aplicados hasta ese momento, no daban cuenta de una disminución de los delitos y ni del temor en el sector.

Ello queda aún más patente cuando después de un esfuerzo policial importante, desarrollado a principios de 2009, donde se logra dismantelar las organizaciones y detener a los sujetos que delinúan contra los transeúntes a la salida de la estación del metro subterráneo “Franklin”, no se obtiene una disminución del temor entre los vecinos. Esto sólo podía explicarse porque no se había podido visualizar la importancia e incidencia de lo que acontecía en el sector de calle Placer, realidad que era capaz de irradiar temor sobre todo el barrio. La comprensión de sus causas, su comportamiento, y sobre todo, la respuesta necesaria para su disminución, evidentemente estaban aún pendientes.

Fue así como a fines del mes de marzo del año 2009, se resuelve por parte de la jefatura de la 4ª Comisaría, dar inicio a un fuerte proceso de recolección de información, el que se extiende en su etapa más intensa, por seis semanas, y que tiene como resultado, la detección de lo que se definió como el problema y el diseño de la respuesta necesaria. A continuación examinaremos las bases teóricas conceptuales que subyacen al proceso descrito.

3. Bases teórico-conceptuales

El año 2001 se inicia en Carabineros de Chile, la aplicación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), 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. En este sentido, 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, posibilitando con ello la oportuna detección de factores de riesgo que puedan facilitar la producción de ilícitos” (Carabineros de Chile, 2010).

El proceso descrito es complementado metodológicamente con el modelo POP (Problem-Oriented Policing), el cual -como ya dijimos- fue divulgado al interior de Carabineros en el marco de la aplicación de la Estrategia Nacional de Seguridad (2005-2006).

El POP, según Vozmediano y San Juan (2010), y citando a Herman Goldstein, quien concibió y desarrolló esta metodología, “es un enfoque del trabajo policial en que se examinan problemas concretos atinentes a la responsabilidad policial (cada problema estaría formado por un conjunto de incidentes similares, de orden público o delictivos, que se espera que la policía pueda resolver) y se le somete a un análisis exhaustivo, basado en las habilidades de los analistas del delito y en la experiencia del personal que desarrolla el trabajo de campo. Al hacer esto, se espera que cada problema cuidadosamente estudiado nos lleve a descubrir nuevas y más efectivas estrategias para su resolución. El POP valora especialmente las respuestas novedosas y de espíritu preventivo, que no dependan del sistema penal de justicia y que, en cambio, impliquen la colaboración con otras agencias públicas, la comunidad y sectores privados, para reducir significativamente el problema. El enfoque POP releva la importancia de implementar esas nuevas estrategias, evaluar rigurosamente su efectividad y, subsiguientemente, divulgar los resultados de la intervención para que sean útiles a otras agencias, para que finalmente puedan contribuir a construir un cuerpo de conocimientos que redunde en una mayor profesionalización de la actividad policial”.

Agregan los autores ya citados, que el modelo cuenta con diversas técnicas, siendo la metodología SARA (Scanning, Analysis, Response y Assessment) la más utilizada y cuya lógica de desarrollo se circunscribe a cuatro elementos. Primero, definir claramente un problema específico y recurrente; segundo, dirigir un análisis en profundidad que proporcione una clara comprensión de las causas que contribuyen al problema; tercero, emprender una amplia búsqueda de soluciones que eliminen tales causas y produzcan al menos, la reducción del problema; y cuarto y final, evaluar cuán exitosas han sido estas medidas. Este proceso será analizado en profundidad en el apartado correspondiente a la forma en que se abordó la gestión de la información en esta intervención.

Un último enfoque aplicado al proceso de análisis que desarrollaremos, tiene relación con la teoría del “entorno físico”, la que como indica García-Pablos (2009) en su tratado de Criminología, fuera desarrollada por Brantingham y Brantingham, consiste en relacionar el delito con lugares y espacios concretos de la ciudad, interesándose por sus características y por los movimientos de las personas en los mismos, en tanto ellas, junto a la motivación del infractor, pueden propiciar a que el delincuente cometa el delito. Por ejemplo y citando al autor, los lugares más transitados y concurridos deparan mejo-

res oportunidades (centro de las ciudades, complejos de ocio, barrios chinos, etc.).

4. Características del proyecto

A continuación realizaremos una exposición resumida del proyecto de intervención del Mercado Persa Bío-Bío, de forma de entregar una visión general de la iniciativa desarrollada por la 4^o Comisaría de Santiago de Carabineros de Chile.

