

Observatorio

de seguridad en Bogotá

CUADERNOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

2



IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DEL
MODELO NACIONAL DE VIGILANCIA
COMUNITARIA POR CUADRANTES
Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD
DE BOGOTÁ (2010-2014)



SI YO FUERA
ALCALDE **BOGOTÁ**



Cámara de Comercio de Bogotá

Mónica de Greiff
Presidente Ejecutiva

Jorge Mario Díaz Luengas
Vicepresidente de Gobernanza

Jairo García Guerrero
Director de Seguridad Ciudadana

Freddy Abelardo Forero Gómez
Sara Lucía Rodríguez Goyeneche
Sebastián Pavía Venegas
Coordinación editorial

www.ccb.org.co

Fundación Ideas para la Paz

María Victoria Llorente
Directora Ejecutiva

Patricia Bulla
**Coordinadora de Área
Seguridad y Política Criminal**

Boris Ramírez
María Acosta
Robinson Caicedo
Isabel Gutiérrez R.
Juan Felipe García
Diego Rodríguez
María Paula Lovera
Investigación y coordinación editorial

ISBN: 978-958-688-427-3

María Cristina Garzón P
Diseño y diagramación

Contenido

Presentación	4
Introducción	5
El MNVCC y la seguridad en el Distrito Capital	7
La primera evaluación	8
La segunda evaluación	11
Los puntos críticos	14
Capacidad de la vigilancia para la planeación del servicio	15
Clasificación de cuadrantes según su aporte delictivo en el período comprendido entre el 2008 y 2014	16
Delitos contra la vida	17
Delitos contra el patrimonio	18
Conclusiones y recomendaciones	23
Componente técnico	23
Componente organizacional	24
Componente político	25

Presentación

La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), por medio de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Vicepresidencia de Gobernanza, gestiona el *Observatorio de Seguridad* con el fin de mejorar la información y el conocimiento de los empresarios, de las autoridades y de la comunidad en general, sobre las condiciones de seguridad de la ciudad y el departamento.

En el marco del programa “*Si yo fuera alcalde*”, la CCB presenta la serie cuadernos de seguridad Ciudadana como un aporte para el desarrollo de la política pública, abordando desde una perspectiva de análisis, evaluación, caracterización de aspectos estratégicos que contribuyan a la reducción de los niveles de violencia y delincuencia y el mejoramiento de la percepción ciudadana.

El documento *Implementación y resultados del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y su impacto en la seguridad de Bogotá* fue elaborado en alianza con la Fundación Ideas para la Paz. Este documento recoge información sobre la evolución del modelo de vigilancia de la policía nacional en los últimos años y presenta la evolución de la vigilancia por cuadrantes en Bogotá.

Introducción

Desde el 2006, la Policía Nacional viene fortaleciendo los procedimientos relacionados con la vigilancia. La Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC) definió la forma como se prestaría el servicio de vigilancia en las zonas rurales y urbanas y estableció la Vigilancia Comunitaria (VICOM) como el modelo que le apuntaría a la construcción de la convivencia y se enfocaría en la prevención.

En el caso de Bogotá, la VICOM se implementó desde el 2010 cuando el general César Pinzón, comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, estableció unas áreas que coincidían con el programa de la administración distrital denominado “Zonas de Atención Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ZAICSC)”, diseñado por el alcalde Samuel Moreno (2008-mayo 2011). En ese momento, las áreas correspondían a jurisdicciones de Centros de Atención Inmediata (CAI), donde se habían establecido las ZAICSC de tres localidades (Suba, Chapinero y Ciudad Bolívar). En el 2011, la Policía Nacional implementó el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) en ocho metropolitanas¹ en el país, entre ellas Bogotá.

Es así como, en el 2010, el director general Óscar Naranjo, inició las primeras pruebas

del entonces PNVCC² como una respuesta policial a los nuevos retos que imponía la delincuencia. Además, fue una reacción de tipo operacional orientada a mejorar la efectividad y la cercanía a la comunidad, con objeto de mejorar la imagen de la Policía, la cual estaba seriamente deteriorada por el aumento de la delincuencia común en las principales capitales.

El PNVCC busca cambiar la manera de trabajar de la Policía. En un inicio es identificado como una estrategia operativa de la institución y su principal objetivo era el de optimizar el servicio de vigilancia, asignando jurisdicciones específicas (cuadrantes) a un grupo de policías distribuidos en turnos. Como consecuencia de su buena aplicación, se buscaba organizar el trabajo policial de una manera efectiva, mediante la elaboración de diagnósticos locales y acciones ajustadas a las problemáticas identificadas, ejercer monitoreo y seguimiento permanente, y realizar evaluaciones externas, incluidas las de la ciudadanía. Asimismo, se pretendía mayor acercamiento e integración con la comunidad de la jurisdicción, de esta manera motivar el diseño de acciones educativas y de prevención, incentivando así al policía a participar en la solución de los problemas.

1. Metropolitana es una jurisdicción geográfica que involucra varias áreas administrativas (municipios) y que cuenta con un comandante para la gestión de la seguridad y se maneja como una unidad operativa dentro de la Policía.

2. Adoptado como Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) en el 2014.

Después de un proceso de implementación que duró cuatro años y que contó con el acompañamiento de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), en el 2014 la Policía adopta al PN-VCC como un modelo de servicio aplicable a escala nacional. Es así como se institucionaliza el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC), como la “metodología de trabajo del servicio de policía orientada a la identificación y solución de las problemáticas y manifestaciones de violencia y criminalidad que atentan contra la convivencia y seguridad ciudadana en el contexto urbano y rural”³ y se actualizó la doctrina policial. Este cambio consolidó la metodología con la cual la institución presta el servicio de vigilancia en las metropolitanas (zonas urbanas), definió una nueva estructura, nuevos cargos y la organización de procedimientos, revolucionando el estilo de dirección y exigió nuevas competencias para los oficiales y suboficiales encargados de la toma de decisiones para la planeación del servicio.

La nueva doctrina valida la creación del Centro de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS), que tiene como función alimentar los sistemas de información policial para la administración de modelos

como el SIVICC, el HEADE, el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) y otras fuentes de información. Estos sistemas son la fuente a partir de la cual se elaboran las herramientas de planeación del servicio como la hoja de servicio (HS)⁴, la cual recopila información y actualiza el diagnóstico, y la Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR⁵) que programa las actividades semanales.

Desde la entrada en vigencia del MNVCC, la institución ha celebrado diferentes convenios con entidades como la FIP, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con alcaldías locales, para llevar a cabo procesos de monitoreo y capacitación para fortalecer las capacidades conceptuales, analíticas y técnicas del personal que integra los equipos de cuadrantes y son responsables de la planeación del servicio.

3. Policía Nacional de Colombia, tomo 2.2. Actualización, Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, 2014, pág. 14.2. Adoptado como *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes* (MNVCC) en el 2014.

4. Hoja de servicio (HS): de acuerdo con el tomo 2.2, la HS presenta un resumen de la situación delictiva del cuadrante: identifica el número de delitos y su aporte con la estación, la tendencia en las últimas cuatro semanas, hora, día y un mapa georreferenciado de los delitos que más afectan la jurisdicción.

5. TAMIR: herramienta para planear las actividades que la patrulla debe realizar en cada uno de los turnos y con las cuales se pretende solucionar la problemática; en ella deben identificarse los lugares exactos, la hora y el día para desarrollar las actividades.

EL MNVCC Y LA SEGURIDAD EN EL DISTRITO CAPITAL

Cuando se inició la implementación del PN-VCC en la ciudad, la administración distrital apoyó a la Policía Metropolitana. Por intermedio del Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS) entregó 172 motos, teléfonos móviles con ubicación satelital para todos los cuadrantes y apoyó la difusión del programa y estrategias para que la comunidad conociera y se beneficiara del Plan. Los comandantes de estación, coordinados por los Comandos Operativos de Seguridad Ciudadana (COSEC), diseñaron 743 cuadrantes que les permitieran a los policías de vigilancia mayor acercamiento a la comunidad, mejorar la percepción de seguridad y atender los delitos de mayor ocurrencia en cada jurisdicción.

