

Trabajo policial guiado por inteligencia: Anticipando el riesgo e influenciando la acción

Dr. Jerry H. Ratcliffe

Borrador de un próximo capítulo a ser publicado por IALEIA – International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (asociación internacional de analistas de inteligencia, nt) en un libro tentativamente bajo el título ‘Criminal Intelligence for the 21st Century’ (inteligencia criminal para el siglo XXI, nt).

Introducción

El trabajo de inteligencia criminal a menudo se caracteriza primariamente como una función de análisis, una actividad encubierta o como trabajo de conocimiento. Ninguna de estas perspectivas es realmente precisa. La función de la inteligencia criminal es mucho más amplia y lidia principalmente con la anticipación de riesgos y la mejora de la seguridad pública. Como los arquitectos a cargo del modelo de inteligencia nacional británica escribieron recientemente, “sabíamos que el modelo de inteligencia era de hecho ideal para la parte del trabajo policial que permitiría a los comandantes de policía entender y *anticipar* riesgos y amenazas en todo el dominio público” (Flood y Gaspar 2009: 54, adición de énfasis). El papel de la inteligencia, por lo menos dentro del campo de la aplicación de la ley bajo discusión en este capítulo, es por lo tanto doble, *anticipar* riesgos futuros a la seguridad pública e *influenciar* a los tomadores de decisiones para que las acciones de prevención del crimen pueden iniciarse.

Vale la pena enfatizar que el sujeto de este capítulo no es la inteligencia, sino el *trabajo policial* guiado por inteligencia. El trabajo policial guiado por inteligencia es

un modelo contemporáneo para situar la función de inteligencia dentro de la misión general de la organización policial (Carter 2005). El doble papel de anticipar riesgos e influenciar acción integra el análisis con la toma de decisiones y crea desafíos adicionales para los profesionales de la inteligencia criminal. Hacerse cargo de una responsabilidad más directa por la seguridad pública puede incomodar a algunos analistas; de cualquier modo el papel del análisis se expande más allá de ser sólo un aspecto adjunto del trabajo policial para convertirse en una función central vital para la toma de decisiones y la planificación de la seguridad pública. Es un reto que debe ser aceptado.

Este capítulo empieza explicando la necesidad dentro del trabajo policial de manejar riesgos futuros y la importancia de identificar patrones de criminalidad para ayudar a las acciones de prevención de crimen futuro. Todo esto toma lugares dentro de un marco de trabajo policial guiado por inteligencia (TPGI) y el capítulo continúa definiendo y describiendo dos modelos de TPGI. Uno es un simple modelo conceptual del trabajo policial guiado por inteligencia, y el segundo es un modelo de negocios que ha surgido a partir de las

mejores prácticas en un departamento de policía que tiene muchos años de experiencia con modelos de asocio de TPGI. El capítulo concluye resumiendo los puntos principales para que el lector pueda desarrollar principios de TPGI en incorporarlos en sus prácticas.

La necesidad de manejar un futuro incierto

La primera etapa del doble papel delineado en la introducción a este capítulo (anticipando el riesgo e influenciando la acción) es la anticipación de riesgos a la seguridad pública. Todo el análisis de inteligencia criminal, aún el trabajo descriptivo de actividad delictiva pasada, proyecta implícitamente un posible ambiente criminal futuro. Para que esta aseveración sea verdad, algunas veces tenemos que excluir un área de actividad a menudo mal llamada análisis de inteligencia; el apoyo investigativo. El trabajo que apoya las investigaciones existentes con el propósito de recolectar suficiente evidencia para sostener un proceso legal es loable e invaluable para la función policial esencial, pero podría ser descrita de forma más precisa como un papel de apoyo investigativo y no como trabajo de inteligencia *per se*, sin importar las descripciones de puesto y los títulos de los individuos involucrados (Sheptycki 2004, Ratcliffe 2008a). Habiendo aclarado esto, la actividad de la mayoría de los analistas criminales y de inteligencia implícitamente trata de usar el conocimiento existente para proyectar una imagen de un futuro incierto. Digo implícitamente porque muchos analistas y sus gerentes están satisfechos con informes sobre patrones y actividad criminales existentes que no hablan del futuro; de cualquier modo, una predicción del futuro es a menudo lo que los tomadores de decisiones desean en su papel como gerentes de riesgo con la

responsabilidad de gestionar la asignación de recursos.

Los comandantes de policía frecuentemente piden lo imposible. Aunque a menudo no pueden articular lo que buscan, habitualmente lo que buscan es 'la respuesta' - una proyección imposible de una fecha, hora y lugar específicos de un futuro acto criminal. La provisión de cualquier cosa que no sea esto se considera una falla. En realidad, sería mejor reemplazar la meta de predecir un evento criminal individual por el objetivo de predecir patrones y comportamientos criminales futuros para poder actuar en forma preventiva y no reactiva. Como he explicado anteriormente (Ratcliffe 2008a), la migración al trabajo policial guiado por inteligencia fue en parte impulsado por el deseo que el trabajo policial fuera proactivo en la prevención del crimen en lugar de simplemente reactivo una vez que el delito ya ha sido perpetrado. Para que se de una actividad de *prevención*, se requiere que la policía y los practicantes de la prevención criminal sean preactivos en sus acciones. La *proactividad* requiere que la criminalidad en cuestión tenga un componente de *predictibilidad*. Si un delito es extremadamente raro es poco probable que podamos identificar eventos futuros porque requerimos patrones históricos para establecer una tendencia y las condiciones que hacen que el evento sea probable. Por lo tanto la *predictibilidad* requiere de la identificación de *patrones* de criminalidad. Esta cadena (la *prevención* requiere *proactividad* requiere *predictibilidad* requiere *patrones*) mostrada en la Figura 1 define la identificación de patrones como un precursor de la acción de prevención del delito y se encuentra al centro del trabajo policial guiado por inteligencia (vea Ratcliffe 2009). Aunque a veces existen algunas fluctuaciones a corto plazo, muchas tendencias criminales y problemas son a

largo plazo y continuas hasta que se toman acciones correctivas.