La intervención tuvo como objetivo general, el mejorar la calidad de vida de quienes habitan y desarrollan su actividad comercial en sector del Mercado Persa Bío-Bío de Santiago, como también de aquéllos que concurren a comprar todos los fines de semana. En este sentido, los objetivos específicos definidos al efecto, fueron: disminuir la victimización; disminuir la presencia de comercio ilegal en el sector intervenido, especialmente de cachorros caninos; y disminuir el temor de ser víctimas de un delito, de los vecinos y visitantes del Mercado Persa Bío-Bío.

La intervención comprendió la realización de un diagnóstico, el que conforme a distintas metodologías previamente validadas institucionalmente, permitió definir que el comercio ilegal de cachorros caninos era el problema donde se debían focalizar los esfuerzos, puesto que esta actividad ilegal gatillaba y articulaba las restantes expresiones ilegales o delictuales que se producían en el sector, infundiendo un grave temor en la población.

A partir de esta conclusión, se definieron un conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo la intervención focalizada contra este comercio ilegal, tales como la alianza con la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte del Ministerio Público para la persecución penal de los vendedores ilegales de cachorros caninos. Esto se vio favorecido por la aprobación de una norma legal que aumentaba significativamente las penas al maltrato animal, acción que ya había sido denunciada a través de la televisión. La alianza con el Movimiento de Protección por los Derechos de los Animales (MPDA), para el cuidado y reubicación de los cachorros; el apoyo de un conjunto de vecinos que anónimamente aportaron los medios para la compra de medicamentos y vacunas para los pequeños animales, algunos de los cuales se encontraban en muy malas condiciones físicas, debido al maltrato mencionado. También fue posible contactar y comprometer a los profesionales del programa televisivo que había realizado la denuncia contra estos vendedores informales, los que asistieron a los animales y permitieron emitir la certificación necesaria para acreditar su maltrato ante la justicia penal.

Junto a este amplio arco de alianzas, se contó también, y desde los inicios, con el compromiso y decidido apoyo de los dueños de los pequeños locales comerciales establecidos, para la mantención de los espacios públicos que eran ocupados por el comercio ilegal, de forma que una vez recuperados dichos espacios, fueran los mismos vecinos los responsables de mantenerlos libres de obstáculos y desechos que impidieran la circulación fluida del público que asiste en masa los fines de semana. Estas aglomeraciones y atochamientos eran el marco ideal para que los comerciantes ilegales realizaran su acción, eludiendo la acción policial, y favoreciendo también – directa o indirectamente – la instalación de otras conductas delictivas.

Por último, es dable mencionar que esta intervención focalizada contó también con el apoyo de la Ilustre Municipalidad de Santiago, la que apoyó las acciones de reforzamiento territorial, financiando la instalación de una caseta policial en el sector, donde una pareja de carabineros uniformados y apoyados por personal de civil, deberían permitir la mantención en el tiempo de los resultados esperados. El municipio financió y apoyó también una campaña contra el maltrato animal en el sector, la que llamó abiertamente a colaborar con este esfuerzo.

La intervención focalizada significó que entre febrero y mayo de 2009, quienes lideraban este proceso se abocaran a preparar y coordinar el complejo conjunto de acciones de apoyo descritas para hacer posible lo que sería la intervención; y luego, a partir de junio de 2009, a la ejecución de la intervención misma, la que se prolongaría hasta diciembre de aquel año.

Es importante mencionar que durante el período de preparación de la intervención, se definieron los indicadores y las metas que debía alcanzar la misma, en función de poder establecer sus resultados.