De acuerdo con la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) que evalúa, entre otros temas, la percepción del servicio de policía, el conocimiento que tenía la comunidad sobre el programa era significativo: en la primera medición realizada en el primer semestre de 2010, el 25% de los encuestados conocía al policía del cuadrante y, de ellos, el 36% consideraba el programa como bueno. Para el 2011, en la segunda medición del año (cuar-

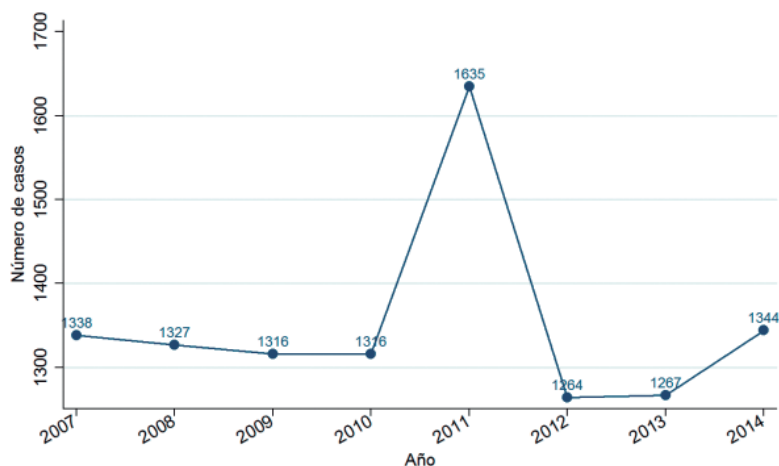
ta para el programa), el 89% de los encuestados aseguraba conocerlo lo que demostraba un éxito en la estrategia de divulgación, aunque tan solo el 35% de ellos lo consideraba bueno.

Es de anotar que al comparar los primeros meses de funcionamiento del programa (febrero a diciembre de 2011) con la ocurrencia de delitos en la ciudad durante el 2011⁶, se pudo establecer que no hubo ningún impacto significativo en la entrada en operación del Plan; es decir, los delitos de alto impacto no sufrieron ningún cambio en su comportamiento, continuaron su tendencia tal y como venía de años atrás. En ese año, el homicidio presentó su pico más alto (1.635 casos⁷), mientras que el hurto a comercio continuó su tendencia a la baja. Por su parte, las lesiones personales, la violencia interpersonal, el hurto a personas y de motos continuaron su tendencia a incrementarse al mismo ritmo que años anteriores (véase gráfico 1).

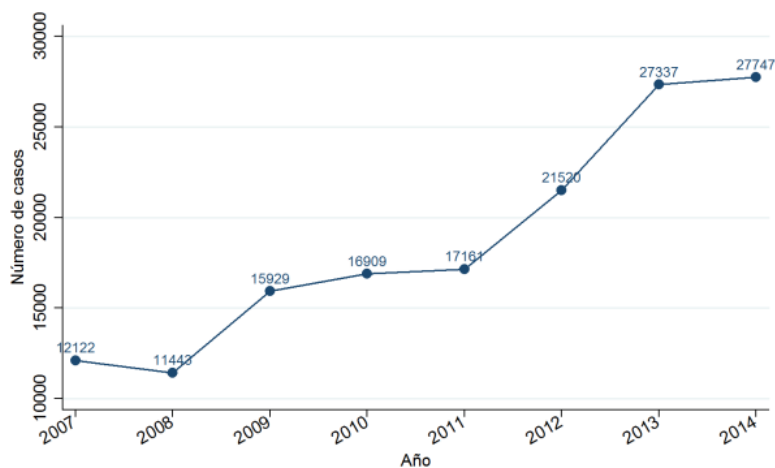
6. SIEDCO, marzo de 2012.

7. *Ibíd.*

Gráfico 1. Homicidios y hurto a personas. Casos registrados entre 2007 y 2014 en Bogotá



Fuente: SIEDCO - cálculos FIP.



Fuente: SIEDCO - cálculos FIP.

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

La primera evaluación

Las cifras disponibles en 2011 no permitían establecer el efecto de la llegada del modelo en el comportamiento delictivo de la ciudad y se hizo necesario hacer una evaluación de impacto para medir dicho efecto. Según los resultados obtenidos por la FIP, en ocho metropolitanas, entre julio de 2011 y julio de 2012, se demostró que el MNVCC cuando se implementa de acuerdo con los procesos es-

tablecidos, tiene efectos en la reducción del delito (véase tabla 1). El reto surge porque la correcta implementación del modelo requiere modificaciones sustanciales a la forma tradicional en que la Policía trabaja. Los procesos y herramientas establecidos en el nuevo modelo, cuestionan las prácticas policiales arraigadas como el trabajo reactivo, la orientación a los resultados operativos y la improvisación y producen mayores costos a las prácticas corruptas. Ello generó una importante resistencia en la Policía Metropoli-

tana de Bogotá (MeBog) por parte de algunos oficiales y suboficiales antiguos, quienes se resistían a cambiar sus hábitos de trabajo,

efectuar los análisis y usar las herramientas establecidas.

Tabla 1. Resultados de la MeBog, 2012
Evaluación de impacto del PNVCC (noviembre, 2012)

Delito	Efecto total	Bogotá
Homicidio	-0,0977***	Igual
Lesiones personales	0,0	Mayor
Hurto a residencias	-0,423***	Mayor
Hurto de motocicletas	-0,613***	Mayor
Hurto de vehículos	-0,508***	Mayor
Hurto a entidades comerciales	-0,0733***	Mayor
Hurto a personas	-0,240***	Mayor

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

La evaluación identificó inconsistencias con el diseño de los cuadrantes que por su tamaño, por su conformación topográfica o por su intensa problemática (delitos), no permitían mayor acercamiento con la comunidad, mejorar la percepción y tampoco disminuir los delitos, lo cual se vio reflejado en los indicadores de gestión referenciados en la evaluación.

Por otra parte, la idea de que una institución externa evaluara la implementación con indicadores de gestión y no solo con indicadores operativos, generó mucha tensión entre los comandantes. Sin embargo, esta resistencia, que reaparece cada vez que se asignan nuevos comandantes sin experiencia en cuadrantes, fue cediendo por la fuerza de los resultados del seguimiento y la evaluación, y las consecuencias de los resultados deficientes.

No obstante, la Metropolitana de Bogotá arrojó resultados de desempeño aceptables. Específicamente, para casos como el de le-

siones personales, se logró demostrar una reducción que no se refleja en la evaluación agregada de las ocho metropolitanas. Para el caso del homicidio, en donde no hubo variación, se relacionó el resultado directamente con indicadores de gestión de un proceso básico de planeación del servicio, en el cual se observó que un aumento de 1 punto en los indicadores de gestión llevaría a una reducción del homicidio en 9,7%⁸.

Los resultados comparativos de las metropolitanas estudiadas se pueden observar en la tabla 2.

.....

8. Para la estimación del efecto del PNVCC sobre la percepción, se adoptó la metodología de evaluación de impacto que se utiliza para medir el efecto del PNVCC sobre delitos y contravenciones. Es decir, que se utilizaron cohortes sujetas a un proceso de capacitación escalonada para generar una fuente de variabilidad en la implementación del PNVCC. Los resultados se basan en las encuestas de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá, correspondientes a las mediciones de diciembre para 2010 y 2011.

Tabla 2.Reducción de delitos en los cuadrantes que aumentaron actividades focalizadas en 15% para cada una de las metropolitanas

	Barranquilla	Bogotá	Cali	Ibagué	Medellín	Villavicencio
Homicidios	-31%	-33%	-23%	-39%	-30%	-18%
Hurto a residencias	-34%	-27%	-30%	-32%	-26%	-16%
Hurto de automóviles	-36%	-30%	-18%	-32%	-24%	0%
Hurto a comercio	-22%	-18%	-20%	-10%	-13%	-8%
Hurto a personas	-14%	2%	-1%	-5%	0%	2%

Nota: Estos resultados se obtuvieron comparando los promedios mensuales de los meses de diciembre y enero de 2013 frente a los mismos meses desde 2007 hasta 2012, para cada una de las seis metropolitanas.

