

I. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA-PROYECTO-INICIATIVA

Datos generales

A. INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

1. Organización o institución:

Nombre	Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires
Dirección	Calle 51 s/n entre 2 y 3
Ciudad	La Plata
Región / Estado / País	Prov. Buenos Aires / Argentina
Teléfono	+54 221 4231750 int. 74851
Correo electrónico institucional	superintendencia@ analisiscriminal.mseg.gba.gov.ar
Sitio web institucional	www.mseg.gba.gov.ar

2. Perfil Institucional:

Policía	<input checked="" type="checkbox"/>
Fiscalía o Ministerio Público	<input type="checkbox"/>
Órgano Municipal	<input checked="" type="checkbox"/>
Unidad Académica	<input type="checkbox"/>
Centro de Investigación	<input type="checkbox"/>
Otra	<input type="checkbox"/>

(Seleccione y marque con X la alternativa que corresponda)

3. Persona responsable:

Nombre	Gaston Pezzuchi
Cargo	Superintendente de Análisis Criminal
Teléfono	54 – 221 – 4231750 int. 74851
Correo electrónico	gaston.pezzuchi@mseg.gba.gov.ar

B. INFORMACIÓN DL CONTEXTO

A fin de evaluar adecuadamente la propuesta se solicita responder las siguientes interrogantes, de manera breve, si corresponde.

1. Nombre de la iniciativa:

Programa de Policiamiento Focalizado por Puntos Calientes – La Plata

2. Cobertura (marque con una X la(s) alternativa(s) que corresponda(n)):

Nacional		Provincial		Municipal	X
Barrio		Regional		Otra	

3. Fecha en la que se inició la ejecución del programa-proyecto-iniciativa:

(día / mes / año):

01	06	2018
----	----	------

4. Clasificación de la iniciativa que se postula (según numeral II de la Convocatoria 2019) Sólo se evaluarán aquellas que contengan elementos sobre gestión de información, análisis delictual y uso de tecnologías para la prevención (marque con una X la(s) alternativa(s) que corresponda(n):

1. Utilicen información entregada por sistemas de recepción de llamadas de emergencias para el despacho rápido de servicios de seguridad pública.	X
2. Utilicen información para el desarrollo de planes urbano-municipales para el tratamiento de catástrofes humanitarias y gestión de crisis.	
3. Utilicen aplicaciones en plataformas de smatphone u otras tecnologías de información y comunicación para facilitar la participación ciudadana y la entrega de información para la prevención y control del delito en los territorios	
4. Iniciativas que ponen énfasis en gestión coordinada de información intra-inter institucional para alcanzar mejores resultados focalizados en prevención (social, situacional, comunitaria y policial) y seguridad humana.	X
5. Proyectos o programas institucionales para la seguridad urbana con base en innovaciones en gestión de información y análisis (por ejemplo, uso de <i>big data</i> , sistema integrados de información pública, alianza público-privadas para el desarrollo de tecnologías, productos y servicios de observatorios de la seguridad / prevención en el nivel de ciudades, etc.)	X

5. Calificación de la iniciativa (según numeral III de la Convocatoria 2020)

Sólo se evaluarán aquellas postulaciones que identifiquen y aporten antecedentes asociados a los criterios de relevancia solicitados y, si corresponde, a la tipología de análisis (marque con una X en cada columna la(s) alternativa(s) que corresponda(n):

Temporalidad

Proyecto en ejecución	
Proyecto en fase final	
Proyecto concluido	X

Criterios de relevancia	
Problema - Necesidad	x
Eficiencia – eficacia - resultados	x
Metodología de articulación de actores claves	x

Tipología	
Análisis de información	x
Análisis táctico	x
Análisis estratégico-problema	x

Impactos y resultados	x
-----------------------	---

Análisis operativo-administrativo	x
Análisis criminal investigativo	
Análisis de inteligencia	

5.1 Problema – necesidad (Máximo 2 páginas)

Describa situación-problema inicial que dio origen al programa, proyecto o iniciativa y la solución emprendida, el tipo de análisis empleado y/o modelo de gestión desarrollado. Máximo 2 páginas

En el marco de la asistencia técnica BID (Banco Interamericano de Desarrollo) a los gobiernos subnacionales de la Republica Argentina, en abril de 2017 se comenzó a diseñar un experimento de policiamiento en puntos calientes con la participación del University College London (UCL) y los ministerios de seguridad de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. El programa comenzó a implementarse en octubre de 2017 y se extendió hasta abril de 2018 en las ciudades de La Plata, Morón y Tres de Febrero de la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe (de la provincia homónima).

