

Policiamiento y resolución de problemas intermunicipales en puntos calientes

Carolina Appiolaza¹

Observatorio Provincial de Seguridad Ciudadana. Ministerio de Seguridad, Gobierno de Mendoza.

Abstract

El proyecto “policiamiento y resolución de problemas intermunicipales en puntos calientes” fue ejecutado en una zona neurálgica del Área Metropolitana de la Provincia de Mendoza (AAM) que concentra al hospital y la terminal de buses más importante de la provincia. Se trata de una intervención ejecutada entre septiembre de 2019 a marzo de 2020 por el Ministerio de Seguridad del Gobierno de Mendoza y dos municipios -Municipalidad de la Ciudad de Mendoza y Municipalidad de Guaymallén- en el marco de un programa nacional DAMI (Programa de Desarrollo de Área Metropolitana del Interior)². La iniciativa tuvo su origen en un acuerdo entre autoridades provinciales y municipales para abordar los problemas de seguridad en una zona considerada de suma importancia en la dinámica urbana. La estrategia adoptada fue consensuada y diseñada a partir de la elaboración previa de un diagnóstico local de seguridad³, basado en la producción de información cuantitativa y cualitativa y en la aplicación de metodologías participativas. La finalidad del proyecto fue mejorar la percepción de seguridad de la zona. El propósito u objetivo general fue reducir la cantidad de robos y hurtos, mejorar el entorno físico construido y articular estrategias para mejorar la situación de personas en situación de vulnerabilidad. La experiencia tuvo como resultado el fortalecimiento de las capacidades de gestión e intervención interagencial y la solución conjunta de 615 problemáticas territoriales de tipo ambientales, sociales y de seguridad. La evaluación de impacto, por medio de la prueba de diferencia en diferencias, arrojó que el policiamiento permitió una reducción general del 15% para el total de delitos y circuitos.

Palabras claves: policiamiento, municipios, puntos calientes, prevención, seguridad.

1. Introducción

La zona de implementación de la iniciativa constituye uno de los puntos centrales de circulación vehicular y actividad comercial de la provincia. En ella interactúan la Terminal de Ómnibus -nodo de las conexiones terrestres urbanas, interurbanas, provinciales y nacionales de la Provincia- y el Hospital Central -un nosocomio de alta complejidad que, tanto en términos de recursos de salud como en capacidad de internación, es el más importante de la Región Cuyo-. Por otra parte, allí confluyen el Acceso Este, principal arteria de circulación vehicular hacia el Este del país y el Acceso Norte, vía de conexión con las provincias del Norte. La zona es definida fundamentalmente como “zona de paso”, debido a la centralidad de una circulación peatonal y vehicular constante e intensiva y a la afluencia de una profusa vida comercial. El territorio se caracteriza por un complejo entramado de conflictividades y disputas en torno al espacio público

¹ Subdirectora de Gestión y Análisis de Información. Ministerio de Seguridad, Gobierno de Mendoza. Correo electrónico: cappelaza@gmail.com

² Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI I). Proyecto: Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de Seguridad Ciudadana para el AMM. Préstamo BID 2499/OC-AR.

³ Diagnóstico Local de Seguridad Terminal de Ómnibus y Hospital Central, Ciudad de Mendoza y Guaymallén. Proyecto: Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de Seguridad Ciudadana para el AMM.

que afectan considerablemente la convivencia ciudadana y, por tanto, requieren de abordajes interdisciplinarios y multiagencial.

En lo estrictamente referido a problemáticas locales de seguridad, los resultados del diagnóstico local de seguridad efectuado señalaron la existencia de dinámicas delictivas vinculadas principalmente al robo o hurto: la ocurrencia cotidiana de arrebatos, hurtos o robos (con mayor o menor grado de violencia) es una problemática ampliamente reconocida y que ocurre con frecuencia. Tanto los reportes al CEO-911⁴ como los hogares y comercios encuestados⁵ dieron cuenta de la incidencia de este tipo de delitos, resaltando la característica de ser oportunistas y de baja complejidad. Los resultados de la encuesta de victimización aplicada indican que, durante los doce meses previos a la ejecución de la iniciativa, el 32% de los comercios fue víctima de robo de dinero, mercadería u otros objetos. De éstos, un tercio sufrió más de uno de los hechos mencionados. Mientras tanto, en el mismo periodo más del 50% de los hogares encuestados fue víctima de algún tipo de robo y en la mitad de los casos sufrieron más de un delito.

La cantidad de homicidios es baja. Entre 2010 y 2018, en la zona se registraron un total de seis homicidios dolosos.

Según las distintas fuentes consultadas, las estrategias de supervivencia callejeras fueron identificadas como factores que afectan la convivencia ciudadana, aun cuando éstas no se encuentren vinculadas a la inseguridad o a experiencias de victimización. Por un lado, se destacan las distintas formas de autoempleo o empleo informal que se desarrollan en la vía pública, como la de cuidado y lavado de vehículos o la venta de mercadería ilegal. La situación de personas que viven en la vía pública también fue identificada como una problemática social relevante.