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incauciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

En general, la ciudad que mejor resultados obtuvo fue Barranquilla (MeBar), que tuvo rebajas significativas en todos los delitos. Individualmente, Ibagué (Melb) tuvo la mejor reducción en homicidio (39%). La metropolitana con resultados menos importantes fue Villavicencio (MeVil) que, incluso, presentó incrementos en el hurto a personas (2%).

Por otro lado, la evaluación asoció los datos de la Encuesta de Percepción y Victimización realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá y estableció una relación entre el PNVCC y la disminución de la percepción de inseguridad en 6,3%; es de aclarar que se tomaron las personas que aseguran que su barrio es inseguro, lo que significa que a nivel de estaciones el resultado es mejor. Además, hubo un 12% más de estaciones en las que un 12,8% más de personas reconocieron a los policías de los cuadrantes. Asimismo, un

6,9% más de encuestados calificaron como bueno o excelente el servicio de policía. Igualmente, hubo un 9,2% de encuestados reportando mejoras en el servicio con la llegada del policía del cuadrante. Por último, un 8,1% fue el aumento de los encuestados que identificaron mejoras en las condiciones de seguridad, con la llegada del policía del cuadrante.⁹

La estrategia parecía posicionarse en Bogotá, tal como estaba sucediendo en otras ciudades como Medellín y Cali. No obstante, se encontró que el indicador de solución a problemas relacionado con la capacidad de análisis en el Centro de Información Estratégica

9. FIP. *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante*, nov. 2012, pág. 19.

gica Policial Seccional (CIEPS) no mejoraba y ello impactaba la pertinencia de las estrategias diseñadas a reducir problemáticas. Fue así como se obtuvo una financiación del Banco Interamericano de Desarrollo para adelantar una capacitación y brindar soporte técnico que instalara estas capacidades, de manera que el MNVCC se consolidara y se fortalecieran capacidades de priorización y focalización¹⁰.

La segunda evaluación

A mediados de 2013, la FIP, a solicitud de la Policía y con el apoyo del BID, desarrolló un proceso de fortalecimiento de capacidades analíticas, técnicas y de tecnología (software) a los CIEPS, con el fin de focalizar el servicio y concentrar capacidades en aquellas zo-

nas donde el delito persiste históricamente. El impacto de esta intervención se evaluó en seis metropolitanas, entre ellas la de Bogotá, donde se convocaron 54 policías integrantes de los CIEPS y subcomandantes de estación de la ciudad.

Uno de los objetivos de la capacitación era fortalecer el análisis criminológico y promover el uso de variables delictivas de tiempo, día, hora y lugar del delito, con el fin de identificar las causas de la problemática y la planeación de actividades dentro de la Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR) dirigidas a su disminución. Este proceso contó con una evaluación que estableció el impacto de la capacitación. La evaluación arrojó que, en promedio, el 35% de los cuadrantes por estación incluía en la TAMIR la variable lugar, mientras que solo el 3% definía lugar y hora, lo que claramente no permitía obtener resultados óptimos en la prestación del servicio.

Tabla 3. Uso de variables básicas para la planeación del servicio en la TAMIR

Estación	Lugar	Día y hora
Antonio Nariño	75%	-
Bosa	64%	-
Ciudad Bolívar	-	-
Kennedy	45%	-
Los Mártires	31%	-
San Cristóbal	1%	-
Santa Fe	-	-
Teusaquillo	17%	-
Usaquén	84%	24%

Fuente: Proyecto "Gestión del cambio", BID-PONAL-FIP, 2013-2014.

10. El proceso de priorización es definido como la identificación de la problemática que más afecta una jurisdicción y pasa por una decisión del comandante y sus superiores de cuál delito o problemática es el que va a atacar. La focalización es un proceso matemático y de análisis espacial (georreferenciación) para identificar las zonas donde más persiste el delito denominado "puntos críticos".

La evaluación encontró mayores niveles de focalización en las TAMIR, las cuales generan disminuciones en los delitos de los cuadrantes. Con la revisión de las TAMIR de 752 cuadrantes se logró determinar que 556 (74%) ofrecían información relevante y de estos el 28% (156) registran en la TAMIR actividades coherentes con las problemáticas. Diseñar actividades en donde identifican el lugar exacto donde más ocurre, el día de mayor frecuencia y la hora cuando deben

hacer presencia los uniformados para evitar la ocurrencia del delito, permite generar un mejor uso de los recursos y, en algunos casos, una reducción en los índices de criminalidad. Además, facilita un mayor control del comandante de CAI y de estación sobre el trabajo de los hombres a cargo y mayor efectividad de la patrulla al conocer la razón por la cual realiza la actividad y el lugar y hora para hacerlo.

Tabla 4. Diseño de actividades enfocadas a la solución de la problemática

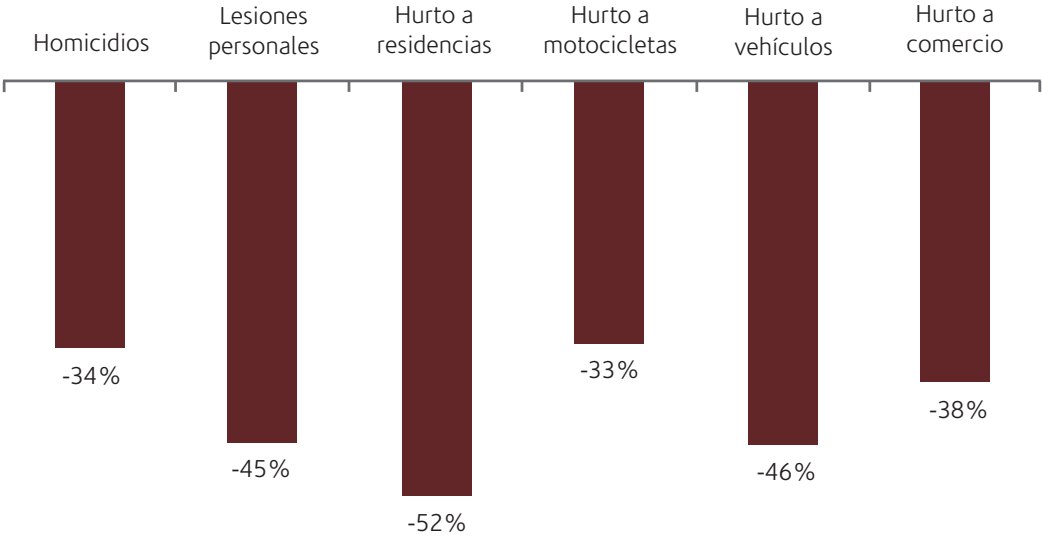
Estación	Problemática sin actividad pertinente en TAMIR	Problemática con actividad pertinente en TAMIR	Ambigüedad en la definición de la problemática y actividades
Antonio Nariño	45%	55%	-
Bosa	90%	10%	-
Chapinero	100%	-	-
Ciudad Bolívar	6%	94%	-
Fontibón	100%	-	-
Kennedy	86%	14%	-
La Candelaria	-	-	100%
Los Mártires	76%	24%	-
Rafael Uribe	100%	-	-
San Cristóbal	-	100%	-
Santa Fe	88%	12%	-
Teusaquillo	90%	10%	-
Tunjuelito	100%	-	-
Usaquén	26%	22%	52%
Usme	100%	-	-
Total general	65%	28%	7%

Fuente: Proyecto "Gestión del cambio", BID-PONAL-FIP, 2013-2014.

Asimismo, se pudo estimar que los cuadrantes que mejoraron la focalización también tuvieron impactos positivos en la reducción de algunos de sus delitos, siendo este el indicador más relevante para establecer el impacto de la focalización. Los cuadrantes

que aumentaron en 18% las actividades focalizadas, lograron reducciones significativas en los delitos contra el patrimonio; de igual forma, los delitos contra la vida tuvieron un descenso importante pero menos significativo.