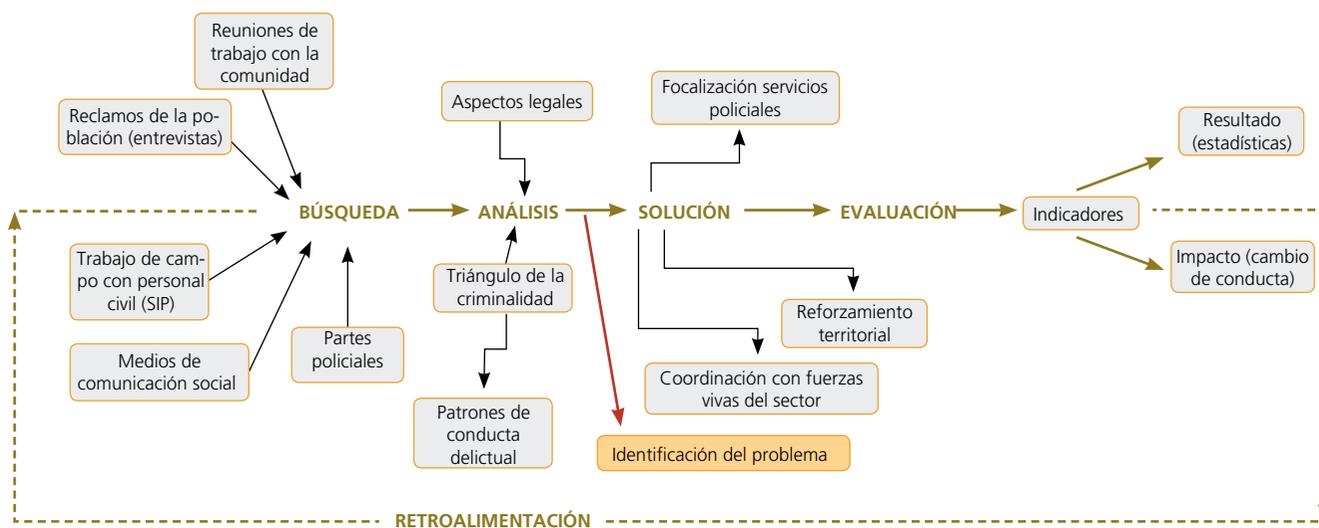
Los indicadores fueron: la reducción de un 30% del número de casos policiales; la disminución en un 30% de la cantidad de detenidos por ejercer el comercio ilegal; y la disminución en las conductas asociadas a una disminución del temor. Los resultados serán parte del desarrollo del número octavo del presente trabajo.

Respecto de la variable “casos policiales”, se toma la decisión de incorporarla, siguiendo en este sentido a la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del Gobierno de Chile, que la adopta a partir del año 2010 en sus informes de estadísticas policiales trimestrales, según los cuales ella representa la suma de las denuncias recibidas por la policía más los detenidos por flagrancia (Centro Estratégico para el Análisis del Delito, 2011).

5. Modelo de gestión de información y herramientas utilizadas

Como habíamos indicado en la exposición de las bases teórico conceptuales aplicadas en esta intervención focalizada, el modelo POP cuenta con diversas técnicas, siendo la metodología SARA la elegida para estos efectos y que podemos visualizar en el siguiente cuadro:

FIGURA 1 – SARA



Fuente: Elaboración propia.

Revisaremos a continuación cada uno de ellos, siguiendo los pasos que dieron los carabineros de la 4ª Comisaría para reducir los hechos delictuales en el Persa Bío-Bío, desde la perspectiva POP.

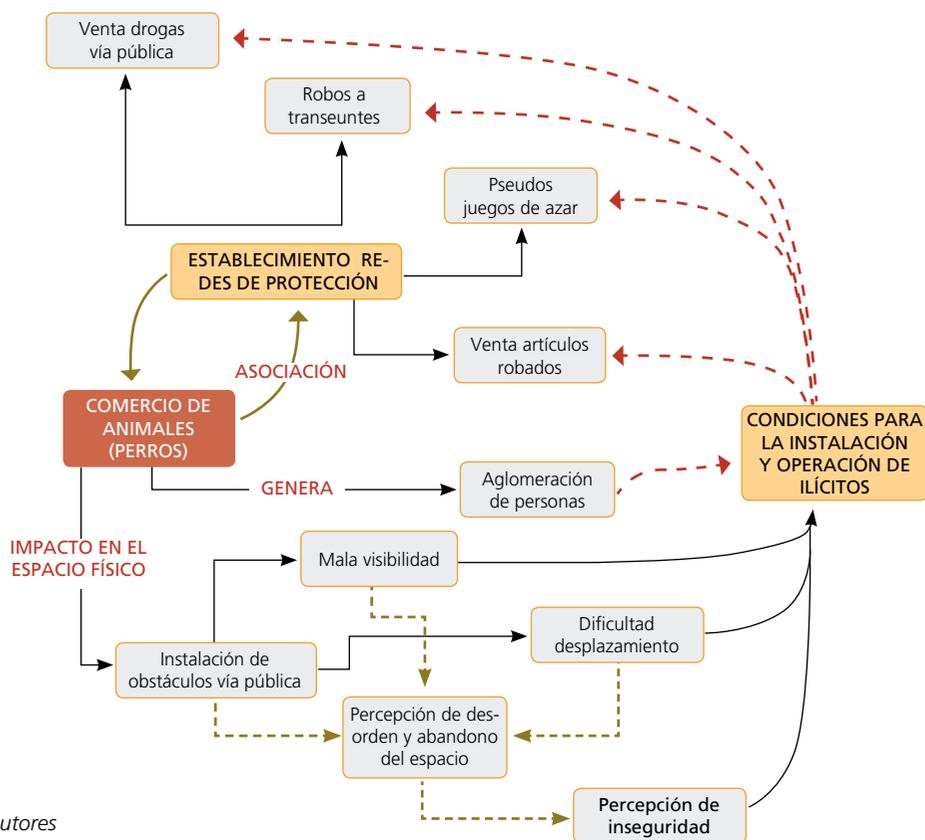
Según el método SARA, en primer lugar la policía debe hacer las pesquisas necesarias para buscar y obtener la información para definir los problemas que afectan la comunidad, a través de entrevistas, encuestas, reuniones con las organizaciones comunitarias, etc.

