

Si bien tradicionalmente han sido los gobiernos centrales los encargados de dar respuesta a la inseguridad, son los gobiernos locales los que sufren las consecuencias y el reclamo ciudadano, por lo que muchos de ellos han asumido un papel clave en la búsqueda de soluciones a esta problemática. Una reducción estructural del temor y el crimen requiere un cambio progresivo y consistente en el territorio de los factores sociales, económicos, urbanos e institucionales que los originan y expanden.

Esta guía propone una mirada en ese sentido; se busca orientar a los tomadores de decisiones, y a un público interesado, en la conceptualización, dimensionamiento, planificación, diseño y gestión de políticas urbanas en materia de seguridad ciudadana, haciendo énfasis en las herramientas disponibles para el fomento de acciones efectivas y de calidad dentro de las competencias de la gestión local, a partir del enfoque institucional de CAF.

1 | Guía para ciudades más seguras

Herramientas para generar entornos urbanos seguros y libres de miedo desde un enfoque preventivo



Créditos

Título: Guía para ciudades más seguras. Herramientas para generar entornos urbanos seguros y libres de miedo desde el enfoque preventivo.

Depósito Legal: DC2021001794

ISBN: 978-980-422-258-0

Vicepresidencia de Desarrollo Sostenible

Edición y coordinación:

Emil Rodríguez Garabot, María Guadalupe Aguirre y Jorge Srur

Autoría de contenidos:

Tobías J. Schleider, Belen Falduti y Mariano Villar

Equipo de revisión CAF:

Jorge Concha, Pablo López, Soraya Azán, Bárbara Zamora, Andrés Sarache, Angie Palacios, Luciana Fainstain; José Rafael, Julio Carrasco, Fernanda Sousa y Diego Vettori, de la Oficina de Representación de CAF en Brasil; Sofy Enríquez y Lenin Parreño, de la Oficina de Representación de CAF en Ecuador.

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Ilustraciones:

Cristian Turdera

Diseño gráfico:

**Pulpomanía en colaboración con
Good, Comunicación para el Desarrollo Sostenible**

Este y otros libros sobre Desarrollo Urbano se encuentran en: scioteca.caf.com
Copyright © 2021 Corporación Andina de Fomento. Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial-SinDerivar 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/by-nc-nd/4.0/>

Índice

Prólogo	
¿Cómo intervenimos en ciudades?	5
Palabras iniciales CAF	
Seguridad y desarrollo urbano ¿Cómo pueden los alcaldes latinoamericanos construir ciudades más seguras?	9
Introducción: El Acceso a la Seguridad en la Política Urbana	13
a) Urbanización y crimen	17
Violencias, delitos y temor al crimen. Colectivos vulnerables. La cuestión de género y movilidad	
b) El nuevo rol del municipio frente a la seguridad ciudadana	19
Demanda creciente versus recursos escasos. Orden versus gestión de la conflictividad	
Cap. 1. Espacio Público Seguro	23
1.1 Prevención situacional	25
1.2 Recuperación de espacios públicos	49
1.3 Reconstrucción del tejido social	59
Cap. 2. Territorios Críticos	69
2.1 Centros históricos	71
2.2 Asentamientos informales	81
2.3 Atracciones turísticas	91
Cap. 3. Información y Tecnología	99
3.1 Observatorios y Centros de Análisis: datos, encuestas, cómo medir resultados	101
3.2 Videocámaras y VANT: lo que se mira y lo que se ve	111
3.3 Ciudades inteligentes: de controlar a prevenir	119
Cap. 4. La Gobernanza de la Seguridad Local	127
4.1 Niveles de gobierno e Inter-agencialidad	129
4.2 La policía, la Justicia y el Municipio	137
4.3 Academia, sociedad civil, ciudades hermanas	145
Conclusiones: ¿Qué significa para CAF ser una ciudad más segura?	153
Créditos	02
Glosario	157
Referencias bibliográficas	160

Prólogo

**¿Cómo intervenimos
en ciudades?**

Las ciudades se desarrollan a partir de la suma de aspiraciones y sueños de las personas que las habitan y de aquellas que esperan encontrar en ellas una oportunidad para prosperar. Planificar, dirigir y gestionar territorios urbanos implica contemplar estas motivaciones para orientar adecuadamente las políticas urbanas. Con intervenciones adecuadas, las ciudades tienen el potencial de convertirse en territorios que mejoren de manera sostenida el bienestar de sus habitantes, ofreciendo espacios para la realización personal y social, para el intercambio de ideas y para el acceso y consumo de bienes materiales e inmateriales.

En el caso de las ciudades de América Latina, el acelerado proceso de expansión urbana experimentado en las últimas décadas ha evidenciado resultados dispares. Por un lado, millones de personas han encontrado nuevas oportunidades para satisfacer sus aspiraciones y necesidades, pero por otro, el débil acompañamiento de esa creciente demanda con una adecuada planificación urbana y la provisión de servicios de infraestructura y vivienda ha generado numerosos problemas relacionados con la asequibilidad de la vivienda y el precio del suelo, congestión vehicular y contaminación ambiental, entre otros. Frente a este contexto, el despliegue de un modelo de gestión urbana eficiente se ha convertido en uno de mayores retos al cual se enfrentan los gobiernos locales de nuestra región.

La iniciativa de CAF **Ciudades con Futuro** tiene el propósito de promover acciones, programas y políticas destinadas a mejorar el acceso a las oportunidades que las ciudades pueden ofrecer a los individuos, hogares y empresas para favorecer el consumo de bienes y servicios, la producción, el trabajo, la recreación y el esparcimiento. Propiciando el acceso a estas oportunidades, CAF contribuye a mejorar los niveles de inclusión y productividad urbana, poniendo particular atención en las poblaciones más excluidas, con énfasis en tres aspectos transversales: la resiliencia, la equidad de género y la gobernanza territorial.

A través de **Ciudades con Futuro**, consolidamos una propuesta institucional común entre las distintas áreas de CAF que trabajamos para superar los desafíos que enfrentan los gobiernos locales de América Latina. Alineamos nuestras operaciones de crédito, cooperaciones al desarrollo, asesorías técnicas y productos de conocimiento para ofrecer a las ciudades ideas y soluciones para el desarrollo integral de sus territorios. En este sentido, la serie de Guías de Desarrollo Urbano que ponemos a disposición se enmarca en dichos esfuerzos, con la intención de colaborar, de forma práctica y sencilla, en un mejor entendimiento de las dimensiones críticas que desafían la gestión local de las ciudades latinoamericanas desde un enfoque de acceso a oportunidades. Se busca actualizar y orientar tanto a tomadores de decisiones como a los diferentes actores que inciden en la conceptualización, planificación, diseño y gestión de políticas urbanas, con herramientas disponibles para el fomento de acciones dirigidas al desarrollo urbano y que se encuentran dentro de las competencias de la gestión local.

Las soluciones adecuadas para propiciar el acceso a las oportunidades que las ciudades pueden ofrecer no siempre provienen de un único ámbito sectorial o impactan en una única dimensión. Para identificarlas se requiere una consecuente comprensión de los problemas, las causas que los generan y el necesario consenso ciudadano para gestionar las oportunidades efectivamente en el tiempo. Estamos seguros de que esta serie de Guías de Desarrollo Urbano constituyen un buen punto de partida para fortalecer la gestión de nuestras ciudades.

Julián Suárez Migliozi

Vicepresidente Desarrollo Sostenible de CAF

Palabras iniciales CAF
Seguridad
y Desarrollo Urbano

¿Cómo pueden los alcaldes latinoamericanos construir ciudades más seguras?

La inseguridad hace años que encabeza las preocupaciones de la sociedad de la mayoría de nuestros países y en una de las demandas más relevantes a ser resueltas por las ciudades de América Latina, región altamente urbanizada donde se localizan 42 de las 50 urbes más violentas del mundo.

Los problemas de la exclusión y de la productividad de la región no pueden ser enfrentados sin considerar el alto impacto negativo que el delito y la violencia tienen sobre el desarrollo. La inseguridad es una forma de exclusión no sólo social, sino también política y económica, debido a sus altos costos tanto tangibles como intangibles, materiales como no materiales. Se estima que, para los países de la región, **la inseguridad genera un costo de alrededor del 3,5% del PBI**. Además, el delito, la violencia y el temor al crimen, restringen la movilidad de las personas y las actividades que deciden realizar, y profundizan las condiciones de desigualdad al afectar más a las zonas y grupos sociales más vulnerables, en particular jóvenes y mujeres. Basta recordar que **14 de los 25 países del mundo con mayores tasas de feminicidios están en la región**.

Si bien tradicionalmente fueron los gobiernos centrales los encargados de dar respuesta a la inseguridad, son los gobiernos locales los que sufren las consecuencias y el reclamo ciudadano al respecto, y muchos de ellos han asumido un papel clave en la respuesta a este desafío. La experiencia muestra que el conocimiento detallado de los problemas que enfrentan las comunidades es una gran ventaja, y que el liderazgo local para resolverlos es esencial para crear ciudades más seguras que permitan que sus habitantes, en su heterogeneidad y diversidad, ejerzan su libertad y sus derechos cívicos, no teman por su integridad personal y gocen de sus bienes.

Construir ciudades más seguras en América Latina requiere de la participación de todos los niveles de gobierno, pero precisa especialmente del protagonismo local, ya que las ciudades son entidades que evolucionan de acuerdo con la especificidad de sus territorios. Las autoridades deben pensar la seguridad ciudadana desde la prevención y de manera holística: la seguridad en el origen o lugar de residencia de las personas (su domicilio, su calle, su barrio), en la movilidad utilizada para desplazarse en la búsqueda de oportunidades (transporte y espacios públicos) y en los destinos donde se encuentran esas oportunidades (parques, centros de educación, oficinas, hospitales).

Los gobiernos locales, además de generar modelos de gobernanza efectivos de las políticas de seguridad, cuentan con una serie de herramientas de planeamiento urbano que pueden ayudar a crear entornos físicos que generen confianza a quienes viven en la ciudad y que restrinjan, a su vez, las oportunidades de comisión de delitos. Al mismo tiempo, cuentan con las competencias para diseñar políticas municipales que prevengan el delito, mejoren la equidad social y promuevan la participación ciudadana en temas como educación, fomento al empleo, deporte y recreación.

CAF apoya a los gobiernos locales a pensar e implementar políticas de seguridad desde una perspectiva territorial y preventiva del delito y la violencia. Buscamos conectar, de manera comprehensiva, los desafíos frente al crimen, la violencia y el temor, con las políticas urbanas de fomento a la producción, educación, vivienda, espacios públicos, transporte, equidad de género y demás dimensiones que conforman una gestión local exitosa. Nuestro enfoque de integralidad se basa en las políticas locales de prevención y disuasión del crimen y la violencia, y la generación de espacios públicos libres de miedo, antes que políticas coercitivas o privativas de la libertad.

¿Por qué una Guía para Ciudades más Seguras?

La seguridad ciudadana es, sin lugar a duda, un aspecto crítico que desafía la buena gestión de las ciudades latinoamericanas. Una reducción estructural del crimen requiere un cambio progresivo y consistente en el territorio de los **factores sociales, económicos, urbanos e institucionales** que lo originan y expanden. Esta guía pretende ser una herramienta en ese sentido.

Pensada específicamente para ciudades, propone una mirada sobre la seguridad ciudadana basada en el protagonismo de los gobiernos locales. Responde a la propuesta de posicionamiento estratégico de CAF en seguridad ciudadana, dirigida a fortalecer su oferta programática para el desarrollo de ciudades inclusivas, productivas y resilientes, y forma parte de la Serie de Guías de Desarrollo Urbano de la Iniciativa Ciudades con Futuro de CAF.

Es una herramienta para la acción, y se enfoca en aspectos clave de la seguridad que enfrentan las ciudades de la región. Consiste en la sistematización, de forma didáctica y gráfica, de conceptos claves, evidencia, experiencias promisorias, lecciones aprendidas y buenas prácticas, en políticas públicas locales de reducción del delito, las violencias y el temor al crimen. Está dirigida principalmente a alcaldes, funcionarios del nivel municipal de gobierno o que trabajen en relación con él desde otros niveles del Estado, líderes públicos y comunitarios, formadores de opinión y demás personas interesadas en el desarrollo urbano y los diferentes aspectos que lo conforman.

La Guía está estructurada en cuatro capítulos. Cada uno de ellos responde a información actualizada sobre aspectos estructurales que inciden en un abordaje local integral de la Seguridad Ciudadana

El Capítulo 1 está vinculado a la promoción de espacios públicos seguros. Se centra en tres ejes nodales de la seguridad ciudadana: la prevención situacional del delito, la recuperación de espacios pú-

blicos y la reconstrucción del tejido social. Cada uno de ellos requiere un cuidadoso análisis, nutrido de liderazgo político y conocimientos técnicos, pero también de las voces de sus protagonistas para poder implementar iniciativas adecuadas y efectivas.

Para este capítulo, basamos las recomendaciones en los principios de la metodología de Prevención del Delito mediante el Diseño Ambiental (CPTED, *Crime Prevention Through Environmental Design*, por sus siglas en inglés), que propone una aproximación preventiva y comunitaria, entendiendo que el entorno físico y social en los barrios puede propiciar oportunidades para que se cometan delitos, pero también puede ser una herramienta para su prevención, si se modifican ciertos parámetros ambientales en el diseño.

El Capítulo 2 trata sobre territorios críticos urbanos en materia de seguridad. A partir del concepto de Criminología del Lugar, definido en el Reporte de Economía y Desarrollo de CAF (RED) de 2014 “Por una América Latina más Segura”, las características de los espacios geográficos tienen una importancia central, junto con temporalidades muy precisas, en la ocurrencia de ciertos tipos de crímenes.

Los centros históricos, los asentamientos informales y las atracciones turísticas son tres de los territorios críticos de las ciudades sobre los que versa este segundo capítulo. La elección de estos tres espacios urbanos está basada en la relevancia y el potencial que tienen cada uno de ellos para revertir los efectos de la baja productividad y la exclusión social. Son espacios donde la planificación de la seguridad puede ser focalizada y trabajada, en muchos casos, desde una perspectiva intersectorial, enfocada no sólo en el control sino también en la prevención del delito y el temor.

A diferencia de otros territorios críticos más complejos para la gestión municipal, estos tres espacios no están indisolublemente atados a las complejidades de las grandes infraestructuras de la movilidad (estaciones de tren, metro y barrios periféricos conectados por autovías) o la productividad (aeropuertos, puertos y zonas industriales) los cuales ameritarían un mayor nivel de desarrollo.

El Capítulo 3 se centra en los observatorios y centros de análisis y en la tecnología para abordar la criminalidad como herramientas que fortalecen el conocimiento y la comprensión de la dinámica del delito y la violencia, para prevenirlos y disuadirlos. La información, los datos y la tecnología permiten generar insumos para el diseño de intervenciones que respondan a las problemáticas diagnosticadas, colaborando así con la creación de entornos seguros y, también, con comunidades con menor temor al delito.

Finalmente, **el Capítulo 4 aborda la gobernanza de la seguridad a nivel local**. Tan importante como conocer y comprender las dinámicas delictuales es planificar, coordinar y articular las acciones de prevención, control y rehabilitación entre organismos estatales y paraestatales, actores colectivos e individuales, agencias tradicionales y de creación reciente, dada la complejidad de los fenómenos, su multicausalidad y los efectos que provoca.

Como podremos ver en el subcapítulo 4.1. *Niveles de gobierno e Inter-agencialidad*, en el caso de las ciudades fronterizas los espacios públicos locales pudieran recibir una presión adicional por las particularidades de las actividades delictivas de su condición de borde, requiriendo para su gestión contar no solo con los instrumentos habituales de planeamiento urbano, sino también con una gobernanza mancomunada y multinivel.

La Guía, a su vez, tiene como eje transversal a **la perspectiva de género**. En CAF entendemos que es un enfoque que debe permear a cada uno de los capítulos de la Guía e insertarse de manera orgánica en cada una de nuestras acciones. Por su parte, respecto a la movilidad urbana, nos limitamos a tratar el diseño y la gestión de espacios públicos seguros, entendiendo que el tema de la seguridad en lo que respecta a la movilidad urbana requiere de un análisis exhaustivo y amerita la redacción de una guía propia.

La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano, y los gobiernos locales ocupan hoy un lugar central en su abordaje y gestión. CAF – Banco de Desarrollo de América Latina promueve, a través de asistencia técnica, conocimiento y apoyo en la gestión, que las ciudades cuenten con políticas de seguridad adaptadas a sus demandas y necesidades, articulando esfuerzos para acompañar este gran desafío de construir ciudades latinoamericanas más seguras e inclusivas.



Introducción

El acceso a la seguridad en la política urbana

La gestión de la seguridad es un aspecto fundamental de la gobernanza contemporánea, en todos los niveles del Estado y, en especial, en el local. La comprensión acabada de esta afirmación exige contextualizarla. La realidad latinoamericana, de democracias jóvenes que fueron dejando atrás procesos de militarización y gobiernos de facto vive, asimismo, una reestructuración de sus agencias abocadas a la seguridad. En esta evolución, los gobiernos locales están llamados a ocupar un rol central.

La noción de seguridad ha cambiado más en las últimas décadas que en los últimos siglos. De referirse a la defensa de intereses centrales de los Estados, como la autonomía y la soberanía, ha pasado a ocuparse del ser humano y la comunidad que lo contiene y, en especial, al desarrollo de ambos. Hoy involucra mucho más que la protección, por parte del Estado, de la integridad física y patrimonial de las personas. Comprende aspectos que hacen a la convivencia pacífica y al goce pleno de derechos diversos. Los Estados

son los principales responsables de su garantía, pero no ya los únicos. La participación ciudadana en la materia cobra cada vez más fuerza y, aquí, los gobiernos locales –los más cercanos a sus habitantes, con conocimiento profundo del territorio y de las vidas cotidianas de sus pobladores– son actores protagónicos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) ha destacado el pasaje de la centralidad de la **seguridad pública** al de la **seguridad humana**, que define como la “condición de vivir libre de temor y de necesidad frente a amenazas al desarrollo humano –desde, por ejemplo, desastres ambientales o carencias alimentarias hasta violencias y delitos–”. En este marco, la **seguridad ciudadana**, que comprende el abordaje de las violencias, los delitos y el temor al crimen, ha pasado a ser una condición necesaria, aunque no suficiente, de la seguridad humana. Ese abordaje de la seguridad ciudadana incluye a la violencia por razón de género, que se articula e interrelaciona con las dimensiones del delito y del temor al crimen.

Destacado 1. Principales conceptos

- 1 Seguridad ciudadana:** implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento de forma tal que puedan desenvolverse su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes (PNUD, 2009; CIDH, 2009).
- 2 La reducción del delito y de la violencia, y del temor a ser víctima de ellos,** está asociada con formas democráticas de convivencia que fomentan una mayor confianza entre los ciudadanos y entre éstos y las autoridades. Así, incorpora otras miradas y disciplinas para la contención del delito, con un enfoque basado en la prevención y la disuasión, además del control y la represión (BID, 2012; Mockus, 2015).
- 3 Violencia:** uso deliberado del poder o la fuerza física (o su amenaza) para causar de manera actual o muy probable daños físicos o psicológicos, privaciones o trastornos del desarrollo (OMS).

- 4 Violencia por razón de género:** violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o porque la afecta en forma desproporcionada. Es uno de los principales medios a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados. Es un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Puede ser cometida por Estados, organizaciones intergubernamentales o agentes no estatales, particularmente o grupos armados; se manifiesta de múltiples formas y en diversos ámbitos, del privado al público; y trasciende las fronteras nacionales. (CEDAW, 1992; CEDAW, 2017).
- 5 Delito:** comportamiento humano que el Estado considera suficientemente grave en su daño a otras personas como para desalentarlo mediante la amenaza de la aplicación de un castigo penal (prisión, multa, trabajo comunitario, otro) (UNODC).
- 6 Temor al crimen o dimensión subjetiva de la seguridad:** factor subjetivo (“percepción” o “sensación de inseguridad”) tan importante como los factores objetivos, que afecta a víctimas directas y a quienes conocen los sucesos a través de ellas, sus familiares, sus vecinos o vecinas, o los medios (PNUD). Incluye el temor de género.
- 7 Factores objetivos o dimensión objetiva de la seguridad:** hace referencia a los hechos concretos de violencia y delitos registrados. Los niveles reales y objetivos de inseguridad, medida en términos de probabilidad de victimización, y refleja el grado de seguridad o de inseguridad de un territorio (PNUD).
- 8 Temor de género:** sentimiento de vulnerabilidad experimentado frente al riesgo, actual o potencial, de ser víctima de alguna forma de violencia por razón de género, sobre todo en el espacio público. Responde a la exclusión histórica de mujeres e identidades de género disidentes de lugares comunitarios, que lleva a percibir de un modo distinto situaciones que para los varones podrían ser cotidianas, como caminar por una calle poco iluminada o esperar la llegada de un medio de transporte.

La seguridad ciudadana forma parte, así, del conjunto de derechos humanos fundamentales reconocidos por las Naciones Unidas y sus Estados parte (Objetivos de Desarrollo Sostenible 3, 5, 11 y 16). Esta mirada es incluyente, y alcanza tanto a víctimas como a victimarios y victimarias. En este sentido, se diferencia de conceptos más antiguos de seguridad, que hacían hincapié en los poderes coercitivos de los Estados y sugerían que la represión era el elemento central (y, quizás, único) para abordar el crimen.

El calificativo de “ciudadana” adosado al concepto de seguridad se refiere a la noción de *ciudadanía*:

comprende tanto la seguridad de personas como la de grupos humanos, y en zonas urbanas, así como en el ámbito rural. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la ha definido como el conjunto de derechos de cada integrante de una sociedad a “desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes”. De esta manera, se la vincula con una noción *avanzada* de ciudadanía, ya que la disminución de la inseguridad se asocia con la protección y ampliación de derechos ciudadanos y participación política, institucional y social.

Recuadro 1. Roles de alcaldes y alcaldesas frente al crimen



Frente al delito, la violencia y el temor al crimen, un alcalde o alcaldesa afronta dos caminos principales:

El primero es el que asume a la política de seguridad como relacionada, de manera exclusiva o preeminente, con la política criminal. Si opta por seguir ese camino, el alcalde o alcaldesa estará participando de las propuestas de diagnóstico e intervención, de prevención o de investigación, pero sin tener la iniciativa principal a su cargo.

El segundo camino posible es el que considera a la política de seguridad como una política urbana y local. Esta opción comprende que la inseguridad no proviene solo de la infracción a normas penales o contravencionales, sino que es parte de un fenómeno complejo, multicausal y con efectos de diferente alcance y distinta naturaleza, y que toma formas diferenciales cuando se trata de mujeres y niñas.

En el caso de decidirse por este rumbo, la persona al frente del gobierno local estará en posición de liderar los procesos que involucran el abordaje de la problemática; de asumir más responsabilidades, de tener la potestad necesaria para tomar decisiones que respondan a las preocupaciones y demandas de los vecinos y las vecinas de su distrito; de enfrentar desafíos más intensos, pero también de ofrecer su impronta propia y específica en las soluciones que se desplieguen; de integrar a la seguridad a sus estrategias de gobierno en todas las áreas de su injerencia, y sumarla al conjunto de medidas para tender al desarrollo de la población a la cual representa.

En conexión con esto, los costos sociales y económicos que el delito, la violencia y el miedo generan son una restricción creciente para el desarrollo sostenible de los países de América Latina, y para su integración regional. La criminalidad y la percepción de la inseguridad retraen inversiones productivas y consumo, reducen el valor del capital físico e impactan negativamente en formación de capital humano y social. En la región, el costo promedio del crimen es similar al volumen de inversión en infraestructura (Jaitman, 2016; CAF, 2017; Izquierdo et. al, 2018). Así, un mejor servicio de seguridad y justicia es una inversión social con alto retorno para el desarrollo sostenible de una sociedad, la integración nacional y regional y la construcción de la paz.

Hoy, la ciudadanía y sus representantes se encuentran frente a un panorama nuevo. Si bien los comportamientos humanos no pueden predecirse de manera absoluta, ni encuadrarse taxativamente en modelos teóricos, hoy ya no se discute que la seguridad requiere un tratamiento profesional, brindado por especialistas, y que excede a las respuestas basadas solamente en el servicio policial y en la represión del delito, la violencia y el desorden. No suele repararse en que la política de seguridad es tan sofisticada como la económica. Ambas presentan variables interdependientes que están arraigadas culturalmente. Un control completo es imposible, principalmente por los límites (legales y fácticos) a las acciones del Estado, pero sí es posible gestionar el problema de la (in)seguridad para controlar y prevenir el delito, y así bajar las tasas delictuales y disminuir el temor al crimen.

a) Urbanización y crimen

Violencias, delitos y temor al crimen

En su complejidad, la inseguridad presenta causas múltiples y efectos variados. Cada problemática se expresa en territorios, horarios, y ámbitos (públicos o privados) diferentes; afecta a bienes distintos y, por supuesto, tiene como víctimas o principales damnificados a individuos o colectivos de grupos sociales diversos, según sus clases sociales, géneros, gene-

raciones, orígenes étnico-raciales, etc. El desplazamiento poblacional es, una vez más, muy importante, y trae consigo una mutación de los fenómenos violentos y delictivos. Se requieren, entonces, diseños urbanos adecuados para propiciar espacios seguros.

Existen problemáticas urbanas específicas, y métodos para abordarlas. A lo largo de este trabajo se atenderán a unas y a otros. Las violencias, delitos y actitudes subjetivas frente a la seguridad juegan en su ámbito de una manera particular. En este sentido, es importante reparar aquí en que no todo problema vinculado con la seguridad responde a un fenómeno delictual. Acciones que no han sido recogidas por los códigos penales o contravencionales provocan o se derivan de fenómenos violentos y atentan contra el ejercicio del derecho a una ciudadanía segura (ciertas formas de violencia contra la mujer, por ejemplo). Por otra parte, conductas encuadradas por las leyes como delitos pueden no contener componentes violentos (por caso, muchos delitos económicos) o no tienen una incidencia relevante en la prevención de conductas que atentan contra la convivencia social (la persecución de usuarios de drogas para uso personal, en el ámbito privado, que en absoluto afecta la estructura de mercado de la narcocriminalidad).

Estas complejidades se expresan de manera particular en las ciudades. La urbanización creciente que América Latina y el Caribe viven en la actualidad las ha llevado a constituirse en la segunda región más urbanizada de la Tierra, solo tras Norteamérica y por delante de Europa. Un 80% de la población latinoamericana vive en ciudades, donde se encuentran las mayores oportunidades, pero también los niveles de desigualdad más severos. Las ciudades deben ofrecer servicios, viviendas y trabajo a una población con necesidades insatisfechas o que sigue en aumento. De este proceso se derivan problemas que afectan el desarrollo urbano, como los patrones inadecuados de uso de suelo, la proporción importante de habitantes que atraviesan condiciones de pobreza, la limitación de los recursos y capacidades institucionales para gobernar y el consiguiente aumento de la vulnerabilidad de la población.

La debilidad institucional y económica han llevado a un aumento de ciertos delitos contra la propiedad y, en algunos países, también los homicidios. Si bien la cantidad de ellos ha presentado picos y valles, los niveles son suficientemente significativos como para impulsar una mayor demanda de solución por parte de la ciudadanía. Los cambios en la seguridad objetiva han sido acompañados de aumentos importantes en la seguridad subjetiva. En muchos países de la región, la inseguridad ha desplazado a la economía del tope de las preocupaciones colectivas.

Colectivos vulnerables

La cuestión de género y la movilidad

Si bien para la ley todos nacemos libres e iguales, sin distinción de sexo, raza o religión, las poblaciones están integradas por grupos y colectivos diversos y plurales y, como tales, sus sensaciones, padecimientos y exposición a los fenómenos violentos no son homogéneos.

En una sociedad democrática, el eje para determinar la vulnerabilidad de un sector debe orientarse desde la perspectiva del acceso a derechos y su ejercicio. La cantidad afectada de miembros de un grupo es irrelevante, se trate de cierta etnia minoritaria con respecto a la prevaleciente, se trate de las dificultades de las mujeres y niñas (en general, mayoría cuantitativa de la sociedad) para acceder a derechos básicos.

Quienes gobiernan se encuentran en la obligación de garantizar los medios necesarios para establecer parámetros igualitarios de ejercicio de derechos. En relación con la prevención de violencias y delitos, se requieren respuestas específicas para cada tipo de situación con estrategias de prevención y, sobre todo, que partan de diagnósticos previos particulares.

Según la OMS (2021), 1 de cada 3 mujeres mayores de 15 años ha sufrido algún tipo de violencia sexual a lo largo de su vida en todo el mundo.

Si bien las vulnerabilidades pueden estar determinadas por muchos factores, la cuestión del género y, en particular, la prevalencia de la violencia por razón de género, exponen a riesgos y a daños tanto a mujeres como a personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas. La violencia por razón de género se expresa en formas múltiples. Una de estas formas, poco explorada, es la relacionada con la movilidad, en las distintas etapas de viajes que realizan mujeres y personas vulnerables. Estas etapas van desde el momento en que se planifica el viaje antes de salir de la casa, hasta el uso de los distintos modos o medios disponibles. Para su seguridad, es muy importante considerar los factores sociales, la calidad de servicio en el medio de transporte y el diseño adecuado de paradas, equipamientos y del entorno natural y el construido a lo largo de todo el sistema de movilidad.

Algunas de esas formas de violencia por razón de género forman parte de los catálogos de faltas o delitos de los Estados, pero la problemática excede al enfoque jurídico-penal: al entender que las acciones violentas contra las mujeres y niñas se basan en un sistema que perpetúa las desigualdades entre hombres y mujeres, se remite de manera directa a las raíces históricas y culturales que las legitiman. La violencia por razón de género no es solo física: también es psicológica, sexual, económica y simbólica, y se despliega en distintos ámbitos, públicos y privados: en el doméstico, el laboral, el institucional, o en los medios de comunicación, entre otros. El último eslabón de esa cadena de violencia por razón de género, y en su versión extrema, se expresa en los femicidios o feminicidios (asesinato de mujeres por su condición de género, es decir, por el mero hecho de ser mujeres) que laceran a la región en toda su extensión.

Recuadro 2. Femicidios o Feminicidios: la versión extrema de la violencia por razón de género



Según las cifras publicadas por el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, tomando como referencia a 14 países de América Latina y el Caribe, en 2018 al menos 2.081 mujeres fueron víctimas de feminicidio o femicidio. Si se suman los datos de otros 9 países de la región que solo registran los femicidios cometidos a manos de la pareja o expareja de la víctima, este número asciende a un mínimo de 2.321 mujeres muertas por su condición de mujer en ese período.

Además, numerosos estudios muestran que la incidencia de los homicidios de mujeres en el espacio público va en ascenso. Por ejemplo, según el INEGI de México, en ese país la tasa se cuadruplicó en diez años: de 0,7 a 2,5 por cada 100.000 habitantes entre 2007 y 2017.

b) El nuevo rol del municipio frente a la seguridad ciudadana

Demanda creciente versus recursos escasos

Hoy cobra sentido, más que nunca, la idea de que **toda política de seguridad es local**. Los conflictos se desarrollan en el territorio, y ningún órgano

de gobierno está más cerca de él, ni lo conoce mejor, que el local. Alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas son quienes se encuentran en la posición adecuada para generar instancias de coordinación con otros niveles de gobierno. Pero aún en los programas y las políticas nacionales o estatales, el ámbito de aplicación relevante es el local.

Los gobiernos locales cuentan con más recursos para la gestión de la seguridad de lo que habitualmente creen. Todos tienen áreas dedicadas a inspección, fiscalización y control, que pueden ser útiles tanto para desarticular conflictos antes de que incorporen aspectos violentos como para contribuir al conocimiento de los mercados ilegales subyacentes a muchos sectores de la vida en sociedad. Por otro lado, tienen una cantidad inmensa de datos que permiten medir la cotidianidad de la ciudad y su historia. Muchos cuentan, también, con programas de áreas vinculadas con la seguridad que pueden complementarse.

Como contrapartida, una dificultad común se expresa en la escasez de recursos económicos y humanos para el diseño, la ejecución y la evaluación de programas y políticas locales de seguridad. En estas circunstancias es cuando se apoya con mayor énfasis la idea de que deben participar de la gestión una multiplicidad de actores, que exceden a los recursos policiales. En el aspecto

material, el rol tradicional del gobernante local, el de administrador de recursos propios y recabados de otras instancias de gobierno y paraestatales, aquí se despliega en su expresión máxima. Y en el aspecto de recursos humanos, la formación de burocracias específicas se combina con la asistencia técnica de expertos y expertas, y de organismos internacionales.