Se trató del primer programa en la Republica Argentina en emplear tácticas de policiamiento por puntos calientes focalizado en la reducción de robos y hurtos, siendo que a la fecha la publicación de la experiencia se encuentra en proceso de referato de pares.

El programa demostró, a través de una robusta evaluación de impacto, la reducción del delito en cada una de las ciudades en las que se realizó; esto motivó una implementación completa de la Municipalidad de La Plata de una estrategia de policiamiento en puntos calientes. Implementación que comenzó el 01/06/2018 y se extendió hasta el 31/12/2019.

El programa inicial no contemplaba para las ciudades involucradas una modificación completa de su estrategia de prevención del delito (de hecho, al tratarse de un experimento aleatorio controlado, se trabajaron con zonas de tratamiento y zonas de control, y se evaluaron las diferencias entre ambas atribuibles al tratamiento cuando todos los demás factores se controlaron). Tampoco contemplaba modificaciones en el nivel de atención a la demanda al Sistema de Atención Telefónica de Emergencias (SATE-911).

El municipio propuso escalar la implementación a un modelo de policiamiento basado completamente en evidencias, utilizando el conocimiento recogido por el programa focalizado.

Consecuentemente, la experiencia que se desarrolla en esta presentación da cuenta del trabajo articulado entre la Policía de Seguridad, la Superintendencia de Análisis Criminal y el Municipio de La Plata (ciudad capital de la provincia de Buenos Aires), que se enfocó centralmente en dos dimensiones:

- a) La estrategia de despliegue policial preventivo basado en un esquema de policiamiento focalizado en puntos calientes (crónicos y temporarios), predicción, planificación y evaluación de implementación e impacto.
- b) El análisis del despliegue policial en atención a la demanda reactiva (llamadas al 911) con ajustes al mismo a través de distritación automatizada.

Cada una de estas dimensiones contempla metodologías de coordinación, protocolos de análisis y seguimiento, retroalimentación, evaluación y ajuste. Valorándose no solo los

resultados obtenidos en términos de reducción de delito sino también en términos de la articulación provincia-municipio-policía. Al igual que la consolidación de un modelo reconocible de policiamiento que asigna recursos específicos a la demanda preventiva, a la demanda reactiva, y ajusta las sinergias entre ellos para maximizar su eficiencia.

5.2 Objetivos (general y específicos). Máximo ½ página

a) Objetivo general:

- Optimizar la eficiencia de la agencia policial en el territorio tanto en su despliegue preventivo como de atención a la demanda reactiva.

b) Objetivos específicos:

- Mejora en el servicio policial preventivo en un contexto de recursos escasos y demandas crecientes.
 - Reducción de los delitos violentos en vía pública.
 - Reducción de la Sustracción Automotor.
- Mejora en el servicio policial reactivo con reducción en los tiempos de respuesta y tiempos de uso de los móviles.

5.3 Eficiencia – eficacia – resultados (Máximo 2 páginas)

¿Metas?:

- Reducir el delito prevenible¹ en vía pública
- Incrementar la equidad² en la prestación del servicio policial al mismo tiempo que sostener su eficiencia³ balanceando los despliegues en zonas crónicas y en zonas temporarias. Y por lo tanto mejorar la efectividad⁴ de la agencia policial.

¹ Corresponde a una clasificación de la agencia policial que categoriza los eventos delictivos conforme su capacidad para ser prevenidos por acción policial directa.

