

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).

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).

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 desperfilar 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