Sobre estas bases, los Estados locales (municipalidades, alcaldías, comunas) están asumiendo responsabilidades, de manera creciente, con respecto a la seguridad ciudadana. Los reclamos de los vecinos y las vecinas dejan de redirigirse a instancias superiores de la administración pública, típicamente responsables exclusivas del problema, para reencauzar y asumir su abordaje de manera descentralizada e integral. Esto ha puesto en juego a nuevas instancias participativas y ha generado sinergias edificantes en la relación entre los Estados nacionales, provinciales y locales, por ejemplo, para la coordinación de políticas. Entre ellas, se destacan:

Destacado 2. Coordinación de políticas de seguridad

- 1** Prevención, con programas culturales, de retención escolar, campañas contra la violencia por razón de género (especialmente la doméstica, que afecta no sólo a la mujer sino a los niños, niñas y adolescentes que conforman el hogar), el acoso sexual callejero;
- 2** Patrullaje orientado a zonas críticas, policiamiento comunitario, de puntos calientes y orientado a problemas, coordinación entre el trabajo policial y el de prevención territorial;
- 3** Acceso a la justicia con la organización de instancias de mediación barrial, conciliación entre vecinos y vecinas, espacios de recepción y derivación de denuncias de violencia por razón de género, y
- 4** Reinserción comunitaria de personas privadas de su libertad

Estas políticas se diseñan, generalmente con la ayuda inicial de personas expertas externas a los municipios, programas de seguridad local que incluyen la creación de direcciones, subsecretarías o aun secretarías de seguridad, con estamentos que se ocupan de diferentes aspectos del problema. Ellos van desde organismos de prevención o asistencia hasta observatorios de delitos y violencias, centros de investigación sobre causas y efectos de los crímenes que afectan a la sociedad local, oficinas de videovigilancia, programas de trabajos comunitarios para personas egresadas temporaria o definitivamente de la prisión, entre otros. Su denominador común es la aspiración de contar con información de calidad como fundamento para la toma de decisiones en la materia apartándose, así, de una lógica de respuestas intuitivas y espasmódicas frente a los problemas.

Por todo lo anterior, una gestión inadecuada de las iniciativas locales en materia de seguridad puede ser muy costosa, en términos económicos, pero también políticos y sociales. Combinados el mayor requerimiento de recursos y la falta de conocimientos específicos para administrarlos, pueden convertirse en un obstáculo importante para los gobiernos locales preocupados por restablecer la calidad de vida de sus vecinos y vecinas.

Orden versus gestión de la conflictividad

Vivimos en sociedades conflictivas. Ante esta circunstancia pueden diferenciarse dos grandes perspectivas en torno al rol que debe asumir el Estado. Para la primera, la valoración de la sociedad como conflictiva tiene una connotación negativa, una apreciación del conflicto como una amenaza a la propia existencia de la sociedad y del Estado. Para la segunda, en cambio, el conflicto es parte constitutiva de las relaciones humanas.

En toda sociedad se alternan conflictos y acuerdos de cooperación. Pero analizar al conflicto como una instancia transitoria de la vida social, que podría evolucionar hasta su desaparición, es producto de un pensamiento utópico que propicia un ideal: el “orden”. En el contexto actual latinoamericano, este enfoque predomina.

Ahora bien, si se repara en que nuestro continente es el más inequitativo del planeta, el hecho de que las sociedades sean conflictivas es, en un sentido, una buena señal: significa que nuestros pueblos no son sumisos frente a las condiciones de vida desfavorables que les tocan. Y aquí es donde se pone en juego la capacidad de los Estados, en especial los locales, para abordar el conflicto omnipresente. La gestión de la conflictividad sin el recurso de la violencia, el autoritarismo o los abusos de poder –del propio Estado o de ciertos grupos dominantes sobre otros– es el gran desafío que les espera a los y las gobernantes que tengan la disposición para ocuparse, de manera sólida, de la seguridad. En las páginas que continúan, se ofrecerán herramientas para trabajar en esta dirección.

Recursos adicionales

Binder, A (2009). *El Control de la Criminalidad en una Sociedad Democrática.* Kessler, G. (comp.) *Seguridad y Ciudadanía.* Nuevos Paradigmas, Reforma Policial y Políticas Innovadoras, Buenos Aires: Edhasa.

CAF (2014). *Por una América Latina Más Segura. Una Nueva Perspectiva Para Prevenir y Controlar el Delito.* Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina.

CIDH (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, II.23; disponible en <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadii.sp.htm>.

Dahrendorf, R. (1996). *Elementos para una teoría del conflicto social.* Sánchez de Horcajo, J. J. y Uña, O. (comps.) *La Sociología. Textos Fundamentales*, Madrid: Libertarias; pp. 331-354.

Jaitman, L. (ed.) 82017). *Los Costos del Crimen y la Violencia. Nueva Evidencia y Hallazgos en América Latina y el Caribe.* Washington: BID.

Ley 26.485 de Protección Integral Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. República Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

Schleider, T. J. y M. E. Carrasco (eds.), *Municipios, los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, Buenos Aires: ILSED-BID, 2017. Disponible en <http://www.ilsed.org>



1 Espacio público seguro

1.1 Prevención situacional

1.2 Recuperación de espacios públicos

1.3 Reconstrucción del tejido social



1.1 Prevención situacional

Los delitos y las violencias no ocurren en todas partes ni a toda hora. Cualquier habitante de una ciudad conoce (o cree conocer) los sectores de los que es mejor mantenerse lejos, especialmente en ciertos momentos. Sin embargo, en muy pocas ciudades este conocimiento popular se ha traducido en política pública

sistemática. Al examinar esta intuición con precisión científica se suele encontrar que una proporción muy elevada de sucesos criminales o violentos suceden en unas pocas cuadras, en horarios concretos. No es difícil imaginar cómo este conocimiento puede ser útil para el diseño de **políticas de prevención**.

Introducción al tema

La concentración de hechos delictivos o violentos en el espacio y el tiempo suele explicarse, desde un punto de vista geográfico, por la presencia de **oportunidades** (o “condiciones facilitadoras”) para la comisión de conductas criminales o violentas. Si el contexto físico del lugar, las eventuales víctimas, la calidad del botín y la probabilidad de éxito les resultan favorables a los o las potenciales infractores o delincuentes, aumentan las posibilidades de que actúen en ese momento y en ese lugar. Y esto porque hay factores del ambiente físico que operan como incentivos al señalar que existe una muy baja probabilidad de enfrentar las consecuencias de cometer un crimen.

Comprender esos patrones de comportamiento, permite implementar estrategias de **prevención situacional** (llamadas así porque modifican las situa-

ciones o el ambiente) para modificar las oportunidades de que ocurran conductas violentas o delictivas. Algunos ejemplos de este tipo de prevención son las iniciativas de mejora del contexto urbano (más o mejor iluminación, adecuación de espacios públicos y transporte público para favorecer la posibilidad de ver y ser visto –vigilancia natural –, entre otros), restricciones al expendio de bebidas alcohólicas o restricción de horarios de los locales de diversión nocturna, programas de control de armas, ciertos usos de la videovigilancia, las alarmas o los sistemas de alerta y el patrullaje policial basado en **puntos calientes**. Estas iniciativas pueden beneficiar a la población en general o pueden estar dirigidas a grupos específicos, como niñas o mujeres. La evidencia existente es sumamente alentadora sobre el valor de implementar intervenciones con dimensiones múltiples (no solo policiales), aunque puntuales.

Recuadro 3: Factores geográficos y escala de análisis georeferenciado

La obtención y el manejo de información georeferenciada es un paso inicial para identificar patrones en el tiempo y en el espacio, así como puntos y momentos de concentración del delito (puntos calientes). Esta identificación debe apoyarse, principalmente, en análisis estadísticos, pero también en sugerencias de vecinos y vecinas, actores y actoras sociales y autoridades policiales. Es conveniente que la mirada se concentre en espacios bien concretos.

Ciertos factores muy locales hacen que el foco en microespacios geográficos sea necesario. Por ejemplo, en lo que respecta a ocurrencia de delitos y actos violentos, las cuadras en el interior de un barrio o manzana suelen diferenciarse más entre sí de lo que se distinguen barrios y manzanas en la ciudad. Del mismo modo, en las cercanías de grandes cuerpos de agua y en los parques públicos suele favorecerse la ocurrencia de hechos de inseguridad.

Una atención especial a estos aspectos facilita el diseño e implementación de estrategias preventivas precisas. La focalización en espacio y tiempo de las intervenciones suele generar dudas sobre su efectividad. En particular, la efectividad de aquellas medidas vinculadas a desalentar conductas en un sitio determinado que podrían traer aparejado el desplazamiento de estas hacia otro lugar de la ciudad. Las evaluaciones sobre este tipo de intervenciones son alentadoras y sugieren, más bien, el efecto contrario: los beneficios en los lugares intervenidos se “difunden” a otros espacios cercanos.

Esto fortalece la idea de que las características que convierten a un lugar (y un momento) en criminógenos o peligrosos son puntuales y no pueden, simplemente, desplazarse.

Identificar patrones y, en particular, puntos y momentos calientes, es una herramienta, nunca un fin. Se debe comprender cuáles son los factores que vuelven esos lugares y momentos propicios para el crimen o la violencia. La comprensión de las circunstancias que operan en cada espacio a intervenir permite una acción “hecha a medida”, que debería resultar en un mayor y mejor impacto.

Por otra parte, los programas de prevención situacional suelen impactar, también, en la dimensión subjetiva de la seguridad: los vecinos y las vecinas de las áreas intervenidas reducen su temor a ser víctimas y están mejor dispuestos a colaborar en actividades de prevención participativa. Así, termina

por generarse un círculo virtuoso. Ahora bien, sería ingenuo creer que los delitos y los comportamientos violentos pueden erradicarse simplemente con la mejora del alumbrado, de la calidad de los espacios públicos, con un patrullaje orientado o con otras medidas semejantes. Sin embargo, aunque señalando sus limitaciones y la necesidad de que sean complementados con otras medidas, los hallazgos empíricos alientan este tipo de intervenciones.

En una estrategia global de prevención del delito y la violencia, no pueden estar ausentes las nociones de espacio, tiempo y circunstancia a la hora de comprender el fenómeno y planificar intervenciones.

Destacado 3: Programa “Me Muevo Segura”

Ocho variables para evaluar estrategias de Prevención Situacional

El proyecto “Me Muevo Segura”, instanciado por la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, Colombia, con el apoyo de CAF y TUMI –Transformativa Urban Mobility Initiative– identificó ocho variables que han probado ser útiles para diseñar y evaluar estrategias de prevención situacional orientadas a la movilidad de las mujeres en entornos urbanos. Esas variables son:

- 1  El nivel de iluminación en un punto (tanto de farolas como de otras fuentes lumínicas),
- 2  La apertura del espacio (en cuántas direcciones se puede ver, “qué veo”),
- 3  La visibilidad (lo visible que se es para otras personas: “quién me ve desde ventanas, puertas o puestos ambulantes”),
- 4  Presencia de suficientes personas (número de las personas que ocupan el espacio),
- 5  Presencia de seguridad pública y privada,
- 6  Estado del camino o senderos, cercanía al transporte público,
- 7  Presencia mixta (composición según sexo de quienes se hallan en el lugar) y
- 8  La seguridad nocturna para las mujeres, en especial, en los desplazamientos que realizan por el espacio público y a través de diferentes modalidades de transporte.

Ejemplos de casos

Desde el año 2000, la prevención situacional (en su variante de Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental –o CPTED, según su sigla en inglés–) ha mostrado **casos** interesantes de aplicación en Chile, como la experiencia en la comuna de **Puente Alto** de Santiago (zona céntrica y asentamiento El Caleuche), en el marco de un proyecto entre Fundación Paz Ciudadana, el Municipio de Toronto y la Embajada de Canadá, con un fuerte liderazgo de la alcaldía local. Luego de un diagnóstico participativo que incluyó observación directa, mapas georreferenciados de conductas delictivas y encuestas comunitarias, se identificaron las áreas más vulnerables al delito y la violencia, desde la perspectiva del diseño urbano.

Sobre esa base, se efectuaron **modificaciones en el entorno físico**, incluyendo áreas verdes diseñadas por la comunidad, ensanchamiento de veredas, colocación de luminarias y de árboles para favorecer y orientar la circulación peatonal, rescatando cierta “sabiduría popular” sobre la experiencia vinculada con la sensación de seguridad personal. Los pormenores y fundamentos del proyecto, replicado luego en otras

comunidades, pueden consultarse en http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_03.pdf

Otra iniciativa fue la liderada por la Dirección de Prevención, Participación Comunitaria y Derechos Humanos de **Godoy Cruz**, en Mendoza (Argentina), que en 2016 organizó un concurso para crear y construir un sistema de **alerta comunitaria** bajo los criterios de solidaridad, uso sencillo, práctico, bajo costo y viabilidad para llegar a más ciudadanos y ciudadanas. De allí surgió el sistema actual, que combina una aplicación para teléfonos móviles con la instalación de centrales de alarma en zonas estratégicas de los barrios de la ciudad y sensores ambientales, que miden indicadores riesgosos para la salud (temperatura, calidad del aire, partículas en suspensión, etc.). Los materiales para instalar las alarmas son provistos por la municipalidad al costo, y los vecinos y las vecinas pueden adquirirlos en cuotas. Actualmente, más de diez mil hogares se encuentran interconectados al sistema de alerta comunitaria, y la metodología fue replicada en otros municipios. <https://www.godoycruz.gob.ar/participacion-ciudadana/sistema-alerta-comunitaria/>

Recursos adicionales

World Bank, *Espacios urbanos seguros: recomendaciones de diseño y gestión comunitaria para la obtención de espacios urbanos seguros*, primera edición. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) - Asociación Chilena de Municipalidades, 2003.

Disponible en <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/158261468744302905/espacios-urbanos-seguros-recomendaciones-de-diseño-y-gestión-comunitaria-para-la-obtención-de-espacios-urbanos-seguros-primera-edición>

CAF, *Por una América Latina más segura*.

Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Washington: CAF-Banco de desarrollo de América Latina, junio de 2014. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/688>

Imagen 1 - Sección peatonal de la Carrera 7.ª esquina Calle 13. Bogotá, Colombia (2016).
Fuente: Istockphoto by Getty images



Recomendaciones

En 2003, el Banco Mundial publicó una de las primeras sistematizaciones sobre el tema, con recomendaciones generales para implementar una adecuada estrategia de prevención situacional. Las principales son:

1. Iluminación las zonas iluminadas permiten una visión que facilita la vigilancia natural y favorecen la realización de actividades nocturnas que estimulan confianza entre vecinos y vecinas.

2. Amplitud las zonas peatonales amplias incrementan el control visual del entorno y aumentan el riesgo de cometer un delito.

3. Poda los árboles podados, con el follaje desde cierta altura, permiten un control visual entre el interior de los predios o inmuebles y la calle.

4. Visibilidad si se utilizan rejas o cercos vivos, es conveniente que dejen ver a través de ellos para favorecer la vigilancia natural de lo que ocurre dentro o fuera del inmueble.

5. Mantenimiento viviendas cuidadas, calles en buen estado, terrenos baldíos limpios, con vigilancia y accesos enrejados o con puertas bien mantenidas, generan percepción de seguridad.

6. Comercio la instalación de pequeños puestos comerciales en la vía pública, como kioscos de periódicos y flores, son puntos de reunión de vigilantes naturales.

7. Señalización la señalización en zonas abiertas o parques públicos que proporciona información al peatón colaboran con la sensación de seguridad.

8. Transitabilidad calles y veredas bien pavimentadas y cuidadas, que permitan un movimiento ágil y no entorpezcan la circulación peatonal o vehicular, disminuyen la posibilidad de un asalto en la vía pública.

9. Aprovechamiento el uso constante de espacios públicos o con acceso al público (parques, estadios, salas de conciertos, etc.) propicia la vigilancia natural.

Técnicas de la prevención situacional



- Aumentar guardianes informales (salir en grupo, llevar teléfono celular)
- Facilitar la vigilancia natural (mejorar la iluminación y hacer construcciones defendibles –con ventanas grandes, rejas que permiten visibilidad, etc.–)
- Reforzar la vigilancia formal (alarmas antirrobo, personal de seguridad)
- Reducir el anonimato (tarjetas de identidad de taxistas, uniformes)
- Identificar las pautas de desplazamiento de los usuarios del transporte público (apps)

- Control de accesos o salidas (accesos con tarjeta, control de equipajes, exigencia de ticket para salir, etc.)
- Dificultar la presencia de los transgresores de la ley (dispersar bares, cierre temporario de calles)
- Control de facilitadores (deshabilitar teléfonos robados, regular la venta de armas blancas)
- Entorpecimiento de objetivos (alarmas antirrobo, envolturas de equipaje)

- Ocultar o eliminar la identificación de potenciales víctimas (estacionamientos accesibles, radios extraíbles, uso de tarjetas de pago en lugar de efectivo)
- Identificar las propiedades (grabación de patente del vehículo en autopartes, marbetes en el ganado)
- Actuar contra mercados delictivos (control de vendedores ambulantes o de productos usados, regulación de venta online)
- Eliminar rastros u obstáculos que beneficien al delincuente (limpieza veloz de graffitis, montículos de velocidad)

- Evitar disputas (separación de aficionados en estadios, o en su acceso o salida; reducción de aglomeraciones en bares).
- Reducir la excitación emocional o el estrés (control de intercambio de pornografía infantil).
- Neutralizar la presión de agitadores sociales (campañas de concientización, dispersar alborotadores).
- Disuadir imitaciones (reparar rápidamente daños por vandalismo)

- Establecer reglas (contratos de alquiler con pautas estrictas por rubro, registros en hoteles)
- Fijar instrucciones (señalética –“No estacionar”, “Propiedad privada”, “Extinguir las fogatas antes de retirarse”–)
- Alertar la conciencia (campañas de concientización para el manejo prudente –velocidad, alcohol, desnaturalización de conductas violentas contra las mujeres, etc. –)
- Promover el cumplimiento (tachos de basura, espacios de estacionamiento para descarga de mercaderías)
- Controlar abuso de drogas, incluso el alcohol (alcoholímetros, cacheos)

La puesta en práctica de estas técnicas dependerá del contexto:

es fundamental que los mecanismos adecuados de abordaje escogidos sean específicos y concretos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D. B. Cornish y R. V. Clarke, “Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley’s critique of situational crime prevention”, en M. Smith y D.B Cornish (coords.), *Theory for Practice in Situational Crime Prevention - Crime Prevention Studies Vol. 16*. Monsey: Criminal Justice Press, 2003.

Me Muevo Segura (Bogotá, Colombia. 2016)

Con el apoyo de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y TUMI (Transformative Urban Mobility Initiative), la Secretaría Distrital de la Mujer llevó a cabo en Bogotá, Colombia, una iniciativa para conocer la situación de seguridad y movilidad de las mujeres en el espacio público urbano en horas de la noche, y los factores que inciden en ella. Con esa información, se buscó prevenir y reducir la violencia contra las mujeres mediante el diseño e implementación de intervenciones tácticas para mejorar diferentes aspectos que limitan su movilidad.

Para paliar la falta de sistematización del conocimiento popular de las zonas que suelen evitarse para disminuir el riesgo de ser víctima de delitos y violencias, la iniciativa recolectó imágenes en vías vehiculares (más de 16.000 kilómetros recorridos) y ciclorutas urbanas (más de 500 kilómetros transitados) de 19 localidades, con un dispositivo móvil especializado.

Los datos fueron utilizados para construir un índice de seguridad nocturna, a partir de las ocho variables que más influyen en la percepción de seguridad de las mujeres: el nivel de iluminación en un punto (tanto de farolas como de otras fuentes lumínicas), la apertura del espacio (en cuántas direcciones se puede ver, “qué veo”), la visibilidad (lo visible que se es para otras personas: “quién me ve desde ventanas, puertas o puestos ambulantes”), presencia de suficientes personas (número de las personas que ocupan el espacio), presencia de seguridad pública y privada, estado del camino o senderos, cercanía al transporte público, presencia mixta (composición según sexo de quienes se hallan en el lugar) y la seguridad nocturna para las mujeres.

Como complemento de los datos cuantitativos, se llevó a cabo una encuesta de percepción de seguridad a 14.311 mujeres en 47 paradores del Sistema de Transporte Urbano de Bogotá (SITP) y 46 estaciones de Transmilenio, incluyendo el nuevo TransmiCable, en las que se indagó sobre su percepción frente a las ocho variables.

El proyecto considera la experiencia cotidiana de las mujeres y niñas, y también la construcción y el estado del entorno como guía para el diseño e implementación de intervenciones urbanas que permitan mejorar la movilidad de las mujeres y su acceso a la ciudad. El índice de seguridad nocturna y cada una de las variables son datos públicos, abiertos y disponibles para la ciudadanía y para los entes públicos de la ciudad de Bogotá.

Más detalles sobre la iniciativa pueden encontrarse en:



(De arriba a abajo) Imagen 2 - Sección peatonal de la Carrera 7.ª esquina Calle 13. Bogotá, Colombia (2016). Imagen 3- Bogotá, Colombia- Mujeres trabajadoras cruzando puente peatonal Transmilenio. Bogotá (2015). Imagen 4 - Calle de La Candelaria, Centro histórico de la ciudad de Bogotá (2017) Imagen 5 - Mujer entrando a la estación Transmilenio en Autopista Norte, Bogotá – Colombia (2017). Fuente: Istockphoto by Getty images



Ciudades seguras, ciudades con futuro

Fichas de parámetros arquitectónicos y urbanísticos para la prevención situacional del delito

Es posible prevenir o controlar numerosos problemas de seguridad aplicando los criterios de seguridad al diseño urbano. Al respecto, las recomendaciones principales de especialistas son las siguientes:

- A** El planeamiento urbanístico y el diseño de construcciones y edificios pueden tener impactos, positivos y negativos, sobre la criminalidad y sobre el miedo a ser víctima de delitos y violencias.
- B** La vitalidad de las calles y los espacios públicos es crucial para la prevención de delitos y violencias, porque posibilita la autovigilancia. Si se incluyen más usos en cada zona (residencial, comercial, recreativo, administrativo, etc.), el control espontáneo será mayor, por la presencia de usuarios distintos en momentos diferentes.
- C** La seguridad y la percepción de seguridad aumentan cuando las personas sienten que los lugares les pertenecen y se identifican con ellos. Con esto en mira, debe tenerse especial cuidado en el diseño de sitios de paso (estaciones de transporte, pasajes peatonales, plazas, etc.).
- D** Deberían evitarse los espacios abandonados, sin vitalidad, indefinidos o aislados. Si son inevitables, deberían ser gestionados en términos de seguridad.
- E** Una red urbana continua mejora la orientación de las personas y su percepción de seguridad. Una buena visibilidad de los espacios peatonales y de los recorridos alrededor de los edificios y a través de las calles favorece la prevención y disminuye el temor al crimen.
- F** La vigilancia electrónica (videocámaras, etc.) no es una respuesta a la planificación insuficiente. Podría ser útil, únicamente, cuando forma parte de un plan de seguridad integral.
- G** Cualquier propuesta, para un nuevo proyecto o para la regeneración de un barrio, debería tener en cuenta las redes sociales existentes, creadas por las escuelas, asociaciones, actividades deportivas y lugares de encuentro informal (bares, plazoletas, parques infantiles, etc.). Debería fomentarse el sentido de vecindad, respetarse los equilibrios sociales conseguidos y alentarse a los que están en camino de concretarse.
- H** Los proyectos deberían respetar las necesidades de la población local y el impacto físico y social de los cambios. Además, deberían considerar no solo los problemas de criminalidad (existentes o previsibles del área, sino también los de las zonas circundantes.
- I** En términos de seguridad, cada medida debe tener en cuenta a la población más vulnerable. La situación de las mujeres frente a delitos, violencias, percepción de seguridad y temor de género debería ser atendida con prioridad.
- J** Los servicios de vigilancia deberían tenerse en cuenta desde las primeras fases del proyecto urbanístico.
- K** Debería darse acceso a especialistas en la materia lo antes posible.

Elaboración propia sobre la base de O. Newman, *Creating Defensible Spaces*, Washington: U. S. Department of Housing, 1996; Politécnico de Milano, et. ál., *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros - Manual*, Milán: DiAP, 2007; European Committee for Standardization, *Prevention of crime - Urban planning and building design*, Technical Report 14383-2, Bruselas: CEN, 2007, y World Bank, "Espacios urbanos seguros", Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) – Asociación Chilena de Municipalidades, 2003.

Ficha **1** Zonas comerciales, administrativas y peatonales



Es importante saber que...

Algunos sectores estratégicos para la vida de la ciudad necesitan vigilancia constante para favorecer un tránsito seguro. Las áreas comerciales, administrativas y peatonales están entre ellas. A través de la autorización, organización y fomento de ciertas actividades, se puede potenciar el control espontáneo. Los municipios y alcaldías, a través de la regulación de horarios y de usos permitidos y prohibidos del territorio, determina, de un modo implícito, el ritmo ciudadano. La heterogeneidad de rubros en la misma zona (por ejemplo, oficinas, tiendas, supermercados y establecimientos educativos, por una parte, y, por la otra, cines, restaurantes, bares y hoteles) favorece una mayor cobertura temporal de los espacios. Y a mayor cobertura temporal, mejor será el control espontáneo.

Por otra parte, debería atenderse a la sensación de seguridad de los transeúntes. La ubicación, las dimensiones y las formas de los edificios públicos y privados tienen que favorecer movimientos peatonales seguros. Las vitrinas y escaparates de las tiendas, así como sus carteles y marquesinas, se convierten en una herramienta de control hacia la acera. La ubicación estratégica del mobiliario urbano y de puestos de venta pueden colaborar con ese objetivo.

Se recomienda:

- A** Prever un trazado claro (y no confiar solamente en la señalética);
- B** Permitir la visibilidad desde los edificios cercanos, incluso desde sus plantas altas (con balcones transparentes y ventanas amplias);
- C** Promover que las tiendas y supermercados presenten vitrinas y escaparates transparentes, sin obstáculos o la cobertura de estantes, cartelería opaca u otras barreras visuales;
- D** Donde no es posible garantizar una visibilidad directa, utilizar implementos de visibilidad indirecta (espejos de seguridad, paneles reflectantes, etc.);

- E** Garantizar una buena iluminación y evitar pasajes oscuros y sin salida;
- F** Procurar que las entradas de los edificios estén iluminadas y sean bien visibles desde los espacios circundantes, sin retiros ni recovecos;
- G** Evitar galerías, pasos bajo nivel y puentes peatonales (si son inevitables, deberían ser lo más amplios posible y con presencia de puestos de venta, laterales transparentes si correspondiere e iluminación adecuada);
- H** Desalentar la fragmentación de flujos de traslado (por ejemplo, separando de manera inconveniente el acceso principal del de servicio de edificios o comercios).



Es importante saber que...

El mobiliario urbano y la iluminación pueden colaborar en la prevención de situaciones violentas o delictivas. Sin embargo, su sola incorporación al espacio público no es suficiente. Con su utilización, debería atraerse a las personas en su función de vigilantes naturales y propender a que vean y sean vistas. El mobiliario urbano mal instalado, que entorpece la circulación o ahuyenta a transeúntes, así como la iluminación deficiente (en cantidad o calidad: no basta con un alto nivel de luminosidad), favorecen los problemas de inseguridad. Las personas se sienten más seguras si pueden caminar sin interrupciones forzadas y son capaces de ver fácilmente a quienes encuentran por la calle.

Lo mismo sucede cuando, como complemento del mobiliario urbano, se emplea vegetación. Canteros, flores y árboles pueden servir de aliciente para que los transeúntes disfruten de pasar por ciertos lugares públicos. Pero deberían analizarse sus implicancias en la seguridad de las personas.

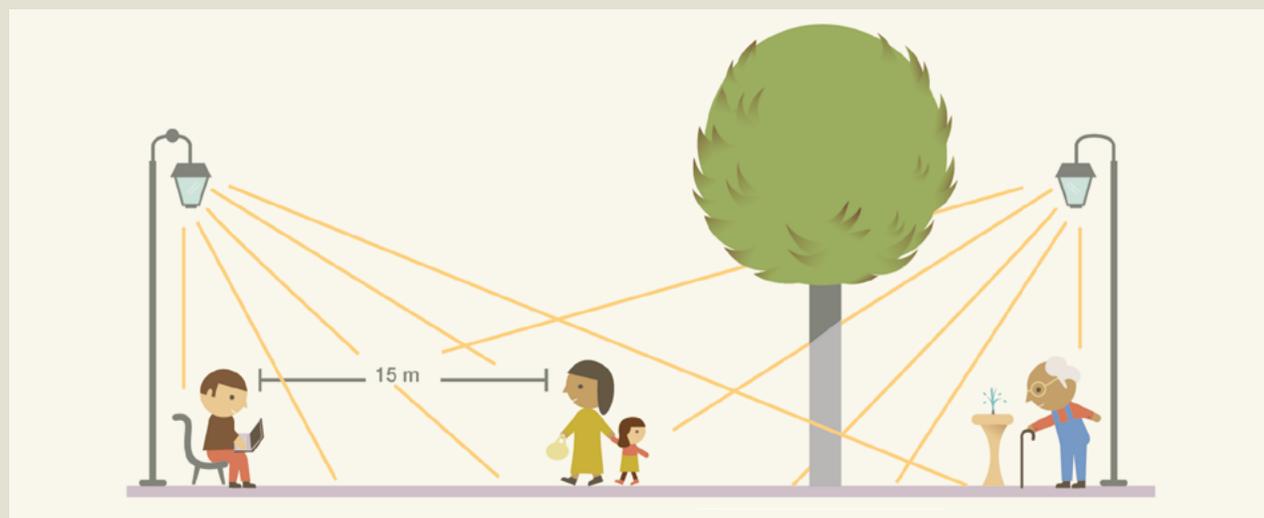
En adición a esto, las personas se sienten más a gusto en espacios públicos diseñados a escala humana. Esto se debe a que la relación entre la escala y el uso de los espacios influye en el sentido de pertenencia y territorialidad. En áreas amplias, estos sentimientos se diluyen y la sensación de inseguridad puede aumentar. Además, una apropiación menor de los lugares motiva menos su protección colectiva y provoca su deterioro acelerado. El diseño y el uso correcto de mobiliario urbano, la vegetación y la iluminación dan una sensación de orden y de cuidado, invitan a permanecer en el espacio y posibilitan el control espontáneo de los lugares comunes.



Elaboración propia sobre la base de O. Newman, *Creating Defensible Spaces*, Washington: U. S. Department of Housing, 1996; Politécnico de Milano, et. ál., *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros - Manual*, Milán: DiAP, 2007; European Committee for Standardization, *Prevention of crime - Urban planning and building design*, Technical Report 14383-2, Bruselas: CEN, 2007, y World Bank, "Espacios urbanos seguros", Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) – Asociación Chilena de Municipalidades, 2003.

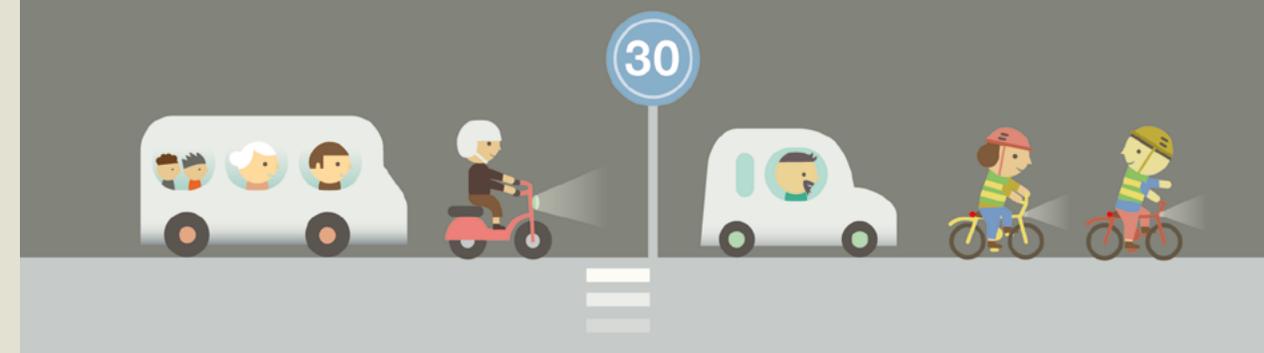
Se recomienda:

- A** Ordenar el mobiliario urbano de modo que no obstaculice los recorridos peatonales.
- B** Ubicar bancos cerca de iluminación y basureros: formar pequeñas áreas de descanso que inviten a la permanencia y la consecuente vigilancia natural.
- C** Distribuir luminarias de acuerdo al uso del espacio y de tal forma que proporcionen iluminación homogénea, evitando bolsones de oscuridad.
- D** Iluminar más las aceras que las calles, aunque evitando el uso de lámparas de alta intensidad que puedan deslumbrar a transeúntes o generar zonas de sombra.
- E** Diseñar iluminación a escala de las personas que transitan por el lugar, desde lo funcional y desde lo estético.
- F** Aprovechar, como complemento, las luces de las vitrinas y los letreros de los comercios y las luminarias de las viviendas privadas.
- G** Procurar que la vegetación posea un alto grado de permeabilidad, y que su mantenimiento y poda sean adecuados, de modo que no reduzca la visibilidad, no obstruya el control espontáneo, no ofrezca resguardo a eventuales agresores ni cree trampas.