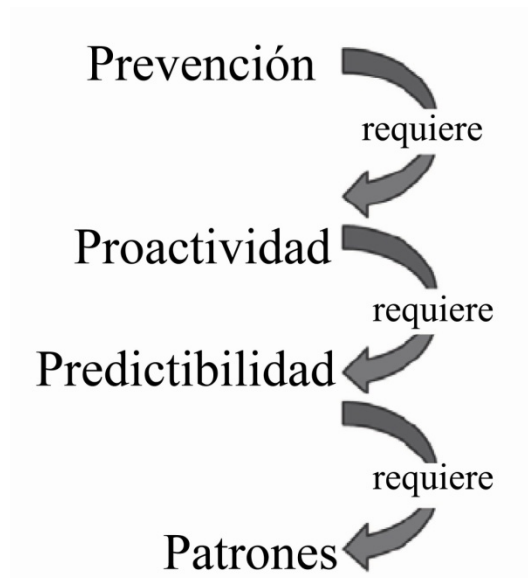


Figura 1. De patrones a prevención.

Fuente: Ratcliffe (2009), reproducida con permiso de Federation Press (Australia).

Por ejemplo, la mayoría de las zonas de alta criminalidad en Filadelfia mapeados por investigadores en la década de 1940 (Shaw y McKay 1942) son las mismas áreas problemáticas que existen actualmente. Una vez que emergen los problemas criminales, éstos persisten hasta que sean resueltos; cuando los grupos criminales organizados identifican una debilidad que pueden explotar, continuarán actuando hasta que se introduce una influencia perturbadora; una vez que los perpetradores aprenden a robar un modelo particular de vehículo, un rediseño del mismo es a menudo necesario; y una vez que los ladrones identifican una manera de burlar una medida de seguridad, ellos continuarán robando hasta que se implementen nuevos mecanismos de seguridad.

La importancia de los patrones es inherente a la que llamo mi primera ley de inteligencia:

El indicio más confiable de actividad criminal futura es la actividad criminal presente. Los perpetradores que han identificado y explotado una oportunidad continuarán haciéndolo hasta que los detengan, y el resultado de acción criminal frecuente es un patrón de eventos. El manejo estratégico de patrones, en eventos criminales y comportamiento de los maleantes, será un uso más efectivo de las energías de los aplicadores de la ley que la investigación de eventos individuales. ¿Qué significa todo esto? Significa que en el papel analítico, la identificación de patrones (en crimen y comportamiento criminal) es un primer paso esencial hacia el trabajo policial proactivo orientado a la prevención del delito. Como se asevera anteriormente, aún los análisis descriptivos de patrones de crímenes pasados hablan sobre el futuro porque hay una sugerencia implícita que los eventos pasados son indicativos de la criminalidad futura. También existe la implicación que alguna continuación de los patrones observados se dará a menos que se tome acción. Por lo tanto el trabajo de inteligencia criminal es una enunciación de un futuro incierto, basada a menudo en un panorama incompleto del presente con la meta de dirigir acciones policiales y de prevención del crimen *futuras* para manejar el riesgo. Los desafíos analíticos son significativos.

La segunda etapa del doble papel (anticipar el riesgo e influenciar la acción) también es vital dentro del TPGI; la de influenciar a los tomadores de decisiones. Aquí invoco mi segunda ley de inteligencia: *La inteligencia que no influye en el pensamiento de un tomador de decisiones no es inteligencia.* Esto no pretende denigrar el valor del apoyo investigativo, la lectura de antecedentes u otro valioso trabajo conducido por analistas, pero simplemente como confirmación que la inteligencia es “conocimiento diseñado para la acción”

(Grieve 2009: 29). Si usamos el conocimiento para impulsar la acción, entonces la inteligencia debe influenciar a los tomadores de decisiones de manera significativa, y esto significa cambiar o iniciar un curso de acción. El influenciar a un tomador de decisiones para tome acción es aceptable aún dentro de este marco y casi inevitable dado el papel de la inteligencia criminal como una herramienta esencial en la asignación de recursos: Rara vez hay suficientes recursos para enfrentarse a toda la delincuencia. Como tal, la *negligencia benigna* es una forma de acción, si se toma deliberadamente y se hace de manera tal que otras prioridades reciban prioridad explícita. Pero la acción *significativa* se da cuando las decisiones se basan en evidencia y guiadas por inteligencia, donde la inteligencia impulsa un curso de acción que tiene como meta reducir la criminalidad y promueve la seguridad pública. Como Howard Atkins mencionó en la primera edición de este libro, “el TPGI se basa en la efectiva y eficiente producción Y aplicación de la inteligencia” (Peterson et al. 2000: 13, énfasis original).

Pedirle al personal de análisis que adopten un papel activo para influenciar a los tomadores de decisiones suena maquiavélico, y lo es, pero no necesariamente en el sentido peyorativo. Es más, hay darse cuenta que si los analistas van a tener éxito en lograr la meta de una mejorada seguridad pública a través del TPGI, entonces tienen que utilizar la inteligencia para impulsar el liderazgo en el trabajo policial. Los gerentes de inteligencia y el alto mando de la policía pueden leer esto e interpretar que la habilidad de presentar inteligencia; informar rápidamente a los gerentes de forma clara y articulada y preparar y dar impresionantes presentaciones y documentos son habilidades significativas a considerar al contratar o promover analistas, y estarían en lo correcto. Como Mark Evans hace ver

partir de sus experiencias como gerente de inteligencia en Irlanda del Norte y Nueva Zelanda, “Los mejores analistas tienen presencia, se involucran en comportamiento verbal y no verbal efectivo y tienen la habilidad de leer una situación y ajustar su contribución de acuerdo a ésta. Aunque éstas pueden ser cualidades que parecen intangibles, pueden ser practicadas y si se usan exitosamente contribuirán al impacto logrado” (Evans 2009: 198).

Si la tarea analítica es minimizar la incertidumbre para que los tomadores de decisiones puedan tomar decisiones sabias con respecto a las actividades de prevención y asignación de recursos. ¿Qué es el trabajo policial guiado por inteligencia y cómo es un marco para el logro exitoso del doble papel de anticipar el riesgo e influenciar la acción?

¿Qué es el trabajo policial guiado por inteligencia?

En un trabajo previo dediqué un capítulo entero a definir el trabajo policial guiado por inteligencia y la provisión de alguna luz conceptual entre el trabajo policial guiado por inteligencia y Compstat, policía comunitaria y el trabajo policial orientado a la solución de problemas (Ratcliffe 2008a). El espacio excluye esta opción en este caso. De cualquier modo la definición es la siguiente: *El trabajo policial guiado por inteligencia es un modelo de negocios y filosofía gerencial en los que el análisis de datos y la inteligencia criminal son esenciales para un marco objetivo de toma de decisiones que facilite la reducción, interrupción y prevención del crimen a través de gerencia estratégica y estrategias efectivas de aplicación de la ley dirigidas a delincuentes prolíficos y serios* (Ratcliffe 2008a: 89).