Dado que la información del diagnóstico era insuficiente como para elaborar la estrategia que permitiría enfrentar y solucionar el problema, se toma la decisión de contrastarla y complementarla con entrevistas a informantes claves; en este caso, representantes de las organizaciones sociales del sector. Es así como se entrevista a distintos dirigentes del sector, especialmente a quienes forman parte de las organizaciones que agrupan a los locatarios del persa Bío-Bío, quienes aportan información clave para establecer e identificar el pro-

blema. A dicha actividad se suma también un trabajo de observación de campo e investigación de inteligencia desarrollado por la Sección de Investigación Policial (SIP) de la unidad policial en cuestión, quienes lograron filmaciones del sector a intervenir, captando patrones de comportamiento de las distintas actividades ilegales, o derechamente delictuales. Cada sábado, durante seis semanas, se reunieron los policías involucrados, para verter la información obtenida ante la jefatura de la 4ª Comisaría, y analizarla entre todos hasta consolidar un nuevo diagnóstico, y el diseño de una estrategia.

Ambas indagaciones arrojaron como información final que la venta de cachorros caninos en las calles era el principal problema a solucionar, ya que dentro de todo el comercio informal que se desarrollaba en el área, éste era el que propiciaba con mayor fuerza un escenario adecuado para la comisión de ilícitos contra las personas. En este sentido, era una percepción unánime entre los consultados, que esta actividad gatillaba y articulaba directa o indirectamente la actividad delictual que nos ocupaba.

FIGURA 2 – ACTIVIDADES RELACIONADAS A LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA



Fuente: Elaboración de los autores

Orientados por esta conclusión, se procedió al análisis de la información obtenida, de manera de poder determinar las características y dinámicas del problema, proceso que se enriqueció con el Enfoque de Reducción de Mercados, método que como refiere el experto de la Fundación Paz Ciudadana, Jorge Varela (2010), tiene como idea central incentivar a la población a no adquirir bienes que puedan provenir de algún hecho delictual, en este caso, el delito de receptación (artículo 456 bis, del Código Penal).

Según el mismo autor, dicho enfoque cuenta con un proceso de trabajo denominado ERASOR, (Extra Routine and Systematic Opportunistic Research), cuyos dos primeros pasos se refieren a la etapa de análisis: analizar datos para identificar productos relacionados con problemas de robos y conocer la naturaleza de los mercados ilegales.

Siguiendo ambas lógicas, se determinó también que los cachorros caninos tenían una serie de atributos que hacían que su comercio fuera altamente conveniente y además generaba - como decíamos - externalidades que favorecían la ocurrencia de los delitos que habían sido representados por los vecinos a la policía.

Esta información y su análisis, se verían complementados de manera decisiva por la información entregada por el programa de TV “La Ley de la Selva”, en el sentido de que la venta ilegal de cachorros caninos no se limitaba a ello, sino que además se producían graves situaciones de maltrato animal, lo que constituía a su vez, la oportunidad de abordar el problema desde otra figura penal, pudiendo significar mayor efectividad en su persecución.