Elaboración propia sobre la base de O. Newman, *Creating Defensible Spaces*, Washington: U. S. Department of Housing, 1996; Politécnico de Milano, et. ál., *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros - Manual*, Milán: DiAP, 2007; European Committee for Standardization, *Prevention of crime - Urban planning and building design*, Technical Report 14383-2, Bruselas: CEN, 2007, y World Bank, "Espacios urbanos seguros", Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) – Asociación Chilena de Municipalidades, 2003.

Ficha 3 Plazas, parques y otros espacios abiertos



Es importante saber que...

Plazoletas, plazas y parques difieren en tamaño, pero comparten ciertas funcionalidades y varias dificultades vinculadas con la seguridad. La escasez de transeúntes, sobre todo en horarios nocturnos, dificulta una vigilancia natural constante. Suelen tener zonas de difícil acceso visual desde el perímetro, por densidad de la vegetación o falta de iluminación adecuada, que no permiten que las personas vean o sean vistas. Lugares que durante el día son centros de esparcimiento y distensión, se convierten en núcleos de temor al caer el sol. Esto puede ser morigerado por los gobiernos locales con algunas medidas simples.

Por otra parte, no deberían crearse espacios abiertos que favorecieran la apropiación por grupos determinados, o quedaran a merced de nadie. Los predios vacíos, enormes, con un solo uso (estacionamiento, o paseo, o circulación, etc.) o con acceso limitado deberían considerarse muy bien, con criterios preventivos, antes de implementarse.

Se recomienda:

- A** Determinar "rutas seguras" con señalética, iluminación e indicaciones que permitan transitar por el interior de los espacios abiertos con seguridad;
- B** Distribuir el mobiliario urbano de manera que fomente la presencia y permanencia de personas, incorporando, además, fuentes, bebederos y puestos de venta;
- C** Mantener y podar la vegetación para que no bloquee los campos visuales;
- D** Favorecer las actividades lúdicas, deportivas y culturales en horarios nocturnos, con predios acomodados para esos fines e iluminación apropiada, que incentiven la concurrencia de personas en horarios inhabituales.



Elaboración propia sobre la base de O. Newman, *Creating Defensible Spaces*, Washington: U. S. Department of Housing, 1996; Politécnico de Milano, et. ál., *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros - Manual*, Milán: DiAP, 2007; European Committee for Standardization, *Prevention of crime - Urban planning and building design*, Technical Report 14383-2, Bruselas: CEN, 2007, y World Bank, “Espacios urbanos seguros”, Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) – Asociación Chilena de Municipalidades, 2003.



Es importante saber que...

Las viviendas particulares no suelen contar con un diseño preventivo respecto de hechos de inseguridad. Se asume que se está reforzando la seguridad de las casas con murallas, rejas y alarmas, que pueden incluso ser contraproducentes. Los gobiernos locales, a través de sus departamentos de obras privadas y ejerciendo su capacidad de control, pueden recomendar, instar y promover el uso de un diseño que incluya elementos arquitectónicos y ambientales adecuados. Así, si autores potenciales de delitos se perciben vigilados desde el interior, y aprecian que las viviendas y su área circundante puede visualizarse desde el exterior, su actividad ilícita será menos sencilla y el riesgo de detección y captura, mayor.

Se recomienda:

- A** Iluminar adecuadamente los accesos, con circulaciones identificables con claridad;
- B** Asegurar que exista relación visual entre el interior y el exterior de las viviendas, con muros bajos (1 metro o menos de altura), cercos vivos o rejas con permeabilidad visual;
- C** Lograr que no haya vegetación que impida ejercer un control visual, y los árboles estén podados a más de 2,20 metros para promover la vigilancia natural;
- D** Mantener el orden y la limpieza, e incorporar elementos de decoración que indiquen que la vivienda está habitada de manera activa.



Elaboración propia sobre la base de O. Newman, *Creating Defensible Spaces*, Washington: U. S. Department of Housing, 1996; Politécnico de Milano, et. ál., *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros - Manual*, Milán: DiAP, 2007; European Committee for Standardization, *Prevention of crime - Urban planning and building design*, Technical Report 14383-2, Bruselas: CEN, 2007, y World Bank, "Espacios urbanos seguros", Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) – Asociación Chilena de Municipalidades, 2003.

Ficha **5** Zonas comerciales, administrativas y peatonales



Es importante saber que...

Un sistema de transporte y tránsito bien diseñado posibilita mejorar la percepción de seguridad de las personas y favorece la vigilancia natural. El paso de trenes urbanos y autobuses garantiza una visión dinámica hacia la calle, que supone una fuerte disuasión para quien pretende delinquir. Pasajeros y, en especial, pasajeras que viajen con tranquilidad tendrán una calidad de vida mucho mejor, considerando que, en las ciudades modernas, parte de sus días laborales transcurren durante los viajes hacia y desde sus trabajos. Esto incluye las paradas o estaciones, los vehículos públicos y privados, el diseño de rutas y recorridos, las calles y las aceras. No debe descuidarse, por supuesto, la seguridad peatonal.

Se recomienda:

- A** Unir los flujos de tránsito: automóviles, bicicletas, buses, motocicletas y peatones, en conjunto, aumentan el control espontáneo.
- B** Ubicar las entradas a los aparcamientos, las estaciones de metro y las paradas de los autobuses en lugares bien visibles, iluminados y señalizados.
- C** Situar las paradas del transporte público en ambas direcciones una en frente de la otra, y cerca de tiendas o entradas de viviendas.
- D** Construir refugios y marquesinas con materiales transparentes, para facilitar el control visual.
- E** Procurar que el diseño de los vehículos de transporte público facilite la visibilidad desde y hacia la calle, con ventanas e iluminación adecuadas.
- F** Diseñar los recorridos de los transportes públicos considerando también la necesidad de aumentar el control en algunas calles (como en barrios alejados de zonas comerciales o en el interior de los parques).



Ficha 6 Viviendas sociales

Es importante saber que...

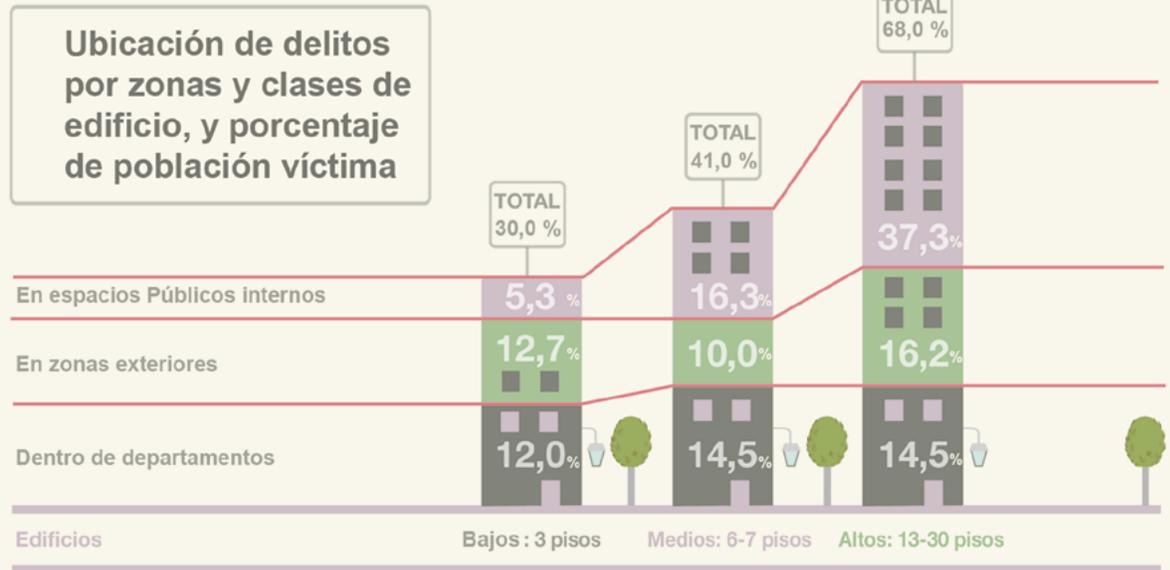
Así como las características sociodemográficas de sus habitantes, el tamaño de un complejo de viviendas sociales influye en las dificultades para mantener una convivencia pacífica. Se ha visto que también tiene influencia la altura de los edificios que se construyan y el número de unidades que comparten un mismo acceso. En otras palabras, la forma física de las construcciones podría influir en el aumento o la reducción de delitos y violencias, y de la magnitud del temor al crimen, en su interior y su entorno. E, incluso, podría compensar el efecto de muchos de los problemas creados por las variables sociales o una alta concentración de personas. Considerando que, en su mayor parte, quienes habitan las viviendas sociales presentan cierta homogeneidad sociodemográfica, la posibilidad de modificar las características físicas de los edificios gana mucha importancia para mejorar la situación securitaria, tanto objetiva como subjetiva.

Se recomienda:

- A** Preferir edificios más bajos a los más elevados, y espacios compartidos por menos residentes que por más, para favorecer acuerdos básicos de convivencia.
- B** Priorizar los mini-barrios (tres a seis calles, con un único acceso común, para reducir el tránsito interno antes que los grandes complejos habitacionales).
- C** Asignar viviendas sociales en edificios a personas adultas mayores que pueden valerse por sí mismas con exclusividad, antes que a familias jóvenes o monoparentales.
- D** Posibilitar que quienes ocupan las viviendas sean, o estén en camino de ser (a través de créditos blandos creados a esos fines, por ejemplo), sus propietarios y propietarias, para estimular el sentimiento de pertenencia y el cuidado de los espacios públicos.

Elaboración propia sobre la base de O. Newman, *Creating Defensible Spaces*, Washington: U. S. Department of Housing, 1996; Politécnico de Milano, et. ál., *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros - Manual*, Milán: DiAP, 2007; European Committee for Standardization, *Prevention of crime - Urban planning and building design*, Technical Report 14383-2, Bruselas: CEN, 2007, y World Bank, "Espacios urbanos seguros", Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) – Asociación Chilena de Municipalidades, 2003.

- E** Fomentar un alto nivel de participación ciudadana. Establecimientos educativos, clubes deportivos y centros de salud pueden ser de gran ayuda, incluso alojando las reuniones preparatorias.
- F** Tener especial consideración –desde la perspectiva de prevención de delitos y violencias, en especial la de género– a la situación de mujeres solas, o a cargo de familias monoparentales.



El gráfico muestra la proporción de personas que han sido víctimas de delitos, según el tipo de edificio en el que sucedió, y lugar de comisión del delito.

1.2 Recuperación de espacios públicos

Diversos estudios han demostrado que la **recuperación de espacios públicos** en estado de deterioro o abandono resulta central a la hora de **prevenir** hechos violentos o delictivos. Sea porque el buen mantenimiento de los espacios urbanos incide en la reducción de oportunidades para cometer delitos e incivildades en la vía pública, sea porque su restablecimiento los haga más funcionales y permita su

apropiación por parte de la ciudadanía, lo cierto es que estas acciones favorecen la convivencia pacífica. En las ciudades modernas, agobiadas por las congestiones de transporte y la polución, contar con espacios públicos sustentables y seguros es una forma de **garantizar el disfrute de la ciudad de sus habitantes y de transformar espacios peligrosos en oportunidades de desarrollo.**

Elaboración propia sobre la base de O. Newman, *Creating Defensible Spaces*, Washington: U. S. Department of Housing, 1996; Politécnico de Milano, et. ál., *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros - Manual*, Milán: DiAP, 2007; European Committee for Standardization, *Prevention of crime - Urban planning and building design*, Technical Report 14383-2, Bruselas: CEN, 2007, y World Bank, "Espacios urbanos seguros", Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) – Asociación Chilena de Municipalidades, 2003.

Introducción al tema

Dado que el ambiente influye sobre las conductas de los y las habitantes de una comunidad, la modificación del entorno y la reparación de espacios abandonados y deteriorados es una forma de prevenir hechos delictivos y violentos.

Por ello, al invertir recursos materiales e intelectuales en el planeamiento del desarrollo urbano, se modifican realidades sociales. De este modo, se favorecen la inclusión y el diálogo comunitario y también, potencialmente, la disminución de la crispación y el enfrentamiento. Pero, en particular, en el proceso de identificación de espacios a intervenir deberán tenerse en cuenta ciertas consideraciones.

Las calles, aceras, parques y plazas son espacios donde las personas se movilizan y trasladan diariamente, y donde ejercitan su ciudadanía.

En primer lugar, también en este caso debe valorarse a la **información** delictual actualizada de la ciudad como insumo previo a la toma de decisiones. La de-

terminación de zonas calientes y tipos de delitos urbanos es el primer paso para comenzar la **administración de los recursos** en materia de recuperación de espacios. No basta con hallar espacios pasibles de recuperación puesto que, si no se encuentra entre los sitios más conflictivos por razones presuntamente atribuibles a su estado de mantenimiento, no debería incluirse entre las **prioridades** de recuperación y acondicionamiento.

Esta perspectiva se extiende al **mejoramiento urbano** que, desde una visión amplia, incluye tanto a los espacios de circulación, señalización de calles y lugares centrales, hasta mobiliario, edificios públicos, transporte, espacios verdes y luminarias, y otras medidas complementarias. En especial, aquellas acciones de prevención del delito y las incivildades, como el despliegue de recorridos policiales orientadas y la implementación de tecnologías en el cuidado de los espacios públicos. Y, fundamentalmente, abarca y contiene a la **participación comunitaria** como eje de recuperación de todo espacio.

Recuadro 4. Participación comunitaria para la prevención del delito

La apertura de instancias de **diálogo con la ciudadanía** en el desarrollo de proyectos de recuperación del espacio público es ineludible. Para que la apropiación del lugar tenga implicaciones preventivas sobre posibles disputas territoriales, que podrían ser origen de acciones delictivas, la recuperación no solo se debe reducir al acondicionamiento de fachadas, plazas y veredas. La instancia comunitaria es clave para comprender necesidades y procesos históricos de cada lugar, que dotarán de sentido a la iniciativa.

La preservación del espacio público compromete no solo al mejoramiento y el diseño desde el sector público o la participación del sector privado, sino también al **compromiso ciudadano en el mantenimiento y cuidado de propiedades privadas**. En este sentido, resulta clave al momento de contar con ciudades urbanísticamente sustentables el diseño de estrategias locales tanto de diálogo y consulta como de inspección y de control. Es decir, que resulta necesario contar con regulaciones que permitan a los y las gobernantes premiar el cuidado y preservación de bienes que afectan a la esfera

pública, y castigar su falta, con independencia de su titularidad.

Esta concepción amplia de la recuperación de los espacios públicos comprende, también, la **interconectividad** entre los sitios diversos de las ciudades. El transporte público accesible y sustentable colabora en la apreciación del territorio y lo revitaliza. Una ciudad interconectada con sistemas de transporte diseñados para favorecer la integración territorial fomenta la cohesión social, la sensación de reconocimiento de la población y la apropiación simbólica de los espacios.

“La bicicleta ha hecho más para emancipar a las mujeres que nada en el mundo. Me levanto y me regocijo cada vez que veo a una mujer paseando sobre ruedas. Da a la mujer una sensación de libertad e independencia. (...) El momento en que se monta sabe que no se la puede herir a menos que se baje de la bicicleta”.

Susan B. Anthony, escritora sufragista, 1986.

Recuadro 5. La bicicleta como transporte seguro para las mujeres

El origen de la bicicleta está fuertemente asociado con la emancipación de las mujeres e incluso el acceso al derecho al sufragio a fines del siglo XIX y principios del XX. En el estudio de CAF “Ella se Mueve Segura” se identificó a la bicicleta como una herramienta de seguridad e independencia, una alternativa al transporte público que, en momentos de necesidad, se usa “para escapar”.

Debe tenerse presente, además, que las vivencias de los y las habitantes en sus vínculos con los territorios no son iguales: varían de acuerdo con su género, su edad y otras circunstancias personales. En particular, es muy relevante que los gobiernos locales comiencen a entender al diseño y el mejoramiento urbano desde una **perspectiva de género**. Es sabido que las mujeres y las niñas, a lo ancho del mundo, experimentan un uso del espacio público mucho más limitado y riesgoso que los varones.

Permanecer y desplazarse por la ciudad implica, para las mujeres y las niñas, un continuo de modificaciones de trayectos, limitaciones horarias, avisos a familiares y amigas al salir y llegar de un lugar; en síntesis, un ejercicio de la ciudadanía muy problemático y poco problematizado. Una vez más, la producción de información para conocer los impactos de desigualdades determinará qué medidas adoptar para hacer de las calles un lugar más seguro para todos y todas.

Ejemplos de casos

En la **Alcaldía de Iztapalapa** de la Ciudad de **México** se llevó a cabo la recuperación y revaloración del Pueblo de Culhuacán. El “Proyecto Integral para la Rehabilitación Socioambiental y Conservación de la Biodiversidad en el Área Natural Protegida Cerro de la Estrella” se orientó a mejorar los espacios de circulación y desplazamiento en el barrio próximo al Cerro de la Estrella. Se despejaron espacios, que fueron embellecidos a través de jardinería, mobiliario y mejoramiento de las luminarias. Entre los fundamentos del proyecto, se menciona el objetivo de prevenir el delito a través de la recuperación del espacio público. Sus detalles están disponibles en <http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/boletines/?bol=1118>

Desde la idea de que el diálogo comunitario es un vehículo para transmitir los parámetros de convivencia desde y hacia las nuevas generaciones, existen proyectos vinculados con la recuperación de espacios que se destacan por su simpleza y eficacia. Así, por ejemplo, la perspectiva negativa que solía tenerse sobre los grafitis en la vía pública, que eran considerados perjudiciales para el entorno, desmerecía la oportunidad que implicaba su encauzamiento para llegar a jóvenes en situación de riesgo a través del arte urbano.

El proyecto del barrio **La Pitana**, en **Santiago de Chile**, se propuso restablecer la estética y limpie-

za de ciertos espacios públicos a través de la realización de 30 murales de grafiti en muros públicos o con autorización de sus propietarios, a cargo de niños, niñas y adolescentes. El proyecto se enmarcó en el programa “Juntos más Seguros” de la Subse-

cretaría de Prevención del Delito de Chile, y se replicó en otras zonas de la ciudad. Sus detalles pueden conocerse en <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2017/04/10/jovenes-de-la-pintana-recuperan-espacios-publicos-a-traves-del-graffiti/>

Recomendaciones

En materia de recuperación de espacios públicos es indispensable:

1. Realizar un **relevamiento** de la información delictual disponible, determinando las zonas calientes y tipos delictuales, contextualizados de acuerdo con el género, la condición la edad y otras variables poblacionales, y contrastarlo con los sectores de circulación pública.

2. Generar instancias de diálogo con la comunidad para la presentación de proyectos de modificación y mejoramiento del tejido urbano que involucre a todos los actores relevantes. Esto incluye iniciativas del tipo “presupuesto participativo” dirigidas a la recuperación de espacios públicos, siendo las propias personas que habitan la zona las que propongan ideas; y también participación del sector privado y la academia, que en muchas ocasiones cuenta con saberes técnicos que pueden agregar valor.

3. Propiciar los centros de juventud y arte comunitario, y orientar parte de sus actividades a la recuperación y apropiación de espacios públicos.

4. Promover el uso, en sendas específicas, de medios de transporte sustentables como bicicletas y monopatines comunitarios.

5. Asegurar en el mantenimiento de los edificios públicos y privados la conservación de fachadas históricas y la información y señalización disponible para conocer el origen del lugar.

Recursos adicionales

CESC, Programa de Recuperación de Espacios Públicos Participativa (REPP). Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile - Banco Interamericano de Desarrollo - Open Society, 2014. Disponible en http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/30_recuperacion_de_espacios_publicos.pdf

CAF, Ella se mueve segura. Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina y FIA Foundation, 2018. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1405>

Etapas de un diseño de intervención para la recuperación de espacios públicos



Dentro de un proceso de recuperación de espacios públicos se recomienda incorporar, como ejes transversales dos dimensiones:

- 1 La perspectiva de género, mediante la sensibilización y acciones afirmativas dirigidas a favorecer comunidades más igualitarias. Entre estas podemos mencionar la promoción de la paridad en la participación (que la mitad del número de concurrentes a cada asamblea o espacio de escucha esté constituida por mujeres y diversidades sexuales) y que se evalúen los impactos que sobre éstas tienen las propuestas que se acuerden.
- 1 Los espacios verdes, tanto en la inversión en el mejoramiento ambiental de parques y reforestación de la ciudad, como en la implementación de huertas comunitarias y actividades al aire libre.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CESC, “Programa de Recuperación de Espacios Públicos Participativa (REPP)”

Proyecto Quito Seguro (Quito, Ecuador. 2016)

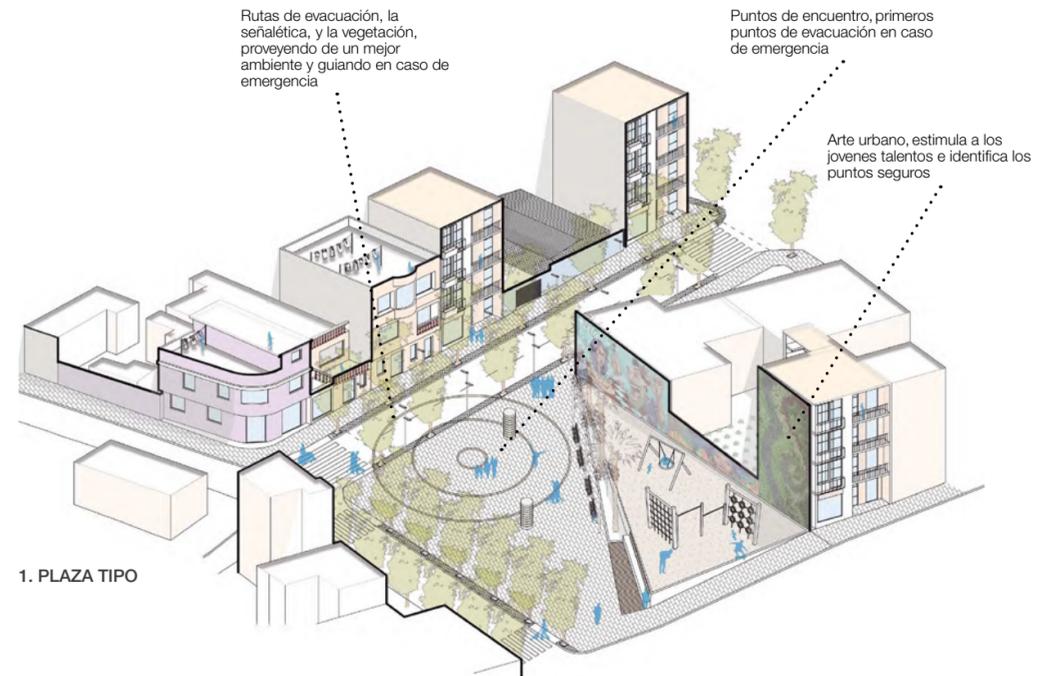
Barrios resilientes como estrategia de desarrollo sostenible para ciudades latinoamericanas.

El terremoto de 2016 en Ecuador generó debate sobre la capacidad resiliente de las ciudades del país. En Quito, el 60% de las edificaciones son informales y las habitan, con riesgo para sus vidas, 1,4 millones de personas. En caso de desastre, la reconstrucción supondría 10 mil millones de dólares. Estas cifras escalan a 3,8 millones de viviendas informales en Ecuador y 13 millones de personas en riesgo. No hay una estrategia de gestión de riesgos integral ni una cultura preventiva frente a amenazas.

Un proyecto presentado por URLO Studio y el arquitecto Diego Salazar obtuvo el segundo puesto en la Quinta edición del Concurso de Desarrollo Urbano de CAF (2018). La selección se motivó en su mirada integral de intervención a escala barrial, en la cual la resiliencia es un catalizador para invertir en el mejoramiento del espacio público y fomentar la participación ciudadana, con el logro de beneficios múltiples con una sola inversión en infraestructura. Además, el jurado consideró que la propuesta combina dos condiciones importantes: la integración de territorios informales y la necesidad de un territorio más resiliente ante desastres. Se concluye en una readecuación del espacio público como lugar seguro en situación de emergencia, pero también un espacio en términos de convivencia y de gran calidad para el despliegue de la vida cotidiana.

En el marco del proyecto se crean ocho centralidades barriales dentro del Barrio La Roldós, a modo de proyecto piloto replicable en otros barrios de Quito. Dentro de esas centralidades, se espera conseguir un reforzamiento estructural de las viviendas existentes y la construcción de viviendas sociales, la regeneración de vías y nuevos accesos, la creación de espacios públicos y de equipamientos, y de puntos de encuentro y refugio. El protagonista de estas intervenciones es el nuevo espacio público ganado. Se propone la recuperación de espacios en desuso y zonas sub aprovechadas, para ubicar allí actividades de uso intensivo que posibilitan a los vecinos "tener los ojos en la calle", dinamizar el desarrollo socioeconómico y mejorar la paz ciudadana.

Más detalles sobre el concurso y el proyecto pueden consultarse en:



1. PLAZA TIPO

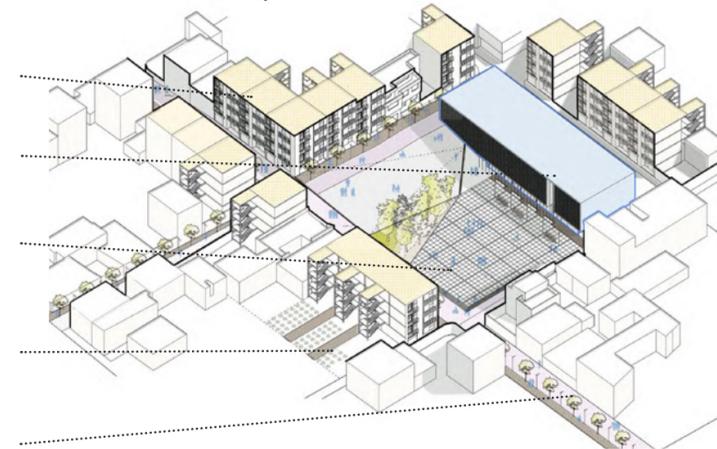
Nuevas viviendas:
Antes lotes vacíos
Se convierten en viviendas para gente del barrio, fomentan comercio

Equipamiento:
Antes escasos y mal distribuidos
Se propone distribución uniforme de manera que se dote a todo el barrio de servicios equitativamente

Plaza central de supermanzana:
Antes cancha mal tenida
Se convierte en espacio público accesible y rodeado de uso mixto, un espacio para interacción social y económica

Patios interiores de manzana:
Antes espacios infrautilizados
Se convierten en zonas de producción de alimentos/huertos urbanos

Vías secundarias:
Ejes comerciales peatonales a escala barrial
Vías seguras de evacuación que llevan a las principales



2. PUNTO DE ENCUENTRO

Imágenes de dos de las ocho centralidades proyectadas para la propuesta QUITO SEGURO (2018).

Fuente: URLO Estudio de Arquitectura y Arquitecto Diego Salazar

Los espacios públicos recuperados en este barrio históricamente desatendido reconocen las necesidades de las personas y favorecen la identidad barrial reduciendo el vandalismo, estimulan la actividad económica local del entorno, disminuyen la percepción de inseguridad, revalorizan las propiedades y pueden ser utilizados como espacios seguros de referencia en caso de emergencia por desastres naturales. En las imágenes podemos observar cómo los distintos elementos urbanos colocados en los espacios públicos intervenidos se organizan de manera fluida permitiendo la visibilidad, el flujo libre de los vecinos y demás usuarios.



PLAZA TIPO antes de la intervención



PLAZA TIPO tras la intervención
(en el día a día sirve de equipamiento y espacio público)



PLAZA TIPO tras la intervención
(en una situación de emergencia)



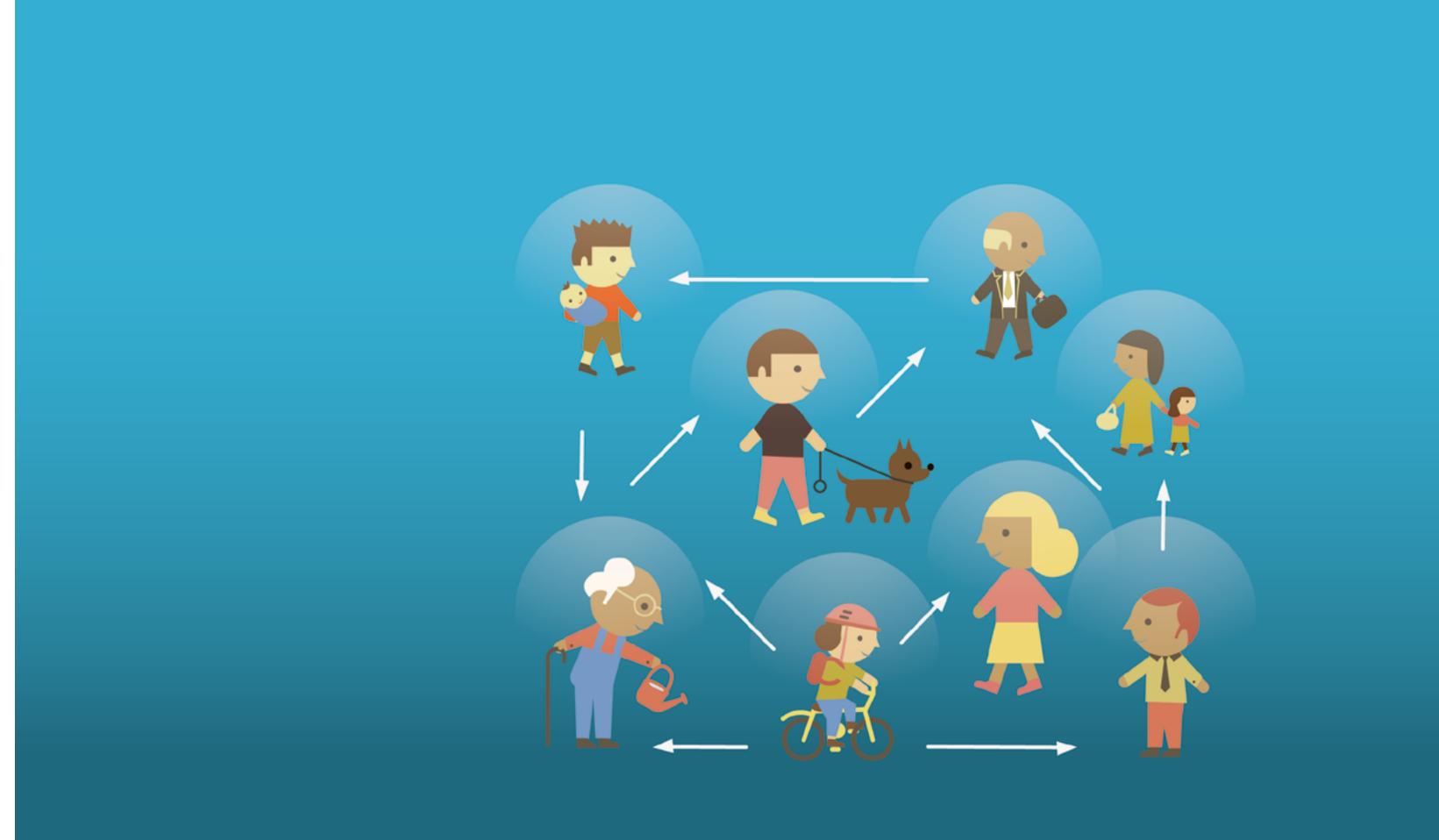
PUNTO DE ENCUENTRO antes de la intervención



PUNTO DE ENCUENTRO tras la intervención
(en una situación de emergencia)



PUNTO DE ENCUENTRO tras la intervención
(en el día a día sirven de espacio público)



1.3 Reconstrucción del tejido social

Fomentar las interrelaciones entre las personas que habitan un vecindario contribuye a la construcción de ciudades más inclusivas, con mejores mecanismos para la resolución pacífica de los conflictos y recursos participativos para la gestión de la seguridad. Las políticas de prevención que apelan a la **reconstrucción del tejido social** se contraponen a las acciones de “mano dura”, que apelan al endurecimiento de castigos, a la mayor

presencia policial y a la exclusión (la segregación, el encarcelamiento) como respuestas a las violencias, los delitos y el temor al crimen. Eludir esta visión sesgada conduce a poner el foco en las causas de la problemática: las desigualdades y las rupturas de los lazos comunitarios. La **prevención comunitaria** viene, así, a ocupar un espacio crucial en la batería de estrategias para el abordaje provechoso de la seguridad ciudadana.