¡Estoy consciente que ésta es considerada una definición demasiado larga! Hay otras

más cortas y atractivas del TPGI que mis colegas en la comunidad de inteligencia prefieren; de cualquier modo, cada frase está fundamentada en investigación sobre el TPGI a lo largo de la última década y se explica en las siguientes secciones (para más detalles, vea el Capítulo 4 de Ratcliffe, 2008a).

El trabajo policial guiado por inteligencia es un modelo de negocios y una filosofía gerencial ...

En lugar de ser una idea abstracta ser explorada o conceptualizada en el salón de clases, el trabajo policial guiado por inteligencia es una filosofía de negocios que requiere la aceptación de todos los componentes de la organización. Es más, es un modelo de negocios que establece normas a través de mecanismos como el (Reino Unido) National Intelligence Model (modelo nacional de inteligencia, nt) o GMAC PBM (explicado más adelante), la forma en la que la información e inteligencia criminal fluye alrededor de la organización hacia los tomadores de decisiones.

donde el análisis de datos y la inteligencia criminal son

esenciales ... El término *inteligencia criminal* puede ser nuevo para algunos lectores. Representa una mezcla de análisis criminal e inteligencia criminal, abogando por la colaboración de dos líneas de análisis que – en los Estados Unidos por lo menos – son a menudo separadas artificialmente debido a limitaciones y tradiciones organizativas, culturales o técnicas. El análisis criminal puede decirle a un tomador de decisiones *qué* está pasando y la inteligencia criminal, basada en el entendimiento y explicación de patrones de comportamiento criminal, pueden decirle *por qué*.

a un marco objetivo de toma de decisiones ...

Esta parte de la definición provee verdaderos desafíos para el personal de inteligencia. ¿Cuál es el marco de toma de decisiones de su lugar de trabajo? ¿Dónde reside el verdadero poder para influenciar el cambio? Cuando los analistas empiezan a hacer estas preguntas, su respuesta es a menudo inesperada. Tradicionalmente hemos buscado a los oficiales o agentes de patrulla, pero ellos carecen del poder para controlar mucho de su propio tiempo y a menudo la responsabilidad de convertir la inteligencia en acción no existe. Como dijo un analista de la policía de Nueva Zelanda, “[Hay una] falta de responsabilidad. Es mejor pasar por el supervisor para obtener *responsabilidad y rendición de cuentas*” (Ratcliffe 2005: 444).

que facilita la reducción, interrupción y prevención del delito y problemas ...

Como Brian Flood y Roger Gaspar lo enfatizaron en la cita al principio de este capítulo, el trabajo policial guiado por inteligencia es un modelo para todo el negocio de la aplicación de la ley. La definición, por lo tanto, reconoce que puede ser usada para no sólo para el crimen sino para la miríada de problemas que se le pide a la policía que resuelvan, como conducir por encima del límite de velocidad, manejo de choques vehiculares, supresión de molestias, personas desaparecidas y el orden público. Estos riesgos a la seguridad pública pueden ser anticipados con análisis de datos e inteligencia criminal, y mitigados a través de un marco objetivo de toma de decisiones. Cuando eso ocurre, las respuestas son a menudo más que sólo arrestar perpetradores, sino que incluyen la reducción, interrupción y prevención de problemas, como lo reconoció la UK Serious Organised Crime Agency (agencia contra el crimen organizado serio del Reino Unido, nt): “La aplicación de la ley en el Reino Unido y en ultramar a menudo lleva a la *interrupción* y desplazamiento de cadenas

particulares de suministros de drogas” (SOCA 2008: 7, énfasis añadido).

a través de manejo estratégico ...

Existe cada vez más evidencia que el abordaje del trabajo policial orientado a la solución de problemas para lidiar con las causas subyacentes de los problemas que crean trabajo para los cuerpos de policía es efectivo (Scott 2000; Sherman et al. 1998). La inclusión del *manejo estratégico* en la definición es la comprensión de que hay un importante papel para abordajes estratégicos a más largo plazo en la búsqueda de la prevención y reducción de problemas. Esta inclusión en la definición permite a la policía trabajar, por ejemplo, con los ingenieros que construyen la red vial para mejorar lugares donde frecuentemente hay accidentes de tránsito, con las autoridades de vivienda para lidiar con la delincuencia y el desorden público en proyectos de vivienda popular, con las agencias municipales para revocar las licencias para el comercio de alcohol a bares que sean el foco de altercados y con legisladores para cerrar vacíos financieros explotados por los sindicatos de crimen organizado.

y estrategias efectivas de aplicación de la ley dirigidas a delincuentes prolíficos y serios. Aunque el manejo estratégico da paso a posibilidades para que la policía trabaje bajo el modelo de colaboración y ‘coproducción’ para la prevención del crimen (Taylor 2006; Wood y Shearing 2007), muchas de las estrategias de control basadas en la criminología de los últimos 30 años no tenían un papel explícito para la policía: El crimen debía ser controlado lidiando con las calamidades sociales subyacentes. Aunque las soluciones sociológicas al delito tienen algún grado de mérito académico, a menudo han carecido de relevancia en las políticas para las comunidades y la policía. Hay creciente evidencia que las estrategias de trabajo

policial específico y dirigido pueden ayudar a reducir el crimen si éstas se enfocan efectivamente. La palabra clave aquí es *efectivamente* (y evidencia que respalda esta parte de la definición se provee más adelante en el capítulo).

Hay frecuente confusión al tratar de distinguir entre estrategias de trabajo policial. El trabajo policial guiado por inteligencia es a veces vinculado a la policía comunitaria, Compstat y al trabajo policial orientado a la solución de problemas. Cuando la definición es desglosada (como se hizo anteriormente), la distinción entre el trabajo policial guiado por inteligencia y otros abordajes se vuelve aparente. Por ejemplo, la policía comunitaria tiene las metas primarias de legitimar el trabajo policial una vez más para la opinión pública al migrar a actividades de un carácter de servicio social distintivo y permitiendo a la comunidad tomar liderazgo en la determinación de las prioridades policiales (Skogan 2006; Taylor 2006). En comparación, la meta principal del trabajo policial guiado por inteligencia es la prevención del delito y el arresto de perpetradores prolíficos, y busca la instauración de un sistema de toma de decisiones más objetivo basado en análisis de datos e inteligencia para determinar prioridades.