Durante el proceso de diagnóstico también pudieron ser identificados distintos conflictos en torno al espacio público y la convivencia ciudadana. En el 75% de los casos, los comerciantes consultados identificaron como al consumo de alcohol y de drogas en las calles cercanas a los locales como el problema más relevante. El vandalismo también aparece como problemático, principalmente en las proximidades de la Terminal de Ómnibus, en donde el 21% de los comercios señalaron haber sufrido hechos de este tipo. En todas las zonas, el 60% de los comercios que los sufrieron señalaron que sucedió más de una vez. Asimismo, en relación con las percepciones de seguridad, ciertos espacios públicos fueron identificados como peligrosos.

Las alternativas de abordaje fueron ampliamente analizadas y discutidas en el marco de la realización del diagnóstico local de seguridad, el cual incluyó a autoridades policiales de la zona y funcionarios municipales. Finalmente, se adoptó como estrategia integral un modelo de “policiamiento por puntos calientes” (*hot spots policing*, en inglés) articulado entre la policía de la provincia de Mendoza y las áreas de seguridad de los dos municipios intervinientes.

El “policiamiento por puntos calientes” consiste en la identificación de los micro territorios urbanos que concentran la mayor cantidad de delitos con la finalidad de desarrollar en ellos acciones de patrullaje y vigilancia focalizadas (ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017); Braga et al. (2012); BID (2018); Blattman et al. (2017)). Es un tipo de intervención cuyo propósito es

⁴ CEO-911 Centro Estratégico Operacional. Ministerio de Seguridad, Provincia de Mendoza.

⁵ Encuesta de Diagnóstico Integral de Seguridad. Ciudad de Mendoza Guaymallén. Proyecto: Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de Seguridad Ciudadana para el AMM.

reducir los niveles de criminalidad y mejorar la percepción de seguridad en los lugares intervenidos. En este caso, el tipo de modelo se concibió de manera integral, incorporando la gestión intermunicipal de problemáticas de tipo social y situacional ambiental. Las actividades operativas implementadas incluían el patrullaje policial a pie con circuitos y frecuencias específicas, con un perfil de proximidad. Además, se realizaba un registro de problemas observados en terreno con dispositivos móviles y una plataforma virtual. Tales reportes eran procesados por un equipo técnico de monitoreo. Se efectuaban las derivaciones correspondientes con el fin de que las áreas públicas con incumbencia -especialmente gobiernos locales- gestionaran la resolución de los problemas. La intervención permitió reducir determinados tipos de delito, mejorar aspectos del entorno construido y atender las problemáticas de personas en situación de vulnerabilidad.

2. Metodología

Diagnóstico local de seguridad

La iniciativa de “policiamiento y resolución de problemas intermunicipales en puntos calientes” forma parte de un proceso más amplio de experiencias de diagnóstico e intervención en distintas zonas del AMM que tuvieron el propósito de potenciar y desarrollar las capacidades estatales para la gestión de información y coordinación interagencial en la prevención local del delito.

La instancia de la intervención en esta zona fue precedida por el desarrollo de un diagnóstico local de seguridad. Este estuvo encuadrado por estándares y lineamientos internacionales (Husáin, 2017) bajo un diseño metodológico de naturaleza exploratoria, con métodos híbridos de investigación social en la tradición de la investigación participativa (Contreras, 2002).

Desde un enfoque cuantitativo, se construyó un perfil sociodemográfico y delictual a partir del análisis de datos secundarios provenientes de fuentes diversas, tales como la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) y la Subdirección de Gestión y Análisis de la Información del Ministerio de Seguridad, área que a su vez reúne estadísticas del Ministerio Público fiscal, el Centro Estratégico de Operaciones (CEO) sobre llamadas al 911, entre otras fuentes.

Para producir información cualitativa desde el territorio, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a referentes vecinales, municipales y policiales con inserción en la zona. También se llevaron a cabo recorridos exploratorios con registro fotográfico. Además, se desarrollaron instancias participativas (mapeos colectivos y talleres de priorización de problemas) con referentes vecinales, educativos y comerciantes convocados por los municipios.

Al finalizar la fase de recolección, sistematización y análisis de la información se elaboró un documento diagnóstico de política pública. Mediante este instrumento se puso a disposición de las agencias involucradas un set de problemáticas identificadas y el conocimiento obtenido sobre ellas, haciendo de insumo para la planificación de una intervención local.

Sobre esta base se priorizó el abordaje de la dinámica de robos y hurtos en el espacio público, teniendo en cuenta las singularidades de la zona (circulación masiva, deterioro urbano, informalidad laboral callejera, percepción general negativa sobre la zona, etc.).

Selección del tipo de estrategia y diseño del proyecto de intervención

La estrategia escogida entre el Ministerio de Seguridad provincial y los gobiernos municipales fue un modelo combinado de policiamiento focalizado por puntos calientes y abordaje interinstitucional de problemáticas del tipo situacional ambiental y socio-comunitarias.