² Equidad entendida como que las personas o grupos que necesitan los servicios públicos los obtienen por lo menos en algún nivel mínimo. (Culyer, 2001).

³ Eficiencia entendida como el nivel en el que los costos totales son minimizados. (Nagel, 1986)

⁴ Efectividad entendida como el nivel en el que las políticas proveen los beneficios que se suponen que deben alcanzar. (Nagel, 1986)

¿Indicadores de actividad – eficiencia?:

- Reducción o permanencia de los niveles delictivos con un menor empleo de recursos policiales.
- Ausencia de Desplazamiento del delito como producto de la modificación del despliegue policial.

¿Indicadores de eficacia?:

- Reducción o permanencia de los niveles delictivos.
- Reducción de las zonas calientes crónicas de delitos.
- Reducción en la cantidad de zonas calientes temporarias.

¿Indicadores de resultado?:

- Mejora en los tiempos de respuesta de la agencia policial a llamadas por servicio al 911.
- Incremento en la satisfacción del personal y del clima interno de las unidades de prevención.
- Cambio de la cultura organizacional con la incorporación de la Planificación de las Operaciones Policiales en las dimensiones reactiva y preventiva.

5.4 Metodología de trabajo, etapas y pasos principales para la articulación de actores claves, el modelo de trabajo entre beneficiarios, personal operativo y analistas de información para la prestación de los servicios. Máximo 3 páginas

Con la articulación de una mesa de trabajo conjunto entre la actual Superintendencia de Análisis Criminal del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaria de Políticas Publicas en Seguridad y Justicia del Municipio de La Plata y la Unidad de Prevención de Policía Local y el Comando Patrulla de La Plata se dio comienzo a una estrategia de Policiamiento focalizado en puntos calientes.

Existe mucha evidencia en relación a las estrategias de policiamiento focalizado en puntos calientes como idóneas para la prevención del delito, particularmente en ambientes urbanos (Braga et al., 2012; Braga et al., 2014, Braga et al., 2019, Ratcliffe et al., 2011). El policiamiento focalizado en puntos calientes implica el despliegue de agentes policiales a calles e intersecciones específicas en las que se conoce que el delito se concentra. Especialmente dado que las ciudades en América Latina experimentan niveles delictivos que son comparativamente hasta 10 veces mayores que las ciudades en Norteamérica, Europa o Australasia (UNODC, 2017), y dados los niveles de concentración espacial del delito que nuestras ciudades suelen exhibir (Chainey et al., 2019). Recordemos que la denominada “*ley de concentración del delito en los lugares*” (Weisburd, 2015) sostiene que: “*that for a defined measure of crime at a specific microgeographic unit, the concentration of crime will fall within a narrow bandwidth of percentages for a defined cumulative proportion of crime.*” (p-133). Su ancho de banda de porcentajes es esencialmente la proporción acumulada de delito, tal como un 25 o un 50 %. Weisburd a través del estudio empírico concluye que el 50 % de los delitos se concentra en la banda centrada en el 4 % (es decir entre el 2 % y el 6 % del área de la ciudad), mientras que para la concentración del 25 % la nada es menor que el 1.5 %. Por lo tanto, no solo el

delito en áreas urbanas se conglera y concentra espacialmente en micro-áreas (las consabidas zonas calientes), sino que asimismo es posible referenciar la micro-geografía aplicable en los segmentos de calle de longitud promedio de una cuadra. Notemos también, el trabajo de (Chaíney, y otros, 2019) donde en el caso puntual de América Latina, no solo se validan estos resultados, sino que se hacen aún más evidentes para otros tipos de fenómenos criminales, como el homicidio. Lo interesante de lo anterior es que la policía tiene la oportunidad de dirigir (enfocar) sus recursos para prevenir el delito en esas zonas calientes, de manera de absorber una gran proporción del fenómeno en una pequeña cantidad de la superficie de responsabilidad.

Es por eso por lo que la propia definición de zona caliente (gran cantidad de delito en un espacio reducido) es de vital importancia para una agencia policial que pretenda prevenir el delito a través de estrategias focalizadas.