2. Reducción de delitos en los cuadrantes que aumentaron actividades focalizadas en 18%



Fuente: Resultados encontrados a partir de información SIEDCO - Policía Nacional. Comparación de los promedios mensuales de los meses de diciembre y enero de 2013 frente a los mismos meses desde 2007 hasta 2012. Los datos corresponden a Bogotá y forman parte del informe realizado por La Fundación Ideas para la Paz: *La planeación policial focalizada y el trabajo coordinado reduce el crimen. Evidencias en ciudades colombianas*, agosto 2014.

Durante el proceso de capacitación que permitió hacer esta evaluación, se observó falta de liderazgo y poco interés de algunos comandantes de estación en la ejecución de la MNVCC. No participaron del proceso de capacitación y, por tanto, no tuvieron la oportunidad de aprender la operación del modelo, lo cual se reflejó en el cumplimiento de logros y la solución de problemáticas.

Fue así como en algunos casos se continuó con un enfoque orientado al cumplimiento

de metas operativas y desarrollo de actividades reactivas desconociendo el análisis realizado por los operadores del CIEPS. Gradualmente, se evidenció un retroceso en el proceso de planeación del servicio en calle, volviendo a reaccionar ante eventos ocurridos en el transcurso de los turnos y a la intuición del oficial superior para establecer posibles soluciones a problemáticas que afectan la seguridad.

Los puntos críticos

Con la llegada en el 2014 del general Humberto Guatibonza como comandante de la MeBog y con un total de 1.041 cuadrantes en la ciudad, la metropolitana inició el proceso de identificación de puntos críticos. Según la doctrina establecida en el tomo 2.2, Actualización, *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*: “Una buena parte de la actividad delictiva ocurre en unos pocos cuadrantes y dentro de un cuadrante, en lugares o zonas determinadas. A estos lugares o zonas se les denomina ‘puntos críticos’ o *hot spots*. Identificar los puntos exactos donde ocurren los delitos o contravenciones y las circunstancias que los rodean, es indispensable para entender los incidentes y las problemáticas y para desarrollar acciones efectivas”¹¹. Esta orientación fundamentó la metodología para la identificación y atención de puntos críticos desarrollada por la Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC) de la Policía Nacional con el acompañamiento técnico de la FIP.


Esta metodología incluía el componente técnico para el cálculo e identificación de puntos críticos, el método para diagnosticar y comprender el fenómeno, y herramientas para la atención y monitoreo de acciones para solucionar las problemáticas. La DISEC,

con el apoyo de la FIP, realizó visitas a las estaciones con objeto de capacitar a comandantes y CIEPS, y fortalecer competencias gerenciales y de liderazgo de los comandantes de estación para la toma de decisiones y trabajo en equipo.

Se evidenció que en el proceso de validación de puntos críticos, la mayoría de las estaciones no contó con el aporte del comandante de estación, las herramientas técnicas (equipos, conexión a Internet, software) ya eran deficientes y no cubrían las necesidades de análisis para desarrollar una buena planeación. Asimismo, en la mayoría de las estaciones no se activaban más del 40% de los cuadrantes.

La ciudad requiere comandantes con calidades éticas y con un alto compromiso institucional, que hayan tenido un desempeño académico sobresaliente en los cursos de ascenso, que orienten el trabajo del CIEPS al análisis y promuevan las buenas prácticas de trabajo en equipo y planeación orientada a la solución de problemas. Por otro lado, se deben fortalecer los CIEPS como espacio de análisis, así como la conexión a Internet, computadores con características acordes con la exigencia, software para análisis espacial y análisis estadístico y la infraestructura física que permita desarrollar una jornada laboral bajo condiciones de ergonomía y comodidad; pero, sobre todo, se debe asignar personal idóneo y con las capacidades para el reto de planear el servicio para solucionar los problemas. Estas necesidades pueden ser apoyadas por la administración distrital en el marco de las inversiones realizadas por el FVS.

11. Policía Nacional de Colombia, tomo 2.2. Actualización, *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*, marzo 2014.



Capacidades de la vigilancia para la planeación del servicio

La doctrina policial establece que mínimo el 50% del personal de una unidad debe asignarse a cuadrantes. En la MeBog se encuentra el 49% del total del personal en cuadrantes. La proporción frente al número de cuadrantes (1.041) es de siete policías por cada cuadrante, distribuidos en los tres turnos. (El tomo 2.2 que actualiza el MNVCC, en su numeral 3.2.4, "Talento humano y medios logísticos", determina: "... Para la implementación del MNVCC se requiere que mínimo el 50% del personal que integra la metropolitana o departamento de policía esté asignado a los equipos de cuadrantes...").

CLASIFICACIÓN DE CUADRANTES SEGÚN SU APORTE DELICTIVO EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 2008 Y 2014

El objetivo de este análisis, es hallar la trayectoria de los cuadrantes y la medición de su aporte en casos de delitos contra la vida y contra el patrimonio detallados uno por uno en los mapas de “Clasificación de cuadrantes”. Para esta clasificación se utilizó como *unidad de área modificable* el cuadrante fijado por la Policía Nacional en el 2014; esto se debe a las variaciones sufridas en la implementación del plan y las posteriores modificaciones hasta alcanzar el estado hoy conocido. Por tanto, los cálculos año a año son asignados a cada área del territorio para su correcta interpretación tanto espacial como temporal.

La visión de clasificar cuadrantes se refiere a la participación que han tenido estos durante el período de evaluación y su comparación con los demás cuadrantes. La descripción de los tres grupos, la cual se hace a continuación, fija los lineamientos de interpretación gráfica de los mapas.

Cuadrantes de menor aporte: aun cuando estos no han llegado a niveles de aporte que los clasifique en una posición media o alta en la escala de agregación, participan con unos niveles bajos de casos y, a la vez, de forma aleatoria. Esto último concluye que no existe agregación del delito, solo dispersión del mismo que no genera un patrón repetitivo al ser cuantificado.

Cuadrantes de aporte variable, tendencia al aumento: la medición realizada en este grupo especifica aquellos cuadrantes los cuales han pasado de estados bajos de aporte a estados medios de aporte, o que han disminuido de posiciones muy altas de clasificación a lugares de alerta, mas no de estabilización.