Compstat es frecuentemente confundido con la metodología del trabajo policial guiado por inteligencia (vea por ejemplo, Dannels y Smith 2001). Compstat está vinculado a prácticas de mantenimiento del orden del NYPD (departamento de policía de la ciudad de Nueva York, nt) que han sido asociadas con la reducción del crimen en esa ciudad a finales de la década de 1990, y el enfoque de las ‘ventanas rotas’ (Kelling 1999; Kelling y Bratton 2006; Sousa y Kelling 2006; Wilson y Kelling 1982). Compstat está enfocado en gran parte en los crímenes de alto volumen a nivel de la calle y promueve

la rendición de cuentas a corto plazo en cuanto a problemas delincuenciales emergentes, mientras que, el trabajo policial guiado por inteligencia tiene un componente estratégico a largo plazo que es aplicable tanto al crimen organizado transnacional como a desórdenes vecinales (Ratcliffe 2008a). Como Scott y sus colegas hacen ver, Compstat no tiene una base teórica sobre la cual cimentar cualquier victoria a corto plazo, y la “policía comunitaria y las ventanas rotas parecen estar fundamentadas en la noción que la disfunción comunitaria puede ser rápidamente remediada a través de una inyección de trabajo policial” (Scott et al. 2008: 243). Mientras que Compstat está enfocado en el delito, el trabajo policial guiado por inteligencia se concentra en la identificación de amenazas (Carter y Carter 2009).

El TPGI busca emplear un rango más amplio de fuentes de datos de los que se encuentran cualquier otro estilo de trabajo policial, con la posible excepción del trabajo policial orientado a la solución de problemas. El trabajo policial orientado a la solución de problemas (TPOSP) tiene una sinergia natural con el trabajo policial orientado a la solución de problemas ya que ambos buscan solución al delito a más largo plazo, enfocada en los riesgos y más exhaustiva. El trabajo policial orientado a la solución de problemas es un abordaje conceptual que puede lidiar con amplia gama de asuntos policiales, pero requiere de la aplicación de la ley para explorar los problemas subyacentes que afectan la seguridad pública a más profundidad. Esto requiere que la policía pueda ver una gama de fuentes de datos e información para identificar problemas, analizarlos e identificar la causa subyacente - antes de lidiar con el problema (Clarke 2004; Eck 2006; Goldstein 2003; Townsley et al. 2003). El TPOSP y el TPGI buscan una solución estratégica, pero el trabajo policial guiado

por inteligencia es más explícito sobre el papel de la policía, respaldando el manejo estratégico a largo plazo con un claro papel de llevar perpetradores serios y reincidentes ante la justicia. Esto le permite a la policía ser proactiva y anticipar los riesgos presentados por el crimen organizado y los criminales serios, al igual que obtener las victorias a largo plazo en el área de seguridad pública que se buscan.

En resumen, el trabajo policial guiado por inteligencia:

- es una filosofía gerencial y un modelo de negocios;
- tiene como meta reducir y prevenir el delito e interrumpir las actividades de los maleantes;
- emplea un enfoque de arriba a abajo;
- combina el análisis y la inteligencia criminales;
- usa la inteligencia criminal para dirigir las decisiones de asignación de recursos policiales objetivamente;
- concentra las actividades de aplicación de la ley en aquellos perpetradores serios y reincidentes. (Ratcliffe 2008a)

Toma de decisiones y liderazgo

Para que el trabajo policial guiado por inteligencia se vuelva una realidad, el análisis de inteligencia debe ser incorporado en el proceso de planificación de las agencias policiales (Peterson 2005). Es más, si las agencias van a anticipar el riesgo e influenciar la acción (el tema de este capítulo), entonces hay tres requisitos que Quarmby identifica como esenciales para el trabajo proactivo: “Un sistema identificable de toma de decisiones que hay que respaldar, la voluntad para pensar a futuro en el sistema de inteligencia y el de toma de decisiones que tiene que ser respaldado y la voluntad para aplicar los resultados en los sistemas de inteligencia y de toma de decisiones a ser respaldado” (Quarmby 2009: 165-6). Estos tres

requisitos presentan verdaderos retos para analistas y tomadores de decisiones.

Un punto central para la adopción y éxito del trabajo policial guiado por inteligencia es el nivel de sofisticación y madurez del ambiente de toma de decisiones. En la realidad, los problemas son a menudo muy profundos. Frecuentemente he quedado perplejo por la falta de claridad con respecto al proceso de toma de decisiones en muchos departamentos de policía. Alcaldes, jefes de policía, comandantes de nivel medio y oficiales o agentes individuales a menudo parecen tener carta blanca para la toma de decisiones significativas en cuanto a políticas criminales sin un análisis objetivo de la situación, o siquiera un entendimiento o conocimiento parcial del problema. Cuando se hace en respuesta a artículos o notas en periódicos o noticieros (como parece ser el caso ocasionalmente) es un ejemplo del *trabajo policial guiado por los medios*. Este tipo de respuesta automática a los problemas puede haber surgido como un estilo apropiado de liderazgo cuando las agencias no tenían acceso a datos, información y conocimiento sobre los problemas a los que se enfrentaban, pero es la antítesis del trabajo policial guiado por inteligencia.

Aún cuando existan líneas claras de comunicación y toma de decisiones, éstas no garantizan que las decisiones tomadas serán estratégicas y basadas en evidencia (y aquí el término *evidencia* se usa en referencia a la efectividad de la estrategia y no en el sentido de evidencia criminal). Por ejemplo, muchos departamentos de policía continúan promoviendo el programa DARE (Drug Abuse Resistance Education, educación para la resistencia al abuso de drogas, nt), la vigilancia vecinal y los arrestos de bajo nivel dentro del mercado de drogas aunque desde hace mucho se sabe que estos programas y tácticas no

reducen el crimen (Sherman et al. 1998). Como Phillips (2008: 28) hace ver, “Demasiado a menudo ... los comandantes tienen un fuerte y algunas veces triste historial de confiar en sus preconcepciones en vez de una evaluación actual y medida del problema a la mano. Los líderes fuertes pueden ser personalmente efectivos y estratégicamente débiles”.