La conclusión de este proceso de recolección y análisis de información, fue la elaboración de una estrategia, cuyos resultados fueron monitoreados durante toda su aplicación (junio a diciembre de 2009), y un año después, al menos.

6. Beneficios y alcance del proyecto

El proyecto permitió que la comunidad no sólo resolviera un problema puntual que afectaba a este sector urbano; su resolución también impactó la plusvalía de sus negocios, la posibilidad de proyectar este sector comercial más allá de la zona donde se encuentra emplazado, haciendo posible el poder convertirlo en el futuro en el mall abierto de Santiago más grande de Chile, tal como lo señalara uno de los dirigentes entrevistados, don Víctor Molina, presidente de la Mesa Público Privada para el Desarrollo

del Barrio Franklin, durante el proceso de evaluación de sus resultados.

Respecto del beneficio que institucionalmente se obtuvo de esta intervención, es posible mencionar que ella constituye una aplicación práctica de la mayor relevancia de las distintas metodologías de análisis que durante los años anteriores habían sido introducidas en la institución uniformada; precisamente con este fin, sin perjuicio del beneficio que trajo el hecho de haber utilizado los recursos institucionales de manera eficiente y eficaz.

7. Principales problemas enfrentados

Un primer problema enfrentado fue el referido a las posibilidades legales de perseguir y sancionar a los comerciantes ilegales de los cachorros caninos. Hasta el momento, previo a la intervención en cuestión, la comercialización de estos animales era abordada por la policía y la autoridad en general, como una falta (“comercio sin permiso municipal”) siendo su sanción una multa y la incautación transitoria y posterior devolución a sus tenedores, de los animales, lo que traía como resultado que prontamente el individuo y los canes retornaban al ciclo del mercado ilegal. En este sentido, tampoco mejoraba los resultados el enmarcar la persecución penal bajo el delito de receptación de especies (artículo 456 bis, Código Penal de la República de Chile), figura en virtud de la cual se podía detener a los implicados y decomisar los animales. Sin embargo, como las penas y multas por este delito son bajas en relación al valor de la especie – cachorros sin ascendientes de raza -y la posibilidad de que los imputados pudieran recuperar fácilmente su libertad al no existir denunciante, tampoco tenían el efecto esperado sobre este fenómeno. El tema fue resuelto favorablemente, al entrar en vigencia el día 3 de octubre de 2009, la ley N° 20.380, sobre protección de animales, normativa que significaba contar por primera vez con una herramienta de persecución penal que establecía penas y multas mucho más altas, y la posibilidad de entregar el pequeño animal a una institución que se encargara de su protección y reubicación, lejos del circuito de su comercialización ilegal. La favorable coyuntura no habría podido ser aprovechada para los fines de esta intervención, si no se hubiera contado oportuna y adecuadamente con un diagnóstico que nos indicara la existencia de tal realidad.

Un segundo problema, que ya ha sido expuesto en los puntos anteriores, es el referido a las múltiples aristas que requerían ser solucionadas para hacer posible la

aplicación de la estrategia de respuesta. A la carencia de una figura penal adecuada para su persecución, se sumaban otros aspectos, como la necesidad de cubrir financieramente el cuidado transitorio de las mascotas, donde también debía incluirse la compra de medicamentos y vacunas. A ello se agregaba el tema aún más complejo de su reubicación en nuevos hogares, lo que implicaba un trabajo de intermediación con aquellas personas dispuestas a acogerlos definitivamente. Todo ello fue posible de superar con una nutrida red interinstitucional y de organizaciones privadas y comunitarias, que contribuyeron a su solución.

Y por último, un problema que es dable de destacar en este apartado, es el referido a la necesidad de instalar en las dependencias del cuartel policial de la 4° Comisaría gran parte de la logística necesaria para el apoyo de los procedimientos. Esto incluyó lo necesario para acoger transitoriamente a los animales que eran recuperados de las manos de los comerciantes ilegales, proveerlos de atención médica, certificar sus lesiones para efectos de la posterior persecución penal por el delito de maltrato animal, y finalmente, conducirlos a los hogares de destino. Todo ello exigió del personal policial un especial compromiso con tan particulares objetivos. Esto da cuenta de las flexibilidades con que fueron asumidas las tareas, sin la cual tampoco habría sido posible el éxito que ellas tendrían.