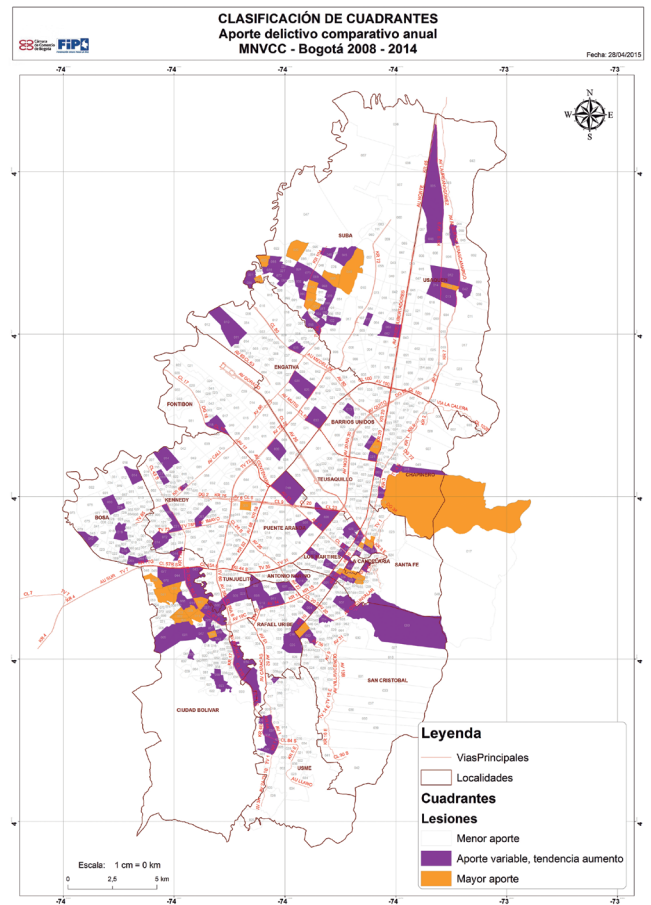
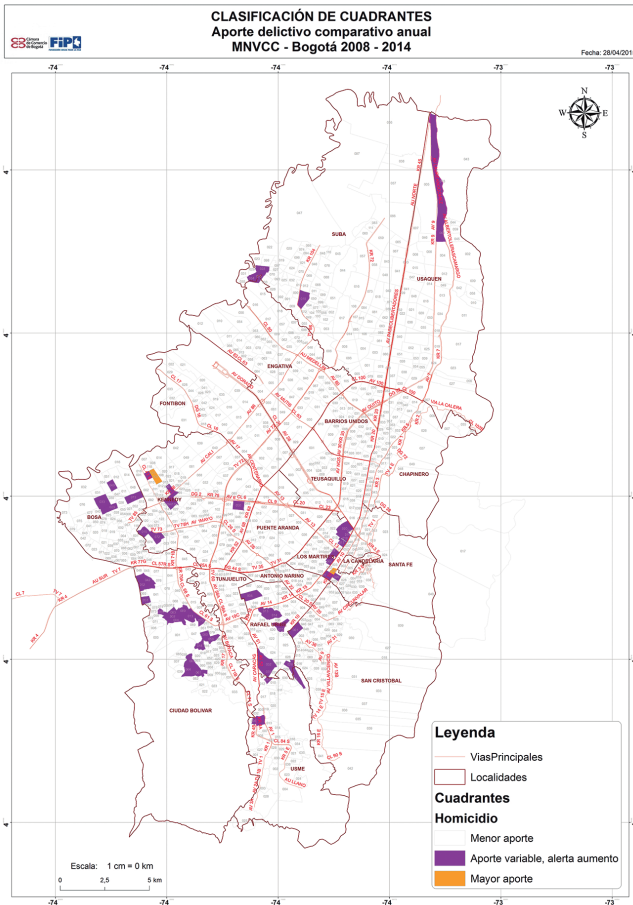
Este es un grupo de aporte alto de casos y presenta aleatoriedad menos marcada; esto concluye que son cuadrantes susceptibles a concentrar los casos y aumentar de grado en esta escala de clasificación.

Cuadrantes de mayor aporte: estas áreas se hallaron clasificando año a año los cuadrantes, buscando aquellos que siempre han permanecido en un grado superior de la escala. Los casos que se registran en estos cuadrantes poseen características de concentración, frecuencia alta y permanencia en el tiempo.

Vemos en los mapas de clasificación, que se presentan a continuación, la presencia de estos grupos en el territorio. Se verifica con el análisis de delitos contra la vida (homicidio y lesiones personales o comunes) y delitos contra el patrimonio (hurto a personas, hurto a comercio, hurto de automotores y hurto a viviendas).

Delitos contra la vida

Mapas de clasificación



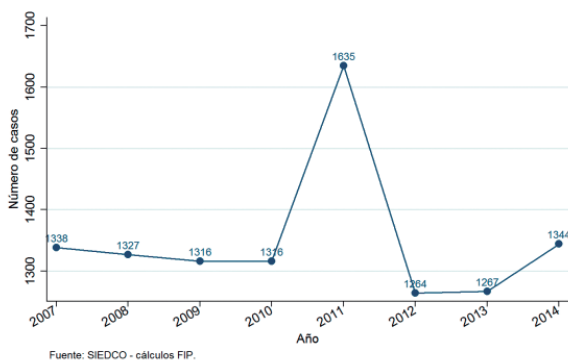
Datos: SIEDCO 2007 a 2014.

Método de clasificación: método aditivo, reclasificación y normalización.

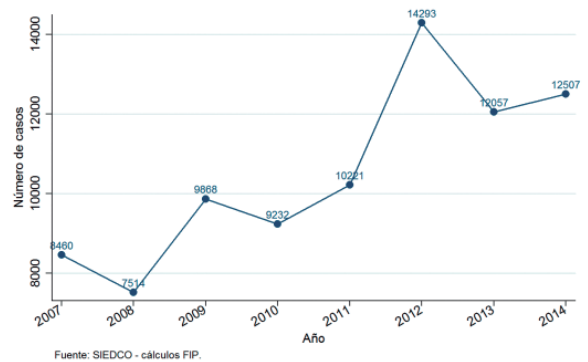
Cálculos: CCB - FIP, 2015.

Datos estadísticos

Tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes

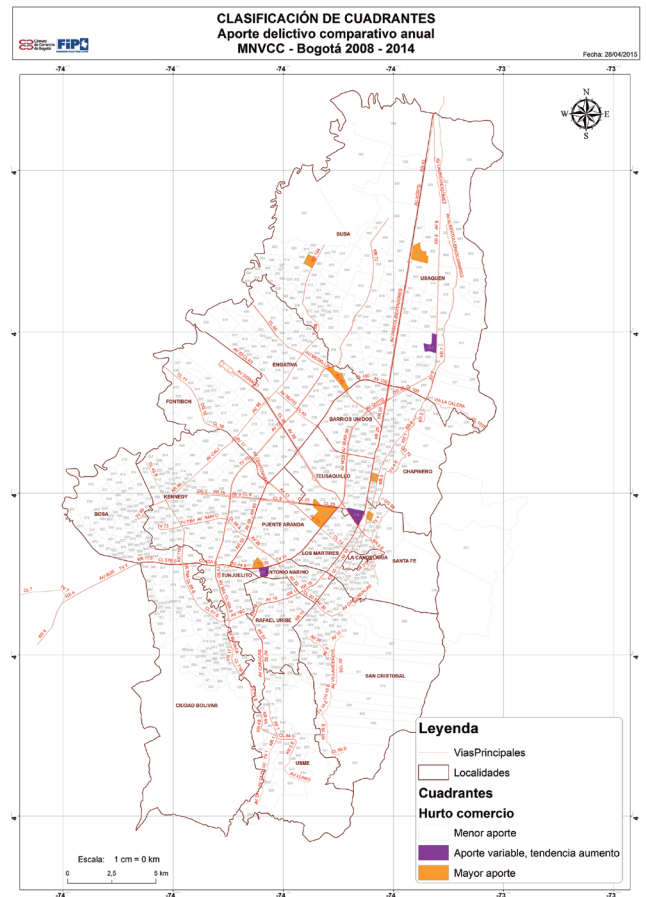
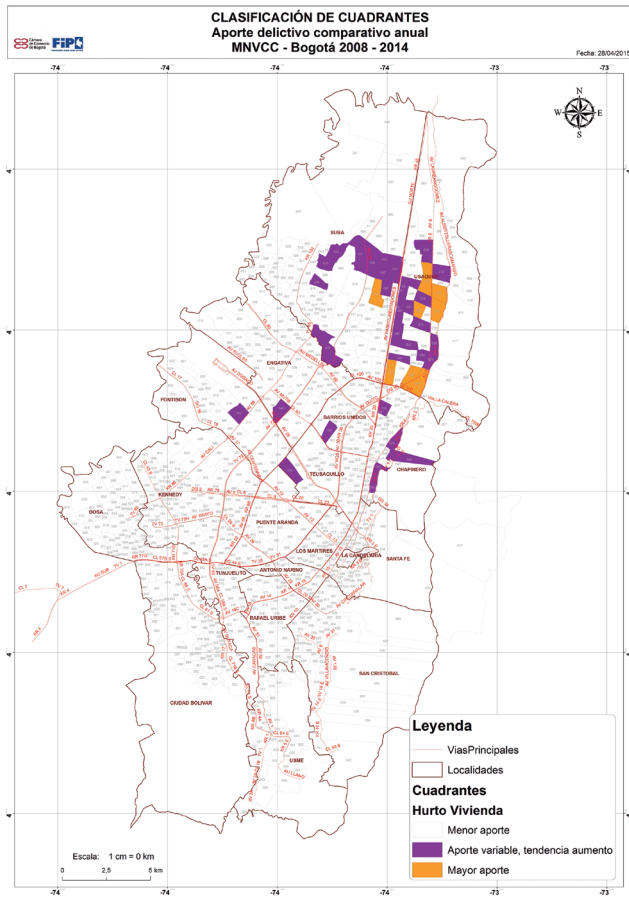