Introducción al tema

Las políticas y acciones dirigidas a la recomposición de vínculos comunitarios son fundamentales en materia de prevención del delito, aún más allá de su conexión directa con las vías de construcción de convivencias pacíficas. Como se expresó, no es casual distinguirlas de las iniciativas identificadas con la “mano dura”, cuyo eje pasa por el castigo más severo, incluso desde las instancias iniciales (preventivas) del juzgamiento de un delito. Pensar las estrategias desde una perspectiva de reconstrucción implica reconocer que cada fenómeno delictual o violento encuentra sus orígenes en escenarios que el Estado podría modificar mediante otras herramientas además del castigo, para impedir su consecución o reducir sus daños. De otra forma, se potencian las respuestas violentas que fragmentan los vínculos sociales y aíslan, estigmatizan y señalan, sin resolver las cuestiones de fondo, las causas, los factores determinantes de las disputas y conflictos.

Las políticas de reconstrucción social tienen injerencias diversas, y los motivos para implementarlas exceden a los meros fundamentos humanitarios: su aplicación es central para la **prevención comunitaria del delito**, en sus diversas modalidades. Se apela al compromiso de la comunidad para mejorar la relación con las fuerzas de seguridad y su evaluación, el diseño y la implementación de estrategias de seguridad locales y el mejoramiento de la sensación de inseguridad. Algunas de estas iniciativas son propiciadas por el Estado y otras son exigidas desde la ciudadanía, pero en todas se aspira a restablecer la **confianza** en las instituciones y sus representantes y a conseguir el involucramiento activo de la sociedad sin poner en cuestión ni disputar el pactado monopolio estatal del ejercicio de la violencia, en un ejercicio cabal de la democracia.

En particular, y más allá del rol de la comunidad en los diagnósticos participativos y en instancias de prevención situacional-ambiental, las acciones de integración comunitaria que se dirigen a reconstruir el tejido social se apoyan en la **prevención social** de los delitos y las violencias. Se busca incidir sobre los mecanismos de desintegración económica, cultural y social que explican, en una buena medida, muchas de las aristas de la inseguridad. La participación de la ciudadanía permite conocer y atender sus necesidades específicas, y evita la imposición de soluciones prefabricadas.

Las **estrategias** dirigidas a sostener infancias libres de violencia, las de uso de tiempo libre e, inclusive, las que promueven el desarme, han probado ser mucho más efectivas que las políticas que incentivan el castigo de las personas, aun de niños, niñas y adolescentes, para la prevención del crimen. La **selección** cuidadosa de los sectores con los cuales trabajar es crucial, y no puede ser azarosa.

Así, deben diferenciarse los fenómenos que se pretenden abordar y las estrategias a entablar en consecuencia. Por ejemplo, no son iguales las acciones dirigidas a la recuperación de grupos de riesgo, como jóvenes de sectores vulnerables reclutados para cometer delitos (robos, microtráfico de drogas, etc.), y aquellas necesarias para prevenir la violencia por razón de género o la victimización en el transporte público. El **diagnóstico** y la **planificación** son claves para abordar las complejidades de cada problemática.

Recuadro 6. Prevención del delito a través de políticas sociales

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha recomendado fortalecer las políticas sociales como instrumento para la prevención del delito, a través de *“políticas y programas integrales que estén orientados a prevenir la delincuencia y la violencia mediante el fomento del desarrollo social y que hagan frente a los múltiples factores que contribuyen a la delincuencia y la victimización, en estrecha cooperación con las partes interesadas, incluida la sociedad civil, y sobre la base de los datos empíricos y buenas prácticas disponibles”* y a la elaboración de programas de prevención del delito que *“examinen cuestiones como la inclusión social, el fortalecimiento del tejido social, el acceso a la justicia, la reinserción social”* y la accesibilidad a servicios básicos, teniendo en cuenta las necesidades de las víctimas (Resolución E/2014/30).

Por otra parte, la **reconciliación** como parte constitutiva de procesos restaurativos hacia la paz social es capitalizable en la mayoría de los procesos, pero siempre debe estar precedida por una instancia de reconocimiento del daño y de participación plena de los sectores afectados por el conflicto y su eventual continuidad.

Propiciar la conciliación social **no puede favorecer procesos de impunidad**. Por el contrario, los mecanismos de concertación deben estar orientados a detener el perjuicio de los sectores más vulnerables.

Ejemplos de casos

Un proyecto de reconstrucción social que merece atención es el contenido en el marco del “Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012 -2016” del Gobierno de **Nicaragua**. En él se delinearon estrategias para abordar la problemática que representan las maras respecto, en particular, del reclutamiento de jóvenes en riesgo. Se articularon una serie de acciones, como la creación del Centro de Desarrollo Juvenil “Juventud”, orientado a brindar oportunidades educativas. También se propició la creación de “Comités de Prevención del Delito”, mesas de diálogo integradas por la Policía Nacional, el sector privado y agrupaciones de vecinos y vecinas. En su seno, a través del diálogo comunitario, se busca recuperar jóvenes captados por los grupos delictivos y estimular sus oportunidades de empleo, educación y esparcimiento. Los Comités se instalaron en diversos barrios vulnerables de Managua. El plan se encuentra disponible en http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_nicaragua_0029.pdf

En otra sintonía, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y la Asociación Cultural D1 impulsaron una intervención novedosa para generar y empoderar liderazgos juveniles a través del arte. La iniciativa “El arte de transformar realidades con adolescentes en situación de riesgo” es una iniciativa para brindar formación en danza urbana y, a la vez, promover la inclusión social de niñas, niños y adolescentes de **El Callao**, uno de los territorios con mayores índices de violencia y delincuencia de **Perú**. Esta metodología para motivar liderazgos positivos en zonas vulnerables, construir una plataforma cultural preventiva que fortalezca habilidades de vida, desarrollo personal, familiar y comunitario culmina con una selección de 25 participantes que podrán ingresar a la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) para perfeccionar sus herramientas como agentes de cambio. La experiencia se ha replicado en otras regiones, como en **Soacha, Colombia**, y otras 16 ciudades de ese país, en una alianza entre CAF y la Fundación Vive Bailando. Se pueden conocer más pormenores en <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2017/06/el-arte-de-transformar-realidades-con-jovenes-en-riesgo/>

Recomendaciones

Para conseguir una cohesión social en el marco de políticas de prevención de violencias y delitos, son recomendaciones consolidadas las siguientes:

1. Propiciar la generación o el fomento de espacios de arte, deporte, cultura, oficios, educación, salud, y encuentro en general, dirigidos a niños, niñas y adolescentes.

2. Convocar a docentes para la conformación de talleres y actividades de tiempo libre en zonas vulnerables y territorios críticos.

3. Fomentar la escucha de los y las jóvenes en los procesos de diseño de proyectos dirigidos a ellos.

4. Promover la inclusión educativa, con ofertas educativas que contemplen la realidad de jóvenes que se vean obligados a dejar sus estudios por haber sido madres, por dedicarse al cuidado de parientes dependientes o por tener trabajar para subsistir.

5. Ofrecer sistemas de becas y ayudas económicas para estudiantes de todos los niveles.

6. Instaurar asesorías territoriales de promoción y protección de derechos, así como de patrocinio y acompañamiento ante hechos de violencia y discriminación.

7. Capacitar a funcionarios y funcionarias públicos del poder judicial, ejecutivo y legislativo, docentes, fuerzas de seguridad y a actores de la sociedad civil, en derechos humanos y perspectiva de género. Establecer manuales de buenas prácticas dirigidas a los medios de comunicación para promover lenguajes inclusivos y no discriminatorios.

8. Desmotivar campañas de reducción de edad para la imputabilidad de delitos penales.

9. Limitar la exigencia de presentación de certificado de antecedentes penales para comenzar a trabajar en el sector privado.

Recursos adicionales

UN-HABITAT, Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago de Chile: UN-HABITAT – Universidad Alberto Hurtado, 2009. Disponible en <https://derecho.uahurtado.cl/programas/seguridad-ciudadana/publicaciones/guia-para-la-prevencion-local-hacia-politicas-de-cohesion-social-y-seguridad-ciudadana/>

CEPAL, Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2008. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3639-juventud-cohesion-social-iberoamerica-un-modelo-armar>

Las etapas del diseño de un plan de prevención a través de la reconstrucción del tejido social





Un caso de interés para CAF

Piloto de Urbanismo Táctico Me Nuevo Segura (Bogotá, Colombia. 2019)

Con el soporte de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, TUMI (Transformative Urban Mobility Initiative) y la Secretaría de la Mujer de Colombia, y la ejecución del Colectivo Bicistema, se desarrolló en Bogotá un Piloto de Urbanismo Táctico del proyecto Me Nuevo Segura. Se pudo mostrar, de ese modo, la utilidad práctica de los datos recopilados en las mediciones realizadas por la iniciativa, que identificaron zonas peligrosas para mujeres y niñas a lo largo del territorio bogotano.

En concreto, el objetivo del piloto fue el de ejecutar acciones de urbanismo táctico en cuatro puntos identificados como inseguros en la ciudad de Bogotá, con el fin de prevenir y reducir las diferentes formas de violencia contra las mujeres en el espacio público urbano y el transporte público. Para el cumplimiento de este fin, se recurrió al urbanismo con perspectiva de género producto, además, de procesos participativos con las comunidades vecinas. Mediante acciones tácticas de fácil ejecución en el corto plazo, espacios oscuros y desolados se convirtieron en lugares de encuentro, coloridos y con vida cultural. Con estas acciones se promueven cambios sociales, físicos, políticos y públicos en el largo plazo.

Este piloto es un ejemplo de cómo intervenciones a pequeña escala pueden tener una incidencia importante no solo en la percepción de seguridad, sino también en la apropiación de los espacios públicos, y con una perspectiva inclusiva. Los resultados de su ejecución, medidos a través de una encuesta a habitantes y transeúntes, evidencian un antes y un después en la calidad de vida y la convivencia pacífica en la ciudad.

Más detalles del programa en Bogotá, puede consultarse el **Manual de Replicabilidad. Piloto de urbanismo Táctico Ella se Mueve Segura** en:



01- Intervención urbanismo Táctico “Nuestro Jardín” en la localidad de SUBA, Bogotá

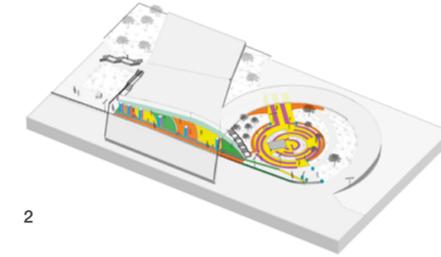


1



Imágenes 1 – Arriba: perspectiva isométrica de la intervención en SUBA. Derecha: espacio ocioso antes de la intervención y resultado final del mismo lugar una vez intervenido. Debajo: jóvenes y niños haciendo uso del nuevo espacio público multifuncional en SUBA. Fuente: *Bicistema Arquitectura y urbanismo, 2019*

02- Intervención urbanismo Táctico “Pasaje de las Mujeres que Luchan” en la localidad de Teusaquillo, Bogotá

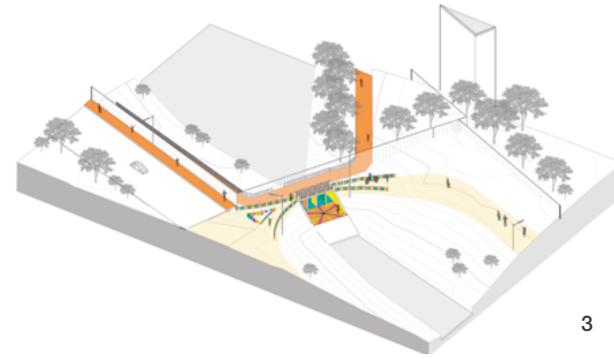


2

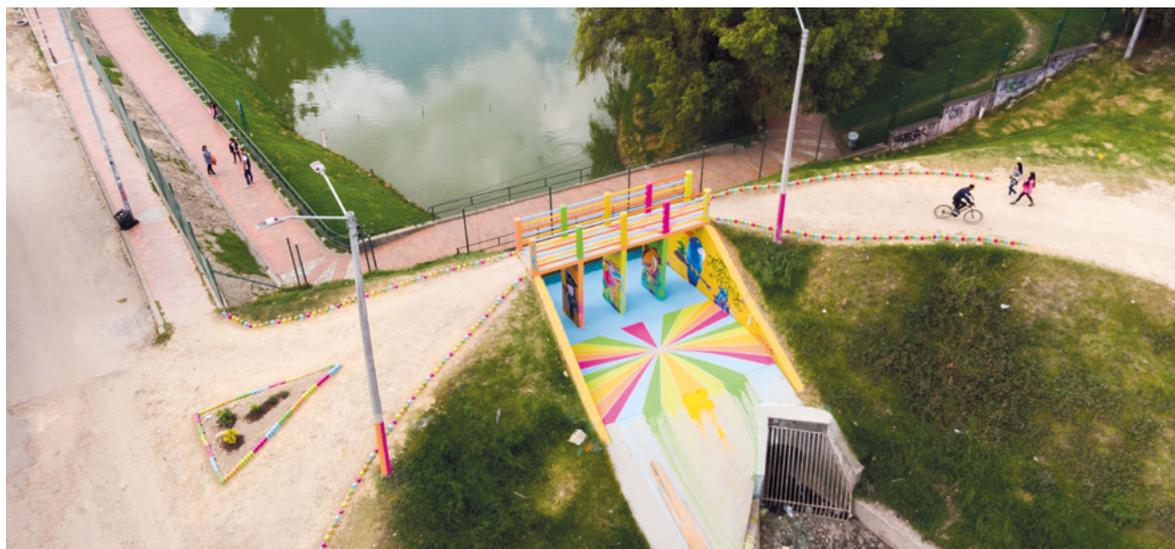


Imágenes 2 – Arriba: perspectiva isométrica de la intervención. Arriba-derecha: antes y después de la intervención en el pasaje soterrado, nótese como la diferencia en la calidad del espacio y la iluminación pueden generar un cambio de percepción de la seguridad en las usuarias y los usuarios. Derecha: Imágenes tomadas durante el proceso de intervención. Debajo: Vista de conjunto del resultado final. Fuente: *Bicistema Arquitectura y urbanismo, 2019*

03- Intervención urbanismo Táctico “Senderos de Colores” en la localidad de Kennedy, Bogotá



3



Imágenes 3 – Arriba-Izquierda: perspectiva isométrica de la intervención “Senderos de Colores” en la localidad de Kennedy.
Debajo: foto del puente y el mirador bajo el puente en estado de abandono, y seguido, foto aérea de la intervención.
Fuente: Bicistema Arquitectura y urbanismo, 2019



2 Territorios críticos

2.1 Centros históricos

2.2 Asentamientos informales

2.3 Atracciones turísticas



2.1 Centros Históricos

Los centros históricos son los espacios fundacionales de las ciudades. Más allá de su antigüedad o **valor patrimonial**, otro de los focos relevantes de estos sectores urbanos reside en la **concentración de edificios de gobierno** (Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluso de distintos niveles jurisdiccionales), sedes institucionales de las cuales depende el funcionamiento de la actividad de la zona, edificios religiosos, culturales, educativos, deportivos, sociales, bancarios, financieros y de otras clases vinculadas con la administración de la vida

en sociedad. A ellos se asocia una red de **pequeños comercios** –formales y, también, informales– que se instalan allí motivados por la presencia masiva de flujos poblacionales y el consiguiente movimiento de cantidades importantes de dinero. Además, por sus características, estos sectores urbanos atraen aglomeraciones de diverso tipo, desde a manifestaciones y protestas sociales, hasta celebraciones y eventos culturales, que la aparición de dinámicas propias que pueden derivar en hechos conflictivos, o de inseguridad.

Introducción al tema

Los territorios de esta clase suelen calificarse como “críticos” respecto de la gestión de las conflictividades que se suscitan en ellos. Esto se debe a factores diversos. Por una parte (y más allá de que haya residentes en estas zonas), existe un **gran número de público** trasladándose hacia y desde los centros de las ciudades, y movilizándose en su interior. En este punto, la movilidad y el transporte urbano son clave al momento de diseñar respuestas que faciliten la efectividad y la seguridad. Las preocupaciones principales al respecto tienen que ver con problemas de arrebatos, de hurtos por parte de descuidistas favorecidos por las aglomeraciones, de delitos vinculados con la presencia abundante de entidades financieras, de contravenciones relacionadas con la venta informal de productos diversos y de situaciones derivadas del tránsito.

Por otra parte, el valor inmaterial de gran parte de las construcciones que se asientan en los centros históricos demanda su **preservación patrimonial**. Actos de vandalismo, que pueden tener diferentes grados de gravedad en otras zonas de las ciudades, en éstas adquieren una trascendencia mayor. Por eso, se vuelve fundamental el desarrollo de políticas de prevención de la realización de grafitis sobre monumentos históricos y propiedades privadas, de otros daños a la propiedad pública y de utilización de instalaciones para fines distintos a los previstos

originalmente (soporte de puestos de venta, patinaje, etc.). Entre esas políticas no puede faltar el mantenimiento adecuado del patrimonio arquitectónico, puesto que evita su desvalorización por parte de la población, al asociar el deterioro observado con la falta de consideración o poca importancia que el Estado le asigna.

Otra cuestión que atañe directamente a los centros históricos -por razones propias de su composición- es la frecuencia en que se despliegan en ellos **protestas y movilizaciones**. El núcleo de la protesta es un sesgo público. En general, tiene por objeto la visibilización de conflictos que legitiman o deslegitiman un proceso de gestión. Por este motivo, manifestarse en lugares que no son frecuentados o que no afectan, en alguna medida, a la circulación pública no tendría sentido. Ante estas circunstancias, pueden suscitarse conflictos colaterales, con afectación de bienes públicos o de derechos de terceros. En esos casos, la respuesta estatal no debe ser represiva, sino canalizada a través del diálogo y la reflexión colectiva, con una impronta preventiva. El planeamiento urbano, el servicio de transporte y la agenda de cada ciudad deben contemplar la posibilidad de que el espacio público albergue manifestaciones, sin que eso implique la interrupción total del desenvolvimiento del lugar ni un peligro para la integridad física de transeúntes y manifestantes.

Recuadro 7. El resguardo de los derechos de reunión y libertad de expresión

El derecho de reunión y la libertad de expresión se hallan receptados tanto en el sistema universal como interamericano de derechos humanos. El de protesta es un derecho que involucra a otros, como el de peticionar a las autoridades, pero también implica una comunidad comprometida, en encuentro y encauzada, y es instancia de apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía, en el mejor de sus sentidos. Es, así, un componente elemental de la vida democrática. El Estado debe garantizarlo, y prevenir las consecuencias no deseadas que pudiera aparejar su ejercicio.

Ejemplos de casos

Como ejemplo de gestión de conectividad territorial y apropiación de espacios públicos, el avance hacia ciudades inclusivas y seguras, junto a un fuerte componente de valoración simbólica de los centros históricos puede resaltarse el programa “**Cultura Metro**”, que fuera implementado en Caracas, Venezuela y Medellín, Colombia. El programa no se limita a la introducción de un medio sustentable y veloz que conecta el Valle de Aburra, sino que también introdujo instancias educativas y culturales destinadas a fortalecer lazos sociales, con referencia especial a los valores inmateriales del entorno. Los detalles del plan se pueden consultar en <https://www.metrodemedellin.gov.co/cultura-metro>

Por otra parte, en Belo Horizonte, Brasil, la Secretaría Municipal de Seguridad y Prevención aborda tanto la gestión de las manifestaciones y protestas públicas como los problemas vinculados con la afectación del orden público y las afectaciones del patrimonio privado y público con una metodología integral de prevención, acompañamiento y control que llama “**GISP: Gestión Integrada de Seguridad y Prevención**”. Coordinado por la Gerencia de Análisis y Gestión de su Centro Integrado de Operaciones, involucra a distintos estamentos de la sociedad en el diagnóstico, la planificación, la construcción de soluciones y su evaluación. El programa fue estudiado en detalle, y el informe puede leerse en <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/32094>

Programa de recalificación urbanística (PROQUALI) (Salvador de Bahía, Brasil, desde 2018)

Salvador, capital del Estado de Bahía, es conocida por su belleza natural y cultural y considerada uno de los principales puntos históricos y turísticos de Brasil.

El gobierno local de Salvador ha venido realizando grandes esfuerzos institucionales, algunos de ellos con el soporte de CAF, para abordar y revertir los grandes desafíos que tiene en materia de prevención, disuasión y disminución del delito y la violencia. De hecho, y a pesar de las altas tasas de criminalidad, de acuerdo con el *Anuario Brasileiro de Seguranca Pública 2020*, se puede apreciar una baja en homicidios dolosos y otros delitos entre los años 2018 y 2019.

En vista del impacto de la seguridad en la economía y en la calidad de vida de habitantes y visitantes de la ciudad, incluyendo su seguridad, el gobierno municipal, con el apoyo de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, está desarrollando el Programa de Recalificación Urbanística de Salvador (PROQUALI).

En ese marco, se trabaja en el mejoramiento de diferentes áreas consideradas parte del patrimonio de la ciudad, con especial énfasis en su centro histórico. Integran el proyecto la mejora de veredas y del alumbrado público, la construcción de calles peatonales,

la creación de espacios públicos y de parques y la remodelación de edificios con alto contenido simbólico (incluyendo íconos de la ciudad, como la Plaza junto a la Iglesia Nosso Senhor do Bonfim, el Mercado Central y la Casa de los Azulejos, futura "Casa de la Música de Bahía"). Por otra parte, se aspira a digitalizar la gestión de la información urbana, mediante el diseño de infraestructuras de comunicación y conectividad a internet, la instalación de sensores, cámaras, antenas y cableado de red, para conectar alrededor de 730 edificios públicos y 270 plazas y sitios de convivencia. Se espera, con estas iniciativas, fortalecer los aspectos de la seguridad y de su percepción vinculados con ella.

Más detalles sobre el programa pueden encontrarse en:



Recalificación del Patrimonio Urbano y Paisajístico de la Colina Sagrada de Nuestro Señor de Bomfin
Diseño: SOTERO Arquitectos. Programa PROQUALI, Salvador de Bahía, 2020



Derecha: Máster plan de la intervención por SOTERO. Imagen 1 - Debajo: Estado de la Plaza antes de la intervención. Conflicto de usos frente a la iglesia, obstaculización de visuales y acceso por circulación desordenada de vehículos. Fuente: Archivos de la Premiación IABSP 2019 y la Secretaría de Comunicaciones de la Prefeitura de Salvador.



Leyenda:

(1) Largo Do Bonfim (2) Fuente (3) Espacio de Permanencia (4) Hogar de los Peregrinos (5) Agua bendita (6) Refugio de Velas (7) Plaza Teodósio Rodrigues de Faria (8) Nueva rampa de accesibilidad (9) Nuevos caminos y rincones (10) Palco (11) Mezanine: espacios comerciales para bares y tiendas (12) Mesas de juegos (13) Área Infantil (14) Antigua estación de tranvía: quioscos (15) Estacionamientos



Imagen 2 - Jerarquía visual y especial. Vista aérea de la Colina Sagrada de Nuestro Señor de Bomfin, emplazamiento de la intervención Salvador de Bahía. Autor: Leonardo Finotti, 2019.

La conformación topográfica del emplazamiento del proyecto (27,50 metros de altura) permitió la incorporación de diferentes usos en los distintos niveles; la parte alta habitada, para un uso cultural religioso masivo, presenta un diseño fluido libre de obstáculos y de tránsito vehicular que pudiera poner en riesgo a los visitantes, la parte baja está dedicada a usos relacionados a la integración del proyecto con las comunidades del entorno, con usos comerciales, servicios y recreativos. (ver imagen 3 -Derecha) Fuente: Leonarti Finotti, 2020



En las imágenes 4,5,6, 7,8,9,10 – Arriba, podemos encontrar una serie de mobiliarios urbanos que ordena los espacios y los usos, facilitando la multiplicidad de actividades y por ende la convivencia entre los distintos usuarios de la Plaza frente a la Iglesia de Nuestro Señor de Bonfim, tanto en horarios de la noche (con iluminación adecuada) como durante el día (venta ambulante y actividades de ocio), ofreciendo seguridad para los visitantes en eventos masivos como para los residentes del entorno en su uso cotidiano. Fuente: Leonarti Finotti 2020 (imagen 4), Archivos de la Premiación IABSP 2019 y la Secretaría de Comunicaciones de la Prefeitura de Salvador, 2019 (resto de imágenes)



Imagen 11- Arriba: Lavagem do Bonfim, 2019. Autor: Valter-Pontes, para la Secretaría de Comunicaciones de la Prefeitura de Salvador (SECOM). **Imagen 12- Debajo:** Vista nocturna de la intervención de la Plaza. Nótese la calidad de la iluminación y la eliminación de obstáculos visuales que permite ver y ser vistos. Autor: Leonardo Finotti, 2020



2.2 Asentamientos informales

Si bien todo espacio urbano requiere de un abordaje específico, en la mayor parte de las ciudades de la región existe una concentración desproporcionada de la violencia en territorios con **menor presencia del Estado**. Esos territorios adoptan, con frecuencia, la forma de **asentamientos informales**, “villas” o “favelas”. En ellos, además, ciertos grupos sociales y demográficos son particularmente vulnerables a ser víctimas (niñas, niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores), y otros son susceptibles de ser

cooptados por redes criminales que aprovechan la menor incidencia estatal (jóvenes) o captados por redes internacionales de trata y tráfico de personas (mujeres jóvenes, niñas y niños). Allí deben enfocarse **políticas especiales de prevención**. El objetivo frente al desafío de los nuevos riesgos urbanos debe estar orientado siempre a preservar la convivencia pacífica y respetuosa de los derechos y garantías de la comunidad, con la **integración** como principio rector y eje de acción.

Introducción al tema

Los asentamientos informales son parte de una realidad social y económica que se extiende por toda la región. Con variantes profundas, tienen en común ciertas carencias que afectan los derechos de sus

habitantes y su consecuente expulsión de los territorios menos críticos. En ellos, por consiguiente, las conflictividades quedan ajenas a la mirada estatal.

NUEVA AGENDA URBANA (Hábitat III, Quito 2016)

Compromiso 103 para la transformación en pro del desarrollo urbano sostenible

*“Integraremos medidas inclusivas para la seguridad urbana y la prevención de la delincuencia y la violencia, incluidos el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo. En esas medidas, cuando proceda, se cooperará con las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en la formulación de estrategias e iniciativas urbanas, entre otras cosas, **teniendo en cuenta los barrios marginales y los asentamientos informales**, así como la vulnerabilidad y los factores culturales en la elaboración de las políticas relativas a la seguridad pública y la prevención de la delincuencia y la violencia, en particular mediante la prevención y la **lucha contra la estigmatización de grupos concretos** que, de manera inherente, plantean mayores amenazas en materia de seguridad”*

En estos conglomerados urbanos, que la ONU define como “grupos de más de diez viviendas en terrenos públicos o privados, construidos sin permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana”, la regla es la precariedad de acceso a muchos de los servicios urbanos básicos por parte de sus habitantes. Entre ellos, la calidad de la titularidad del lugar en el que habitan, el hacinamiento, la ausencia de

electricidad, gas natural, cloacas, recolección de basura, conectividad y transporte público, instituciones públicas de atención de la salud y escuelas. Estas restricciones son determinantes para definir la vulnerabilidad de sus habitantes. La falta de recursos acaba siendo un factor de exclusión, que se expresa, en muchos casos, en la estigmatización y persecución de sus pobladores por el lugar en el que residen.

Recuadro 8. Características de la violencia por razones de género en asentamientos informales

En las zonas marginalizadas, la violencia por razón de género es reforzada, en muchas ocasiones, a través de violencias institucionales: desde centros educativos que la justifican y naturalizan, comisarías en que se cuestiona la responsabilidad de las denunciadas, se minimizan los hechos y no se prosigue con el proceso de investigación, hasta prestadores de salud que culpabilizan a víctimas de abusos sexuales. La violencia obstétrica es también frecuente: las prácticas sexuales y reproductivas de las mujeres son puestas en tela de juicio y sus voluntades, necesidades y cuerpos no son respetados. En esas situaciones, los médicos y las médicas no informan de los procedimientos, solicitan autorizaciones a maridos y parejas, aunque no sean sujetos de la intervención, destratan a las mujeres y toman decisiones por ellas.

La inclusión –como contraposición a la exclusión– debe ser la base de las respuestas a las conflictividades propias de estos sectores particulares. Su fin último habrá de ser el logro de sociedades más igualitarias. En este sentido, se entiende que el aislamiento (simbólico o real) de territorios por ser críticos potencia sus problemáticas y agrava las condiciones que los problematizan.

Frente a estos desafíos, las ciudades que mejor los han abordado recurrieron a intervenciones integrales, que buscan promover y coordinar iniciativas de prevención social del delito con alta participación de la comunidad, instituciones académicas y de la sociedad civil. También ha sido útil distinguir a los barrios críticos según el grado de complejidad que se detecta en su seno, partiendo de diagnósticos o mapeos comunitarios. Así, se pueden direccionar las políticas de prevención adecuadas y, a la vez,

fomentar vínculos entre los ciudadanos y las ciudadanas, entre sí y con el Estado, a través de procesos de reflexión crítica y construcción colectiva.

Una segunda etapa de intervención suele consistir en aportes para el **mejoramiento** de infraestructura emblemática (accesibilidad del transporte urbano, centros de salud, instituciones educativas), **fortalecimiento** de instituciones barriales y recuperación o resignificación del espacio público. La tercera importa **acciones comunitarias** para poblaciones vulnerables a la violencia: programas educativos, culturales y deportivos para niños y adolescentes en riesgo, y también laborales para jóvenes; prevención de las violencias, en especial la familiar, de género, institucional y las vinculadas con las adicciones, y el fomento de la participación de vecinos y vecinas en la toma de decisiones respecto a la prevención de la violencia y el delito.

1 de cada 4 Latinoamericanos vive en asentamientos informales, con acceso precario a servicios básicos e informalidad de la propiedad.

Una realidad que aqueja a los barrios vulnerables es que, como consecuencia de la mencionada presencia dispar, y en general insuficiente, del Estado, **organizaciones delictivas** de diferente entidad llenan el vacío que queda. Surgen, de esa manera, estructuras paralelas e híbridas de gobierno, con grupos de milicia urbana, organizaciones de tráfico de drogas y otras entidades ilegales que brindan diversas formas de salud, educación, servicios básicos y, especialmente, de seguridad. En estas situaciones, puede suceder que grupos criminales enfrentados se disputen de manera violenta la apropiación del territorio, y que esto contribuya al surgimiento de delitos de mayor gravedad o violentos: homicidios, violencia sexual, lesiones y secuestros, extorsiones y “peajes”, usurpación de viviendas y desplazamientos forzados de pobladores. Como

reacción, el Estado (generalmente, estadual o nacional) interviene los asentamientos de maneras más duras, incluida la intervención / participación de fuerzas policiales especiales (“de Prevención Barrial”) que, al menos en los planes, deberían ser temporarias (solo hasta que fuera posible iniciar la fase de desarrollo de los programas) y respetuosas del principio de mínima intervención. Este tipo de intervenciones requiere, por parte de los gobiernos locales, una actitud firme, que exija participación en las decisiones, un cronograma concreto con estrategia de salida, prioridades y objetivos claros e indicadores de resultado e impacto. De lo contrario, es muy alto el riesgo de que estos dispositivos policiales se conviertan en meros operativos de saturación policial, y que los aspectos sociales de las iniciativas queden relegados o se descarten.