El objetivo de la experiencia era generar, en el corto plazo, resultados en la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad. En este marco, el modelo de intervención escogido posee múltiples virtudes desde el punto de vista teórico:

- Un policiamiento focalizado basado en el análisis predictivo promete eficacia en la reducción sin desplazamiento del delito.
- Un policiamiento de proximidad (recorridos a pie y entrevistas a vecinos) que produce en forma sistemática y rutinaria información del territorio (reportes con dispositivo móvil) promueve pequeñas acciones cotidianas de los gobiernos locales y provinciales. A su vez, ese nuevo modo de presencia policial y municipal en el territorio mejora la percepción ciudadana contribuyendo a mejorar el vínculo con los espacios públicos en cuestión.
- Por último, este modelo contribuye al desarrollo de capacidades técnicas de los municipios (áreas de seguridad) y del gobierno provincial (Observatorio Provincial de Seguridad Ciudadana y Unidad de Acción Preventiva) para gestionar información al servicio de la prevención en seguridad. El análisis de datos geoespaciales, el diseño de circuitos de patrullaje, la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto, la coordinación interinstitucional de tareas operativas, la intervención del entorno construido y el abordaje de situaciones socio-comunitarias para prevenir conflictividad social y delito, son algunos ejemplos de prácticas que no son parte de la cultura institucional de las agencias de gobierno involucradas en la gestión de la seguridad ciudadana.

Bajo estas premisas, se diseñó un proyecto de policiamiento integral, de seis meses de duración, para ser implementado en dos etapas continuas de tres meses cada una.

La población objetivo fueron los comerciantes, residentes y transeúntes de la zona. La finalidad de la iniciativa fue contribuir a mejorar la seguridad en la zona de implementación. Se estableció como objetivo general de la iniciativa reducir la cantidad de robos y hurtos, mejorar el entorno físico construido y articular estrategias para mejorar la calidad de vida de personas en situación de vulnerabilidad.

En esta instancia de diseño, se estableció la responsabilidad de implementación a cargo del Ministerio de Seguridad (Observatorio Metropolitano de Seguridad, Dirección General de Policías, Dirección de Planeamiento Operativo), el IUSP (Instituto Universitario de Seguridad Pública), la Municipalidad de Capital (Subsecretaría de Seguridad) y la Municipalidad de Guaymallén (Dirección de Seguridad).

En un nivel más específico de gestión, se estableció un esquema de roles compuesto por una dirección del proyecto, un equipo de coordinación, un equipo de análisis y un equipo operativo de implementación.

Figura 1. Roles en la ejecución de la iniciativa



Fuente: Elaboración propia.

Análisis y diseño del dispositivo de patrullaje

El diseño concreto de los patrullajes requirió un trabajo técnico previo de análisis de las llamadas al CEO-911 sobre algunas categorías específicas de delitos: robos o hurtos, asalto a mano armada y sustracción de automotores. Una primera aproximación permitió identificar los puntos de eventos en el mapa de la zona. Posteriormente, se construyó un mapa de interpolación de núcleo con llamadas del año 2018 en el Gran Mendoza, con un análisis de densidades absolutas, con ancho de banda adaptativo y un tamaño de muestra mínimo de 10 eventos. A partir de allí, se extrajo un mapa del área de estudio a intervenir sobre el promedio ponderado de interpolaciones *rasters* calculadas para 2017, 2018 y parte de 2019.

En la fase analítica siguiente, se realizó un mapa de puntos calientes o *hot spots* mediante la confección de una grilla de 75m x 75m de lado, a partir de la distancia promedio obtenida por el cálculo NNH (*nearest neighborhood*, “vecinos más próximos”). Es decir, se agruparon los eventos por mayor cercanía. A partir de allí, se volvieron a calcular las llamadas de CEO-911, pero en este caso se le asignó a cada punto de evento de llamada un segmento de calle (eje medio de arteria desde una intersección hasta otra) que se encuentra más cercano.

En síntesis, el método implementado combinó elementos de análisis predictivo y recorridos exploratorios, concluyendo en la determinación de “puntos de anclaje” (lugares de parada o permanencia de parejas de policías), “segmentos de patrullaje” (circuitos críticos que el personal recorre a pie durante 45 minutos) (Kopper, 1995), “segmentos de rotación” (rutas óptimas para realizar el “traslado” de una patrulla desde un punto de anclaje al próximo dentro del grupo) y un “*data clock*” (matriz con días y horarios). Finalmente, para posibilitar la evaluación de impacto, se estableció un “área de tratamiento” y un “área de control” (Gelman y Hill, 2007).