Ahora, siguiendo a (Gorr, Kurland, & Dodson, 2018) existen esencialmente dos tipos de zonas calientes de delitos, las denominadas **crónicas** y las **temporarias** (Gorr & Lee, 2018). En el primer caso las zonas persisten por un año o más y son fáciles de identificar, estimar y predecir. Y por lo tanto debieran tener programas constantes de prevención del delito, en el caso de prevención policial son claras candidatas a programas de policiamiento focalizado (patrullaje dirigido, policiamiento orientado a la resolución de problemas -POP-, etc.). (Sherman L. W., 1995) define las zonas crónicas como aquellas pequeñas zonas en las que la ocurrencia de delito es tan frecuente que es altamente predecible, por lo menos a lo largo de un periodo anual, y notemos que (Sherman & Weisburd, 1995) mostraron con un experimento aleatorio controlado sobre muy pequeños clusters de delitos cómo una adecuadamente alta dosis de vigilancia policial previene efectivamente los delitos, desde entonces la cantidad de publicaciones al respecto es abundante, ver por ejemplo (Telep & Weisburd, 2014).

Este tipo de zonas calientes son fácilmente predecibles por métodos de análisis en grillas y estimaciones de densidad por Kernel (KDS) (Gorr, Kurland, & Dodson, 2018). Asimismo existe una amplia y creciente literatura especializada en relación con el delito y el espacio, y aunque no entraremos en detalle, usualmente se referencian variantes de dos teorías primarias, la de desorganización social ((Kubrin & Weitzer, 2003), (Shaw & McKay, 1942)) y la de oportunidades criminales. ((Eck & Weisburd, 1995), (Cornish & Clarke, 1986) , (Brantingham & L., 1993)).

Ahora bien, notemos que con la "*ley de concentración del delito en los lugares*" de Weisburd tenemos que en términos de conducta criminal, por ejemplo, en áreas urbanas, alrededor del 50 % de los delitos ocurre en el 5 % de la red de calles, para que esta información sea efectiva para el uso policial en un diseño de un programa de prevención del delito, es necesario predecir las fronteras o lugares exactos de esas zonas calientes, pero cualquier pronóstico presenta errores, por lo tanto esperamos que menos de 50 % de los delitos ocurran en el 5 % de calles o área predicha.

Tradicionalmente, las dos principales intervenciones policiales para zonas calientes de delitos (ya sea crónicas o temporarias) son (Gorr & Lee, 2018): **(1)- Patrullaje focalizado frecuente con componente aleatorio y (2)- POP.**

Por otro lado, desde (Sherman & Weisburd, 1995) se ha trabajado mucho en el diseño de estrategias de patrullaje focalizado en zonas calientes con una suficientemente alta dosis de presencia policial en las zonas calientes para asegurar la prevención del delito. (Koper, 1995), (Telep, Mitchell, & Weisburd, 2014) y (Barak, Weinborn, & Sherman, 2017) han encontrado que pequeñas visitas a las zonas calientes de alrededor de 15 minutos por zona caliente son efectivas para producir prevención del delito. De hecho, (Koper, 1995) muestra el efecto de protección residual del patrullaje.

En el caso de implementaciones POP, donde se intenta identificar los problemas subyacentes que causan el delito y el desorden, la metodología de diseño tradicional (modelo SARA), se ajusta perfectamente al esquema PANDA (Ratcliffe, 2019).

Por otro lado, las zonas calientes temporarias son calientes por periodos de tiempo (semanas o meses) y luego se enfrían y vuelven a calentarse y así sucesivamente. Para ser de utilidad en la prevención del delito, un modelo predictivo debe poder predecir las zonas calientes de la próxima semana o del próximo mes que van a “encender” micro-áreas de la ciudad.

En este caso, usualmente se referencian dos teorías como base para la predicción de zonas calientes temporarias:

- 1- Los delitos tienden a transformar, a partir de desorden público, los eventos delictivos blandos en eventos más serios en la misma zona,
- 2- Luego de un primer delito un cierto tipo de delitos adicionales del mismo tipo tienden a ocurrir en zonas próximas (eventos cuasi repetidos).