Ejemplos de casos

Un ejemplo de intervención integral en barrios atravesados por problemáticas sociales complejas es el “Plan ABRE”, que el Estado provincial de Santa Fe, en Argentina, despliega en diferentes barrios de las ciudades de Santo Tomé, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Santa Fe de la Vera Cruz y Rosario. El abordaje se dirige a transformar el espacio ya habitado y los vínculos que en él se desarrollan, orientándose al fortalecimiento económico y social de los territorios y sus pobladores y pobladoras. El plan se apoya en tres ejes de trabajo centrales que se expresan en diferentes proyectos, programas y acciones: Infraestructura y hábitat (que apunta al mejoramiento colectivo del espacio público), Convivencia y participación (fortalecimiento de clubes, obras, equipamiento, asesoramiento legal y capacitación de dirigentes, planes contra / para combatir o abordar la deserción escolar, etc.) y Abre familia (orientado a facilitar el acceso de las familias a prestaciones básicas, apuntalar la referencia con la red institucional, acompañar a fami-

lias en situaciones críticas y disminuir la violencia social). Su planteamiento, desarrollo, desafíos y resultados pueden conocerse en Plan Abre: política social integral en barrios, Rosario: Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, 2018, disponible en http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf

Por otra parte, y bajo la consigna de que urbanizar implica gestionar conflictividad y prevenir el delito y la violencia, se desarrollan programas destinados a la regularización dominial, la construcción y la entrega de viviendas. Tal es el ejemplo de lo instaurado en Chile, donde en 2018, de manera concomitante con la creación del Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, se diseñó y aplicó un plan orientado a crear “zonas de integración social y urbana”, que, entre 2015 y 2018, entregó 127.000 viviendas. Sus pormenores pueden conocerse en <https://www.minvu.cl/integracion-social/>

Imagen de la página derecha: Vista de detalle de intervención socio-urbana en la Villa 20, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), 2019



Recomendaciones

Gestión de asentamientos informales orientada a la prevención de delitos y violencias:

1. Contar con un **relevamiento previo** del estado de situación en el que se involucre a los actores y las actrices del barrio y con la apelación a un conjunto de criterios de participación ciudadana sustantiva, que asegure la presencia y ejercicio de la palabra de diferentes grupos y actores relevantes, especialmente los destinatarios de la iniciativa.
2. Asegurar la prestación de **servicios básicos** como luz, gas, agua potable, cloacas, acceso al transporte público, paradas, espacios públicos y senderos iluminados, etc.
3. Garantizar la presencia de **instancias de salud primaria y educativa** en todos los niveles.
4. Instaurar mecanismos de **acceso a la Justicia** que, como mínimo, brinden asesoramiento jurídico gratuito.
5. Ejecutar planes de regularización de acceso a la **titularidad de la tierra**.
6. En caso de indicadores que señalen la presencia de **violencia institucional** intercambiar las fuerzas policiales o de seguridad y el funcionamiento de los organismos y servicios del Estado presentes por otros, en lo posible de carácter local o comunitario, especializados en la gestión de territorios vulnerables y con formaciones específicas, entre ellas en género.
7. Abordar mediante propuestas culturales, deportivas y sociales, la **disputa por la ocupación y apropiación del espacio público** a través de la presencia estatal: retroceder y aislar a las personas complejiza aún más las problemáticas preexistentes.
8. Fomentar los espacios de **participación y diálogo comunitario**: todos los procesos de urbanización deben realizarse a través de la participación comunitaria.
9. Favorecer el **diálogo con referentes** del lugar para el acompañamiento de víctimas de violencia, en especial la de género.

Estas instancias deberían conjugarse con una transversalización del enfoque de género. Esto es, en términos concretos, cómo impactan (positiva o negativamente) cada una de estas acciones sobre los hombres y sobre las mujeres, reparando y remediando las brechas que puedan existir en el acceso a oportunidades y derechos.

Recursos adicionales

FLACSO, El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política. México: UNAM, 2016. Disponible en <http://www.flacso.edu.ec>

CAF, Propuestas para mejorar el hábitat en asentamientos informales. Caso Bañado Norte de Asunción, Paraguay, Asunción: Banco de Desarrollo de América Latina - Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat de Paraguay. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1469>

Asentamientos informales: territorios vulnerados

Relevamiento del estado de situación de un asentamiento precario. ¿Qué es?

Es un documento que deberá permitir el conocimiento, en términos poblacionales, de la cantidad estimada de habitantes discriminados por: sexo, género y franjas etarias, orígenes étnico-raciales, situaciones de discapacidad o dependencia y necesidades básicas insatisfechas u otras medidas de pobreza. El relevamiento deberá identificar cantidad y distribución de oferta de bienes y servicios tales como instituciones educativas, sanitarias, deportivas, culturales y barriales, comedores y centros de ayuda, centros de culto, comisarías o puestos móviles, rutas de acceso al barrio y los medios para acceder a él (transporte público, principales vías de acceso), etc. Un ejemplo de esto a nivel nacional el Registro Nacional de Barrios Populares en Argentina (RENABAP), que reúne información sobre las villas y asentamientos de Argentina. En base a la información registrada en el RENABAP, algunas ciudades argentinas -como Buenos Aires- han podido identificar, dimensionar y estructurar intervenciones de carácter integral desde iniciativas del gobierno local.



¿Qué está sucediendo en nuestros asentamientos informales?

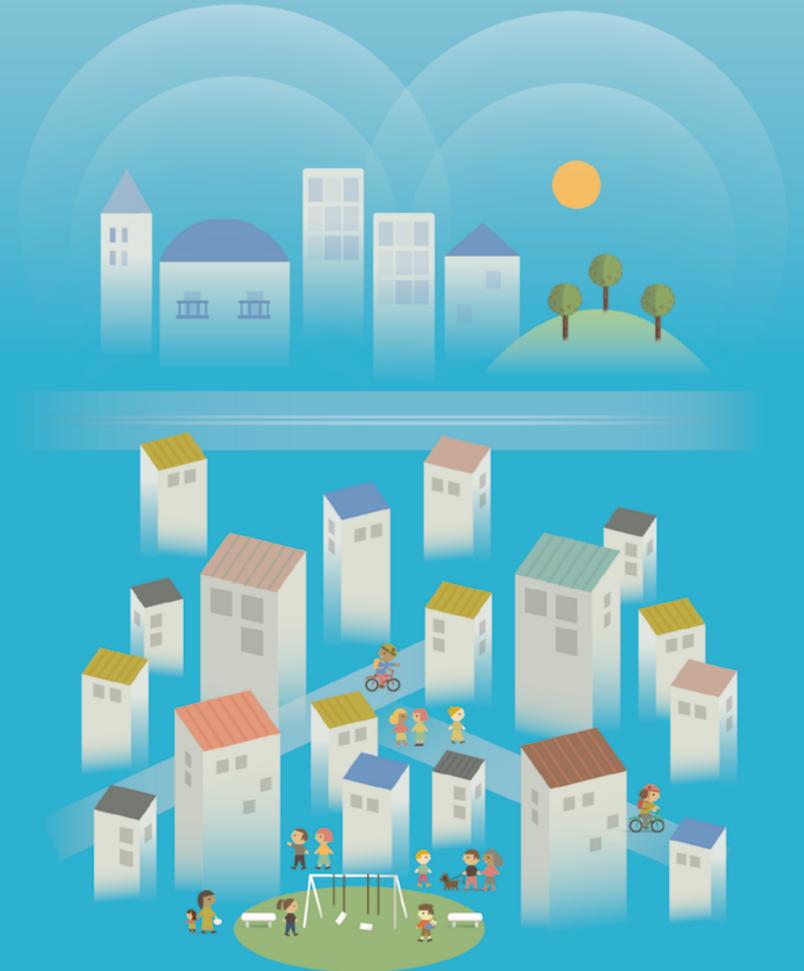
- Ausencia del Estado – reemplazo por organizaciones criminales
- Falta de servicios esenciales
- Victimización aumentada
- Aislamiento y estigmatización

¿Qué deberíamos hacer?

- Políticas especiales de prevención
- Abordaje integral
- Regularización de propiedad de tierras y viviendas
- Programas de inclusión



Entre **20% y 30%** de la población de la región vive en asentamientos informales, con acceso precario a servicios básicos e informalidad de la propiedad



Programa de Integración Sociourbana: el caso de la Villa 20 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (Desde 2018)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es el área urbana más poblada de la Argentina, con 3 millones de habitantes, cifras que ascienden a 13,6 millones si se contabiliza toda el área metropolitana, lo que equivale al 37% de la población nacional. A su vez, se estima que 200.000 de esas personas viven en 53 asentamientos informales, un 6% de su población total. La Villa 20, ubicada en el barrio de Villa Lugano, al sur de la CABA, es la cuarta más poblada de la ciudad y ocupa unas 48 hectáreas.

Mediante el Programa de Integración Sociourbana, con el apoyo de CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, el gobierno de la CABA se encuentra mejorando la infraestructura básica de tres de esos asentamientos y proveyendo soluciones habitacionales a las familias residentes y a las que necesitan relocarse. Además, está procurando generar ámbitos que promuevan la integración comunitaria. Para eso, adecúa espacios públicos para aumentar la oferta de espacios verdes y espacios para la recreación y el esparcimiento: plazas, plazoletas y otros lugares que posibilitan el desarrollo de actividades socioculturales, educativas y productivas, respetando las dinámicas sociales propias del barrio. En la Villa 20 se busca, en particular, integrar y respetar las diferentes nacionalidades de origen de quienes residen en ella.

La complejidad del proceso de reurbanización implica que la definición y toma de decisiones pase por múltiples instancias de negociación y conflicto entre los diversos actores involucrados, en un diálogo de saberes técnicos, populares y administrativos. El espacio privilegiado para buscar acuerdos es la Mesa de Gestión Participativa, conformada por representantes

del gobierno, de empresas prestatarias de servicios públicos, de la Junta Vecinal, y también por referentes barriales, delegados y delegadas, vecinos y vecinas, y otras organizaciones que participan en diferentes actividades en el barrio. El conjunto de dispositivos creados, de carácter flexible y horizontal, se adapta a un enfoque de proceso-proyecto resiliente y no opera de manera jerárquica, sino que busca promover distintos tipos de participación. La mejora en la seguridad ciudadana, en el marco de los procesos de reurbanización de villas de gran escala, está directamente relacionada con las transformaciones físicas que atraviesa el barrio, pero también con la fortaleza de los procesos participativos instalados. Así, el valor agregado que se obtiene es la constitución de una plataforma participativa que fortalece y sustenta a la gobernanza urbana.

Más detalles sobre el programa pueden encontrarse en:



Imagen 1 – Arriba: Programa de Integración Sociourbana. Vista general del área de intervención en Villa 20, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) 2018, **Imagen 2 – Centro** - Vista aérea **Imagen 3** - Máster plan Villa 20 (Apertura de calles, esponjeamiento y definición de manzanas en maciso, y construcción de nuevas edificaciones, equipamientos y espacios públicos **Imagen 4 – Debajo** –Huerto Comunitario Villa 20 **Imágenes 5 y 6** - Mesas de Gestión Participativa en el marco de la metodología Proceso –Proyecto. *Fuente: Instituto de la Vivienda de CABA (IVC) 2019*



2.3 Atracciones turísticas

Las atracciones turísticas de las ciudades centralizan **riesgos con características particulares**. Las medidas específicas requeridas para afrontarlos han de apuntar a dos objetivos generales. Por una parte, salvaguardar la integridad de quienes **habitan de forma permanente** el lugar, que ofrecen servicios y productos para un público en renovación constante. Por la otra, garantizar la seguridad de **visitantes y turistas**. Gestionar las clases de conflictos que pueden generarse como resultado de los movimientos turísticos implica **desplie-**

gues de protección, muchas veces estacionales, adaptados al fenómeno. A ellos se suman una **comunicación** con perfiles preventivos y el abordaje de problemáticas securitarias que se derivan de **aglomeraciones** de personas que no conocen el lugar ni se encuentran en alerta, ocupados, como es natural, en distraerse. Es fundamental, además, la **coordinación** entre la esfera privada y pública, en sus distintos niveles, para conseguir, de manera mancomunada, tanto los fines sectoriales como los comunes.

Introducción al tema

Las atracciones turísticas engloban a lugares, actividades y fenómenos diversos. El concepto alcanza a parques, espacios de esparcimiento, atractivos culturales, deportivos y eventos sociales masivos, pero también a recursos naturales explotados turísticamente, cuyas características varían según su ubicación geográfica. La nota común a cada caso es la presencia de masas estivales que optaron por invertir su dinero y su tiempo destinados a vacaciones –una porción de su libertad– en esos sitios, frente a

innumerables alternativas. Al momento de escoger un destino, para el turista es tan importante como la calidad de las ofertas, la accesibilidad, la moda y el precio, la **percepción de la seguridad** del lugar. Por eso, las medidas tendientes a garantizar un espacio turístico seguro son –más allá de las subjetividades que giran en torno a esta noción– fundamentales para la sostenibilidad de los espacios, que, en muchos casos, no cuentan con otra fuente productiva regional.

Recuadro 9. Un turismo de calidad incluye parámetros aceptables de seguridad

La Organización Mundial del Turismo (OMT) define “calidad turística” como el resultado de un proceso que importa la satisfacción de las necesidades, exigencias y expectativas legítimas de consumidores y consumidoras respecto de los productos y servicios ofrecidos, a los cuales subyacen factores vinculados con la accesibilidad, la transparencia, la higiene la armonía con el entorno y, muy especialmente, la seguridad.

Una propuesta de **seguridad turística** debe abarcar una dimensión preventiva, pero también de atención integral de la salud, la integridad física, psicológica y económica de los y las visitantes, de quienes prestan servicios, ofrecen productos y de toda la comunidad. Los efectos de la inseguridad en el turismo pueden ser más graves y duraderos que en otras áreas de la ciudad, ya que un destino turístico no existe sin visitantes que lo dinamicen.

Así, desde la perspectiva securitaria es crucial proteger al visitante de otros visitantes o pobladores del lugar; vendedores que podrían acosarlo o molestarlo, por ejemplo. Por otro lado, el visitante debe ser protegido de posibles autores de delitos y violencias; sobre todo, de robos, hurtos, estafas y acoso sexual, considerando su desconocimiento del lugar, de sus costumbres y hasta de su dinero. El acoso sexual afecta la seguridad y percepción de seguridad en el turismo de dos modos: cuando se manifiesta en el espacio público (acoso callejero) y cuando se expresa en el marco de la relación entre el prestador del servicio turístico y sus clientes o clientas.

Es frecuente en destinos elegidos por importantes contingentes de jóvenes, como las ciudades que reciben cada año ingentes grupos de quinceañeras. En resumidas cuentas, existe una protección bidireccional que no puede faltar, y que involucra cuidar a turistas de la atracción turística y de mediadores y mediadoras (informándole de obstáculos y peligros potenciales, capacitando y fiscalizando la actuación de operadores y operadoras) y cuidar a la atracción turística de los y las turistas (previniendo acciones que provoquen deterioro ambiental o patrimonial).

Además de las medidas orientadas a la prevención de delitos comunes debe considerarse que los centros turísticos son, en muchos casos, focos de captación de personas que, en búsqueda de oportunidades laborales vinculadas al turismo, son engañadas y captadas por redes de **trata y explotación**. Por ende, se deben activar campañas de concientización para operadores y operadoras, por una parte, y por la otra para ciudadanos y ciudadanas, con el fin de visibilizar y desnaturalizar esta problemática, así como evidenciar sus diferentes aristas, como la del turismo sexual.

Cabe decir que el turismo sexual no es una modalidad de la trata de personas, pero sí es una forma de explotación sexual vinculada directamente con la trata y supone abuso, explotación e incluso esclavitud de mujeres, niñas y niños. Además, debe fomentarse la creación o actuación de una red de control multiagencial, integrada por el Poder Judicial, el Ejecutivo y el Legislativo, los distintos niveles de gobierno, incluido el municipal, y que articule con el sector privado, espacio clave de detección. Las políticas temáticas deben privilegiar la asistencia y contención de las víctimas y concentrar las estrategias persecutorias en los victimarios y las victimarias.

Otra de las temáticas particulares de estos territorios es la probabilidad elevada de que en ellos se cometan **actos terroristas**, motivados por el impacto mediático que podrían generar y la afluencia constante de masas de personas. Asimismo, los **desastres naturales** pueden repercutir allí en

una medida elevada. Las estrategias preventivas pertinentes deben ser desarrolladas luego del asesoramiento de expertos y con la confluencia de los gobiernos locales en la medida en que su apoyo sea pertinente.

Las **policías**, en su versión tradicional, se han mostrado incapaces de abordar de manera íntegra los problemas derivados de las complejidades de la seguridad turística. Cada vez más ciudades han ido incorporando cuerpos policiales o guardias urbanas con formación específica en asistencia a los y las visitantes. A su entrenamiento puntual para la prevención y la conjura de delitos y violencias propios de las actividades referidas, suele sumarse una instrucción para satisfacer inquietudes de viajeros acerca de información turística. Estos agentes, por lo común, utilizan un uniforme diferenciado que los identifica, así como, en su caso, distintivos para dar cuenta de los idiomas en los cuales se desenvuelven.

Ejemplos de casos

La Subsecretaría de Turismo del Gobierno de Chile propició la creación de una **Mesa de Seguridad Turística**. Ella nuclea, además de la mencionada Subsecretaría, a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) del Ministerio del Interior, al Servicio Nacional de Turismo (SerNaTur), a la Federación de Empresas de Turismo de Chile (FEDATUR), a la Asociación Chilena de Empresarios Turísticos (ACHET), a la Cámara Nacional de Comercio (CNC) y a la Asociación Gremial de PyMES Turísticas (Chile SerTur). Desde 2015, la Mesa se reúne bimensualmente y adopta el rol de un comité técnico. Su misión principal se resume en que sus integrantes, de manera conjunta, asesoren en el diseño de un **Plan Integral de Seguridad Turística**. El plan se concentra en identificar riesgos, georreferenciarlos cuando es posible, definir pro-

colos de abordaje y respuesta, capacitar a prestadores de servicios, desarrollar y entregar herramientas tecnológicas, y diseñar una estrategia de comunicación y recuperación ante crisis securitarias y emergentológicas. Más detalles sobre este ejemplo de articulación de esfuerzos públicos y privados pueden conocerse en <http://www.subturismo.gob.cl/mesa-de-seguridad-turistica/>

Por otra parte, es especial el caso de **Costa Rica**, puesto que su economía depende, principalmente, del turismo. Por eso, no es de extrañar que cuente, desde 2014, con una **Policía Turística** de excelencia, destinada a brindar atención especializada a visitantes extranjeros y locales en los puntos neurálgicos turísticos. Sus características pueden consultarse en <https://www.seguridadpublica.go.cr/>

Recomendaciones

Sugerencias para un buen servicio de seguridad turística:

- 1. Atender** a las principales recomendaciones elaboradas en materia de seguridad Turística por la Organización Mundial del Turismo.
- 2. Diagramar** estrategias especiales de prevención de delitos contra la propiedad, dirigidas a las particularidades de las víctimas potenciales (visitantes que desconocen los espacios o se pasean distraídos), los productos buscados por autores y autoras de los ilícitos (teléfonos, billeteras, cámaras, etc.), sus modalidades (arrebatos y hurtos) y localizaciones (con una adecuada geolocalización y el despliegue consiguiente de recorridas a pie o en vehículos de pequeño porte).
- 3. Contar** con áreas locales de inspección para prevenir la venta de artículos adulterados o robados, de manera de reducir los beneficios eventuales de los ilícitos que, así, pueden disuadirse.
- 4. Emplear** tecnologías como la videovigilancia y botones de pánico ubicados en lugares públicos y en comercios, para prevenir la victimización, con una regulación adecuada que incluya la articulación con servicios de seguridad privada.
- 5. Instalar** oficinas de atención y defensa de consumidores que sean accesibles –por horarios, ubicación e idiomas– a los y las turistas, principalmente para prevenir estafas.
- 6. Financiar** encuestas de percepción de la seguridad y publicar sus resultados.
- 7. Fomentar** la existencia de puestos de información para la prevención de delitos complejos, como la trata con fines de explotación sexual y laboral y delitos conexos, y realizar campañas de difusión al respecto.
- 8. Contar** con puestos sanitarios de asistencia inmediata.
- 9. Facilitar espacios de articulación** para fomentar un trabajo mancomunado entre el sector público y el privado.

Recursos adicionales

OEA, Municipio, turismo y seguridad, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Organización de Estados Americanos, disponible en https://www.oas.org/en/sedi/pub/turismo_seguridad_s.pdf

OMT, Compilación de Recomendaciones de la OMT 1975-2015, Madrid: Organización Mundial del Turismo, 2016. Disponible en <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284417780>

La seguridad turística engloba:



- La protección de visitantes
- La protección de habitantes
- La protección del medio y del patrimonio urbano
- La protección ante contingencias climatológicas
- La protección frente y prevención de atentados y otros conflictos sociales

Fuente: Elaboración propia sobre recomendaciones de la Organización Mundial del Turismo (OMT)

El turismo es un generador importante de ingresos y empleo para los residentes de una gran cantidad de ciudades de la región.

"La economía del turismo (que incluye tanto el turismo como todos los sectores que dependen de él) representó el 26% del PIB total en el Caribe y el 10% en América Latina. Además, abarcó el 35% del empleo en el Caribe y el 10% en América Latina."

*Fuente: CEPAL, 2020. Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia.



Programa Ciudad con Futuro, en Fortaleza, Brasil (Desde 2018)

Fortaleza, ciudad capital del estado de Ceará, es una de las tres ciudades más importantes de la región Nordeste de Brasil, junto a Recife y Salvador. Se ha convertido en un centro turístico, comercial y financiero de mucho peso en la región, con sus 34 kilómetros de playas y una población de alrededor de 2,6 millones de habitantes (la quinta ciudad más grande del país), con más de un millón y medio adicional si se contabiliza su conurbano.

El programa Fortaleza - Ciudad con Futuro se encuentra financiado, en parte, por un préstamo otorgado por CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, que combina obras de infraestructura y prestación de servicios dirigidos a generar trabajo y a disminuir la violencia. Aunado a las acciones de recalificación urbana, transformación productiva y a las iniciativas para la generación de empleo y renta, las medidas de seguridad ciudadana contempladas en el programa suponen una mejora sustancial en la oferta turística y en la calidad de vida de la población de Fortaleza.

Fortaleza es la cuarta ciudad con mayor flujo de turistas de Brasil y el Programa busca aprovechar ese potencial para el beneficio socioeconómico de todo el municipio. El foco de las intervenciones de recalificación y saneamiento urbano se ha puesto, con atención a los aspectos securitarios pertinentes, en las zonas estratégicas para la actividad turística, como la Plaza Portugal, corredores gastronómicos y atracciones turísticas, con el objetivo de transformar esas áreas en espacios seguros. Pero también se ha incluido a las zonas aledañas de mayor vulnerabilidad, como los asentamientos informales de Titanzin-

ho y Serviluz, con políticas de prevención primaria y programas de reinserción y disminución de la reincidencia y los índices delictivos.

Otras acciones en materia de seguridad ciudadana incluidas son la instalación de un sistema de videovigilancia y de 10 (diez) Bases Comunitarias de Seguridad Ciudadana. Estas intervenciones están acompañadas por acciones de fortalecimiento institucional de la gestión municipal, con la inclusión de capacitaciones y la elaboración de diagnósticos y análisis específicos sobre la seguridad y vulnerabilidades en estos territorios, del diseño e implementación de un plan municipal de seguridad ciudadana, de la promoción de transparencia y rendición de cuentas y de la formación de la Guardia Municipal de la ciudad en temáticas de derechos humanos, género y el uso racional de la fuerza.

Más detalles sobre el programa pueden encontrarse en:

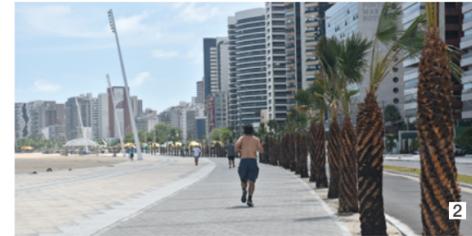


Imagen 1 y 2 -Arriba - Perfil urbano de la Playa de Beira Mar, Fortaleza (Ceará, Brasil) Imagen 3 - Izquierda - Torre de Observación, Unidad de Protección Comunitaria. Programa Fortaleza Ciudad con Futuro. Imagen 4- Centro- Mercado de Pescados de Beira Mar Imagen 5- Debajo- Bicisendas y mobiliario urbano de la Orla de Beira Mar, Fortaleza

3 Información y tecnología

3.1 Observatorios y Centros de Análisis

3.2 Videocámaras y VANT

3.3 Ciudades inteligentes





3.1 Observatorios y Centros de Análisis: datos, encuestas, medición de resultados

Organismos internacionales y especialistas en prevención del delito hacen hincapié en la importancia de aplicar **conocimientos e información** adecuados para comprender la situación de la inseguridad y el crimen, sus causas y las posibles estrategias preventivas. Esos conocimientos son llamados con una variedad de términos, entre ellos los de “**prevención fundada en datos objetivos**”, “**orientada a la objetividad**” o “**basada en evidencia**”. La idea es que los datos se recogen de manera

sistemática a partir de **diversas fuentes** fiables, y que se utiliza **información científicamente válida** derivada de **investigaciones y evaluación de proyectos** sobre el terreno. Los organismos encargados de recolectar información, analizarla, ofrecer evidencias para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas, hacer veeduría social y monitorear las tendencias de la inseguridad son los **observatorios** y los **centros de análisis del delito y la violencia**.

Introducción al tema

En casi todos los países, muchos delitos nunca son denunciados a la policía, de modo que su información no es exacta ni completa.

Destacado 4: Fuentes complementarias de información delictual a los registros policiales

Esos archivos policiales pueden ser complementados con:



1 Datos cuantitativos (de encuestas, registros hospitalarios sobre lesiones, registros escolares, de servicios sociales y de justicia)



2 Datos cualitativos (como información resultante de entrevistas, análisis de medios, etc.)

Una buena **base de conocimientos** sobre seguridad debe ser **amplia e inclusiva**. Los datos deben reflejar las diferencias relevantes (de edad, género, perfil sociodemográfico, etc.) de la totalidad de quienes se involucran en los fenómenos que se estudien, y abarcar tópicos como la **incidencia** y la **prevalencia de violencias y delitos, estén o no tipificados como tales y hayan sido judicializados o no**, con datos cuantitativos y cualitativos de fuentes diversas; las **causas del delito y la victimización**, para conocer cuándo y dónde se dan los problemas y a quiénes afectan; las **políticas y buenas prácticas** existentes, para seleccionar intervenciones que tengan, adaptándose, mayores probabilidades de éxito; los procedimientos para **ejecutar programas y medir resultados y efectos**, recurriendo a expertos, universidades o centros de investigación.

El examen de los **resultados** mide los productos entregados y los efectos inmediatos de la implementación de una política, programa o actividad: el grado de cumplimiento de sus objetivos y los desvíos de la planificación. El análisis de **impacto** averigua los efectos, tanto positivos como negati-

vos atribuibles específicamente a la intervención. Para expresar estas mediciones suelen usarse **indicadores**, que, a través de una cantidad o porcentaje, muestran de un modo simple una situación compleja. Por ejemplo, la *tasa de homicidios cada 100.000 habitantes* se usan para representar, de manera sencilla y comparable, la situación de violencia extrema en territorios determinados.

En América Latina, los indicadores de seguridad y temor al crimen tienen problemas de **disponibilidad** y de **confiabilidad**. En muchas ocasiones, los datos son escasos, su producción no es sistemática o son de baja calidad; además, es difícil acceder a ellos, monitorear su producción y acordar estándares y metodologías a su respecto. Para paliar estas dificultades, se recurre a mecanismos de coordinación y articulación, y se favorece la participación de la ciudadanía en la producción y el control de la información.

Recuadro 10. El rol de la ciudadanía y de los medios de comunicación en la producción y control de datos delictuales

Existen razones de peso para que los gobiernos involucren al público y los medios de comunicación en la prevención del delito y la violencia. Cuando la población desconoce alternativas, aumenta su ansiedad y las exigencias de acciones más enérgicas. Los medios de comunicación tienden a centrarse en los actos más violentos, lo cual influye en las actitudes hacia la seguridad. Pero cuando el público recibe una información más equilibrada, está dispuesto a respaldar más medidas de **prevención**. Además, la educación y la comunicación sirven para estimular la participación, alertar sobre nuevos problemas, informar sobre servicios y recursos disponibles y su accesibilidad, y evaluar opiniones.

A nivel local, una herramienta útil para trabajar con la información es la que ofrecen los **observatorios** o **centros de análisis de delitos y violencias**. Los primeros recopilan, sistematizan y analizan la información para proporcionársela a quienes deben tomar las decisiones. Los segundos, además, proponen políticas y, una vez implementadas por los órganos correspondientes, las monitorean y evalúan.

No obstante, aun cuando es central, su rol no puede considerarse fundacional: es común que alcaldes o alcaldesas comiencen por encomendar la realización de un **“mapa del delito”** para mostrar, a la vez, acción y modernidad, pero derivan fácilmente en intrascendencia.

Geolocalizar hechos puede ser un medio para análisis más complejos, nunca un fin.

Ejemplos de casos

Un **caso** que merece resalte es el del **Observatorio de la Región Bogotá Cundinamarca**. Este emprendimiento de la Cámara de Comercio de Bogotá aspira a ampliar la información de la comunidad sobre características sociales y económicas de la primera región de Colombia. Aún con una primera orientación hacia lo empresarial, el organismo aborda en uno de sus ejes la seguridad, la convivencia y la “construcción de paz”. Colabora con los organismos estatales con el aporte de estadísticas, el resultado de encuestas propias y la compilación de datos locales provenientes de diferentes fuentes. Toda su producción es de acceso abierto y con una impronta participativa. Su sitio web da acceso a bibliografía, datasets e indicadores: <https://www.ccb.org.co/observatorio>

Sin una **estructura** de gobernanza de la seguridad local en la que los observatorios o centros de análisis puedan insertarse, interactuar y potenciar sus avances, están condenados al ostracismo, la banalización o la desaparición. Los más fortalecidos son aquellos que responden a decisiones políticas locales para mejorar las capacidades institucionales en materia de seguridad ciudadana, con **recursos suficientes y equipos técnicos especializados**.

En algunos distritos, los observatorios son **independientes** de las demás áreas de gobierno, en respuesta a estrategias de planeación y evaluación. Este es un ideal al que, poco a poco, debería aspirarse. Algunos gobiernos locales, inclusive, han ido más allá, y apoyaron o se sumaron a iniciativas **no gubernamentales**, para aprovechar otros recursos y propiciar una mayor autonomía técnica y material.

Por su parte, un organismo netamente estatal, pero abierto a la comunidad, es el **Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia (CEMAED)** de Mar del Plata, Argentina. Fue creado en 2014 como el pilar de una Secretaría de Seguridad Local que respondía a un modelo dinámico y profesionalizado, en cuyo diseño colaboraron expertos del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (IL-SED). Con la publicidad de información como política de Estado, se convirtió en una referencia para la consulta gubernamental, del tercer sector, de medios de comunicación y de la ciudadanía. Además, es miembro fundador de la Red de Observatorios Locales de Violencias y Delitos (ROLVYD). Su producción está disponible en <https://www.mardelplata.gob.ar/cemaed>

Recomendaciones

Sugerencias de expertos para crear (y mantener) observatorios exitosos:

1. Evitar la importación de fórmulas. No es igual un Observatorio en ciudades grandes o pequeñas, en áreas urbanas o rurales, en países federales o centralizados, en situaciones de extrema violencia o con problemas de convivencia menores. Debe atenderse al contexto y al tipo de política que se quiera enfatizar. Y evitarse la importación de esquemas que no atiendan a la realidad local.