El núcleo organizativo del trabajo de campo estuvo integrado por personal policial y municipal. Se afectó un cuerpo permanente de efectivos policiales divididos en dos turnos, a los cuales acompañaban un número variable de agentes municipales. Cada turno, a su vez, se distribuyó en parejas en los ocho puntos de anclaje definidos en el análisis. A cada pareja se les proveyó de una radio con frecuencia policial y un teléfono celular con una aplicación diseñada para la carga

de novedades. A través de esta, los efectivos registraban la jurisdicción municipal del evento, la geolocalización, el punto de anclaje al cual este correspondía, una breve reseña y una asociación primaria del evento con una fotografía que permitiera luego evaluar respuestas. A partir de allí, un equipo de análisis derivada los eventos a la agencia de gobierno correspondiente, quienes asignaban un número de gestión a fin de además de monitorear la actividad de los equipos en terreno.

3. Implementación de la iniciativa

Actividades implementadas

Por tratarse de una experiencia de intervención inédita, en las semanas previas se debieron gestionar diferentes recursos para poder realizar las tareas operativas de policiamiento, como así también su monitoreo y evaluación. Entre dichas actividades, pueden mencionarse los acuerdos interinstitucionales y la capacitación al personal operativo, así como la obtención de software y soporte tecnológico para el monitoreo y gestión de reportes, el análisis de *hot spots*, el diseño de circuitos de patrullaje y, entre otras, la producción de datos sobre victimización para contar con una línea de base.

Un primer hito fue construir el modelo de gestión multiagencial de la intervención. Esto se logró a partir de una serie de reuniones en las cuales se establecieron acuerdos entre las autoridades del Ministerio de Seguridad, la Dirección General de Policías y los dos municipios intervinientes. El objetivo fue planificar la implementación, comprometer los recursos humanos necesarios y establecer parámetros eficientes de gestión. Sobre estas bases, se determinó un organigrama funcional, una agenda de trabajo, un calendario de ejecución y un esquema de recursos.

Durante el mes de agosto de 2019, se llevó a cabo el análisis preliminar. Esto implicó -como primer hito- la determinación de puntos calientes, la delimitación de zonas de tratamiento y zonas de control y la realización de recorridos de a pie en la zona. Aquí se determinaron ejes de patrullaje, rotación y puntos de anclaje. Esto permitió tener en forma temprana una estimación precisa de la cantidad de efectivos que serían necesarios para la implementación. Todo este proceso fue guiado por un experto externo y un equipo a su cargo⁶, quienes simultáneamente capacitaron al equipo de analistas del Observatorio Provincial y de los dos municipios intervinientes.

Dos semanas antes del inicio del policiamiento, se efectuaron tres jornadas de capacitación intensiva al personal policial y municipal en las instalaciones del Instituto Universitario de Seguridad Pública. Durante los encuentros, se aplicó una encuesta al personal asignado a las tareas operativas. El objetivo fue conocer con mayor profundidad su perfil y sus percepciones sobre el modelo de policiamiento. Se relevaron aspectos tales como experiencia de trabajo, perfil de formación y opiniones sobre el tipo de metodología a implementar. Como cierre,

⁶ Mg. Lic. Gastón Pezzuchi. Superintendente de Análisis Criminal - Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. *Master of Science in Geographical Information Science & Systems* – Universidad de Salzburgo. Magister en “Explotación de datos y gestión del conocimiento” – Universidad Austral – BA. Magíster Internacional en Sistemas de Información Geográfica – UNIGIS MASTERS – Universidad San Francisco de Quito, Ecuador. Diplomado Superior en Sistemas de Información Geográfica – Universidad San Francisco.

durante la última jornada, se efectuó un recorrido exploratorio a pie por cada uno de los circuitos de patrullaje de la zona de intervención.

Durante la primera semana de septiembre se aplicó la encuesta de percepción y victimización, la cual, además de profundizar en el conocimiento de la zona, sería tomada como insumo para medir el impacto del proyecto al finalizar su ejecución, en abril de 2020. La implementación del operativo inicial de aplicación de la encuesta se desarrolló como instancia de formación de los cadetes del Instituto Universitario de Seguridad Pública (IUSP) y del personal de las áreas de seguridad de cada uno de los municipios implicados. Participaron 30 cadetes del IUSP y más de 14 de agentes de las áreas de seguridad de las municipalidades de Capital y Guaymallén. El operativo fue coordinado por técnicos del Observatorio Provincial de Seguridad. El Ministerio de Seguridad de la Nación⁷ aportó el soporte tecnológico, el diseño muestral y el procesamiento de los datos primarios. La Dirección Provincial de Informática del Gobierno de Mendoza suministró celulares para la aplicación de las encuestas mediante formularios en línea.

Intervención

La ejecución del policiamiento propiamente dicho tuvo una duración de 26 semanas. Comenzó a implementarse durante la segunda semana de septiembre de 2019 por personal de la UAP⁸ y de los dos municipios intervinientes. Fue interrumpida por las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) -en el contexto de la pandemia por COVID-19- durante la segunda semana de marzo de 2020.