Un modelo de negocios para el TPGI

Una vez que las ideas del trabajo policial guiado por inteligencia van más allá del hermético ambiente del analista y empiezan a involucrarse en el negocio del trabajo policial las limitaciones de ciclo de inteligencia se vuelven aparentes. Otros capítulos en este libro examinarán el ciclo de inteligencia a profundidad. Conceptualizar el proceso de inteligencia es una útil herramienta de capacitación para nuevos analistas, pero a mi modo de ver no trata con los problemas de obtener tracción con los productos de inteligencia. De hecho, no dice nada que tenga que ver con mi segunda ley de la inteligencia criminal: *La inteligencia que no influencia el pensamiento de un tomador de decisiones no es inteligencia*.

El modelo Tres-i (Figura 2) explícitamente trata la relación entre análisis y tomadores de decisiones dentro del trabajo policial guiado por inteligencia (Ratcliffe 2003). En el modelo, el analista no sólo tiene que interpretar activamente el ambiente criminal, sino también tiene que influenciar al tomador de decisiones. Esto requiere no sólo la identificación de la persona o personas apropiadas para combatir el problema delincual, sino que también tiene que considerarse la mejor manera de influenciar su pensamiento. Esta segunda función siempre es más fácil cuando el tomador de decisiones en cuestión está abierto a la filosofía del TPGI e invertido en

la misma. Es más, como se muestra en la Figura 2, al influenciar a los tomadores de decisiones, los analistas también deben estar conscientes de la necesidad de hacer recomendaciones apropiadas con respecto a cómo tener un *impacto* efectivo en el ambiente criminal.



Figura 2. Modelo Tres-i del trabajo policial guiado por inteligencia.

Fuente: Ratcliffe (2003 y vea 2008), reproducido con permiso.

Aunque el modelo Tres-i es una conceptualización del TPGI, un Segundo modelo explica cómo puede funcionar en práctica. En el Reino Unido, Greater Manchester Against Crime (el gran Manchester contra el crimen, GMAC por sus siglas en inglés, nt) ha establecido un Partnership Business Model o (modelo de negocios en asocio o PBM por sus siglas en inglés, nt) que provee un vínculo entre la planificación estratégica y la operaciones tácticas no sólo para la policía, sino para los resultados de seguridad pública del servicio de salud, ambulancia/ paramédicos, libertad condicional, seguridad comunitaria y equipos de acción antidrogas, equipos de delincuencia juvenil y las autoridades municipales (para más detalles visite www.gmac.org.uk). El MNA de GMAC está

diseñado para permitir que haya tiempo para el análisis de información y datos de todos los socios y para retroalimentar prioridades estratégicas de esas agencias en un sentido coordinado con sus ciclos de planificación y presupuesto (GMPA/GMP nd). El modelo ha sido evaluado independientemente como un ejemplo de mejores prácticas (John et al. 2006) y es fácil ver por qué. Incorpora ciclos estratégicos y tácticos que se integran mientras que permiten a la alta gerencia concentrarse en prioridades criminales a largo plazo y a los gerentes de nivel medio enfocarse en los resultados tácticos (Figura 3). De hecho, un panorama general estratégico informa sobre los objetivos locales (Flitcroft 2006)¹.

Hay una serie de ventajas en el modelo de GMAC desde las perspectiva de los analistas. Los periodos o marcos de tiempo brindan una sensación de predictibilidad a la provisión de la evaluación estratégica al igual que claridad en cuanto al papel de socios no policiales. Las reuniones tácticas (llevadas a cabo ya sea mensual o quincenalmente) no son tan frecuentes como para que la preparación para la reunión consuma todo el tiempo disponible (compare este marco temporal a los de los departamentos de policía con reuniones semanales de Compstat). Finalmente, el reconocimiento de la diferencia entre un grupo estratégico de socios de negocios y un grupo táctico aclara que hay un papel específico para el análisis estratégico en el modelo.

El modelo también tiene ventajas para los tomadores de decisiones. Hay una considerable capacidad para incluir a agencias e instituciones no pertenecientes al ramo de la aplicación de la ley a nivel estratégico, resultando en una oportunidad para reclutar otras agencias gubernamentales y no gubernamentales para ayudar en la prevención e interrupción

del delito. Con menos énfasis en perpetradores individuales a nivel estratégico hay menos problemas de privacidad y los productos de inteligencia pueden ser diseminados más ampliamente a socios potenciales en la reducción del delito. El enfoque en una estrategia fijada una vez al año (durante septiembre en el modelo de GMAC mostrado) permite que se consideren soluciones a largo plazo con un marco temporal más realista en términos de la implementación de la solución. En otras palabras, el simple hecho de decidir las principales prioridades para todo un año (actualizando cada 3 ó 6 meses) permite a los tomadores de decisiones implementar estrategias mejor consideradas y orientadas a la prevención que la saturación ubicua o los patrullajes directos – un remedio a corto plazo y una táctica preferida de los comandantes de policía con presiones de

tiempo, imaginación limitada en cuanto a la prevención del delito y una falta de otros recursos. Finalmente, el modelo está cronometrado para coincidir con los ciclos presupuestarios de las organizaciones que pueden contribuir a los programas de reducción del crimen.

¹ Dentro de GMAC el ciclo de negocios opera en realidad en dos niveles, pero por motivos de espacio y conveniencia sólo un nivel se muestra aquí. La figura mostrada es el ciclo regional, de cualquier modo el ciclo del distrito/ autoridad local es idéntico pero simplemente compensado tres meses antes. El propósito de la compensación es permitir las evaluaciones estratégicas de las áreas locales a ser reflejadas en la evaluación estratégica en toda la región (Superintendente Dave Flitcroft, Greater Manchester Police, comunicación personal, marzo de 2009).