Total casos de lesiones agregado anual



Delitos contra el patrimonio

Mapas de clasificación



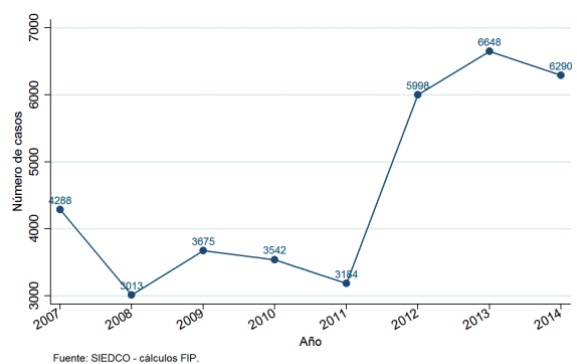
Datos: SIEDCO 2007 a 2014.
Método de clasificación: método aditivo, reclasificación y normalización.
Cálculos: CCB - FIP, 2015.

Datos estadísticos

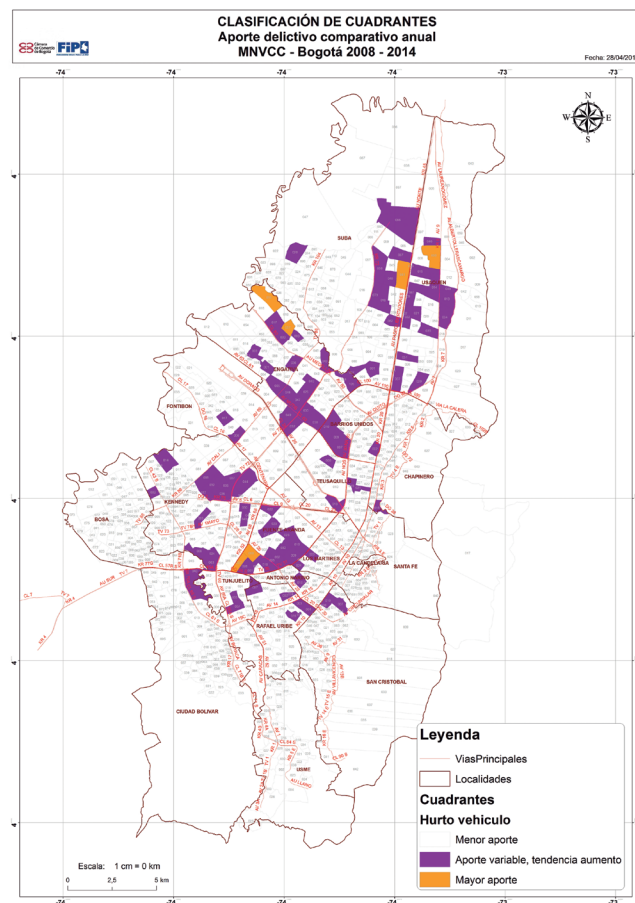
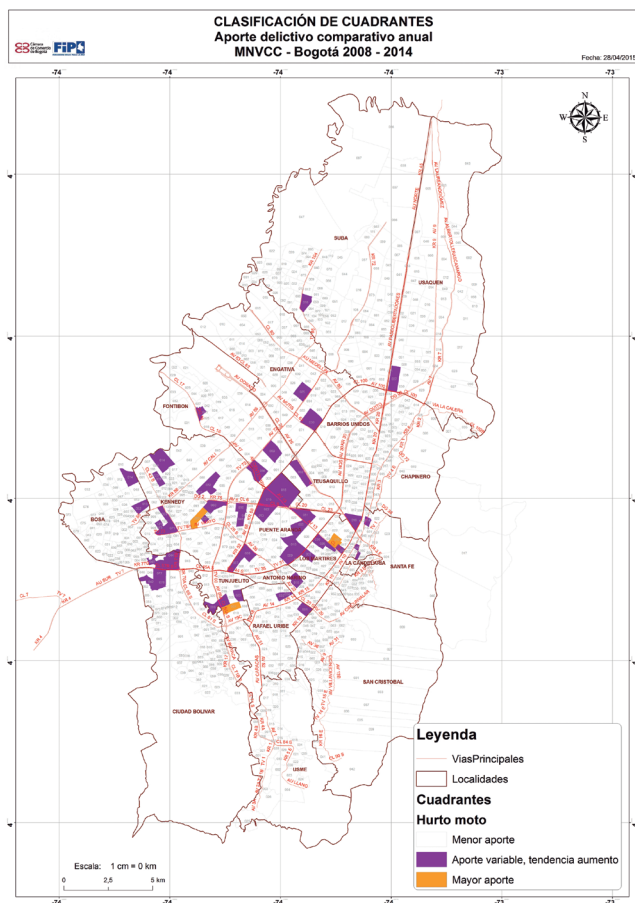
Total casos de hurto a viviendas agregado anual



Total casos de hurto a comercio agregado anual



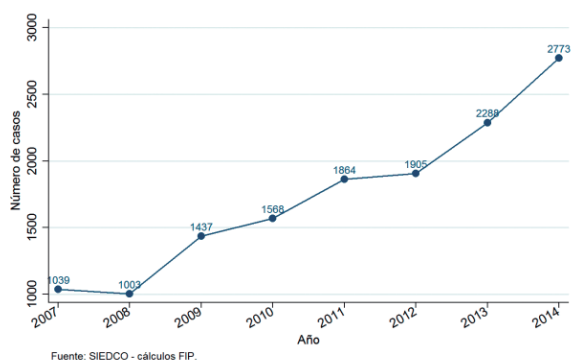
Mapas de clasificación



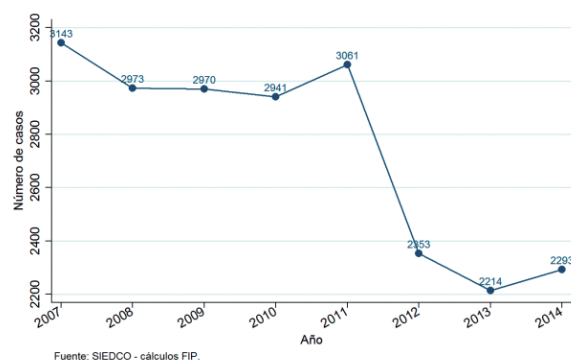
Datos: SIEDCO 2007 a 2014.
Método de clasificación: método aditivo, reclasificación y normalización.
Cálculos: CCB - FIP, 2015.