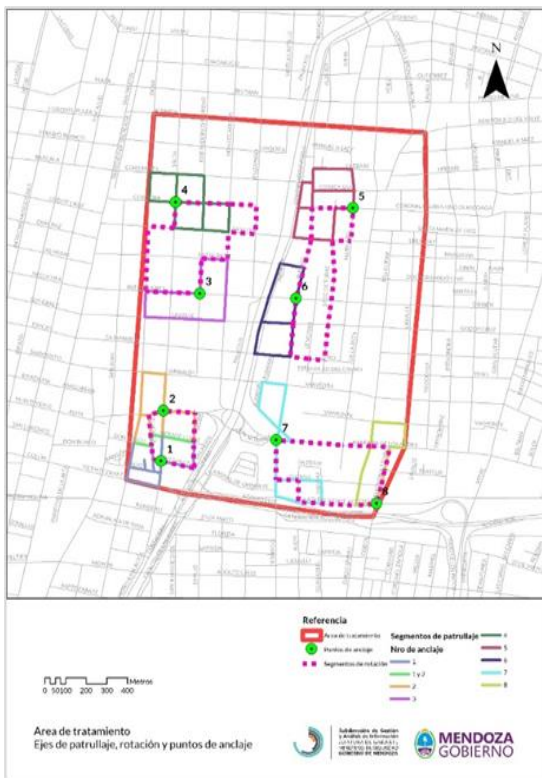
Desde la segunda semana de septiembre hasta la tercera de noviembre, se implementó la primera etapa. El objetivo fue ejecutar los patrullajes en los circuitos establecidos durante el análisis e implementar acciones y estrategias de policía de proximidad y policía orientada a problemas (Sherman, 2013). También se buscó derivar a las áreas municipales y/o provinciales correspondientes las situaciones relacionadas con el entorno físico construido y con personas en situación de vulnerabilidad.

El núcleo organizativo del trabajo de campo estuvo integrado por personal policial. Se afectaron un total de 38 efectivos policiales divididos en dos grupos de 19 policías cada uno, a los cuales acompañaban un número variable de preventores de la municipalidad de Ciudad. Cada grupo a su vez se distribuyó en parejas en los ocho puntos de anclaje. De acuerdo con la *data clock* desarrollada durante la etapa de análisis, los circuitos se implementaron en los siguientes horarios: lunes a viernes de 15:00 a 23:00 horas.; sábados de 16:00 a 00:00 horas.; domingos de 17:00 a 00:00 horas. Las parejas efectuaban un recorrido a pie por el primer circuito de patrullaje, permanecían 15 minutos en el punto de anclaje e iniciaban la rotación por la segunda zona de patrullaje, en la que previamente ya había hecho su recorrido a pie la otra pareja policial asignada a la zona.

⁷ A través de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia.

⁸ Unidad de Acción Preventiva, dependiente de la Dirección General de Policías del Ministerio de Seguridad de la Provincia.

Figura 2. Implementación del policiamiento en el territorio



- 4 circuitos
- 8 puntos de anclaje
- 436 segmentos de calle en el AOI (área de interés o tratamiento)
- Hospital Central: 73 segmentos
- Pque. O'Higgins: 90 segmentos
- Costanera Este: 172 segmentos
- Term. Ómnibus: 101 segmentos
- 132 segmentos de patrullaje y rotación

Fuente: Elaboración propia.

Al finalizar la primera etapa, se concretó la primera evaluación de impacto en base a los registros del CEO-911. Esta consistió en el análisis de los registros administrativos por parte del equipo de análisis. Los resultados fueron informados a la mesa de coordinación y la dirección del proyecto.

Debido a la buena recepción de la iniciativa por parte de vecinos y comerciantes de la zona y a los resultados satisfactorios en términos de llamadas al CEO-911, se acordó dar continuidad a la experiencia según los tiempos previstos (seis meses). Es así como inmediatamente después, y sin cese del trabajo de campo, dio comienzo la segunda etapa de implementación, con una duración de tres meses, hasta marzo de 2020. A continuación, luego de la segunda quincena de marzo, se efectuó la segunda evaluación de impacto en base a las llamadas al CEO-911. Como se ha mencionado, la segunda ola de la encuesta de percepción y victimización no pudo ser aplicada debido a la llegada de la Pandemia COVID 19.

4. Resultados asociados

Respecto de la cantidad de robos y hurtos, asaltos a mano armada y hurtos agravados de automotores, para evaluar los resultados de impacto en materia de incidencia delictiva, y evaluar posibles desplazamientos y difusión de beneficios, se emplearon las pruebas estadísticas de Diferencia de Desplazamiento Ponderado (Wheeler y Ratcliffe, 2018), Cociente de Desplazamiento Ponderado (Bowers y Johnson, 2003; Guerette 2009; Ratcliffe, s.f.), la Prueba de Efectos Netos Totales (Guerette 2009) y el análisis de regresión por diferencia en diferencias (DiD). En este caso, se analiza a la diferencia entre las variaciones ocurridas en la zona de

tratamiento, donde se implementa el policiamiento, y las variaciones en las zonas de control⁹. Estas últimas se obtienen a través de un análisis denominado Pareamiento por Puntaje de Propensión o PSM (por sus siglas en inglés *-Propensity Score Matching-*) que busca la mayor proximidad de parámetros delictuales y sociales entre las calles que integran el área de tratamiento y el resto de las calles de los municipios analizados. Así, puede entenderse el comportamiento y evolución natural que el fenómeno criminal tendría en las zonas de tratamiento, observando la evolución de las zonas de control. Para el caso, se observaron las llamadas al CEO-911 clasificadas en robos o hurtos, hurto agravado de automotor y robo con uso de armas -los mismos indicadores que fueron utilizados para construir los puntos calientes y sus respectivos circuitos de patrullaje-.