2. Asegurar confiabilidad y oportunidad de los datos. Los Observatorios se crean para suplir la ausencia de información confiable y oportuna sobre seguridad, pero su sola existencia no lo garantiza. Si los datos son malos, los resultados de su tratamiento también los serán. Jerarquizar y capacitar a quienes generan los datos, promover la protocolización, ampliar las fuentes y conseguir apoyo experto de universidades u ONGs son medios para evitar desastres.

3. Fomentar su institucionalidad y visibilidad. Para evitar los avatares de la rotación de funcionarios y funcionarias superiores, los Observatorios deben crearse o reconocerse de manera formal (ley, resolución, decreto o la norma que corresponda en el ámbito legal) con personal permanente con acceso por mérito y partidas

presupuestarias definidas. Además, es clave lograr exposición pública y reconocimiento externo y legitimidad por parte del Estado, la academia, los medios y la sociedad. Esto puede evitar que sean callados o eliminados y que logren superar gestiones, produciendo información sistemática, pertinente y de calidad.

4. Lograr un balance entre estrategia y oportunidad. Los Observatorios que funcionan mejor tratan de cubrir las necesidades estratégicas para los grandes temas y el mediano plazo, y la prevención operativa a través de seguimientos en tiempo real, análisis predictivos y sistemas de alerta temprana. No obstante, el carácter principal de un Observatorio debe ser estratégico y ligado a políticas, no a operaciones policiales.

5. Mitigar tensiones. Las agencias policiales y forenses –cuyos datos son ineludibles– suelen ver a los Observatorios como competidores y controladores de su desempeño. La creación de habilidades en funcionarios y funcionarias para el manejo de las relaciones entre especialistas e instituciones y el modo con que presentan y difunden la información son claves para reducir tensiones y transformarlas en sinergias.

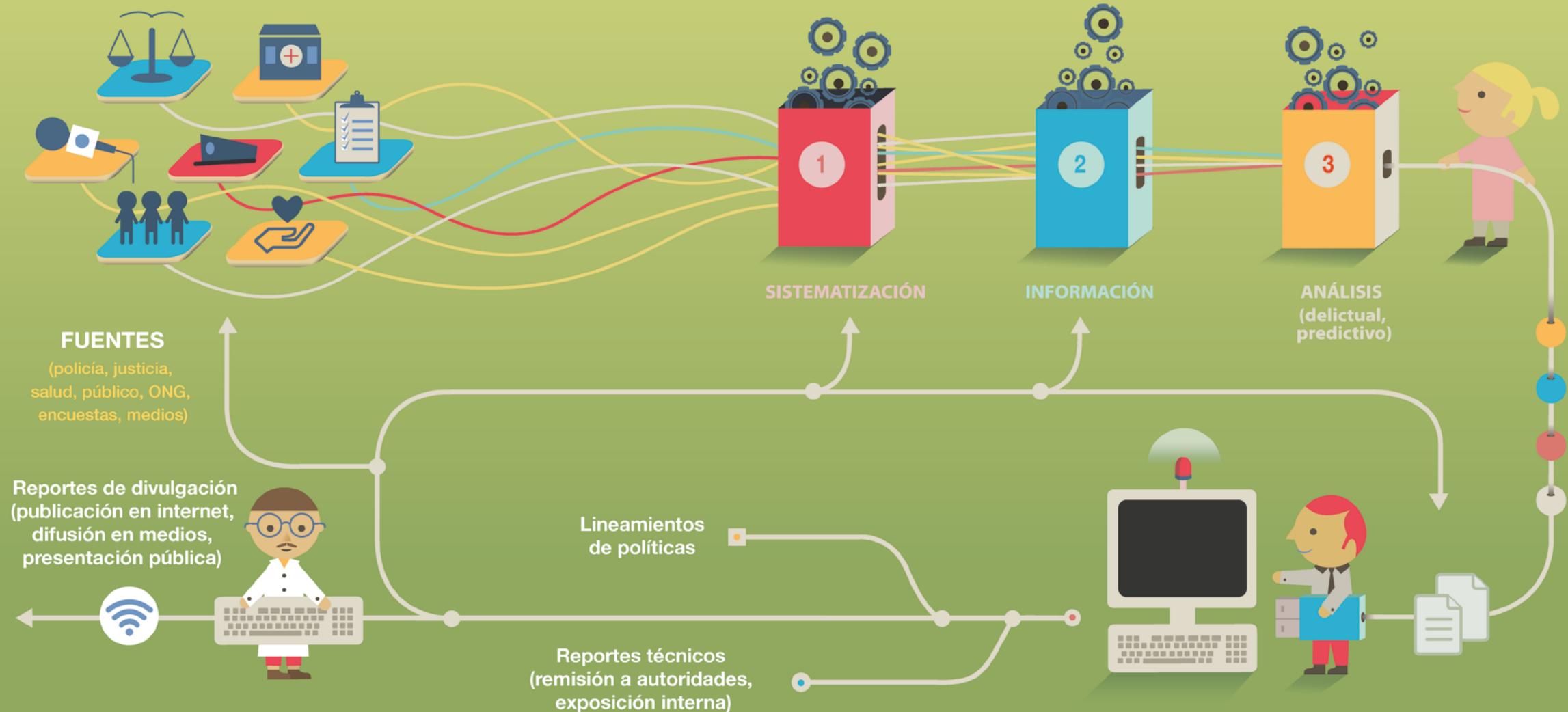
Recursos adicionales

OPS - CISALVA, *Guía Metodológica para la Replicación de Observatorios Municipales de Violencia*. Cali: Organización Panamericana de la Salud - CISALVA, 2008. Disponible en <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/2501>

Srur, J. (ed.), *¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América latina y el Caribe*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. Disponible en <https://publications.iadb.org/es>

Esquema de trabajo de un observatorio o centro de análisis

Según su enfoque de trabajo, los observatorios o centros de análisis pueden ser **epidemiológicos** (tratan a la violencia como epidemia y utilizan esquemas probados en salud pública para estudiarla), **de cultura ciudadana** (con énfasis en los factores sociales y de valores que condicionan los comportamientos) y **criminológicos** (centrados en un análisis de datos y de mapas sobre sucesos pasados para evitar victimizaciones futuras). En la región, prevalece un enfoque híbrido de las tres corrientes.



 Un caso de interés para CAF

Apoyo a la creación de un centro de comando, control, comunicación, cómputo y análisis inteligente del delito (C4i) en Lima y El Callao

Misión de intercambio Perú – Ecuador Visita a ECU911 en Quito, Ecuador (2018)

CAF ha apoyado al gobierno del Perú en la preparación de un proyecto para la puesta en marcha de un Centro de Comando, Control, Comunicación, Cómputo y Análisis Inteligente del Delito (C4i) para las ciudades de Lima y Callao.

El C4i, es una plataforma que busca integrar y hacer más efectivos los servicios de control y prevención del crimen y la violencia y de atención de incidentes y emergencias en materia de seguridad ciudadana y orden público en el área metropolitana de Lima y Callao. Está pensado para trabajar bajo un solo número (911) y articular a todos los actores encargados de la atención de emergencias y urgencias, tales como la Policía Nacional del Perú, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y el Sistema de Atención Médica Móvil de Urgencia (SAMU).

Con la finalidad de conocer experiencias similares y recoger mejores prácticas, CAF apoyó una visita de intercambio y capacitación para funcionarios del Ministerio del Interior de Perú al Servicio Integrado de Seguridad del Ecuador – ECU 911 en las ciudades de Quito y Guayaquil.

Los funcionarios del Ministerio del Interior del Perú pudieron así conocer las instalaciones y el funcionamiento del ECU 911, también su proceso de desarrollo, los desafíos enfrentados y las lecciones aprendidas.

La visita fue clave para establecer relaciones entre ambos países, que permiten el intercambio de conocimiento, experiencias e innovaciones. Este intercambio fue clave para sentar las bases del diseño del C4i para las ciudades de Lima y Callao.

ECU 911 es una herramienta tecnológica que gestiona y coordina, de manera integrada, en todo el Ecuador los servicios que prestan Bomberos, Fuerzas Armadas, Policía Nacional e instituciones de Salud para atender de manera rápida y efectiva accidentes, desastres, emergencias y delitos. El sistema reúne a 50 mil efectivos policiales y 4 mil cámaras, y ha logrado reducir significativamente el tiempo de respuesta ante la emergencia y reducir el delito en 13 puntos porcentuales entre 2012 al 2015.

Para más información sobre los C4i y sobre el ECU 911, consulta



Imagen 1- Centro de Operaciones de Samborondón (Coordinación zonal) Fuente: Dirección de Comunicación Social del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911, 2019.



Imagen 2- Arriba- Centro de Operaciones de Samborondón (Coordinación zonal). Imagen 3- Debajo- Funcionarios instituciones articuladas para la gestión del ECU 911 en Quito, 2019. Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos, Comisión Nacional de Tránsito, Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Secretaría de Gestión de Riesgos, Cruz Roja Ecuatoriana y otros organismos locales encargados de la atención de emergencias, unen esfuerzos para brindar atención a través de un número único: 9-1-1. Fuente: Dirección de Comunicación Social del Sistema Integrado de Seguridad ECU911

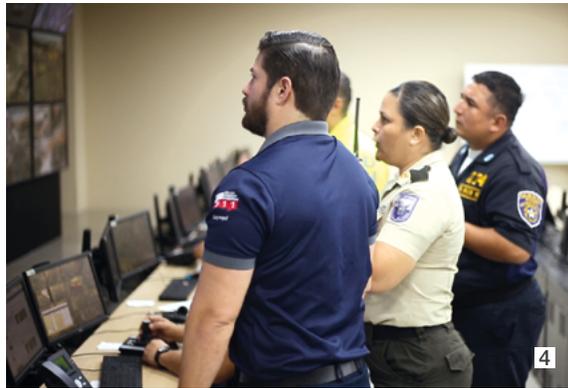


Imagen 4- Arriba izquierda- Funcionarios del ECU 911 Guayaquil. Imagen 5- Arriba derecha- Coordinación ECU 911 y Ministerio de Salud Pública en Quito Imagen 6 - Arriba izquierda- Personal de la Agencia Metropolitana de Tránsito en la Sala Operativa ECU 911 en Quito. Imagen 7- Arriba derecha- Personal Ministerio de Salud Pública en la sala operativa ECU 911 en Quito. Imagen 8- debajo- Sala Operativa del ECU 911 en Quito, 2019. Fuente: Dirección de Comunicación Social del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911



3.2 Videocámaras y VANT: lo que se mira y lo que se ve

La vigilancia a través de videocámaras se ha convertido, en las últimas décadas, en una medida considerada estándar en la **prevención** del delito. Su aumento vertiginoso se originó en Gran Bretaña, pasó por los Estados Unidos y, desde allí, se expandió al mundo. Hoy, las cámaras se consideran parte de la **vida cotidiana**, se dan por sentadas por la población y están sujetas a una atención muy superficial por parte de la opinión pública, en

general, y de la prensa, en particular. A las cámaras tradicionales se han sumado, en los últimos años, las adosadas a los VANT (Vehículos Aéreos No Tripulados), cuyas variantes más difundidas para el monitoreo urbano son los drones y los globos de vigilancia. Su utilidad y sus limitaciones son materia de estudios cada vez más profundos, que contribuyen a ofrecer **mejor seguridad** en los territorios locales.

Introducción al tema

Entre los objetivos declarados para la instalación de videocámaras se destacan la reducción de los delitos, o el temor a ser víctima de ellos; una mejora de la seguridad pública, o de la protección de la propiedad privada, y la conversión de ciertos espacios públicos en lugares disfrutables en paz. Pero lo cierto es que son más las dudas que las certezas

a la hora de determinar el éxito de las estrategias de videovigilancia en la consecución de esos fines. Desde los primeros estudios al respecto hasta nuestros días, los y las especialistas han mostrado escepticismo acerca de la eficacia de estas técnicas, y preocupación por sus implicancias en la privacidad de las personas.

Recuadro 11. La importancia del resguardo de la privacidad de las personas en los sistemas de videovigilancia.

Hoy se entiende, de manera generalizada, que la privacidad protege a personas, no a lugares. Por lo tanto, lo que hacemos en lugares públicos también involucra un ámbito de privacidad que los Estados deben respetar y proteger. De lo contrario, se corre el riesgo de que las personas no salgan a la calle, modifiquen sus hábitos o dejen de ejercer derechos (como el de manifestarse, por ejemplo) por temor a que las tecnologías de videovigilancia, terrestres y aéreas, puedan entrometerse en sus vidas.

En un primer momento, la expansión de la videovigilancia era atribuible a su impacto social. Pero hoy se conoce más acerca de por qué puede ser más efectiva en ciertos contextos que en otros. Y esto colabora con un enfoque que prioriza la evidencia científica a la hora de definir su instalación, orientación y funcionamiento operativo.

A comienzos de 2019, un equipo liderado por Eric L. Piza (J. J. College - City University of

New York) revisó 40 años de estudios sobre la eficacia de la videovigilancia. Sus conclusiones son interesantes y útiles para desterrar mitos y reforzar algunas ideas. Las principales son que, **sin planificación, la videovigilancia es inocua –o hasta contraproducente– para la prevención de delitos y violencia;** y que, **sin información sobre delitos y violencia, la planificación es imposible.**

Destacado 5:

Aspectos a tener en cuenta a la hora de instalar un sistema de videovigilancia.

Hoy puede afirmarse que todo plan para instalar un sistema de videovigilancia o expandir uno preexistente habrá de tener en cuenta que:

- 1 Los aspectos estratégicos son más relevantes que los geográficos: importa más (y antes) el para qué que el dónde;
- 2 Los esquemas que incorporan otros recursos además de las cámaras se asocian con efectos más concretos y extendidos que aquellos que se basan solo en ellas;
- 3 Los sistemas con monitoreo a cargo de operadores capacitados de manera adecuada han evidenciado resultados positivos; mientras que los efectos de aquellos con monitoreo pasivo (sin operadores permanentes) u operadores mal entrenados han sido muy escasos.

Por su parte, los drones y globos de vigilancia habilitan la posibilidad de visualizar en tiempo real un suceso en desarrollo y hacerle seguimiento por las cámaras de alta resolución que portan y sus capacidades de traslado, incluso subrepticio (por su tamaño cada vez menor y su maniobrabilidad). Pero, además, pueden estar dotados de dispositivos adicionales no vinculados con la visualización propiamente dicha, como dispositivos para interceptar comunicaciones telefónicas o por redes inalámbricas.

Ejemplos de casos

Un caso interesante de aplicación de la videovigilancia como herramienta complementaria de una intervención más integral se dio en la Ciudad Vieja de Montevideo, Uruguay. En Montevideo venía funcionando, por más de una década, una dependencia de videovigilancia, que, a comienzos de 2018, evolucionó en un Centro de Comando Unificado. Allí se concentran el dispositivo de videovigilancia, la recepción de llamadas y despacho de servicios de emergencias y el monitoreo electrónico de personas sujetas a regímenes de seguimiento por motivos diversos (liberación anticipada de prisión, casos de violencia por razón de género, etc.).

Durante 2016, el Ministerio del Interior de Uruguay (con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo) puso en marcha el **Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)**, un plan de patrullaje policial focalizado en puntos calientes (lugares y horarios con mayor concentración delictiva), dirigido de manera específica a la reducción del robo con violencia. Este programa tuvo una aplicación concreta en la Ciudad Vieja de Montevideo, y los recursos policiales y de visualización a través de cámaras se concentraron en estos fenómenos. La utilización de las cámaras, entonces, se circunscribió a un espacio y a una temática, fue integrada a una intervención más amplia (que abarcó, incluso, la participación del Consejo de Políticas Sociales para abordar las causas sociales del delito y las violencias), con operadores y operadoras

El carácter invasivo de la puesta en práctica de acciones de vigilancia que involucren a estos dispositivos es, en potencia, aun mayor que el de las cámaras fijas. Los riesgos para la privacidad de las personas se exacerban, lo cual exige un mayor cuidado en su regulación e implementación, tanto en lo que hace a la vigilancia propiamente dicha como a al tratamiento de la información que puede obtenerse a través de ella.

policiales y sociales trabajando en equipo, con capacitación específica, y actuaciones policiales especiales y complementarias.

Como resultado, la primera evaluación de impacto del programa mostró una reducción, en poco más de un año, del **22% en la tasa de incidencia de robos violentos** (“rapiñas”) en la zona de aplicación. Más detalles al respecto pueden consultarse en la publicación “¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya”, disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0001078>)

Por su parte, **CAF – Banco de Desarrollo de América Latina** concedió, en 2015, un préstamo a la República Argentina denominado “**Programa de Seguridad Ciudadana**”. El Programa se orientó al apoyo material y la capacitación de recursos humanos para la creación o el fortalecimiento de centros de videovigilancia, su conectividad y otras funcionalidades vinculadas, en municipios del país. Significó el mejoramiento del servicio de seguridad para casi dos millones de personas distribuidas en seis municipios de cuatro provincias.

Más información disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/09/caf-promueve-la-innovacion-como-herramienta-para-mejorar-la-seguridad-urbana/>

Recomendaciones

Los estudios comparados muestran que las cámaras no sirven en todos lados ni para todo. Las variables más importantes son:

1. Geografía. La ubicación física de las cámaras es crucial, pero no solo por razones obvias: sus efectos varían entre países, regiones, ciudades, zonas, barrios y cuadras.

2. Priorización. El patrón de instalación de videocámaras con mayor beneficio por costo unitario se obtiene cuando la intervención va de los lugares con mayores índices de eventos a los que presentan tasas sucesivamente descendentes.

3. Escenario. El tipo de lugar en donde se sitúan es determinante para la reducción de delitos. Por ejemplo, las cámaras ubicadas en **zonas residenciales** son más efectivas que las ubicadas en zonas céntricas (salvo para fines circunscritos) y en otros escenarios.

4. Tipo de hecho. La reducción de **robo de vehículos** y de **otros bienes** ha sido significativa según muchas mediciones. Pero para los **delitos violentos**, el **acoso callejero** o la narcocriminalidad (aún el **microtráfico**) los efectos no han sido importantes, salvo con estrategias muy específicas.

5. Intervenciones complementarias. Las cámaras tienen mejores resultados si forman parte de intervenciones más amplias. Por ejemplo, con la señalización de “zonas vigiladas”, mejoras en el alumbrado público, actuaciones policiales o de seguridad privada concomitantes y sistemas de comunicación alternativos (teléfonos SOS o botones de pánico situados en la vía pública, etc.).

6. Cantidad y calidad de operadores. En los casos en los que se pretende expandir un sistema de videovigilancia, no debe menospreciarse la demanda mayor de recursos humanos calificados. Una *ratio* cámara - operador mayor afecta muy negativamente los resultados de las prácticas de monitoreo.

7. Tecnologías añadidas. Para suplir la falta de operadores calificados suficientes, suelen añadirse recursos tecnológicos al sistema: lectores digitales de patentes, tecnología de detección de rostros, de previsión de disparos o GDT, etc. Pero sus costos, poca eficacia y errores no los muestran como las soluciones más inteligentes. La incorporación de nuevos operadores, su capacitación y aún la compra de nuevos equipos básicos podrían ser estrategias más costo-efectivas y con mejores resultados.

Recursos adicionales

Foro Europeo de Seguridad Urbana, *Carta para el uso democrático de la vigilancia por video*, disponible en <http://efus.eu>

ADC (Asociación por los Derechos Civiles), *Alto en el cielo. Exploración sobre tecnologías de vigilancia aérea en Argentina*. Buenos Aires: ADC - Privacy International, diciembre de 2017. Disponible en <https://adcdigital.org.ar/portfolio/alto-en-el-cielo/>

Principios de la videovigilancia en democracia

A

Realización de un diagnóstico previo destinado a definir objetivamente las necesidades locales. En lo posible, por un órgano externo

B

Implementación de evaluaciones periódicas que refuerzan o modifican el posicionamiento del sistema

C

Formación de los operadores, piedra angular del sistema. Deben conocer los principios sobre los que se asienta el sistema e integrar sus objetivos

D

Evaluación independiente del sistema, en cuanto a su eficacia, pero también respecto del cumplimiento de sus principios fundantes

Fuente: Elaboración propia sobre la base de una adaptación de la “Carta para el uso democrático de la vigilancia por video” (FESU)

Legalidad

1

- Analizar las leyes y reglamentos vigentes sobre videovigilancia y protección de la privacidad y los datos personales, para asegurar que el sistema se enmarca en ellos

Necesidad

2

- La instalación de un sistema de videovigilancia no puede ser un fin en sí mismo
- Considerar interrelación entre circunstancias, necesidad y respuesta
- Identificar las circunstancias de la inseguridad y el crimen y los recursos locales disponibles con un diagnóstico
- Detallar, a partir del diagnóstico, necesidades concretas que requieren respuesta
- Definir la modalidad de la respuesta, con:
 - Objetivos, beneficios y resultados esperados
 - Tipo de sistema requerido, y su dimensión
 - Determinación de que otros medios menos intrusivos no son suficientes o aplicables.
 - Derecho de retirada, para reformular o eliminar el sistema, en caso de evidencia de sus defectos o de su prescindencia

Proporcionalidad

3

- Adaptar la organización técnica y humana estrictamente a las necesidades detectadas
- Limitar intervenciones en tiempo y espacio (como respuesta a necesidades definidas)
- Respetar espacio privado en posicionamiento, orientación y tipo de cámaras
- Proteger imágenes capturadas como datos personales sensibles.
- Integrar el sistema a una política integral de seguridad

4

Transparencia

Informar a la ciudadanía
 La existencia del proyecto y de sus objetivos
 Los medios que se utilizarán
 Las zonas bajo videovigilancia (con señalización visible)
 Los organismos responsables del sistema y sus datos de contacto
 Las medidas de protección de las imágenes y las autoridades que pueden tener acceso a ellas
 Los derechos referidos a esas imágenes
 Publicar reportes periódicos sobre los resultados y el logro de los objetivos del sistema

5

Responsabilidad

- Designar formalmente a los responsables del sistema
- Afirmar la obligación de confidencialidad de sus operadores
- Recurrir a medidas de seguridad físicas e informáticas para proteger las imágenes y los datos obtenidos
- Informar las sanciones por abusos y los mecanismos de denuncia

6

Control

- Crear una autoridad independiente que:
 - Evalúe la necesidad del sistema y lo autorice
 - Vele por el respeto de normas y principios en la instalación y uso del sistema

7

Participación

- Consultar a los ciudadanos sobre la identificación de necesidades en el diagnóstico
- Favorecer la participación para definir la localización de algunas cámaras (que respondan a una necesidad)
- Invitar a reuniones públicas de información y realizar campañas de difusión del sistema y la política que lo contiene
- Fomentar el control ciudadano (con encuestas de satisfacción, etc.)
- Facilitar la participación de los ciudadanos en el órgano de control independiente

Programa de Seguridad Ciudadana en Municipios de Argentina: el caso de Quilmes (2016-2019)

En 2015, en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Argentina fue diseñado el Programa de Seguridad Ciudadana, financiado parcialmente (9 millones de dólares de los 12,5 totales) con un préstamo de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.

Se planteó como objetivo general del Programa el “contribuir a la mejora de la seguridad ciudadana en Argentina mediante el desarrollo de sistemas de seguridad, la formación de áreas de seguridad local y capacitaciones en municipalidades del interior del país”, con los objetivos específicos de desarrollar la infraestructura para la seguridad ciudadana local y capacitar al personal necesario. En su marco, los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana Municipales debían contemplar la construcción de puestos de monitoreo, la conectividad de sistemas de seguridad, la construcción o modernización de los centros de monitoreo, la creación de un sistema de botones antipánico y la dotación de infraestructura tecnológica a las Guardias Urbanas. En una primera etapa, los municipios seleccionados para formar parte del Programa fueron Victoria (Entre Ríos), La Quiaca (Jujuy), Santa Fe (Santa Fe) y Quilmes (Buenos Aires).

En el caso particular de Quilmes, su Centro de Monitoreo Urbano fue ampliado y trasladado: pasó de un edificio de 21 metros cuadrados a uno de 600 metros cuadrados. El organismo pasó a formar parte del Centro de Emergencias Quilmes (CEQ). En el CEQ se reciben las llamadas de los vecinos a los números de seguridad ciudadana (147), defensa civil (103) y ambulancias (107), se visualizan las cámaras y se monitorean los botones antipánico y los postes de alerta ubicados

en lugares estratégicos del municipio. Los organismos integrados al modelo de gestión y atención de la emergencia son el Servicio de Asistencia Médica (SAME), la Policía Local, Defensa Civil, Tránsito, las áreas de emergencias sociales y otros actores vinculados a problemáticas específicas de grupos vulnerados. Esta transición desde la mera visualización de las cámaras y el monitoreo hacia la centralización y coordinación del sistema de emergencias local fue posible gracias a la mudanza al nuevo edificio y a la reconducción técnica, a través de la asistencia y las capacitaciones, que fomentó y apoyó CAF.

Asimismo, en el marco del préstamo se desarrolló el Taller internacional “Tecnología e innovación para la seguridad urbana”, que tuvo lugar los días 16 y 17 de septiembre de 2019 en la Ciudad de Buenos Aires. Esta actividad fue organizada por la CAF en el marco de la Iniciativa “Ciudades con Futuro”, en conjunto con el Ministerio de Seguridad de la Nación. En él, participaron expertos internacionales, consultores y ejecutivos de CAF y funcionarios y alcaldes de ciudades de América Latina.

Puede recabarse más información en:



Imagen 1- Fachada del Centro Único de Monitoreo de Quilmes (C.U.M.) Imagen 2 y 3 Funcionarios en puestos de video vigilancia del Centro Único de Monitoreo. Imagen 4 - Agentes (locales) de Patrullaje Urbano del CUM de Quilmes. Fuente: C.U.M. Quilmes, Secretaría de Seguridad y Ordenamiento del Territorio de Quilmes.



3.3 Ciudades inteligentes: de controlar a prevenir

Las tecnologías aportan a la Seguridad Ciudadana de diferentes maneras. Se destacan el monitoreo en tiempo real de zonas críticas, la distribución inteligente de recursos y el uso de teléfonos inteligentes y redes sociales para el encuentro comunitario. Se apunta, con ella, a mejorar los tiempos de respuesta de los organismos estatales y la creación de espacios públicos seguros, pero también a lograr comunidades

más cohesionadas y empoderadas frente al delito y la violencia, reduciendo el miedo y brindando una mayor “sensación de seguridad”. Las tecnologías son un medio, jamás un fin. Por lo tanto, su uso debe ser diseñado de maneras racional, como resultado de diagnósticos previos basados en información y conocimiento, y con objetivos claros y acotados, respetuosos de los derechos de las personas.

Introducción al tema

Si bien el concepto de Ciudades Inteligentes (Smart Cities, en idioma inglés) se encuentra en constante revisión y no existe un consenso sobre su definición, ciertos elementos comunes y característicos se reiteran en la bibliografía especializada. El **uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs)** para el desarrollo sostenible, las iniciativas para la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas, con su **participación** activa, y una **gestión eficaz y eficiente de los recursos** son sus notas salientes. El enfoque involucra una **visión holística de las ciudades**, es decir, que abarca las múltiples dimensiones e interacciones que las caracterizan.

Gran parte de las tecnologías aplicadas ampliamente a la seguridad tienen su origen en el campo militar y policial: sistemas de localización y de videovigilancia, internet, dispositivos biométricos, software de análisis, etc., se han aplicado, históricamente, al control y la vigilancia de las sociedades. Es a partir de una perspectiva de **integración comunitaria** y de **derechos humanos** que pueden pensarse abordajes de prevención mediante estas herramientas.

El uso de los recursos tecnológicos como la **Internet de las Cosas** (IT: la conexión inteligente de

personas, procesos, datos y cosas) y la **Inteligencia Artificial (IA)** pueden ser altamente beneficiosos, si no se pierde de vista la centralidad de las comunidades a las cuales se pretende favorecer/contribuir, y se evita replicar errores del pasado. Según Carissa Véliz (investigadora en el Wellcome Centre for Ethics and Humanities de la Universidad de Oxford), *“Uno de los mayores riesgos de la inteligencia artificial es que perpetúe los errores y prejuicios del pasado, camuflándolos bajo un barniz de objetividad”*. Cita como ejemplo el sistema de inteligencia artificial PredPol, utilizado por la policía en Estados Unidos. Desde su perspectiva, *“En vez de predecir crímenes, que es lo que se supone que tendría que hacer, reproduce hábitos policíacos. Ahí donde patrulla la policía, encuentra crímenes que da a procesar al algoritmo que, a su vez, recomienda que se continúe patrullando en las mismas zonas. Las áreas en donde hay mayor presencia policial, y, en consecuencia, más arrestos, son zonas pobladas por minorías. El resultado es que estas minorías están siendo indirectamente discriminadas”*. Este ejemplo muestra algo que no ha de olvidarse: la tecnología colabora con el recurso humano calificado, pero no lo reemplaza, e incluso replica y amplifica los sesgos de quienes la alimentan de datos.

Recuadro 12. Aplicación inteligente y adecuada de las tecnologías para mejorar la seguridad

El verdadero desafío se encuentra no solo en el desarrollo de tecnologías que apunten al mejoramiento de las condiciones de seguridad, sino en su aplicación inteligente, que logre el involucramiento de las comunidades en su uso y tome en cuenta los límites dados por los derechos de las personas, bajo una perspectiva de inclusión social que se aparte del paradigma del control.

El abordaje de las distintas problemáticas de la seguridad mediante el uso de recursos tecnológicos sin una perspectiva de resguardo a los derechos humanos corre el riesgo de apartarse de su objetivo de prevención y empoderamiento comunitario hacia un dispositivo de control por parte de los Es-

tados. Una gran parte de la planificación de políticas de seguridad en el marco de las Ciudades Inteligentes pasa por pensarlas teniendo en cuenta estas consideraciones.

De esta manera, las prioridades para un abordaje local inteligente de la seguridad habrán de estar concentradas en la prevención, primero, y el control, después. Para eso, será imprescindible el desarrollo de **observatorios o centros de análisis** de violencias y delitos que sean modernos y participativos y estén integrados a estructuras amplias de gobernanza, con un uso prudente y efectivo de sistemas de **videovigilancia** y la implementación de proyectos de **atención de emergencias** que respondan

Ejemplos de casos

Con la visión de insertarse en ciudades cada vez más inteligentes, el Servicio Integrado de Seguridad **ECU 911**, del Ecuador, ha dado pasos firmes en una dirección alentadora. Creado en 2011, hoy integra todos los servicios de emergencia para ofrecer un enfoque de seguridad integral. Cuenta, además, con una plataforma tecnológica y un modelo de gestión que involucra la planificación interagencial, articulando con 57 instituciones y 30 entidades públicas y privadas, para realizar aportes al diseño de políticas públicas. Además, se vale para ello del apoyo de un Comité intersectorial. Su Centro de Innovación y Desarrollo provee las soluciones informáticas y de sistemas que van requiriéndose para la prevención, el control y la investigación de hechos violentos o delictivos.

Para su funcionamiento, es crucial la coordinación con los municipios y la implementación de estrategias de corresponsabilidad ciudadana. Cuenta con un sistema de control de calidad y evaluación de la gestión institucional y contribuye a integrar los indicadores pertinentes del Plan Nacional de Desarrollo. Su adaptación a problemáticas específicas es destacable. Por ejemplo, el tratamiento de alertas por violencia por razón de género (que incluye los llamados específicos, pero también ciertos indicios que se han protocolizado, como la reiteración de llamadas de un mismo número sin que se establezca la comunicación) ha tenido incidencia en la disminución de los casos de femicidios. Puede conocerse más sobre el **ECU 911**, ver el “Caso de

a demandas diversas de maneras particularizadas. Una vez más, las herramientas tecnológicas son útiles en la medida en que se las emplee de manera adecuada en función de objetivos fundados. Debe evitarse la importación de soluciones prefabricadas y propenderse a la innovación con recursos locales o, en casos necesarios, a partir de asistencia técnica específica que garantice dejar, tras su colaboración concreta, **capacidades instaladas**.

interés para CAF” en el subcapítulo **3.1. Observatorios y Centros de Análisis: datos, encuestas, medición de resultados, en esta misma Guía**.