Datos estadísticos

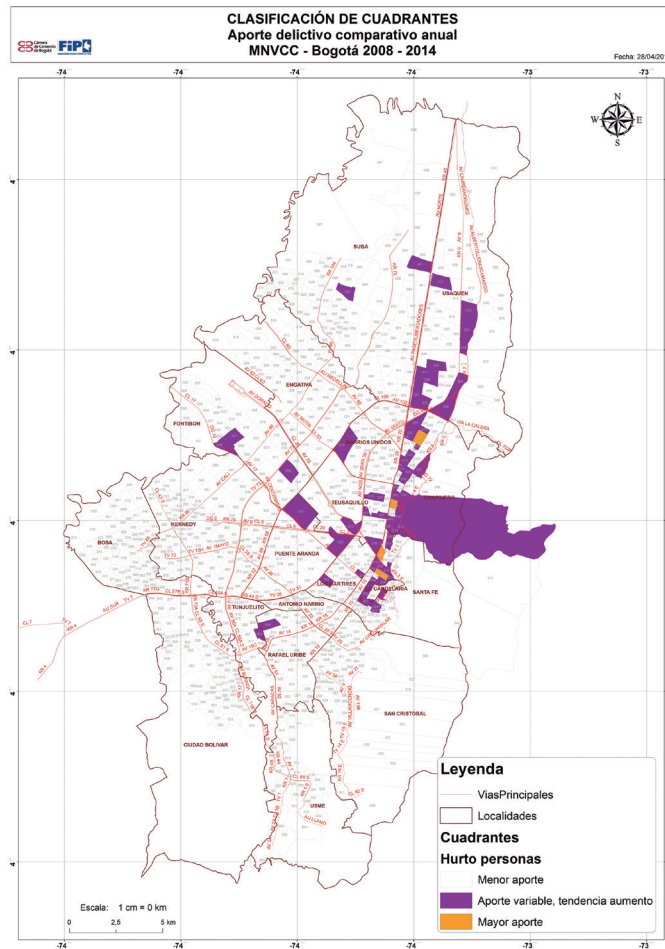
Total casos de hurto de motocicletas agregado anual



Total casos de hurto de vehículos agregado anual



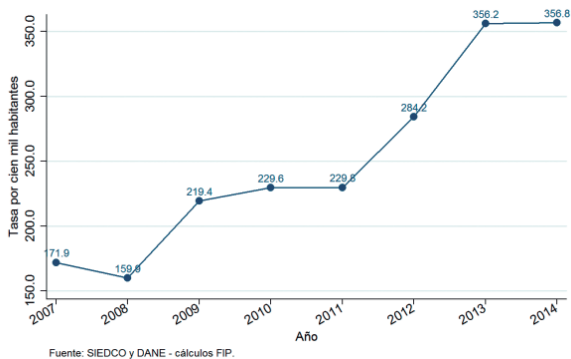
Mapas de clasificación



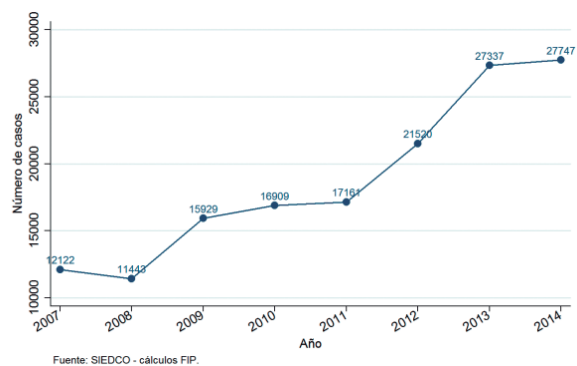
Datos: SIEDCO 2007 a 2014.
Método de clasificación: método aditivo, reclasificación y normalización.
Cálculos: CCB - FIP, 2015.

Datos estadísticos

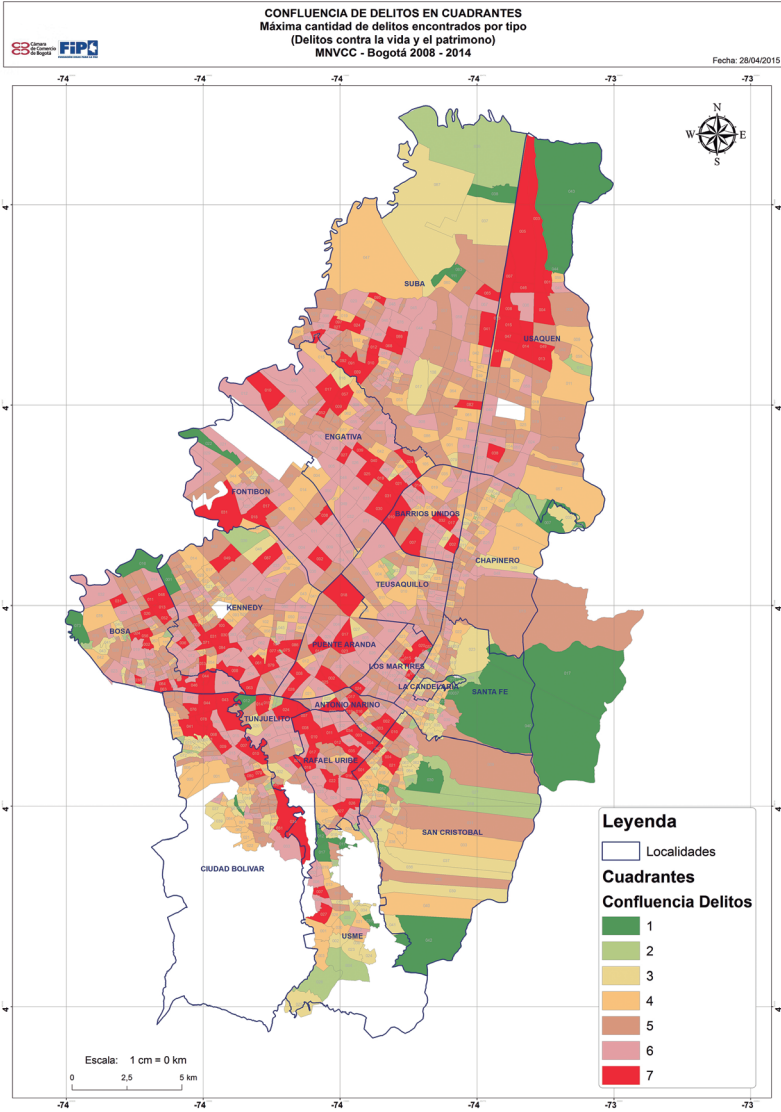
Tasa de hurto a personas por cada 100.000 habitantes



Total casos de hurto a personas agregado anual



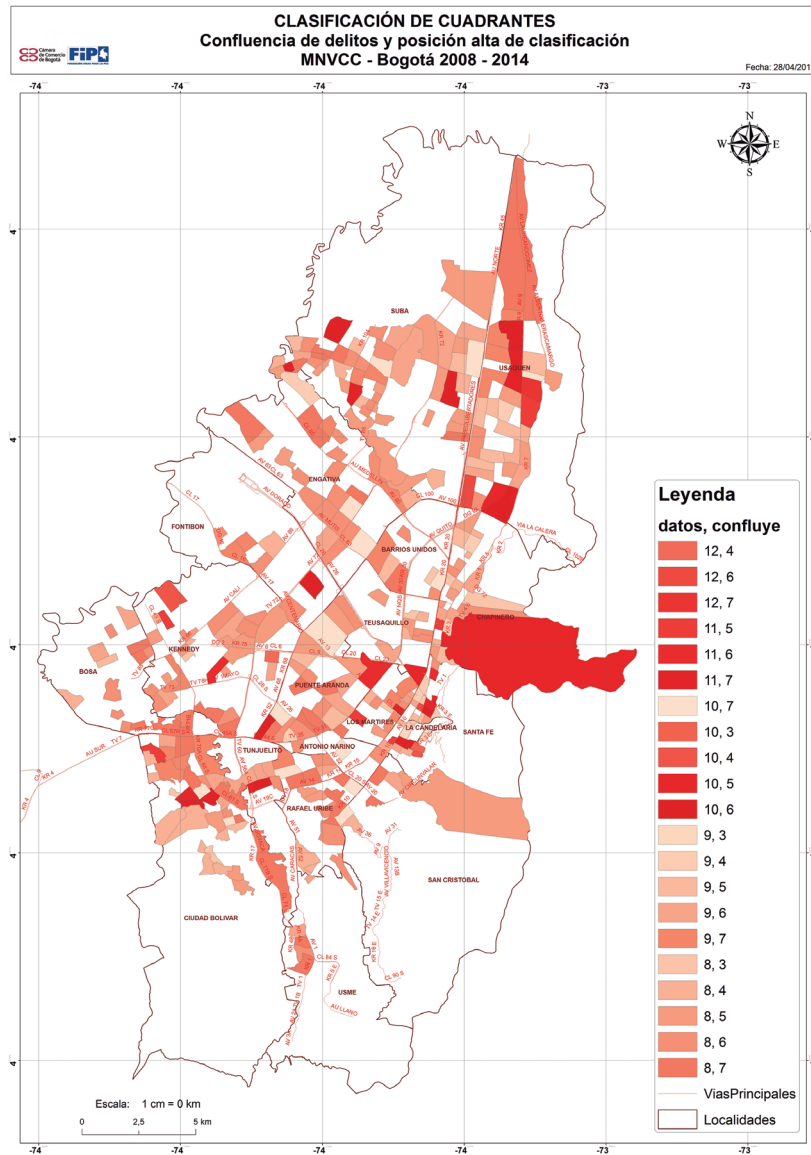
Otra manera de ver las concentraciones delictivas, es analizando la confluencia de diferentes delitos en un mismo territorio. El siguiente mapa permite visualizar estas áreas:



Datos: SIEDCO 2007 a 2014.
Método de clasificación: método aditivo, reclasificación y normalización.
Cálculos: CCB - FIP, 2015.