8. Factores determinantes para el análisis delictual

En primer lugar, es posible distinguir, en el ámbito de aquellos factores que contribuyeron a fortalecer el análisis delictual en función de alcanzar los objetivos de la intervención, la existencia de una preocupación institucional por incorporar algunas metodologías que favorecen los procesos de análisis delictual. Tal es el caso, y como lo mencionáramos en párrafos anteriores, de la metodología POP, la cual en el contexto de la Estrategia Nacional de Seguridad, había sido difundida y promovida al interior de la institución uniformada mediante un trabajo conjunto entre Carabineros y la Subsecretaría homónima, iniciativa que comenzó el año 2006. Como uno de los hitos importantes de este proceso, es posible mencionar el seminario realizado el año 2007, en el cual participaron varios de los principales exponentes de esta metodología, a saber, Michael S. Scott, Director del Center for Problem Oriented Policing y profesor de la Es-

cuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin; y Rana Sampson, Consultora Internacional del Programa POP y Directora del Departamento Seguridad Pública de la Universidad de San Diego, EEUU.

Un segundo factor que es posible mencionar entre aquellos que facilitaron el proceso de análisis, es la alta valoración que se dio por parte de la policía uniformada a la participación de la comunidad organizada en la construcción del diagnóstico, la definición de una estrategia, y la ejecución de la misma. En este sentido fue decisiva la participación en las distintas mesas de trabajo y entrevistas de los dirigentes de las múltiples asociaciones gremiales que agrupan a los locatarios del mercado persa Bío-Bío. No hubiera sido posible sin la existencia como contrapartida, de una comunidad organizada, la que con el aporte de sus dirigentes permitieron por ejemplo, una acertada definición del problema, foco – nos referimos al comercio ilegal de cachorros caninos – que visto a la luz de los hechos denunciados, podía perfectamente ser cuestionado en su pertinencia lógica.

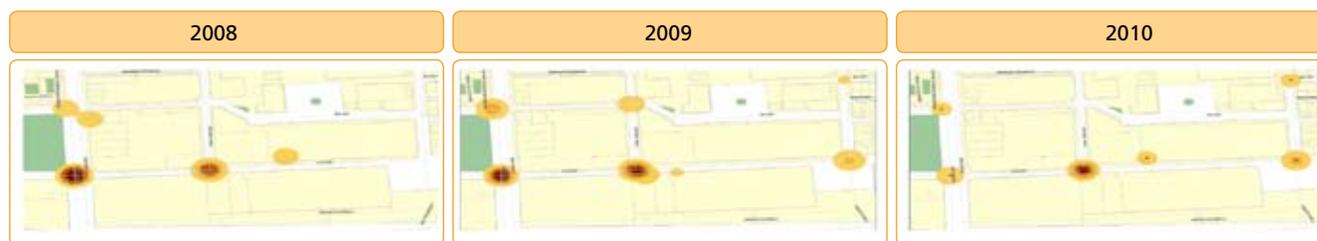
Respecto de aquellos factores que pudieron dificultar el análisis delictual en la intervención que nos ocupa, podemos mencionar la relativa falta de consolidación de los mecanismos de registro y difusión de las estrategias policiales que resultan exitosas en la materia, ni antes ni después de la intervención. Ello redundó en que no se pudo contar desde el inicio con información sobre experiencias similares desarrolladas por la policía en otros lugares, que hubieran permitido contar con un capital de información y experiencial previo y específico en el tema.

9. Proceso de evaluación y resultados

Conforme a la estrategia de intervención definida para el problema, en las siguientes láminas es posible observar los resultados del esfuerzo policial, que privilegió el control sobre el comercio ambulante, en la idea de que su disminución impactaría positivamente en la reducción de las otras actividades ilegales y delictuales que afectaban el sector.

Este control sobre el comercio ambulante que se intensifica durante el año 2009, se traduce como podemos ver, en un incremento de los detenidos durante el mismo año, y una posterior baja de la manifestación de dicho fenómeno producto del desplazamiento, al no poder operar en el lugar.

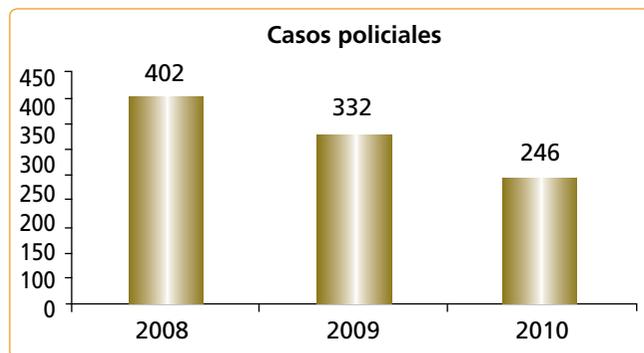
FIGURA 3 – CASOS POLICIALES REFERIDOS A COMERCIO AMBULANTE



Fuente: Departamento de Análisis Criminal. Carabineros de Chile.