Los modelos generalmente empleados para predecir zonas calientes temporarias incluyen *Repeat and Near Repeat (RANR)* (Bowers, Johnson, & Pease, 2004), el modelo *Leading indicator* de Olligschlaeger (hay varias modificaciones, pero sugerimos ver (Cohen, Gorr, & Olligschlaeger, 2007) y el modelo *recurring hot spot* (Gorr & Lee, 2015).

Atendiendo especialmente a que una implementación particular de policiamiento focalizado debiera balancear componentes crónicos con temporarias, ya que como servicio público debiéramos balancear la **equidad**⁵ y la **eficiencia**⁶ en termino de los bienes públicos, nos lleva a considerar que dada la existencia de estos dos tipos primarios de zonas calientes (crónicas y temporarias), la policía necesita criterios para **desplegar en forma óptima los recursos en cada una**. Ahora bien, usualmente la literatura específica se ha enfocado casi en exclusividad en la efectividad de la prevención del delito (la cantidad de delitos que se previenen), pero es en rigor su *equidad* la que hace de las zonas calientes temporarias en combinación con las crónicas, la herramienta realmente valiosa para programas de seguridad preventiva. Desplegar todos los recursos policiales de prevención del delito en una cantidad relativamente baja de zonas calientes crónicas, que permanecen fijas por un año o más, es injusto para los residentes en las áreas remanentes que presentan zonas calientes temporarias.

⁵ Equidad entendida como que las personas o grupos que necesitan los servicios públicos los obtienen por lo menos en algún nivel mínimo. (Culyer, 2001)

⁶ Eficiencia entendida como el nivel en el que los costos totales son minimizados. (Nagel, 1986)

Consecuentemente, del análisis criminal de la ciudad se determinó que para los delitos de interés (Asaltos, Robos y Hurtos) el 1,3 % de los segmentos de calle de la ciudad concentraba el 25 % del delito⁷, con zonas calientes crónicas claramente definidas, y un modelo de predicción de zonas temporarias de razonable precisión. El análisis permitió definir un esquema de policiamiento focalizado en puntos calientes que incluyó la segmentación de la ciudad de La Plata en 12 zonas, 37 circuitos y 92 anclajes, con una asignación de 184 personas para patrullar todo el partido.

Estos circuitos de patrullaje fueron implementados por la Policía Local y se dispuso un mecanismo de coordinación interna cada 14 días (para evaluar implementación y eventuales ajustes menores), mientras que en reuniones cada 28 días, se evaluaba la necesidad de ajustar el despliegue (especialmente en relación con las zonas temporarias).

Por otro lado, se realizó un proceso de Redistribuido por optimización combinatoria sobre los radios censales de la ciudad de La Plata, de manera de obtener cuadrículas de patrullaje balanceadas en compacidad, igualdad de carga de trabajo en relación con la demanda al 911, conexidad/ conectividad y homogeneidad socio-económica y delictiva.

Este ajuste se enfocó en la optimización de los recursos del Comando Patrulla en atención de la demanda reactiva al 911, lo que permitió construir una sinergia entre los móviles patrulleros de atención a las llamadas por servicio al 911 con los recursos policiales (centralmente caminantes) del dispositivo policial de prevención pura.

6. Describa los principales resultados alcanzados del programa, proyecto o iniciativa (según 5.3).. Máximo 1 página

Consideramos importante resaltar la fuerte evidencia empírica en relación a la efectividad de las estrategias de policiamiento focalizado en zonas calientes, ver por ejemplo (Braga, Turchan, Papachristos, & Hureau, 2019), cuyas principales conclusiones sostienen que:

1. a) Los programas de prevención delictiva focalizadas en las zonas calientes reducen el delito y generan resultados estadísticamente significativos tanto para delito como para desórdenes en las áreas en las que se implementan. El efecto es evidente a lo largo de ciertas categorías específicas de delitos, incluyendo narcotráfico, desorden público, delitos contra la propiedad y delitos violentos.
2. b) Es mucho más probable que estas estrategias generen un efecto de difusión de beneficios en las áreas circundantes que existan efectos de desplazamiento de delitos.