En los siete delitos más recurrentes, se observa que menos del 1% de los cuadrantes tiene un delito o menos en su registro de casos. Por el contrario, el 99% de los cuadrantes concentran dos delitos. El 77% de los cuadrantes tiene la confluencia de cinco

delitos o más. El mapa que se expone a continuación ilustra la posición en una escala de clasificación según el aporte durante los últimos años (valores superiores en la escala entre 8 y 12) y la cantidad de delitos que confluyen en el cuadrante (superior a 3).



Datos: SIEDCO 2007 a 2014.

Método de clasificación: método aditivo, reclasificación y normalización.

Cálculos: CCB - FIP, 2015.

En los grupos con el nivel más alto de la escala (12), predomina la confluencia de más de seis delitos. Al disminuir en la escala la cantidad de delitos que confluyen es cada vez menor. Este 77% de los cuadrantes tiene también otras problemáticas, lo que le haría aún más complejos a la hora de generar un plan de acción sobre estos territorios.

En promedio, para las metropolitanas, el 39% del personal está dedicado a la vigilancia; específicamente en Bogotá se acerca al 50% establecido por el MNVCC. Es necesario aclarar que el 61% restante también ejecuta funciones de policía; sin embargo, su contacto con la comunidad es, en la mayoría de los casos, indirecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los resultados de las evaluaciones, capacitaciones y monitoreo realizados desde el 2010, permiten establecer los resultados positivos del MVCC en la prestación del servicio de vigilancia. Su implementación involucra un componente técnico, un componente político y uno organizacional que requieren acompañamiento y permanente refuerzo en materia de capacitación.

Componente técnico

Incluye los equipos, software, cartografía y dotaciones necesarios para que el CIEPS pueda hacer su trabajo. Ello implica que los CIEPS, que son el espacio donde se planea el servicio en las estaciones, deben contar como mínimo con equipos de cómputo modernos, conexión a Internet, conexión a la intranet, cartografía, pantallas o proyector, una sala con sillas para la salida a turno.

Además, debe contar con personal capacitado en materia de análisis estadístico, espacial y criminológico que permita al personal hacer análisis, proyecciones, planes de trabajo (diagnósticos, hojas de servicio y TAMIR) y monitoreo al desempeño de las patrullas.

La Policía inició la instalación de capacidades técnicas del 2012 al 2014. Una vez terminó el proceso de implementación, se debilitó el interés por la estrategia reflejada en las dificultades encontradas en materia técnica y de competencias para la identificación de puntos críticos.

A pesar de que las capacidades técnicas no continuaron fortaleciéndose, este es un elemento que podría desarrollarse fácilmente con capacitación y seguimiento, siempre y cuando la institución tenga la decisión política de consolidar y fortalecer el modelo.

Componente organizacional

Este componente se relaciona con el liderazgo, el trabajo en equipo, las competencias, los procedimientos y los procesos de trabajo (planeación, implementación, seguimiento, evaluación), manejo del cambio, la disciplina y los mecanismos de evaluación del desempeño.

Se requiere un liderazgo que oriente y valore el cambio. Que ponga las necesidades y expectativas de los ciudadanos por encima de los resultados institucionales y políticos que necesita el Gobierno. El liderazgo de la MeBog requiere enfrentar sus retos de efectividad y corrupción y adoptar medidas claras que involucren a la comunidad. El MNVCC brinda oportunidades de acercamiento a la comunidad y de reconstrucción de la legitimidad, pero ello exige apegarse a la metodología y desarrollar un trabajo profesional basado en análisis, planeación y seguimiento al servicio.

En la MeBog se requiere estimular el trabajo en equipo, así como metas y resultados comunes. De esta manera se producen sinergias y aprendizajes que beneficien la Institución y la calidad de vida de los bogotanos. Es necesario establecer escenarios donde se compartan aprendizajes y prácticas exitosas que puedan ser replicables.

El direccionamiento del MNVCC necesita un equipo fuerte y capacitado que desarrolle un proceso metódico de acompañamiento que incluya capacitación técnica y analítica. Se requiere seguimiento cercano que permita corregir deficiencias y asegurar análisis de

calidad y una planeación del servicio pertinente. De igual forma, los comandantes de estación deben ser escogidos entre los mejores oficiales que tengan las competencias y la motivación para trabajar y adoptar decisiones.

Es necesario garantizar que todas las estaciones cuenten con un CIEPS capacitado, con herramientas técnicas, cognitivas, físicas y psicológicas, dedicado exclusivamente a las labores de análisis y planeación del servicio y no a otras actividades asignadas por el comandante y el subcomandante, como comandante de guardia, entre otras, o a labores administrativas y de entrega de informes que solicitan otras áreas. Asimismo, debe haber cuadrantes con personal suficiente para salir completos a turno en sus tres secciones, con personal capacitado y en buen estado físico y anímico, dejando de lado el “cuadrante en red” o hacer mal uso de la complementariedad para que dos patrullas se responsabilicen por más de un cuadrante.

Por parte de la MeBog se requiere fortalecer el control de los procesos y herramientas para que se desarrollen tal como está previsto. Las quejas de la ciudadanía y las sospechas de corrupción deben atenderse y tramitarse con celeridad y de forma drástica.

El desempeño relacionado con el direccionamiento del modelo debe evaluarse como el principal factor de desempeño de las unidades. Ello implica el diseño de un modelo de evaluación que permita combinar indicadores de resultados, de percepción ciudadana, de gestión del MNVCC y de solución efectiva a problemas, que establezcan incentivos que superen los resultados operativos.

Componente político

Se relaciona con la capacidad de la administración distrital de impulsar una estrategia de seguridad que involucre el MNVCC y la capacidad de articular la actuación de las diversas entidades distritales con las prioridades de seguridad y con el modelo impulsado por la MeBog. También se relaciona con la capacidad de la MeBog de comprometerse con el impulso de la estrategia y de gestionar ante las direcciones operativas y la Alcaldía un trabajo intra e interinstitucional orientado a la solución de los problemas de los cuadrantes.

El compromiso en la implementación del MNVCC debe responder a diversos tipos de

incentivos. La Alcaldía debe estar al tanto del direccionamiento y evaluar de manera permanente el número de personal que cada día sale al servicio, los cuadrantes activos, las problemáticas que se están complejizando en los cuadrantes, las tendencias y patrones que se repiten en cuadrantes o estaciones. La administración distrital propuso la implementación de cuadrantes móviles para zonas de alta población flotante, y el desarrollo del Programa 75/100 en el 2014. Este tipo de indicadores deberían medirse y asociarse a las evaluaciones de desempeño que realizan el alcalde y la Policía a los comandantes y las unidades. La articulación del MNVCC con los indicadores de evaluación es un factor crítico de éxito para la consolidación del modelo.

Observatorio

de seguridad en Bogotá

Mayores informes:

Cámara de Comercio de Bogotá

www.ccb.org.co

www.ccb.org.co/seguridad

Línea de Respuesta Inmediata

3830330

Vicepresidencia de Gobernanza

Dirección de Seguridad Ciudadana

Tel.: 594 1000, Ext. 2737