En función del trabajo realizado sobre el comercio ambulante, y especialmente en lo referido a la venta de cachorros caninos, la estrategia apostaba que ello provocaría una baja en las restantes actividades ilegales y delitos, cosa que es posible verificar en el gráfico, referida a los casos policiales, del mismo período.

FIGURA 4 – CASOS POLICIALES 4° COMISARÍA DE SANTIAGO, NOVIEMBRE – DICIEMBRE AÑOS 2008-2009.



Fuente: Departamento de Análisis Criminal. Carabineros de Chile.

Podemos observar en esta tabla, que los casos policiales con posterioridad a la intervención focalizada, se reduce drásticamente el año 2010 en el 38% respecto del año 2008, dando cuenta también del logro de la meta propuesta en este sentido, que se propuso una disminución del 30%.

Por último y en relación con la detección de conductas indicativas de un aumento o disminución del temor entre los locatarios y vecinos del sector, se aplicó un total de siete entrevistas desestructuradas a informantes claves,

específicamente dirigentes de las organizaciones de dueños de locales del mercado persa, cuyo testimonio posee gran valor, puesto que recorren diariamente el sector, hablando con sus asociados, y poseen una visión actualizada y global de la problemática.

Las conclusiones de estas entrevistas, en relación con las conductas descriptivas de una disminución del temor en los vecinos y comerciantes del sector son las siguientes:

- Se superó el escepticismo inicial. No se creía que se pudiera terminar con la situación que les aquejaba.
- Los dueños de locales volvieron a invertir en ellos, y abandonaron la idea de venderlos e irse.
- Los arrendatarios de locales se quedan más tiempo, antes los arrendaban 3 ó 4 meses, y luego se marchaban.
- Los dirigentes y vecinos tuvieron en la experiencia desarrollada un aprendizaje sobre cómo se diseña y articula una estrategia para la seguridad del barrio.
- El público se incrementó notoriamente, algo que iba en permanente disminución.
- Se puede advertir que los clientes han vuelto a traer a sus hijos pequeños. En este sentido, el venir a comprar a este mercado es tomado nuevamente como un paseo familiar.
- La gente vuelve a caminar descuidadamente, sin el temor de ser asaltada.
- Los vendedores de perros ya no están.

Como es posible advertir, la opinión de los dirigentes revela un drástico cambio en las conductas de los comerciantes, vecinos y visitantes del mercado persa, todas ellas reveladoras de una disminución clara del temor a ser víctima de un delito. A continuación, se reproducen algunos pasajes de las entrevistas realizadas:

R: Claro, afluencia de público hay, indudablemente que lo hay más, con respecto. Uno... bueno que le pregunte al comerciante va a decirle me fue mal, claro así con el chileno. Pero yo creo que no, no es así, la gente, el arrendatario dura más, porque aquí hay arrendatarios y locatarios, que son los dueños de los locales y dura mucho más el arrendatario, ya no dura tres o cuatro meses y todo eso se influye en lo que sucedió aquí en el sector, el milagro que sucedió". (Heberto Andrés Díaz Fuentealba, Director Administrativo de la Agrupación ProcomeBioBio)

5° "E: Finalmente, como resumen, desde la instalación de la garita, de este trabajo mancomunado entre Carabineros, la municipalidad y la subsecretaría, ¿han mejorado?