La prueba de diferencia en diferencias arrojó que la razón de la tasa de incidencia (IRR, por sus siglas en inglés *-Incidence Rate Ratio-*) para el total de delitos y circuitos es de 0,85, sugiriendo que el policiamiento permitió una reducción general de 15,0%. De igual manera, según la distribución por tipo de delito, para asalto a mano armada, el IRR de 0,98 indica una reducción de 1,7%. Para hurto agravado de automotor, el IRR de 0,8 indica una baja de 18,7% y para hurto o robo, el IRR de 0,83 indica una baja de 17,0%. En cuanto a los coeficientes según el circuito de patrullaje, en el circuito del Hospital Central se observa un IRR de 1,08 y evidencia un efecto porcentual de +8,1% (no significativo). Sin embargo, en el circuito Parque O'Higgins, el IRR de 0,96 indica un efecto de reducción de -3,9%, en el circuito Costanera Este, el IRR 0,80 muestra un porcentaje de reducción de -19,7%. Finalmente, para el circuito de Terminal de Ómnibus, el IRR muestra una reducción de -11,3%.

En el caso del análisis de diferencias de desplazamiento ponderado (*WDD*) para el total de delitos observados y circuitos de tratamiento, el puntaje-Z es de -0,87, lo que indica que el programa logró un resultado positivo en la reducción del crimen. No obstante, los valores no llegan a ser estadísticamente significativos. El Cociente de Desplazamiento Ponderado (*WDQ*) presenta un valor de -0,059, lo que indica que el efecto del programa posee un mayor impacto sobre la incidencia que el desplazamiento hacia zonas aledañas al área de tratamiento, mientras que el Efecto Neto Total (*TNE*) de 57,106 indica reducciones netas durante el período de intervención.

La finalidad del proyecto era mejorar la percepción de seguridad de la zona, disminuir la tasa de victimización y mejorar la percepción sobre las fuerzas de seguridad. Para medir resultados en tales indicadores, se diseñó una encuesta de victimización y percepción de dos cortes, al inicio y al final de la intervención, para ser aplicada a los vecinos y comerciantes de la zona de intervención. Lamentablemente, la segunda encuesta que permitiera analizar variaciones en materia de victimización y percepción al finalizar el proyecto no pudo realizarse, debido a las restricciones sanitarias que impuso la pandemia de COVID-19 en el país. Sin embargo, cabe ponderar como resultado satisfactorio la construcción del instrumento -disponible para futuras experiencias- y la contribución de la información recabada y sistematizada a partir de la

⁹ En el diseño cuasiexperimental, se escogen los grupos, donde se prueba una variable, sin ningún tipo de selección aleatoria o proceso de preselección. Luego se procede de manera muy similar a cualquier otro experimento, con una variable que se compara entre grupos diferentes o durante un período de tiempo. Se utiliza especialmente en las ciencias sociales, donde la pre-selección y la asignación al azar de grupos es frecuentemente difícil, y son muy útiles para generar resultados para las tendencias generales (Shuttleworth, 2008).

aplicación de la primera encuesta de victimización -línea de base- al diagnóstico general de la zona.

Por otra parte, respecto a la mejora del entorno físico construido y la articulación de estrategias para mejorar la situación de personas en situación de vulnerabilidad, el resultado esperado era dar la mayor cantidad de respuestas posibles que excedan al enfoque policial. Durante la implementación de los patrullajes se registraron un total 1.154 eventos reportados por el equipo de implementación a partir de la observación directa y las entrevistas rutinarias con vecinos. En promedio, significaron 44 eventos reportados por semana. El 43% (496 eventos) estuvo relacionado con el aspecto situacional-ambiental, que abarcaba luminaria pública y privada, residuos y escombros, carpeta asfáltica, cordones, cables del tendido eléctrico, arbolado público, cloacas y agua potable. Por otra parte, el 40% de los eventos (462 eventos) estuvo relacionado con la identificación de personas por medidas pendientes, comisión de delitos o faltas. Finalmente, el 2% (26 eventos) estuvo asociado con la identificación y asistencia de personas en situación de vulnerabilidad social.

El 32% de los eventos (369) pudo ser resuelto en el lugar por el personal de campo, tanto efectivos policiales como preventores municipales. El 37% (439) fue derivado a los municipios, de los cuales el 40% (175) fue resuelto y el 28% (124) se encontraba en proceso de resolución al finalizar la ejecución del proyecto.