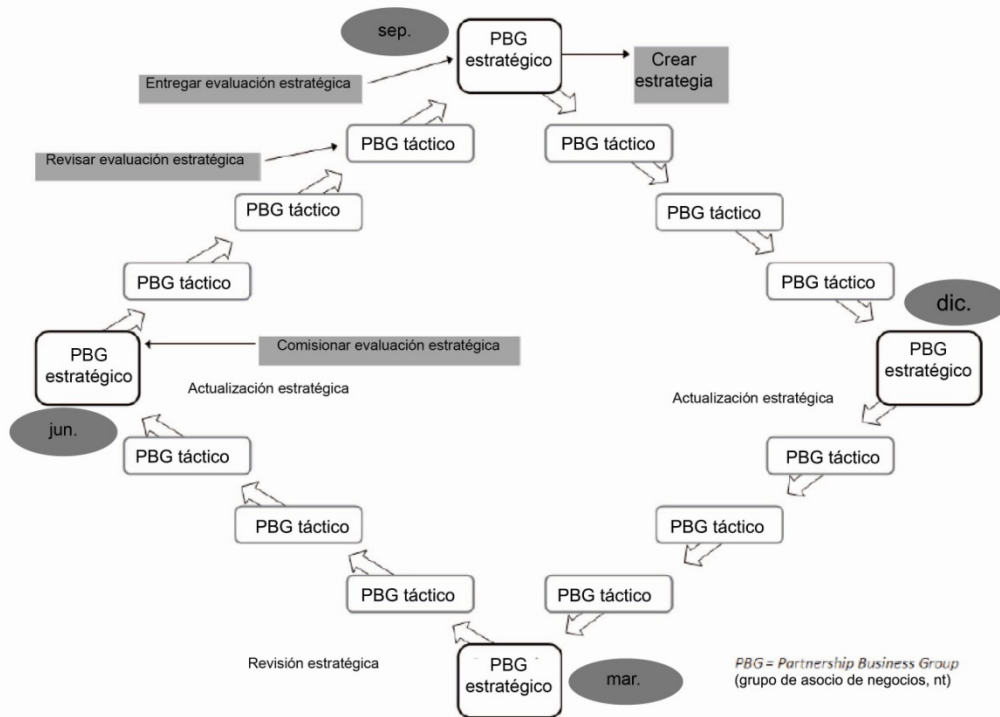


Figura 3. Modelo de asocio de negocios de GMAC.
Adaptado de Flitcroft (2006).

La evidencia para un abordaje de trabajo policial guiado por inteligencia

Dado que el trabajo policial guiado por inteligencia es relativamente nuevo en el glosario del trabajo policial, no es sorpresa que haya menos estudios de investigación formal que los que se han conducido sobre otros estilos de trabajo policial. Pero esto no significa que no podamos hacer aseveraciones con respecto a la efectividad del trabajo policial guiado por inteligencia. Regresando a las partes de la definición del trabajo policial guiado por inteligencia como modelo que reduce el crimen a través de manejo estratégico y estrategias efectivas de aplicación de la ley que se concentran en perpetradores serios; la pregunta debería surgir en este punto – ¿dónde está la evidencia que este abordaje es efectivo? Hay dos resultados que han sido exhaustivamente evaluados: *El manejo estratégico* (un término amplio usado aquí como un sustituto para representar el trabajo policial orientado a la solución de problemas), y *estrategias de aplicación de la ley que se concentran en los perpetradores prolíficos y serios*.

Hay fuerte evidencia para respaldar los efectos de reducción del crimen del trabajo policial orientado a la solución de problemas (Scott et al. 2008). Habiendo dicho esto, el trabajo policial orientado a la solución de problemas es difícil de evaluar porque no es tanto una táctica específica sino una metodología a partir de la cual se puede identificar una táctica para la reducción del delito. En este respecto no es diferente al trabajo policial guiado por inteligencia. El meta-análisis de Sherman y Eck sobre el trabajo policial orientado a la solución de problemas en zonas problemáticas, geográficamente enfocado en otras palabras, encontró (con una excepción) reducciones sustanciales y estadísticamente significativas del crimen

en ubicaciones objetivo (Sherman y Eck 2002; Sherman et al. 1998). Es más, las tácticas enfocadas a la reducción de violencia por arma de fuego y portación de armas también fueron evaluadas y resultaron ser exitosas. Sherman y Eck resumieron sus descubrimientos diciendo, "Hay una considerable cantidad de evidencia basada en fuertes evaluaciones sobre la efectividad del trabajo policial orientado a la solución de problemas como una forma de reducción del delito " (2002: 321).

El segundo resultado en la definición del trabajo policial guiado por inteligencia es *las estrategias de aplicación de la ley concentradas en los perpetradores prolíficos y serios*. Nuevamente, el meta-análisis de Sherman y Eck es un útil resumen de la investigación existente y, nuevamente, éste apoya la actividad policial enfocada. No sólo hay evidencia científica consistente sobre la efectividad de la concentración de patrullas policiales en áreas de alto índice delincriminal durante las horas pico de la actividad criminal, sino también, "la evidencia sobre la hipótesis enfocada preactiva de arrestos a lo largo de un amplio rango de estudios y diseños de investigación " (Sherman y Eck 2002: 312).

Por ejemplo, la policía en Australia pudo reducir sustancialmente los robos a hogares en Canberra al concentrar la actividad de las patrullas en áreas con un alto índice de robos a casas y a través de enfocar, guiados por inteligencia, sus esfuerzos en perpetradores reincidentes. Con un promedio semanal de alrededor de 146 robos a casas en la ciudad antes de la adopción de un enfoque de trabajo policial guiado por inteligencia, ellos pudieron reducir este total en más de 50 robos a hogares a la semana. Es más, debido al encarcelamiento de perpetradores reincidentes, los beneficios se extendieron por meses después que la operación policial

concluyó (Makkai et al. 2004; Ratcliffe and Makkai 2004).

Entonces los resultados estratégicos del manejo estratégico del crimen y los problemas policiales, y las estrategias efectivas de aplicación de la ley que se concentran en los perpetradores prolíficos y serios son efectivos; ¿pero qué pasa con el modelo de negocios para obtener estos resultados? Aunque potencialmente hay muchos abordajes diferentes, un modelo que ha sido evaluado es el Greater Manchester Against Crime Partnership Business Model (GMAC PBM por sus siglas en inglés, nt) mencionado anteriormente. Tim John y sus colegas (2006) llevaron a cabo una evaluación independiente del GMAC PBM contra cinco criterios; su almacén de datos, el uso efectivo de la tecnología informática, el papel de los coordinadores analíticos de socios estratégicos (Strategic Analytical Partnership Coordinators), los documentos centrales para la toma de decisiones y el GMAC PBM mismo. No sólo encontraron que cada uno de los componentes centrales era apropiado para su propósito, sino que su evaluación concluyó que los documentos de evaluación estratégica eran ejemplos de mejores prácticas en el campo.

El GMAC PBM tiene una serie de componentes clave. En primer lugar hay una función explícita de planificación estratégica. Esto es importante porque lleva a los comandantes de policía a un modelo de colaboración y coproducción de control del delito con otros actores clave en campo. La enumeración de objetivos a largo plazo fija metas para la asignación de prioridades dentro del trabajo policial guiado por inteligencia. La función estratégica también evita que se dependa demasiado de la búsqueda de victorias a corto plazo que son insostenibles (una crítica al proceso Compstat, ver Scott et al. 2008).