R: Absolutamente, hace cuatro, cinco años atrás, nosotros sufríamos con dos, tres lacras, una de ellas era la salida del metro Franklin, donde corrían bandas de delincuentes, lanzas, ...tuvimos una lacra muy fuerte el año 2008 y parte del 2009 con los "Pepito paga doble", muy fuerte, lanzas detrás de ellos y un comercio de piratería, mucho en la calle. Esto, producto de la erradicación de estos elementos del centro de Santiago, Paseo Ahumada, Paseo Huérfanos, ... hicimos un trabajo muy profundo con Carabineros, también con cámaras y con trabajo con las organizaciones partícipes, nosotros constantemente en línea con Carabineros, indicándoles lo que estábamos viendo y logramos erradicar esa parte y tercero los vendedores de mascotas, entre comillas mascotas, porque lo que ellos hacían era violentar la ley de protección animal, llegaban acá y eran hordas de vendedores de diferentes cachorritos, ...metidos dentro de mochilas, dentro de bolsas, todas las tardes 10, 20 cachorros muertos y era todo un comercio informal e ilegal, ... porque el diagnóstico de Carabineros, súper certero, era que detrás de este comercio ambulante, detrás de estos elementos ... siempre hay una red y esa red que está ahí, normalmente son delincuentes mucho más avezados y que guardan relación con asaltos y con lanzazos...". (Víctor Molina, Administrador del Centro Comercial Las Gangas, además es Presidente de la mesa público privada para el desarrollo del Barrio Franklin).

6° "E: Eso cuénteme un poquito, después de la instalación de esta caseta ¿cómo les cambio la vida?

R: Bueno la situación, que llegó la seguridad llegó también la tranquilidad; el hecho de que antes, en ese tiempo, el público veían acá agresiones, robos, carterazos como le llaman, evitaban de entrar a otro recinto, todos

se tomaban la calle, hay que acordarse de que acá se encontraban los famosos perreros, que salían en la televisión, ...atraían la delincuencia. Entonces se producían las bandas organizadas acá, que se erradicaron a raíz de esta implementación, por eso nos cambió la vida en ese sentido, aquí al lugar donde pueden llegar las familias... éste es un paseo donde la gente goza viendo toda la galería.

E: Eso, en el tema de ventas o quizás en el tema global ¿llega más gente? ¿Es lo mismo que sucede en los estadios, se van los barristas llega más gente, aquí se interesan por los productos?

R: Mire, eso es real incluso nuestras galerías están mejorando, porque antes, a lo mejor, eso mismo influía a que mucha gente arrendataria se estaba yendo de acá por los riesgos,... al ver eso, el riesgo esas agresiones que se daban con arma blanca, asaltos, estaban dejando todos nuestros locales y ahora gracias a Dios, ya estamos llenando las galerías... y eso es bueno, ...hay estabilidad, tranquilidad y seguridad...". (David Llaña Garrido, Presidente Cooperativa Nuevo Amanecer del Persa Bio-Bio limitada y Representante de todas las organizaciones del Persa del Barrio Franklin).

10. Bibliografía

Carabineros de Chile (2010). Fundamentos, historia y evolución del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Santiago, Chile.

Centro Estratégico de Análisis del Delito (2011). Nota Metodológica. Estadísticas Policiales de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar. Tercer Trimestre 2011. Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública p.29. Gobierno de Chile. Santiago, Chile.

García-Pablos, Antonio (2009). Otros modelos teóricos explicativos de la criminalidad. Teorías eclécticas e integradas. Modelos Dinámicos. Modelos no etiológicos p. 884 y ss. En: Tratado de Criminología. Cuarta edición. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia.

Ilustre Municipalidad de Santiago, La comuna. Antecedentes históricos.

<http://www.municipalidaddesantiago.cl/comuna/comuna_450-adelante.php#01>, [Consulta: 20 de abril de 2012].
Ministerio del Interior, División de Seguridad Pública, Unidad de Prevención (2008). "Diagnóstico urbano de seguridad. Reporte de recomendaciones técnicas y de gestión, Barrio Franklin". Santiago, Chile.

Torrente, Diego (1998). La sociedad policial: Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía. Primera edición, Centro de investigaciones Sociológicas, en coedición con la Universidad de Barcelona. Madrid, España.

Varela, Jorge (2010). "Mercado de Bienes Robados". Revista Conceptos. Fundación Paz Ciudadana. Santiago de Chile. 17:1-2. Santiago, Chile.

Vozmediano, Laura, y Guillén, César (2010). Criminología ambiental: Ecología del delito y de la seguridad. Editorial UOC. Barcelona, España.

Zapata, Alex, Florencia Cánepa y Juan Cabrera et al. Historia del Persa.
<http://www.educarchile.cl/personas/persa_biobio/>. [Consulta: 20 de abril de 2012].



FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA

Valenzuela Castillo 1881, Santiago de Chile
Teléfono: (56-2) 363 3800 - Fax: (56-2) 363 3898
E-Mail: fpc@pazciudadana.cl - Sitio Web: www.pazciudadana.cl