Por otra parte, una aplicación interesante del análisis de grandes volúmenes de datos –adfasdf (*big data*) para la prevención de homicidios es la que está desarrollando el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial (**CentroGeo**), un Centro Público de Investigación integrado al CONACYT mexicano. A través del uso de información sobre procesos sociales (análisis contextual) se propone predecir, con distintos grados de probabilidad, la ocurrencia de homicidios en la Ciudad de México. Ello se conseguiría a partir de la geocalización y el monitoreo continuo de sucesos de desorden físico y social obtenidos de las bases de datos del sistema de emergencias 911. Los detalles sobre su desarrollo incipiente pueden obtenerse en <https://www.centrogeo.org.mx/>

Recomendaciones: sugerencias para ciudades inteligentes seguras

Las ciudades están cada vez más conectadas, consecuentemente, se exponen también en mayor medida a más ciberataques y otras amenazas para los grandes volúmenes de datos que se recolectan. Por eso, debe priorizarse la prevención, identificación y respuesta a esas situaciones. Entre las maneras de protegerse, las ciudades inteligentes han de tener en cuenta ciertas precauciones especiales. Entre ellas, se destacan las siguientes.

1. Los y las urbanistas, en conjunto con los y las desarrolladoras de proyectos inmobiliarios, deben **priorizar la seguridad informática**: cada vez más dispositivos se encuentran conectados a internet, y pocos cuentan con barreras cibernéticas para evitar su mal uso.

2. Aun cuando se ocupan de la seguridad informática, los equipos locales encargados de la cuestión suelen despreciar los riesgos que representan las **amenazas físicas a los sistemas**. Las instalaciones, cableados y demás soportes de la conectividad deben resguardarse de manera pertinente, en especial cuando están alejados o expuestos a acciones vandálicas o inclemencias climáticas.

3. Las iniciativas descentralizadas que aportan herramientas o subsistemas a las ciudades inteligentes adolecen de un enfoque consistente de la ciberseguridad. Es necesario **fomentar un abordaje centralizado** del tema, que establezca estándares mínimos y fiscalice su cumplimiento.

4. Las ciudades se encuentran abrumadas por la cantidad de datos que recolectan. Más allá de conseguir su aprovechamiento y deslindar lo útil de lo superfluo, se dificulta cada vez más, por el mayor volumen y la creciente sensibilidad de la información, su protección. Deben implementarse medidas para **limitar el acceso no autorizado** y el robo de datos que sean efectivas y actualizables.

5. También es necesario el desarrollo de **protocolos para actuar en caso de ataques o filtraciones** que no se consiguió evitar, y mecanismos para garantizar la **integridad de los datos**, que permitan confiar en que la materia prima de los análisis que dan base a la toma de decisiones no ha sido manipulada.

Recursos adicionales

RIDAA, Tecnologías aplicadas a la seguridad ciudadana, Buenos Aires: Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes, 2016. Disponible en <https://ridaa.unq.edu.ar>

Fundación Telefónica, Las ciudades del futuro: inteligentes, digitales y sostenibles, Madrid: Ariel, 2016. Disponible en <https://www.fundaciontelefonica.com.ar/cultura-digital/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/561/>

Las ciudades con futuro respecto de la seguridad son aquellas que cuenten con:

A Información aprovechable: mapeos inteligentes integrados, que permitan conocer los detalles de los delitos, pero también anticiparse a las situaciones de riesgo y prever el temor al crimen.

B Tecnología adecuada: videomonitoreo y sistemas de emergencias que lean la inseguridad

C Gobernanza integrada: todas las áreas del gobierno local hacen seguridad

D Prevención policial y social: segmentada y personalizada, con apoyo en análisis de big data.

E Espacio público adaptado: con diseño y manejo para prevenir el miedo a la inseguridad, con orientaciones específicas (como el temor de género).



HACIA UN CONCEPTO DE CIUDAD INTELIGENTE SEGURA:

Un enfoque de Ciudad Inteligente Segura involucra una visión holística de las ciudades, es decir, que abarca las múltiples dimensiones e interacciones. Podríamos decir que es una ciudad que hace uso de tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para conseguir un desarrollo urbano sostenible, una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas con su participación activa y una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Programa de Integración y Desarrollo Urbano, Social y Ambiental del Municipio de Camaçari, Brasil (2019)

Camaçari es un municipio de casi 300.000 habitantes ubicado en la región metropolitana de Salvador de Bahía. Es una ciudad que, a través de importantes esfuerzos institucionales, ha decidido enfrentar la preocupante situación en materia de delito y de violencias en que se encuentra. Así, uno de los principales desafíos versa sobre la tasa de homicidios que ha registrado la ciudad (98/100.000 habitantes) en 2018.

La mejora del espacio público, la integración urbana y el acceso a oportunidades resultan aspectos claves para luchar contra la inseguridad. A través de un programa de crédito de 100 millones de dólares, de los cuales CAF - Banco de Desarrollo de América Latina financiará 80 millones, se procura promover la integración territorial del área costera marítima y el área industrial del municipio, mediante obras de integración sociourbana y acciones para el desarrollo sectorial e institucional. El objetivo último es consolidar la conexión entre el polo industrial, el núcleo urbano y la zona costera con las principales vías de acceso al municipio. También se busca fomentar una mejor inserción laboral de los ciudadanos y garantizar que la población flotante que trabaja en el polo industrial fije su residencia en la ciudad, mediante acciones en materia de educación, de mejora del espacio público y de transporte.

Uno de los componentes principales del Programa es el de modernización tecnológica para la gestión de información y datos urbanos para garantizar una gestión inteligente de los servicios de transporte, asistencia médica, mantenimiento urbano y, centralmente, de la seguridad. Entre sus principales accio-

nes se encuentra la expansión de la capacidad del **Centro de Operaciones de Camaçari (COCAM)**, y la modernización de las herramientas de monitoreo y medición a través de la adquisición de cámaras, equipamiento informático y software.

CAF busca siempre un abordaje integral en sus financiamientos, en particular cuando se trata de intervenciones gestionadas en el ámbito de los gobiernos locales. En el caso de Camaçari, dispuso de recursos para el desarrollo de un estudio para el fortalecimiento de una gobernanza integral de la Seguridad Ciudadana que ayudó al municipio a abordar las inversiones urbanas, sociales y ambientales del proyecto con una perspectiva de seguridad ciudadana que vinculara diferentes áreas relacionadas con el funcionamiento del Centro de Operaciones, con una fuerte orientación hacia la prevención.

Puede recabarse más información en:

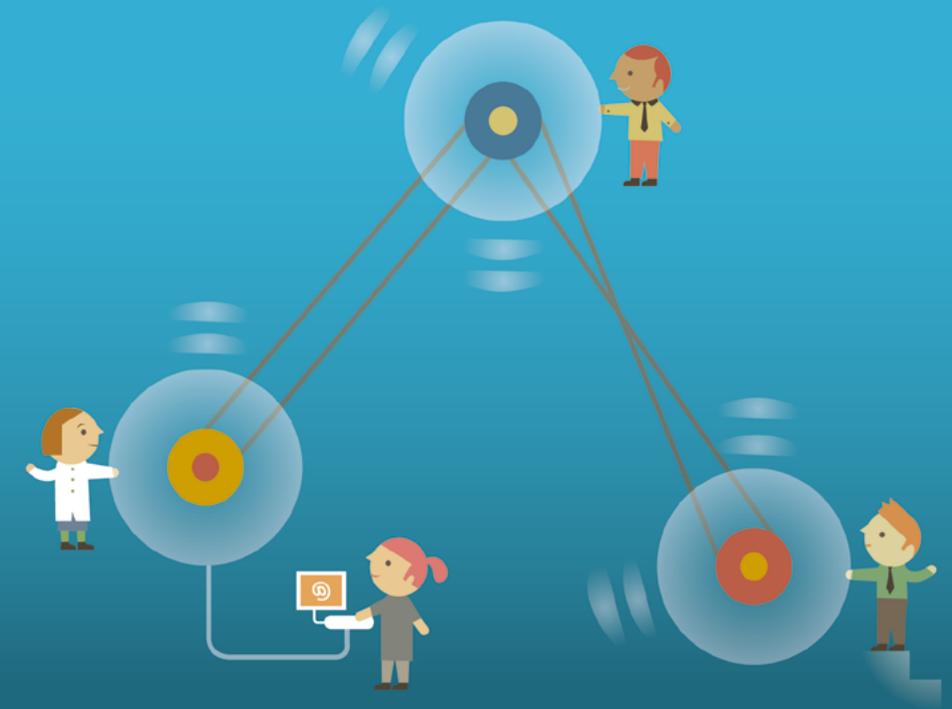


Imagen 1 y 2- arriba- Centro de Operaciones de Videomonitorreo de Camaçari (COCAM), 2019 *Fuente: COCAM, Prefectura de Camaçari.* **Imagen 3- Centro-** Plaza Humberto Campos, con espacio deportivo integrado **Imagen 4- Debajo izquierda-** Videomonitorreo con drones sobre la Playa de Itacimirim. **Imagen 5 Debajo izquierda-** Plaza en la calle Abaré Gleba con espacios deportivos integrados. Diseño de espacios públicos con vocación deportiva y recreativa, pensados estratégicamente para fomentar la convivencia: iluminados y abiertos al barrio como forma de prevenir el miedo a la inseguridad. *Fuente: Prefectura de Camaçari*



4 La gobernanza de la seguridad local

- 4.1 Niveles de Gobierno e inter-agencialidad
- 4.2 La policía, la justicia y el municipio
- 4.3 Academia, sociedad civil, ciudades hermanas



4.1 Niveles de gobierno e inter-agencialidad

Las demandas provenientes del ámbito subjetivo de la seguridad, o **temor al crimen**, generalmente ubican y reclaman la solución de sus problemas cotidianos mediante el incremento de acciones visibles, como la mayor presencia policial o la colocación de cámaras de videovigilancia.

El gobierno local y, en particular, sus estructuras de gobierno de la seguridad deben interactuar con estas demandas, pero sin soslayar que **la problemática tiene implicancias mucho más amplias y**

profundas que las que competen a las agencias policiales o de vigilancia. De este modo, **la atención se desplaza desde las consecuencias del delito a las causas de la conflictividad.** Por ende, tanto desde una perspectiva global como local, se requiere de un ejercicio continuo de interacción entre diferentes niveles de gobierno y agencias diversas que comprometa y, a su vez, profesionalice la prevención de delitos y violencias y se ocupe, también, de su percepción y sus impactos.

Introducción al tema

El gobierno de la seguridad, tradicionalmente centralizado en los estamentos nacionales o estatales, ha integrado en las últimas décadas a los municipios y alcaldías. El reconocimiento de la complejidad de los fenómenos que componen a esta problemática, de su origen multicausal y de los efectos variados que provoca, requiere la implementación de mecanismos de **coordinación y articulación** entre organismos estatales y paraestatales, actores colectivos e individuales, agencias tradicionales y de creación reciente.

Las responsabilidades institucionales que tiene cada sector del gobierno y sus ámbitos temáticos y territoriales de injerencia dependen de la organización interna del país y de la distribución de las respectivas competencias, incluso al interior de cada nivel. Por su parte, las agencias del sector –esto es, los sectores programáticos que componen el Estado– encargadas de la planificación y el tratamiento de la conflictividad, tienden a ganar en amplitud. En efecto, **van quedando obsoletas las visiones reduccionistas** que limitan las perspectivas de abor-

daje de la seguridad a las agencias penales y policiales, con roles definidos de *control*.

En los territorios locales confluyen todos los niveles del Estado

La coordinación entre niveles y agencias requiere de un proceso a través del cual se sincronicen medios y esfuerzos de entes o instituciones para conseguir objetivos comunes o complementarios, que también pueden definirse de manera mancomunada. Involucra, además, la conjugación de instancias de recolección de información, de consulta permanente y de implementación conjunta.

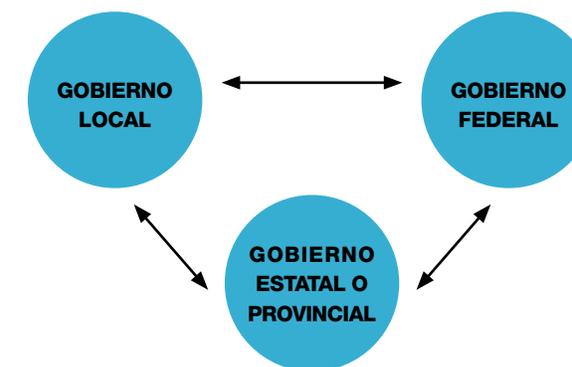
La ausencia de mecanismos de articulación y coordinación repercute de manera directa en el uso de los recursos del Estado, siempre limitados. En este plano, la **evaluación de la gestión por resultados** es crucial al momento de establecer la calidad de la coordinación y la coexistencia armónica de las áreas o entes que conforman la esfera administrativa.

Recuadro 13. Liderazgo local en la coordinación y articulación de las políticas de seguridad

Los alcaldes o alcaldesas saben conducir proyectos que confluyen en su territorio. Se han acostumbrado a ello. Históricamente, no han tenido más remedio: la **autonomización municipal** es un fenómeno incipiente, aun en desarrollo, y la dependencia de los gobiernos locales de recursos de otros niveles de gobierno ha sido la regla en los últimos siglos. La gestión de los conflictos vinculados con la seguridad otorga a los y las gobernantes locales una oportunidad inmejorable para que, de manera complementaria, consoliden ese proceso y comiencen a **proponer e instrumentar soluciones conjuntas**, y no solo administrar los recursos que les son dados, incluso de manera inconsulta.

En particular, la **multiagencialidad** debe ser construida. Han de involucrarse estamentos vinculados con la inclusión social, la vivienda, el empleo, la recreación, el diseño urbano, la prevención y atención de situaciones de violencia por razón de género, la salud y el bienestar. No solo se trata del juego entre los actores y las actrices del sistema penal, o securitario tradicional: jueces y juezas, fiscales,

policías, agentes de las penitenciarías. Cuando este enfoque se cristaliza, los proyectos y las actividades se vinculan, formando una red, y lo heterogéneo se convierte en armónico, útil y efectivo. En esta construcción juega un rol preponderante la **política**, y los alcaldes o las alcaldesas tienen todo para erigirse como protagonistas. Se trata de generar y apropiarse de los espacios de coordinación



vacantes, y de incumbencias superpuestas o en conflicto. Así, una mancomunidad planificada, conducida políticamente, con apertura hacia la sociedad y transparencia de los actos de gobierno, debe reemplazar al secretismo, sectarismo y aislamiento del manejo de la seguridad.

Ejemplos de casos

Ejemplos prácticos del ejercicio de estas propuestas son, en general, las **mesas de trabajo conjunto**. Así, en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, fue impulsado en 2014 el desarrollo del **FRENAR** (Frente institucional contra la narcocriminalidad y por el tratamiento y prevención de las adicciones). Esta mesa interinstitucional tenía como objetivo central la búsqueda de soluciones integrales a la problemática de la narcocriminalidad en sus distintas expresiones sociales (no solo jurídico-penales). Concentraba en reuniones periódicas al jefe comunal, a los máximos representantes de los Ministerios Públicos Fiscales provincial y federal (encargados de definir la política criminal local vinculada con las drogas ilegalizadas), a miembros de la Legislatura provincial y a efectores y efectoras de salud.

En su ámbito, fueron propiciadas la coordinación y articulación de estamentos de distintos niveles de gobierno y de agencias estatales y paraestatales, con el objetivo de aprovechar al máximo los recursos disponibles. Por su iniciativa y con su dirección, fueron realizados relevamientos locales (como un censo de instituciones médicas orientadas al tratamiento de adicciones, con el cual el municipio no contaba) y se elaboró un protocolo que limitaba la interceptación policial de usuarios de estupefacientes y su abordaje desde el área de salud. Sus principios fundantes, algunas de sus campañas y logros pueden consultarse en <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/frenar>

Otra experiencia atractiva en términos de interacción entre agencias fue la que tuvo lugar en Pernambuco, Brasil, con la implementación de los modelos de **Delivery Unit** (como en el Reino Unido) o “PerformanceStat”, como se denomina en ciudades estadounidenses. Este enfoque se basa en la creación de agencias descentralizadas del poder administrativo central que articulan con distintas áreas o sectores con base en finalidades concretas, y se encuentra incentivado por un proyecto del BID, cuyos resultados pueden consultarse en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17427/liderazgo-desde-el-centro-el-modelo-de-gestion-del-estado-de-pernambuco-brasil> y fueron destacados por CAF en <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/07/gobernar-las-ciudades-el-rol-de-los-centros-de-gobierno-y-las-unidades-de-cumplimiento-delivery-units/>

Recomendaciones

En general, las recomendaciones para una gestión exitosa de la interagencialidad están atravesadas por el paradigma que propone comprender a cada problemática como multicausal. Esto conduce a la necesidad de contar con una pluralidad de actores para abordar las acciones que se orientan a prevenir problemas y, en su caso, resolverlos. En términos concretos, es aconsejable:

1. Establecer un mapa de actores y de recursos públicos y privados que, de alguna manera, podrían estar implicados en la gestión de la conflictividad. Es importante detectar aquellos actores “con poder de veto” (que pueden paralizar la iniciativa), así como los que apoyarán y los que se opondrán a la gestión propuesta.

2. Protocolizar abordajes puntuales que establezcan con claridad responsabilidades y límites de acción, en especial en lo que compete a violencia por razón de género, niñez, juventud, adicciones, etc.

3. Dotar a las mesas de trabajo conjunto de la institucionalidad y legitimidad suficiente, a través de normas que les den un marco de actuación formal y recursos materiales y humanos suficientes y adecuados, a los fines de garantizar su continuidad, periodicidad y el cumplimiento de objetivos.

4. Garantizar espacios de difusión y publicidad de objetivos y resultados de estos espacios de trabajo, de modo de fortalecer la confianza institucional en ellos y generar una cultura del trabajo mancomunado.

5. Asegurar la paridad y representación de género en cada espacio intersectorial de decisión. Además, identificar en cada problemática cuáles serían las poblaciones vulnerables afectadas por los procesos decisorios de cada mesa de trabajo.

6. Establecer como obligatoria la participación comunitaria al menos en alguna de las instancias de diálogo, y tratar de asegurar la mayor representatividad posible de ésta. Tener en cuenta que esta instancia de participación genera expectativas y compromisos por parte de la ciudadanía y que es importante poder rendir cuentas sobre lo realizado en base a lo acordado.

7. Fomentar el uso de tecnologías sustentables en registros y comunicaciones administrativas intersectoriales y la despapelización.

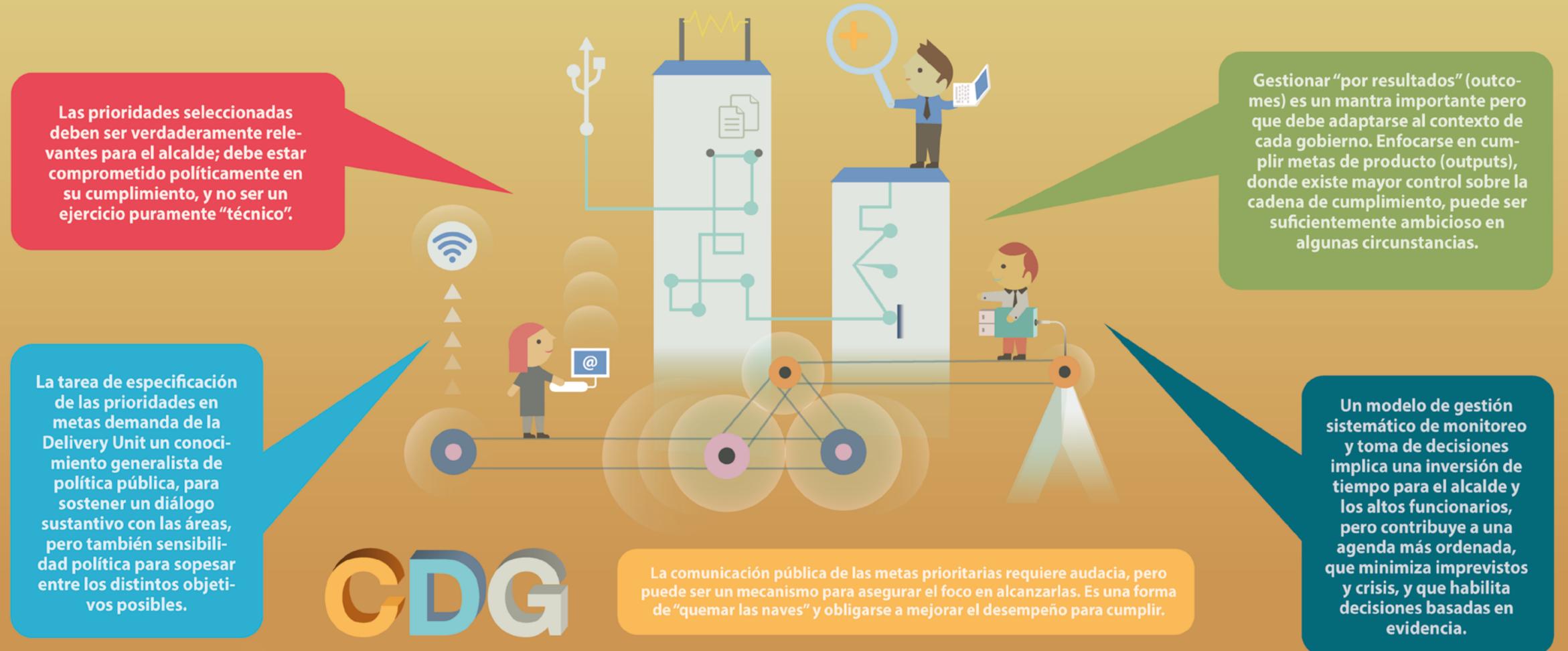
Recursos adicionales

CAF, *Gobernar las ciudades: el rol de los centros de gobierno y las unidades de cumplimiento (delivery units)*. Caracas: Confederación Andina de Fomento. Disponible en <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1487>

Aponte, D. y J. Francoe, *La coordinación interagencial: el arma secreta de la Seguridad Democrática*, Revista Estudios en Seguridad y Defensa, 2(3), 2007, págs. 34-44. Disponible en <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/153/217>

El centro de gobierno o unidad de cumplimiento: interagencialidad coordinada

Un “Centro de Gobierno” (CdG) es una unidad o equipos de reporte directo al Jefe del Ejecutivo del gobierno local que desempeña funciones transversales. Por ejemplo, la gestión estratégica de prioridades; la coordinación inter-agencial; el monitoreo intensivo de avances; el apoyo a las agencias sectoriales para destrabar obstáculos, y la rendición de cuentas públicas. Entre los factores que parecen contribuir al desempeño efectivo de estos modelos, puede mencionarse que:



Programa de Seguridad Ciudadana en Municipios de Argentina: el caso de La Quiaca (2016-2019)

El Ministerio de Seguridad de la República Argentina diseñó el Programa de Seguridad Ciudadana en Municipios, con apoyo de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, que financió 9 de los 12,5 millones de dólares totales de un préstamo otorgado con esos fines. El Programa aspira a mejorar o desarrollar infraestructura y capacidades para la gestión de la seguridad en municipios del interior del país. Involucra la conectividad de sistemas de seguridad y monitoreo, con botones antipánico y el proveimiento de tecnología a las policías con injerencia en el territorio local. Uno de los municipios seleccionados para la primera etapa de ejecución del Programa fue el de La Quiaca, en la provincia de Jujuy.

Al momento de la puesta en marcha del Programa, el Municipio de La Quiaca no contaba con una dependencia abocada a la gestión local de la seguridad, ni con un centro de monitoreo municipal. A partir del Préstamo, este organismo fue creado. En su carácter de ciudad fronteriza, punto estratégico de interés geopolítico nacional, La Quiaca requiere, de manera constante, del concurso de los diferentes niveles de gobierno –local, provincial y nacional– que confluyen con intereses comunes y diversos en su territorio.

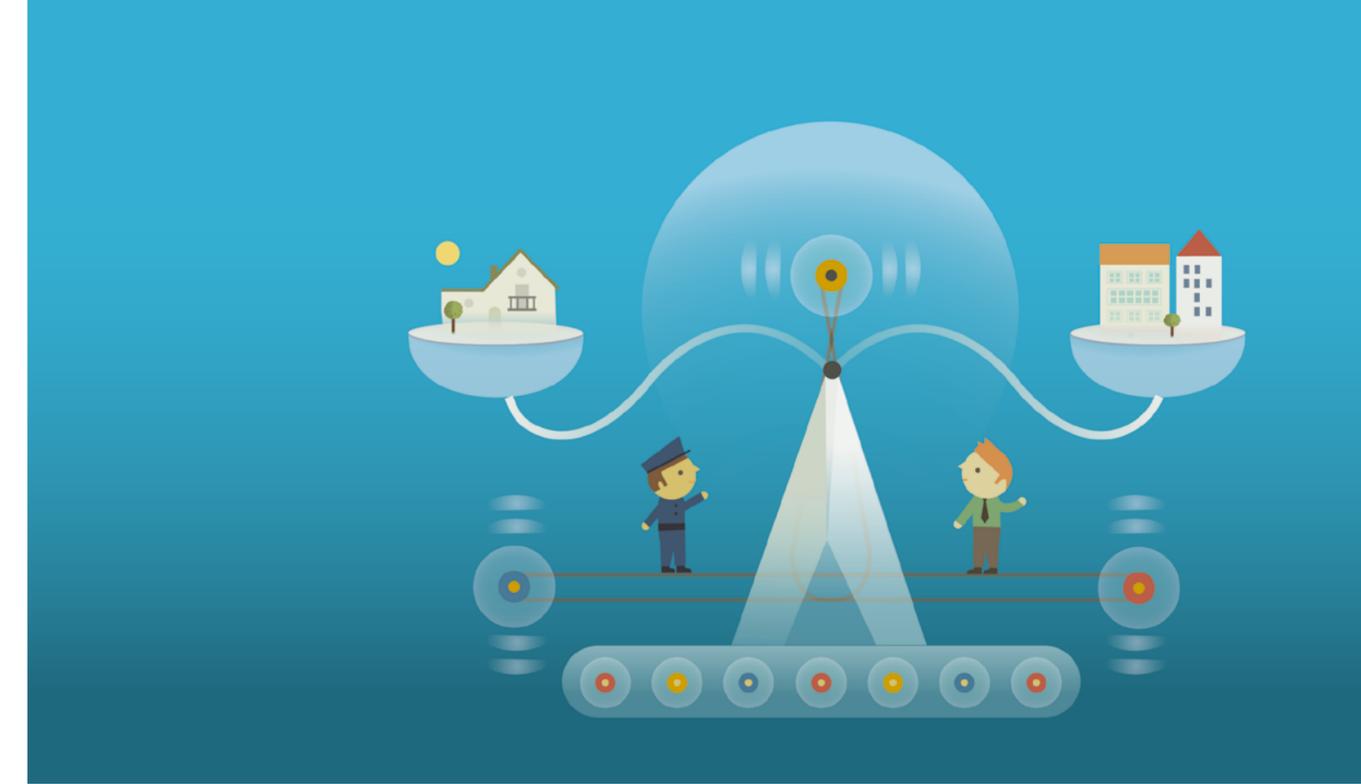
la gestión y el análisis de la información de manera coordinada y complementaria. Asimismo, en 2017, el Ministerio de Seguridad de la Nación inauguró en la ciudad un Centro Inteligente de Vigilancia, operado por Gendarmería Nacional Argentina (GNA). Junto a esa Fuerza de Seguridad, responsable del resguardo de las fronteras, se comenzó un proceso de articulación para posibilitar que los esfuerzos en materia de seguridad y, específicamente, de videovigilancia, puedan ser mejor aprovechados.

En este caso, tanto el Municipio como la Provincia avanzaron en la firma de un convenio para el uso conjunto del Centro de Monitoreo, que incluye la incorporación de operadores de la Policía Provincial y

Para más información ver la noticia en:



Imagen 1- Arriba - Hacia el Paso Fronterizo Binacional entre Bolivia y Argentina. A la vez, es el límite urbano entre las ciudades de La Quiaca (Argentina) y Villazón (Bolivia). **Imagen 2- Centro izquierda** - La Manca Fiesta o Fiesta de la Olla en La Quiaca, en octubre de 2019. **Imagen 3- Centro derecha** - Calle Comercial en La Quiaca. **Imagen 4- Debajo izquierda**- Unidad de regional de la Policía Provincial de Jujuy en La Quiaca. **Imagen 5- debajo derecha**- Centro Municipal de Monitoreo de la Intendencia de La Quiaca, 2019. Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Jujuy.



4.2 La policía, la Justicia y el Municipio

En la región, es habitual que las policías y los estamentos de la Justicia pertenezcan a los gobiernos estadales o centrales, no a los locales. Esta circunstancia ha traído inconvenientes de articulación y coordinación, pero también de incumbencias: es frecuente que los conflictos eminentemente vecinales, considerados de *menor cuantía*, queden sin resolver por parte de los operadores y las operadoras clásicos del sistema de justicia y seguridad. Es en este punto donde los **cuerpos policiales locales**, creados y conducidos por funcionarios y funcionarias municipales, así como instancias municipales de justicia

comunitaria, vienen a hacer aportes en asuntos que, de otro modo, quedarían librados a su suerte. De las muchas experiencias que ha habido al respecto, algunas han logrado sobreponerse a las dificultades de la ausencia de recursos y a la resistencia de las instituciones tradicionales y han podido proporcionar un **servicio más cercano a los problemas** de las personas y sus grupos de pertenencia, con soluciones prácticas, concretas y oportunas. Es hora de tomar en serio la posibilidad de sumar participantes nuevos, pensados por y para los municipios y sus habitantes, también en estas áreas.

Introducción al tema

Que un **conflicto** se califique como *pequeño* o *de menor cuantía* no implica que no exista: solo suele significar que es un problema que quedará sin solución. Del mismo modo, que ocurra en el espacio doméstico no significa que quede fuera de la competencia de las áreas que deben velar por la seguridad ciudadana. Además, estas situaciones pueden escalar hasta convertirse en problemas de seguridad severos. Por eso, es fundamental que los municipios cuenten con mecanismos de

prevención, gestión y resolución de los conflictos que no cuentan con la entidad suficiente para interesar al Poder Judicial o al Ministerio Público Fiscal. Esto, más allá de la recepción formal de denuncias, que quedarán –en ocasiones, incluso, de manera justificada– relegadas por casos de mayor envergadura. Entre las herramientas a las que puede recurrirse con estos propósitos, se destacan las **policías locales** y los mecanismos de **justicia municipal**.

Las policías locales son cuerpos civiles, armados, organizados por y para los gobiernos municipales. Son policías con características comunitarias y de proximidad, pero con aspectos particulares que las hacen distintas. Si bien tienen rasgos diferenciados en cada lugar, sus elementos comunes están cada vez más claros.

Para comenzar, las policías locales no son meras divisiones de las fuerzas de seguridad centrales. Son diseñadas por los poderes ejecutivos locales y puestas en funcionamiento por su legislatura. Cuentan con un jefe o jefa y, en general, un comando de coordinación, que les permita interactuar con las otras policías con injerencia en el territorio municipal. Todas sus instancias cuentan con una impronta distintiva, desde el reclutamiento, pasando por el sistema de admisión y de control, hasta

las directivas y los análisis estratégicos y operativos (para los cuales han de basarse, inicialmente y de contar con, en los trabajos de los Observatorios o Centros de Análisis del municipio). Su orientación está dirigida a atender los problemas de seguridad y convivencia locales. Se aspira, así, a superar los modelos reactivos, rutinarios y poco eficaces de despliegue policial y a garantizar una **policía cercana a las necesidades de los vecinos y las vecinas**.

Recuadro 14. La policía local, la justicia municipal y la ciudadanía: tres claves para la mejora de la seguridad ciudadana.

La **sinergia** entre las policías locales y la Justicia municipal debe ser fomentada y facilitada a través de instrumentos legales y disposiciones operativas que les permitan interactuar. Los conflictos eminentemente territoriales, vecinales o de menor cuantía, que suelen ser obviados por las instancias tradicionales de prevención, control, persecución y juzgamiento, podrán hallar, así, un canal para encauzarse. Es una práctica recomendable alentar y posibilitar la **participación ciudadana** en cada actividad en la que aparezca como beneficiosa. Entre ellas, la elección de los jefes o las jefas policiales y de los vecinos y las vecinas a cargo de arbitrar en las conciliaciones barriales, la determinación de prioridades de abordaje, tanto de prevención como de castigo, y la evaluación de los resultados de las estrategias implementadas, para habilitar una retroalimentación virtuosa del sistema. Esto, amén de la **obligación de rendir cuentas** de todos los órganos del Estado, que debe respetarse con más cuidado en estas instancias locales de gestión e intervención en cuestiones sensibles y, en ocasiones, con involucramiento de violencia, potencial o actual.