Y pueden resumirse en que la revisión apoya al policiamiento focalizado en zonas calientes como una herramienta proactiva en las estrategias de reducción del delito. *“Los departamentos de policía deben incorporar la focalización de recursos en las áreas de alta actividad del delito como parte de su aproximación general a la prevención del delito.”* (Braga, Turchan, Papachristos, & Hureau, 2019)

⁷ Mientras que el 4 % de las calles concentraba el 50 % de los delitos.

Tanto el experimento aleatorio controlado de policiamiento focalizado original como la implementación completa para el partido de La Plata, demostraron niveles sostenidos de reducción de actividad criminal en algunos delitos de interés de hasta el 40 %, en simultáneo con una mejora en la eficiencia al reducir la cantidad de efectivos y tiempos de los mismos asignados a la estrategia de patrullaje.

Por otro lado, en relación con el despliegue de recursos para atención a la demanda reactiva, se lograron sostener los tiempos de respuesta aun a pesar de la disminución sensible de recursos disponibles en el territorio (debido al deterioro de los vehículos y su falta de reposición / arreglo).

Finalmente, en términos del clima organizacional, las mejoras en la cohesión de los equipos de caminantes al sentirse parte de una estrategia planificada y consolidada junto con las mejoras en la percepción que del trabajo policial tenían los propios efectivos fue capturada a través de encuestas anónimas al personal policial involucrado en el programa. Asimismo, el Municipio creó en su estructura municipal, una Dirección exclusivamente dedicada al Programa de Policiamiento Predictivo que fue la denominación empleada para su implementación.

7. ¿Quiénes fueron los beneficiarios del programa, proyecto o iniciativa?

Considere también el efecto que tuvo la iniciativa en la organización. Máximo ½ página

Beneficiarios Directos:

Habitantes de la Ciudad de La Plata, que gracias al balance entre zonas crónicas y temporarias se extendió a todos ellos, aprox. 870.000 habitantes.

Personal Policial de la UPPL La Plata que mejoró su autopercepción y satisfacción en cuanto a sus tareas diarias.

Efectos internos:

Cambios organizacionales en la agencia policial y en el Municipio como consecuencia de la institucionalización del Programa.

8. Describa los problemas y/u obstáculos que debieron superarse para la implementación del programa, proyecto o iniciativa. Máximo 1 página

Como todo proyecto que implique modificaciones en las practicas, siempre se encuentran resistencias organizacionales que se oponen al cambio. Afortunadamente dado que la conducción policial, política y técnica se encontraban alineadas y fuertemente comprometidas gracias a la experiencia reunida en el programa previo, buena parte de los obstáculos de implementación se salvaron con razonable rapidez y eficacia.

El principal problema fue claramente la coordinación inter agencial en forma rápida, tanto en término de la disponibilidad de datos como de la capacidad de reaccionar a demandas derivadas de los diferentes stakeholders de cada organización.

9. Describa los aprendizajes obtenidos durante el programa, proyecto o iniciativa. *Considere los aprendizajes asociados a la superación de obstáculos encontrados, que se encuentren en directa relación con la mejora de las capacidades para los servicios de emergencia y seguridad pública, la gestión de información, el análisis delictual y el uso de tecnologías de información y comunicación.* Máximo 1 página

El principal aprendizaje ha sido claramente que la planificación es un elemento central e imprescindible en las tareas de prevención del delito de la agencia policial. Asimismo, que el policiamiento focalizado no solo es viable, sino que en términos de costo-eficiencia es muy adecuado para realidades como las latinoamericanas donde los recursos no abundan.

Finalmente, la capacidad de resolver problemas a través de una adecuada articulación entre el gobierno local y el gobierno provincial es un elemento que no debe dejar de evaluarse.