De las entrevistas realizadas a vecinos, surgieron 150 eventos (13% del total) relacionados con demandas de seguridad. Estas fueron derivadas a las áreas correspondientes y se atendieron mediante tareas operativas en los horarios y zonas referidas como problemáticas por los ciudadanos (maniobras operativas con intervención de algunos cuerpos especiales (8) puestos fijos (21), patrullajes preventivos (39), procedimientos por contravenciones (3), entre otros).

Por último, y a partir de los datos anteriormente expuestos, puede señalarse como un resultado secundario relevante el hecho de que la experiencia permitió ejercitar la capacidad de abordaje interinstitucional de problemáticas territoriales de tipo ambientales, sociales y de seguridad. De la misma manera, contribuyó a incorporar y capacitar al personal policial y municipal en un modelo de prevención de seguridad con un perfil de proximidad y orientado a problemas. El diseño organizacional y el sistema de gestión de información y realizar seguimiento ya se encuentra disponible para futuras intervenciones.

5. Discusión e implicancias finales

La presente iniciativa destaca el rol de los observatorios en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana. En este caso, se diseñó una estrategia de prevención basada en evidencia científica y orientada a la evaluación de resultados que permitió dar respuestas no fragmentadas a situaciones de carácter comunitario, social y ambiental en territorios colindantes. Se construyeron indicadores de desempeño policial que responden a un modelo preventivo, acercando la policía a la comunidad y aproximándose a una nueva dimensión del servicio público.

Tanto el Ministerio de Seguridad como los municipios involucrados mostraron capacidad para gestionar soluciones desde un enfoque multiagencial. La articulación estuvo respaldada por voluntades políticas institucionales confluyentes. Sin esto último, la gestación e implementación

del modelo no hubiera sido posible. Otros factores claves fueron la utilización de tecnologías digitales para procesar los reportes del equipo policial y la coordinación entre los referentes técnicos del Observatorio y los municipios para gestionar y hacer seguimiento de los eventos. La coordinación en los niveles superiores de decisión estuvo acompañada de una acertada interacción en el nivel operativo.

En general, la estrategia de policiamiento focalizado en puntos calientes mostró ser eficaz para disminuir los robos y hurtos. Sin embargo, los resultados no son homogéneos en todos los circuitos. Es importante identificar qué micro territorios y qué tipos específicos de delitos se presentan menos permeables a la intervención y ameritan delinear acciones complementarias que acompañen este tipo de estrategias.

Los datos de monitoreo y las entrevistas realizadas al personal operativo permitieron identificar puntos críticos que ameritan ajustes y/o atención en futuras intervenciones:

- El personal policial afectado al proyecto pertenecía a la Unidad de Acción Preventiva (UAP) y no poseía experiencia en la interacción diaria con vecinos y transeúntes. Esto requirió un proceso de adaptación. Se estima que dicho proceso requirió aproximadamente cuatro semanas.
- Durante la marcha del proyecto, la necesidad de orientación del personal en el abordaje de los diferentes eventos se hacía presente en forma constante. Sobre todo, debido a que buena parte de los efectivos eran jóvenes y tenían poca experiencia en territorio. En la práctica, esta función pedagógica fue llevada a cabo por los oficiales responsables de los equipos de implementación.
- El personal operativo no contaba con herramientas para afrontar situaciones complejas no atendibles desde un enfoque estrictamente policial. Un ejemplo de ello son personas con problemas de salud mental o en situación de indigencia o vulnerabilidad social con las que se trabajó durante el proyecto.
- Ante las emergencias ocurridas en los circuitos aledaños a la zona de policiamiento surgían tensiones con los operadores del CEO y el personal de comisarías, principalmente porque se esperaba que, de alguna manera, el personal de policiamiento estuviera disponible. Esto entraba en conflicto con el imperativo metodológico de sistematicidad y no interrupción de los recorridos.
- También se presentaba la situación, en algún punto inversa, de que la actividad del policiamiento generaba novedades que las comisarías debían atender, por ejemplo, el traslado de personas detenidas y aprehendidas. En algunos casos esto era percibido como una recarga de las actividades habituales de la dependencia.
- Otro aspecto complejo fue mantener la motivación y compromiso del personal policial operativo debido a lo rutinario y estructurado del patrullaje.
- La interacción con los vecinos y recibir información sobre los avances del proyecto fue señalado como un elemento motivacional para los efectivos policiales. La realización no prevista inicialmente de controles biométricos o vehiculares también contribuyó en este aspecto.