En segundo lugar, el modelo explícitamente vincula el papel de los productos analíticos desarrollados por los analistas criminales y de inteligencia para a una clara estructura de toma de decisiones. La inclusión de los tomadores de decisiones en el modelo conceptual del trabajo policial guiado por inteligencia es central para el modelo Tres-i y para GMAC PBM. Esto es importante porque el GMAC PBM es efectivo: Más del 90 por ciento de los participantes en los grupos de socio de negocios de GMAC dijeron que la producción de soluciones para el delito y el desorden habían sido mejoradas a través del GMAC PBM (John et al. 2006: 49). Finalmente, la combinación de abordajes estratégico y táctico demuestra que la policía puede incorporar exitosamente el trabajo con agencias socias dentro de un marco que todavía permite concentrarse en áreas problemáticas con alto índice delincencial y perpetradores prolíficos y serios.

Manejo holístico del delito

Este capítulo ha sugerido que el trabajo policial guiado por inteligencia se trata de anticipar el riesgo e influenciar la acción. Cada vez más el riesgo está siendo conceptualizado como más que sólo el crimen, sino como *daño social* (Hillyard y Tombs 2007). Esto sugiere no sólo la ampliación del espectro de amenazas a las que se enfrenta la comunidad para incluir calidad de vida, problemas de tráfico y dificultades financieras, sino también una ampliación de las potenciales soluciones y socios con los que la policía puede trabajar para prevenir el daño. En un ambiente holístico, una combinación de análisis criminal e inteligencia criminal es de vital importancia, donde el primero le dice al tomador de decisiones *qué* está pasando, mientras que el último puede explicar *por qué* (Ratcliffe 2007). Esta combinación de inteligencia criminal con el análisis criminal es esencial si los tomadores de decisiones van a tener un panorama completo del

ambiente criminal (Ratcliffe 2008b). Desafortunadamente la resistencia a fusionar estas dos importantes fuentes de información está muy arraigada en la aplicación de la ley.

Con una combinación del análisis criminal y la inteligencia criminal, los tomadores de decisiones pueden empezar a atacar problemas delincuenciales a largo plazo. La importancia de los patrones fue establecida al principio de este capítulo y en la primera ley de inteligencia criminal: *El indicio más confiable de actividad criminal futura es la actividad criminal presente*. Sólo para reiterar un punto anterior: Esto no quiere decir que deberíamos ignorar los problemas emergentes y fluctuantes; pero un papel central del trabajo policial guiado por inteligencia es el uso *eficiente* de los recursos policiales y de inteligencia. La eficiencia vendrá del ataque contra problemas perennes y áreas problemáticas, y perpetradores reincidentes y serios.

También queda el significativo reto de integrar operativamente el trabajo policial guiado por inteligencia a la organización policial (Carter 2004). Todavía existe una fijación general con los resultados tácticos a corto plazo que atrapa a los departamentos de policía dentro de ciclos perpetuos de intentos por movilizar a sus efectivos de área problemática según los datos a otra área problemática según los datos. Sin importar qué tan basados en datos y en tiempo real sean estos actos reflejos, en ausencia de un plan de manejo estratégico siguen representando trabajo policial pasado de moda. Esto puede parecer contrario a mi primera ley inteligencia criminal el párrafo anterior, pero el propósito de la ley es enfocar la actividad de manejo estratégico del crimen, no el trabajo policial reactivo a corto plazo.

La solución para que ambos lados (analistas y los tomadores de decisiones) tomen

parte. Algunos miembros de la comunidad analítica olvidan en ocasiones que la meta general del trabajo policial guiado por inteligencia es llevar a cabo mejor *trabajo policial* en lugar de sólo obtener mejor inteligencia. De la misma manera, los tomadores de decisiones tienen que ver más allá de los resultados inmediatos a corto plazo que frecuentemente son victorias efímeras y pírricas y reconocer que la meta es el *trabajo policial* guiado por inteligencia y no sólo las *investigaciones* guiadas por inteligencia. Hay una verdadera necesidad de que los tomadores de decisiones vean la inteligencia criminal como algo más valioso que sólo apoyo en casos de investigación, sino como algo esencial para un marco de toma de decisiones objetivo que se esfuerza por lograr el manejo estratégico de los problemas delincuenciales. Como dijo el antiguo jefe de la policía de Kent dijo recientemente, “Estrategia se trata de hacer el mejor uso de recursos, tiempo y espacio. También se trata de reconocer las contingencias en el lienzo más amplio e identificar una fórmula ganadora en el contexto prevaleciente; las operaciones exitosas dentro de una fórmula perdedora no aportan nada... Las metas estratégicas son abandonadas demasiado fácilmente por las ventajas a corto plazo. La supervisión estratégica es por lo tanto, una responsabilidad continua” (Phillips 2008: 29).

Carter y Carter (2009) dicen que las agencias de aplicación de la ley en los Estados Unidos pueden tener problemas con la adopción del trabajo policial guiado por inteligencia. La falta de un legado de uso amplio de inteligencia, una mal definida función de inteligencia, la falta de capacitación y pericia y una falta de tamaño dentro de los departamentos policiales pueden impedir el desarrollo de la capacidad de inteligencia. Su análisis es absolutamente correcto, pero su crítica

también funge como un mapa de los retos para las agencias tratando de trabajar guiados por inteligencia. El trabajo policial guiado por inteligencia no sólo se trata de inteligencia, sino también de trabajo policial. Una mayor integración de la función de inteligencia en los procesos de toma de decisiones del trabajo policial permitiría a

los analistas tener el impacto que su contribución a la reducción del crimen exige, y permitiría al liderazgo escapar de la nociva fuerza gravitacional de las crisis a corto plazo para pasar a estrategia más completa y finalmente exitosa para la reducción del crimen.