A partir de lo aprendido en la evaluación de los procesos y de los resultados observados en la evaluación de impacto, se plantea la importancia de impulsar futuras experiencias de policiamiento realizando algunos ajustes al diseño sobre la base de las siguientes recomendaciones:

- Respecto a la capacitación de los efectivos policiales y del personal municipal, contemplar algún tipo de taller durante las primeras semanas del periodo de implementación, de modo que sirva para evacuar dudas e incorporar nuevos contenidos no transferidos en la instancia preparatoria.
- Incorporar el rol de formador en la figura del responsable de turno o de supervisión en el diseño de proyecto.
- Respecto a la discusión sobre la magnitud temporal óptima de implementación, si se desea optar por proyectos de policiamiento de corta duración, no se recomienda intervenciones menores a los tres meses.
- Al nivel de coordinación, se recomienda incluir reuniones con referentes de áreas de desarrollo social y salud en las actividades preparatorias. Esto es a los fines de poner en común los recursos, canales y procedimientos para abordar o reportar situaciones que ameriten una intervención especial de dichas áreas.
- Respecto a los contenidos de las capacitaciones, se recomienda incluir contenidos mínimos de gestión de situaciones que implican vulnerabilidad social.
- Incorporar algunos procedimientos policiales aislados que interrumpen la rutina del patrullaje a pie y brinden a los efectivos nuevos aprendizajes y desafíos.
- Diseñar intervenciones de policiamiento paralelas en distintos puntos de la ciudad que amplíen la disposición de puntos de anclaje para rotar el personal.
- Incluir experiencias de policiamiento como parte de la formación policial en el IUSP (Instituto Universitario de Seguridad Pública).
- Reforzar los acuerdos interinstitucionales previos y los canales de comunicación materializados en protocolos de actuación para el centro de llamadas (CEO), comisarías y equipo policial en terreno (UAP).

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017). *Intervención en puntos calientes del crimen en Bogotá D.C.* Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia.

Banco Interamericano de Desarrollo (2018). *¿Cómo evitar el delito urbano?: El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía uruguaya.* Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay. p. cm. — (Monografía del BID; 591).

Blattman, C., Green, D., Ortega, D. y Tobón, S. (2017). Place-Based Interventions at Scale: The Direct and Spillover Effects of Policing and City Services on Crime. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper Series. October 2017.

Bowers, K.J., y Johnson, S.D. (2003). Measuring the geographical displacement and diffusion of benefit effects of crime prevention activity. *Journal of Quantitative Criminology*, 19(3), 275–301

Bowers, K., Johnson, S., Guerette, R.T., Summers, L., y Poynton, S. (2011). Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives. *Campbell Systematic Reviews*, 2011.3.

Braga, A., Papachristos, A., y Hureau, D. (2012). Hot spots policing effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 8 (8), 1–96.

Chaíney, S., Estévez-Soto, P., Pezzuchi, G., y Serrano-Berthet, R. (2021). *Policiamiento en puntos calientes en cuatro ciudades de la Argentina: Evaluación de impacto y proceso.* Documento de trabajo UCL-BID.

Ciani, E., y Fisher, P. (2020). Dif-in-Dif Estimators of Multiplicative Treatment Effects. *Journal of Econometric Methods*, 8(1) 1–10.

Contreras, R. (2002). *La Investigación Acción Participativa (IAP): Revisando sus metodologías y sus potencialidades* p. 9-18. En Durston, J. y Miranda, F., *Experiencias y metodología de la investigación participativa.* CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Gelman, A., y Hill, J. (2007). *Data analysis using regression and multilevel / hierarchical models.* New York: Cambridge University Press.

Guerette, R.T. (2009). *Analyzing crime displacement and diffusion* (Tool Guide Number 10). Washington, D.C.: Center for Problem Oriented Policing.

Husain, S. (2017). *Guía sobre las auditorías locales de seguridad. Síntesis de la práctica internacional.* Foro Europeo para la Seguridad Urbana.

Koper, C. (1995). Just enough police presence: Reducing crime and disorderly behavior by optimizing patrol time in crime hotspots. *Justice Quarterly*, 12(4): 649-672.

Maltz, M.D. (1996). From Poisson to the present: applying operations research to problems of crime and justice. *Journal of Quantitative Criminology*, 12(1), 3–61.

Shuttleworth, M. (2008). *Diseño cuasiexperimental.* <https://explorable.com/es/disenio-cuasi-experimental>.

Ractliffe, J.F. (1964). The significance of the difference between two Poisson variables: An experimental investigation. *Journal of the Royal Statistical Society, Series C*, 13(2), 84–86.

Sherman, L. (2013). *The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking*. Crime Control Research Corporation.

Chaíney, S., Serrano–Berthet, R., y Veneri, F. (2020): The impact of a hot spot policing program in Montevideo, Uruguay: An evaluation using a quasiexperimental difference-in-difference negative binomial approach. *Police Practice and Research*.

Wheeler, A.P. (2016). Tables and graphs for monitoring temporal crime trends: Translation theory into practical crime analysis advice. *International Journal of Police Science & Management*, 18(3), 159–172.

Wheeler, A.P., y Ratcliffe, J.H. (2018). A simple weighted displacement difference test to evaluate place based crime interventions. *Crime Sci* 7, 11 (2018).