Referencias

- Carter, D. L. (2004). *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Enforcement Agencies*. Report, Office of Community Oriented Policing Services, Washington DC.
- Carter, D. L. (2005). "The law enforcement intelligence function: State, local, and tribal agencies." *FBI Law Enforcement Bulletin*, 74(6), 1-9.
- Carter, D. L., and Carter, J. G. (2009). "Intelligence-Led Policing: Conceptual and functional considerations for public policy." *Criminal Justice Policy Review*. Forthcoming.
- Clarke, R. V. (2004). "Technology, criminology and crime science." *European Journal on Criminal Policy and Research*, 10(1), 55-63.
- Dannels, D., and Smith, H. (2001). "Implementation challenges of intelligence led policing in a quasi-rural county." *Journal of Crime and Justice*, 24(2), 103-112.
- Eck, J. E. (2006). "Science, values, and problem-oriented policing: Why problem-oriented policing?" in D. Weisburd and A. A. Braga, (eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. New York: Cambridge University Press, pp. 117-132.
- Evans, R. M. (2009). "Influencing decision-makers with intelligence and analytical products", in J. H. Ratcliffe, (ed.), *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Second edition. Sydney: Federation Press.
- Flitcroft, D. (2006). "GMAC delivers: Our most complete understanding of drugs and drug markets yet". Presentation at the 4th UK National Crime Mapping Conference. UCL Jill Dando Institute for Crime Science: London.
- Flood, B., and Gaspar, R. (2009). "Strategic aspects of the UK National Intelligence Model", in J. H. Ratcliffe, (ed.), *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Second edition. Sydney: Federation Press.
- GMPA/GMP. (nd). *Policing Strategy 2005/8*. Greater Manchester Police Authority and Greater Manchester Police, Manchester, UK. No date.
- Goldstein, H. (2003). "On further developing problem-oriented policing: The most critical need, the major impediments, and a proposal", in J. Knutsson, (ed.), *Problem - Oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Monsey, NJ: Criminal Justice Press, pp. 13-47.
- Grieve, J. (2009). "Developments in UK criminal intelligence", in J. H. Ratcliffe, (ed.), *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Second edition. Sydney: Federation Press.
- Hillyard, P., and Tombs, S. (2007). "From 'crime' to social harm?" *Crime, Law & Social Change*, 48(1-2), 9-25.

- John, T., Morgan, C., and Rogers, C. (2006). *The Greater Manchester Against Crime Partnership Business Model: An independent evaluation*. Evaluation report, Centre for Criminology, University of Glamorgan, Glamorgan.
- Kelling, G. L. (1999). *"Broken Windows" and Police Discretion*. Research Report, National Institute of Justice, Washington DC.
- Kelling, G. L., and Bratton, W. J. (2006). "Policing terrorism." *Civic Bulletin*, 43, 12 pages.
- Makkai, T., Ratcliffe, J. H., Veraar, K., and Collins, L. (2004). "ACT Recidivist Offenders." *Research and Public Policy Series, Australian Institute of Criminology*, No. 54, 83 pages.
- Peterson, M. B. (2005). *Intelligence - Led Policing: The New Intelligence Architecture*. Bureau of Justice Assistance, Washington DC.
- Peterson, M. B., Morehouse, B., and Wright, R. (2000). "Intelligence 2000: Revising the basic elements". LEIU and IALEIA: Sacramento, CA, pp. 245.
- Phillips, D. (2008). "Police intelligence systems as a strategic response", in C. Harfield, A. MacVean, J. G. D. Grieve, and D. Phillips, (eds.), *The Handbook of Intelligent Policing: Consilience, Crime Control, and Community Safety*. Oxford: Oxford University Press, pp. 29-35.
- Quarmby, N. (2009). "Futures work in strategic criminal intelligence", in J. H. Ratcliffe, (ed.), *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Second edition. Sydney: Federation Press.
- Ratcliffe, J. H. (2003). "Intelligence-led policing." *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, Australian Institute of Criminology, No. 248, 6.
- Ratcliffe, J. H. (2005). "The effectiveness of police intelligence management: A New Zealand case study." *Police Practice and Research*, 6(5), 435-451.
- Ratcliffe, J. H. (2007). *Integrated intelligence and crime analysis: Enhanced information management for law enforcement leaders*. Police Foundation, Washington DC.
- Ratcliffe, J. H. (2008a). *Intelligence - Led Policing*, Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Ratcliffe, J. H. (2008b). "Knowledge management challenges in the development of intelligence-led policing", in T. Williamson, (ed.), *The Handbook of Knowledge - Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*. Chichester: John Wiley and Sons, pp. 205-220.
- Ratcliffe, J. H. (2009). "The structure of strategic thinking", in J. H. Ratcliffe, (ed.), *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Second edition. Sydney: Federation Press.
- Ratcliffe, J. H., and Makkai, T. (2004). "Diffusion of benefits: Evaluating a policing operation." *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, Australian Institute of Criminology, No. 278, 1-6.
- Scott, M. S. (2000). *Problem - Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. COPS Office, Washington DC.
- Scott, M. S., Eck, J., Knutsson, J., and Goldstein, H. (2008). "Problem-oriented policing and environmental criminology", in R. Wortley and L. Mazerolle, (eds.), *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Cullompton, Devon: Willan Publishing, pp. 221-246.

- Shaw, C. R., and McKay, H. D. (1942). *Juvenile Delinquency and Urban Areas*, Chicago: Chicago University Press.
- Sheptycki, J. (2004). *Review of the influence of strategic intelligence on organised crime policy and practice*. Special Interest Series Paper, Home Office Research and Statistics Directorate, London.
- Sherman, L. W., and Eck, J. E. (2002). "Policing for crime prevention", in L. W. Sherman, D. Farrington, B. Welsh, and D. L. MacKenzie, (eds.), *Evidence - Based Crime Prevention*. New York: Routledge, pp. 295-329.
- Sherman, L. W., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., and Bushway, S. (1998). *Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising*. National Institute of Justice, Washington DC.
- Skogan, W. G. (2006). "The promise of community policing", in D. Weisburd and A. A. Braga, (eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Chicago: Cambridge University Press, pp. 27-43.
- SOCA. (2008). *UK Threat Assessment of Serious Organised Crime 2008/9*. Serious Organised Crime Agency, London.
- Sousa, W. H., and Kelling, G. L. (2006). "Of "broken windows," criminology, and criminal justice", in D. Weisburd and A. A. Braga, (eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. New York: Cambridge University Press, pp. 77-97.
- Taylor, R. B. (2006). "Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures", in D. Weisburd and A. A. Braga, (eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Chicago: Cambridge University Press, pp. 98-114.
- Townsley, M., Johnson, S., and Pease, K. (2003). "Problem orientation, problem solving and organizational change", in J. Knuttson, (ed.), *Problem - Oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, pp. 183-212.
- Wilson, J. Q., and Kelling, G. L. (1982). "Broken Windows: The police and neighborhood safety", *The Atlantic Monthly*. March 1982, pp. 29-38.
- Wood, J., and Shearing, C. (2007). *Imagining Security*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.