El pedido de contar con una Justicia más cercana es recurrente en los ámbitos locales. En especial, para atender a los conflictos como los ruidos molestos, problemas de medianeras, diferencias en la convivencia barrial y usos abusivos del espacio público. Además, los derivados de contratos pequeños que hacen al desempeño de la vida cotidiana de la comunidad (como pequeños trabajos de plomería, albañilería y electricidad), el mantenimiento responsable de mascotas y cuestiones de conservación de viviendas y terrenos baldíos, construcción o reforma de obras privadas y el estacionamiento de vehículos automotores. Si bien en algunos de estos supuestos la justicia de faltas tradicional de las ciudades toma intervención, lo hace desde una perspectiva de control y castigo administrativos. Un abordaje de justicia municipal, en cambio, busca, sobre todo, la **prevención** y, eventualmente, la **resolución pacífica de controversias** que, de otra manera, quedarían libradas a su suerte.

Ejemplos de casos

Además de la creación de policías locales y órganos de Justicia municipal, los alcaldes o las alcaldesas y sus equipos pueden prestar una colaboración importante en programas y acciones de **acceso a la Justicia** tradicional. Un ejemplo interesante a este respecto –que, incluso, habilita la alternativa de incorporar instancias novedosas con impronta eminentemente local– es el Programa **ATAJO** (Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia), del Ministerio Público Fiscal Federal de la Argentina. Su objetivo central es facilitar el acceso a la justicia de las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad y su participación en el sistema de administración de justicia con diferentes herramientas, como la instalación de oficinas en territorios vulnerados, la actuación de equipos multidisciplinarios para atender a sus pobladores, instaurar respuestas de prevención social del delito y promover derechos y una participación igualitaria. Sus detalles pueden conocerse en <https://www.mpf.gob.ar/atajo/>

Así, estas instancias institucionales suelen constar de **etapas progresivas**. En la primera, se propicia la conciliación entre las partes enfrentadas (con la excepción de la violencia por razón de género, en especial la doméstica, ámbito en que se ha demostrado que el abordaje conciliatorio fracasa), o que discrepan respecto de un asunto que las afecta. A estos mecanismos puede accederse voluntariamente, en reemplazo de alternativas más costosas o complejas que se contemplan en el seno de los estamentos tradicionales (en general, del Poder Judicial). En la segunda etapa se propone ya un procedimiento conciliatorio o, si fuera necesario, decisorio, donde se adjudiquen derechos y obligaciones a involucrados e involucradas. Aquí, incluso, quienes arbitren o resuelvan pueden ser vecinos o vecinas que, luego de una breve capacitación, estén en condiciones de mediar entre sus pares. Y también podrían incluirse procedimientos para valerse de jurados vecinales, voluntarios e interesados en colaborar para el logro de una convivencia más pacífica.

Un buen ejemplo de combinación entre estrategias de policiamiento novedosas y el diseño de una policía municipal (aunque con características distintas a las mencionadas) es la que fue implementada en el **municipio Sucre** del Distrito Metropolitano de Caracas. Sus pormenores pueden conocerse en el Capítulo 3 del Reporte de Economía y Desarrollo de CAF, disponible en <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/167/report-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf?sequence=1>

Recomendaciones

Buenas prácticas en el diseño de Policías Municipales o Locales:

1. La selección de los miembros del cuerpo debe hacerse entre habitantes de la ciudad o municipio en el que prestarán sus servicios, con un mínimo de dos años de residencia en el lugar y tan próximo a la paridad de género como sea posible.

2. El proceso de selección debe ser transparente e inclusivo, además de multidisciplinario: con reglas claras de admisión publicadas en medios masivos de comunicación con antelación suficiente, exámenes psicofísicos y de habilidades cognitivas básicas y, en lo posible, con participación de organismos externos (ONG, universidades, etc.) para el diseño y la calificación de las evaluaciones.

3. Es recomendable que el jefe o jefa de la fuerza sea sometido al escrutinio público, exigiéndose para su nombramiento el examen y la aprobación de la legislatura local y con la previa apertura de un registro de apoyos institucionales e impugnaciones. Además, este jefe o jefa debería contar con experticia en el tema, pero no antecedentes laborales en otras fuerzas policiales o de seguridad.

4. El jefe o jefa de la fuerza debe encargarse de la dirección, planificación supervisión y evaluación de las operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva local, y también de la coordinación con las autoridades de otros cuerpos policiales que pudieran compartir la jurisdicción.

5. El jefe o jefa de la fuerza debe contar con el apoyo, al menos, de las áreas de operaciones, logística, administración y análisis criminal, con sus respectivas competencias, misiones y funciones bajo su dirección.

6. También se recomienda la creación de un órgano de coordinación y mando que esté integrado de manera permanente por el jefe o jefa de la fuerza y su equipo de colaboradores y colaboradoras, y al que se invite a participar a las autoridades de las restantes fuerzas policiales con actuación en el municipio.

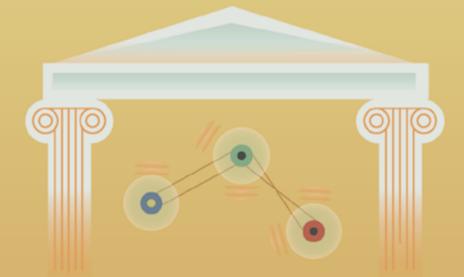
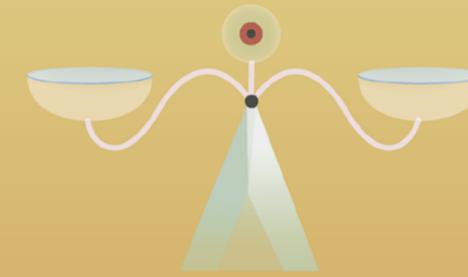
7. Es positiva la inclusión de una comisión de seguimiento y monitoreo de la fuerza local, con representación de los departamentos ejecutivo y legislativo del municipio. Asimismo, puede adicionarse un organismo de control externo que cuente con un director o directora y un consejo al que concurren representantes de la legislatura local, de ONG o entidades comunitarias vinculadas a la temática y, en su caso, de los foros de seguridad o instancias similares de participación social en la política de seguridad.

Recursos adicionales

AA. VV., Serie de Guías de Gestión Local de la Seguridad Ciudadana y Construcción de Paz, PNUD, UE-BID y EUROSOCIAL, disponibles en https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/serie-de-guias-de-gestion-local-de-la-seguridad-ciudadana-y-cons.html

CAF, Seguridad ciudadana. Lecturas fundamentales. (2019). Caracas: CAF. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1433>

Una propuesta de principios generales para la justicia municipal



SUBSIDIARIEDAD

- Los vecinos tienen derecho a resolver sus conflictos de manera privada, siempre que no implique perjuicio a terceros, violencia o abuso de poder.
- El Municipio puede establecer herramientas para la solución de los conflictos que no puedan zanjarse de manera privada y pacífica.

EQUIDAD

- La Justicia municipal debe procurar un equilibrio de las desigualdades sociales, culturales, de género, o económicas entre las partes.
- Debe fortalecerse el ejercicio de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

LEGALIDAD

- Deben respetarse las normas vigentes.
- En caso de aplicarse sanciones, no podrán fundarse sino en normas con vigencia anterior al hecho que las propicie.

GRATUIDAD

- Deben garantizarse la gratuidad de los procesos y su acceso por parte de todos los vecinos.
- No obstante, debe instaurarse un mecanismo de recupero de los costos producidos por actuaciones maliciosas.

RESTITUCIÓN

- Siempre que sea posible y equitativo, se restituirán las cosas al estado anterior al conflicto.
- Este principio cederá cuando la situación preexistente fuese la fuente del conflicto o se generase de ese modo una situación de vulnerabilidad, o en caso de otro acuerdo entre partes.

PARTICIPACIÓN

- Quienes pudieran verse afectados por el conflicto deben tener oportunidad de ser partes del procedimiento.
- Si pudiera producirse afectación del interés de terceros, se deberá asegurar su participación.

SIMPLICIDAD

- Debe eliminarse toda formalidad superflua, facilitando la intervención directa de cada vecino.
- La subsanación de las omisiones que pudieran perjudicar los derechos de una parte deben realizarse en cualquier momento, sin reeditar más actos que los estrictamente necesarios.

ORALIDAD

- Todos los procedimientos deben ser orales. Debe propiciarse la registración de las actuaciones en video o audio y su resultado debe contar con valor probatorio por encima de cualquier acta o registro escrito.

CONCENTRACIÓN

- Debe procurarse que los actos del proceso de solución se concreten en el menor número posible de intervenciones, en procura de minimizar las molestias, tiempo y recursos que el proceso requiera de las partes y del sistema.
- No obstante, debe garantizarse un tiempo razonable para que las partes preparen adecuadamente la defensa de sus intereses.

 Un caso de interés para CAF

Certificado Online de Estudios Avanzados en Justicia Juvenil con la Universidad de Ginebra y la Fundación Terre des Hommes (2017-2019)

Un abordaje satisfactorio de las situaciones que involucran a niños, niñas y adolescentes en conflicto o en contacto con la ley penal debe alejarse de los tratamientos tradicionales, que oscilan entre lo tutelar y lo represivo. Para su desarrollo, se necesitan cambios conceptuales y estructurales en todos los niveles de gobierno, pero en particular en los municipios y gobiernos locales, que son las entidades más cercanas a las comunidades. En la implementación de un enfoque restaurativo se debe contemplar la participación conjunta de instituciones claves del Estado y la sociedad civil, así como el empoderamiento de operadores y operadores de la Justicia (policías, fiscales, jueces y juezas) y sociales (profesionales de la psicología, el trabajo social, la promoción cultural y la educación) estableciéndose acuerdos y convenios entre estas entidades con el fin de realizar acciones de capacitación, coordinación, reflexión y difusión de la nueva estrategia.

La aplicación de un enfoque restaurativo desde un municipio requiere cambios, tanto en la manera en que se entiende el papel de la policía y la justicia municipal como en su infraestructura organizacional. Para implementar la Justicia Juvenil Restaurativa cada municipio debe habilitar equipos de intervención interdisciplinaria, integrados por profesionales del derecho, la psicología, el trabajo social, la educación y la coordinación de redes. Estos equipos son los que evalúan la situación de cada adolescente en detención, estableciendo criterios para su defensa eficaz y promoviendo –cuando lo amerite– la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad, de tipo socioeducativo. Se establece, además, una relación educativa con cada

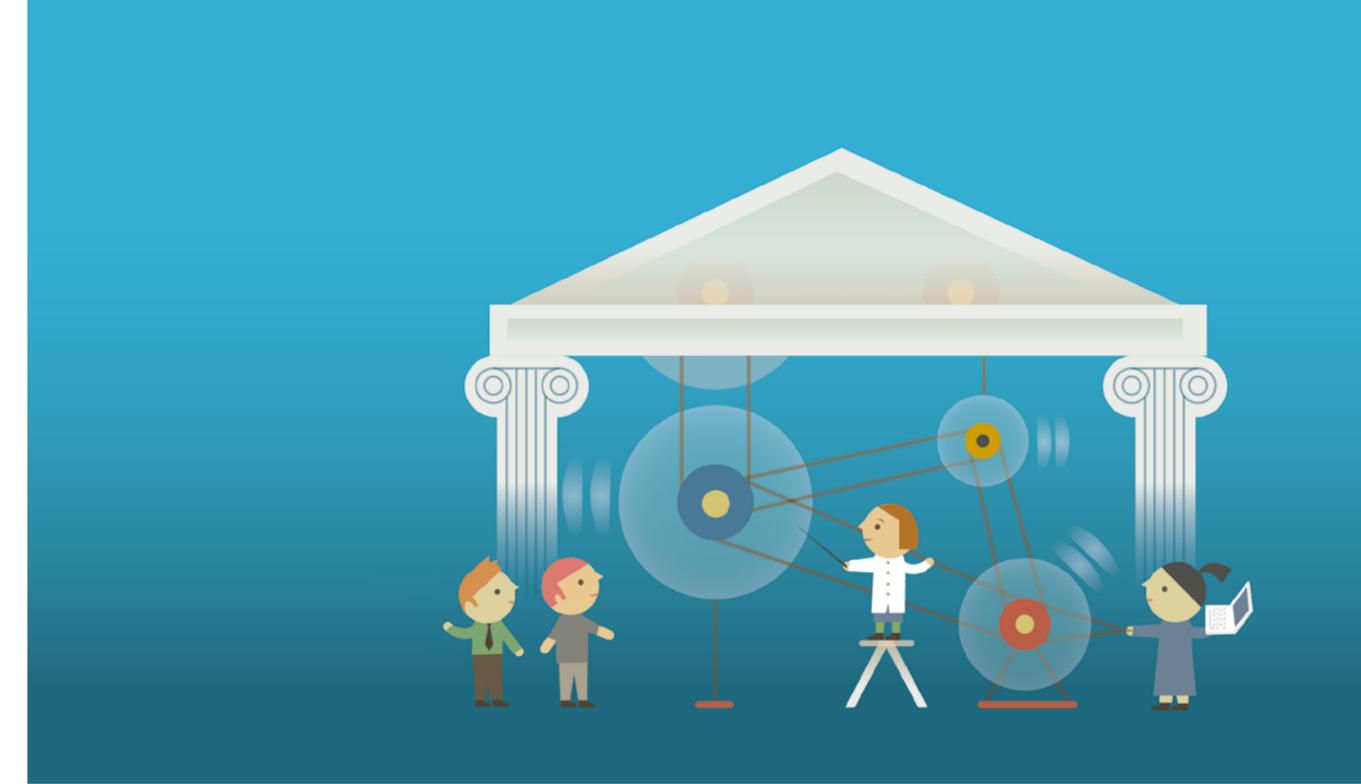
protagonista, que permita el desarrollo de actitudes responsables y de competencias necesarias para que se revincule con su entorno familiar y comunitario. Finalmente, se procura establecer alianzas con instituciones privadas y públicas de la comunidad con el fin de facilitar la participación de los niños, niñas y adolescentes en acciones de prestación de servicios a la comunidad, programas de tratamiento especializado en casos de consumo de drogas o violencia familiar, servicios educativos o de esparcimiento.

La Fundación Terre des Hommes, con el financiamiento de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, la asesoría académica de la Universidad de Ginebra, el apoyo del Instituto Internacional de los Derechos del Niño (IDE), llevó a cabo, entre 2017 y 2019, un programa de formación especializada en Justicia Juvenil Restaurativa para operadores de Justicia Juvenil. El programa se orientó a reforzar y proporcionar nuevos conocimientos, actitudes, prácticas y metodologías de trabajo para profundizar en la realidad de los niños, niñas y adolescentes en conflicto o en contacto con la ley penal, a sus familias y a su entorno comunitario. Mediante esta cooperación técnica, CAF contribuyó a la creación de un **Certificado Avanzado en Justicia Juvenil Restaurativa (CASJR)** de 250 horas de formación, dirigido a 45 responsables de la operación y la administración de la Justicia Juvenil provenientes de 10 países de América Latina. Fue la primera vez en la región que se llevó a cabo un curso de formación de estas características.

Más detalles sobre este proyecto pueden conocerse en:



Imagen 1- Arriba izquierda - Equipo interinstitucional que requiere la gestión de un Programa de Justicia Juvenil Restaurativa, con Policías, Juez, Defensor y Trabajadores sociales, Perú **Imagen 2- Arriba derecha** - Reunión del equipo de tutores del CAS en Justicia Juvenil Restaurativa, 2020, Quito. **Imagen 3- Centro** - Brochure promocional del CAS **Imagen 4 - Izquierda** - Taller de Carpintería del Centro de Orientación Juvenil Virgilio Guerrero en la Ciudad de Quito, Ecuador **Imagen 5 - debajo derecha** - Taller de Desarrollo de habilidades con adolescentes en conflicto con la Ley en las oficinas de Terre des Hommes en Quito, Ecuador. Fuente: Oficina Regional para Latinoamérica de Terre des Hommes.



4.3 Academia, sociedad civil, ciudades hermanas

La academia, la sociedad civil y las experiencias de trabajo entre ciudades hermanas merecen, en términos de **gestión interagencial** de la seguridad y el conflicto, una atención especial. Si bien se trata de estamentos de niveles, orígenes e injerencias diversas, las tres resultan propuestas superadoras a las premisas que limitan las tareas preventivas a las agencias penales. Es tiempo de aprovechar los avances teóricos que, en materia securitaria, están mostrando las **universidades latinoamericanas**, con carreras de grado y pos-

grado vinculadas con la problemática, e incluso diseñadas especialmente para formar en la gestión de la seguridad ciudadana democrática. Y el **intercambio de experiencias** se potencia cuando se trata de **ciudades que muestran afinidad** en instancias diversas, además de la seguridad. El apoyo de **organismos internacionales**, por su parte, es crucial a este respecto, ya que pueden servir de vasos comunicantes entre gobiernos de distinto nivel, instituciones educativas y la sociedad en su conjunto.

Introducción al tema

Los sectores de producción de conocimiento e investigación y su vínculo con las problemáticas de la comunidad donde se desarrollan son actores fundamentales en la gestión de la seguridad democrática. Cada vez más espacios en las universidades toman a la **seguridad como materia de estudio**, y sus avances teóricos pueden volcarse a la práctica en el diseño, la implementación y la evaluación de programas y acciones vinculadas con la prevención, la investigación y la persecución de acciones violentas o delictivas.

Ahora bien, desde una perspectiva comunitaria, la referencia a los aportes de las casas de altos estudios ha de ser en función de su sinergia con las dinámicas de gobierno y las necesidades de la sociedad. Esto, por cuanto una gestión desprovista, en cualquier materia, de conocimiento científico orientado a lo local, como serían los espacios universitarios disociados de las necesidades comunitarias, resultará en gestiones “ciegas” y desprovistas de propósito. E, incluso, corren el riesgo de perder legitimidad.

Recuadro 15. Vinculación tecnológica o la articulación de las demandas de innovación con los equipos especializados.

La noción de **vinculación tecnológica** cobra, también en la materia securitaria, mucho sentido. Se trata de enlazar las demandas de innovación tecnológica en seguridad ciudadana con los equipos de investigación y profesionales que tienen capacidad para responder a ellas. Deben identificarse problemas y oportunidades que puedan ser afrontados con los recursos de las universidades, así como relevar estos recursos; gestionar la protección adecuada del conocimiento generado y a compartirse; asesorar a los gobiernos para valerse de estas herramientas de manera adecuada y provechosa, e implementar los instrumentos para hacer efectivo el desarrollo y la transferencia de tecnología y seguir cada proyecto durante su vida.

El **diálogo con la sociedad civil**, como colectivo o como grupalidad dinámica y heterogénea, debe estar garantizado a través de mecanismos que aseguren la representatividad de cada sector y la democratización del diálogo. No solo es responsabilidad del gobernante una actuación desburocratizada, que facilite los puntos de llegada de la comunidad a los sectores de gestión. Además, debería involucrarse en la activación de los mecanismos necesarios para posibilitar que ningún sector o persona se atribuya la representación de los y las demás de manera ilegítima, o se discrimine a algún colectivo vulnerable.

Una manera sostenible de institucionalizar los vínculos entre la sociedad civil y los sectores académicos, generalmente universitarios, es a través de programas dentro de los currículos que contemplan **prácticas socio comunitarias**. Su objetivo es incentivar el compromiso social de futuros profesionales y dotar de sentido el conocimiento que se producirá,

así como promover y acercar la oferta académica a sectores más vulnerables y, en general, con dificultades en el acceso a este tipo de instituciones o conocimientos. Este enfoque es encuadrado como la tercera misión de las universidades, por añadidura a la enseñanza y la investigación (primera y segunda respectivamente). Los municipios tienen un rol fundamental en este aspecto, brindando espacios para que estudiantes desarrollen sus conocimientos de manera aplicada, en particular en el área de la gestión local de la seguridad.

Y así como la relaciones entre sectores diferentes de la sociedad civil y el gobierno pueden ser productivos, se han mostrado positivos los vínculos entre ciudades con características sociodemográficas similares, fenómenos culturales comunes o problemas comparables. Los criterios para hermanar ciudades dependen del enfoque institucional a fortalecer. En un ejercicio de la **diplomacia ciudadana**, son muchos

los motivos por los cuales dos ciudades entablan procesos de intercambio. En un principio a través de la cultura, pero actualmente también de la política, y la economía, el trabajo de hermanar ciudades se ha mostrado como una vía de fortalecimiento institucional, aprovechamiento de recursos y propagador de buenas prácticas, así como un mejoramiento en sus procesos de gestión administrativa. Hoy también se habla al respecto de ciudades aliadas.

Con respecto a la seguridad ciudadana, el intercambio fluido y permanente entre ciudades puede llevar los beneficios de **aprovechar las buenas prácticas** conocidas a niveles superiores. Es frecuente que

Ejemplos de casos

Una manera, muy utilizada, de fomentar cambios positivos en la prevención de la violencia, es la de hermanar ciudades con más avances en el abordaje de estas problemáticas con otras que muestran más fragilidad, temporaria o más prolongada. Desde mediados del siglo XX, ciudades europeas fueron emparejadas con otras de regiones diversas que no habían sufrido los flagelos de la Segunda Guerra Mundial. Este modelo sigue reproduciéndose con provecho, apoyado por los avances tecnológicos y las lecciones aprendidas a través de las décadas. Así, entre muchas organizaciones no gubernamentales se destaca el **Parlamento Global de Alcaldes**, entidad creada recientemente, que nuclea a gobernantes de todo el planeta y funciona como un verdadero parlamento (presencial y virtual): se debaten propuestas, se votan resoluciones y se actúa de acuerdo a decisiones tomadas por mayoría. Uno de sus temáticas centrales, junto con la salud y la migración, es la seguridad urbana. Más detalles pueden consultarse en <https://globalparliamentofmayors.org/gpm-mayors/>

Por su parte, un ejemplo de incentivo del intercambio de gobiernos y universidades que utiliza recursos novedosos es el **proyecto Vincula Entorno**, cofinanciado por la Unión Europea, destinado a casas de estudio latinoamericanas y europeas

las ciudades hermanadas cuenten con mecanismos simplificados de comunicación, relacionamiento entre funcionarios o funcionarias y regulaciones especiales para el flujo comercial. Sumarle una retroalimentación de proyectos, la celebración de concursos conjuntos de ideas, la contratación de asistencia técnica para ambas ciudades en los casos pertinentes o la prestación de esa asistencia cuando se trata de ciudades con un desarrollo mayor en algún aspecto vinculado con la prevención de la violencia y el delito, son más que meras inquietudes con atractivo simbólico, para pasar a constituir una herramienta de desarrollo y construcción inteligente y optimizada de bienestar social.

para promover el relacionamiento de las universidades con su entorno. Su documento de recomendaciones como proyecto se encuentra disponible en <https://recla.org/wp-content/uploads/2015/01/Documento-de-Recomendaciones-Vinculaentorno-oct-2014.pdf>

En ese sentido, desde CAF hemos impulsado diferentes iniciativas académicas con foco en la Seguridad Ciudadana, por ejemplo, el *Curso Avanzado de Capacitación en Seguridad Pública*, con la Universidad del Litoral (2017) que buscó la especialización de docentes universitarios en gestión de la seguridad comunitaria, para beneficio de diferentes comunidades de la Provincia de Santa Fé (Argentina), o los programas de *Gobernabilidad, Gestión Pública y Gerencia Política*, realizados a lo largo de los últimos 17 años en diferentes universidades de la región, han incluido materias y conocimientos de seguridad ciudadana como parte de su oferta formativa en gestión pública.

Recomendaciones

Para una mejor interacción entre la academia, los gobiernos y la sociedad civil, se recomienda:

- 1. Fomentar la consultoría social:** utilizar la experiencia para resolver problemas, en lo posible, *pro-bono*.
- 2. Apuntar a la proyección educativa:** realizar programas de aprendizaje de tipo más informal;
- 3. Colocar los recursos** y las instalaciones de las partes al servicio de la sociedad.
- 4. Proponer que los funcionarios** y las funcionarias de la gobernanza local se pregunten el lugar que ocupa el conocimiento académico en los procesos de toma de decisiones.
- 5. Instrumentar los medios** para que la sociedad civil cuente con mecanismos democráticos de representación, debidamente estipulados en las normas locales, que eviten la superposición de grupos, así como procesos burocráticos para la llegada a los y las gobernantes.
- 6. En términos de Ciudades Hermanas,** es conveniente aprovechar los sistemas de financiación externa para la promoción de intercambios de experiencias, que para localidades más pequeñas y de recursos limitados sean de difícil acceso.

Recursos adicionales

Julio Grao, Marian Iriarte, Carlos Ochoa, Ma. José Viera (coord.), *La tercera misión de las universidades. 3M: buenas prácticas en América Latina*. México: Imaginaria, 2014. Disponible en https://issuu.com/vinculaentorno/docs/vinculaentorno_web3

Rubén E. Corvalán, *Vinculación y transferencia tecnológica, su significado y alcances*, *Extensión, Innovación y Transferencia Tecnológica*, 3, 28. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/327291209_Vinculacion_y_Transferencia_Tecnologica_su_significado_y_alcances

El fomento de un ecosistema de innovación local para la seguridad, a través de la vinculación tecnológica

Cada vez más ciudades latinoamericanas concentran actividad I+D+I (Investigación, Desarrollo e Innovación) de generación e identidad propia. Las universidades públicas y privadas, centros públicos e institutos particulares de investigación sin fines de lucro y unidades u oficinas de vinculación tecnológica, se suman a las actividades productivas de base científica con aplicaciones técnicas.

LA VINCULACIÓN TECNOLÓGICA

La vinculación tecnológica es el proceso por el cual se transfieren habilidades, conocimientos, tecnologías, métodos de fabricación, muestras de fabricación e instalaciones, entre el sector científico y el sector productivo o la sociedad, para asegurar que los avances científicos y tecnológicos lleguen a la mayor cantidad de vecinos.

LOS TRABAJADORES DE LA VINCULACIÓN TECNOLÓGICA

En el ámbito universitario y en los centros de investigación, la vinculación tecnológica es llevada adelante por las Oficinas de Vinculación Tecnológica (OVTs). Su objetivo es fomentar y facilitar la interacción entre la generación de conocimiento para la seguridad y su aplicación en políticas públicas locales. Para ello brindan asistencia en la vinculación de las instituciones de ciencia y tecnología con el sector privado u organismos públicos, facilitando la gestión, organización y gerenciamiento de proyectos.



LOS BENEFICIARIOS DE LA VINCULACIÓN TECNOLÓGICA

Tiene como fin lograr un impacto sobre cinco dimensiones:

- Talento humano:** desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, para la generación y retención de talento en cada ciudad.
- Social:** inclusión y participación de diferentes sectores de la comunidad.
- Urbana:** con la generación y detección de proyectos de innovación para la mejora de problemáticas diversas (transporte, salud, educación, medio ambiente, etc.), entre las que se destaca la seguridad ciudadana.
- Estatal:** a partir de una modernización e interacción de las diferentes áreas de gobierno, para alcanzar soluciones innovadoras a las demandas internas y externas requeridas para la mejora de la seguridad.
- Empresarial:** a través de la promoción de nuevos emprendimientos de base científico-tecnológica y del fomento de gestiones de innovación en instituciones o empresas ya establecidas.

Formación y certificación CPTED en prevención situacional del delito en tres municipios de Panamá (Ciudad de Bugaba, Panamá, 2017)

En 2015, el Ministerio de Gobierno de Panamá se encontraba en un proceso de estudio del estado de las capacidades institucionales a nivel local y analizando la estrategia adecuada para implementar el proceso de descentralización administrativa a nivel nacional.

En este contexto, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, junto al capítulo latinoamericano de la *International CPTED Association (ICA)*, llevó adelante una cooperación técnica para tres localidades de la provincia de Chiriquí: Barú, David y Tierras Altas. Las tres ciudades, a pesar de sus diferencias en cuanto a tamaño y dotación de infraestructura, forman parte del Sistema de Ciudades Fronterizas. Los municipios son aliados en algunos temas estructurales vinculados con su desarrollo, como el comercio agropecuario, el turismo y la logística. Del mismo modo, comparten desafíos comunes, como la gestión de la seguridad ciudadana que, por su condición de localidades de frontera, presenta complejidades particulares.

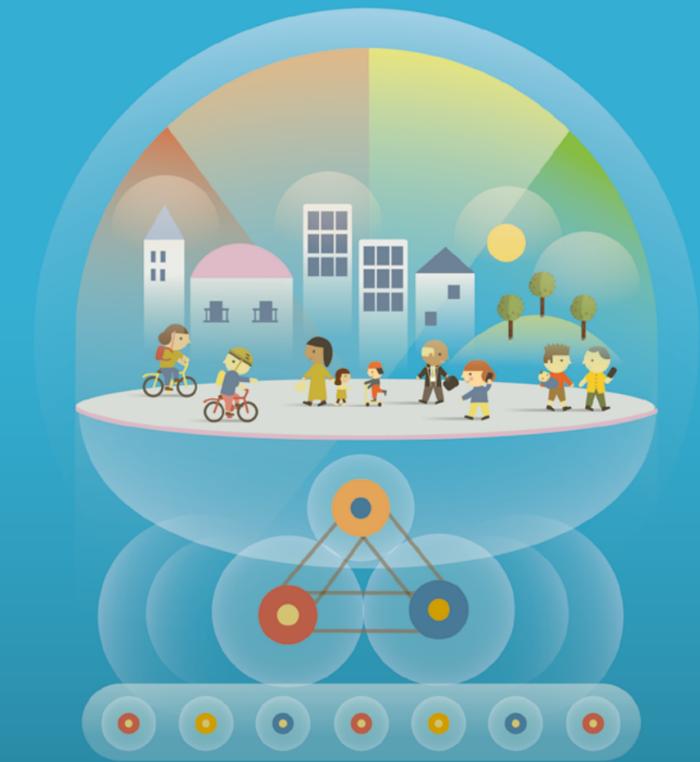
La cooperación técnica se concibió para promover la mejora institucional de cada uno de los municipios fortaleciendo, a la vez, la gobernanza territorial mancomunada. Se procuró la reorientación de los esfuerzos al trabajo colaborativo entre ciudades que comparten un territorio y retos comunes. En su marco y

con este objetivo, en diciembre de 2017 se desarrolló un “Taller de Formación en Prevención Situacional del Delito” (CPTED por sus siglas en inglés). Durante 5 días, 30 participantes provenientes de los municipios involucrados –personal técnico de las áreas de planeamiento urbano y de seguridad ciudadana, representantes de la sociedad civil y agentes de la policía local– se capacitaron en el desarrollo de un enfoque situacional para la prevención del delito. Se les proporcionaron las bases teóricas, pero también investigación empírica, a través de marchas exploratorias y de la redacción de proyectos piloto para sus comunidades. Además, se establecieron acuerdos de trabajo en conjunto entre los municipios y protocolos para compartir información, ideas y proyectos sobre seguridad ciudadana.

Más información sobre esta metodología en América Latina puede hallarse en:



Imagen 1 – Arriba izquierda - Alexis Betancourt, Ministro de Seguridad de Panamá, en el Taller de Capacitación CPTED en Bugaba. Imagen 2- Arriba derecha- Mesa de trabajo del Taller CPTED impartido por Macarena Rau. Imagen 3 y 4 - Centro - “Marchas exploratorias” metodología del Taller CPTED. Imagen 5 - Debajo izquierda - “Nube de Sueños” taller de dibujo con niños en edad escolar, metodología del Taller CPTED. Imagen 6 - Debajo derecha - Resultados de percepción de Seguridad en niños a través del dibujo. Fuente: Macarena Rau y Emil Rodríguez, 2017



Conclusiones

¿Qué significa ser una ciudad más segura?

La centralidad de la seguridad como preocupación y como problema hoy se halla fuera de discusión. Y cada vez cobran más relevancia dos aspectos conexos. Por un lado, la idea de la seguridad ciudadana como condición necesaria (aunque no suficiente) del desarrollo humano. Por otro, la posición que ostentan los gobiernos locales para ocuparse de su abordaje y su gestión.

Está claro, además, que ese abordaje y esa gestión deben ser profesionales, basados en evidencia, alejados de improvisaciones iluminadas y de intuiciones. Sus causas plurales y efectos diversos merecen conocimientos específicos, desarrollos minuciosos y evaluaciones rigurosas.

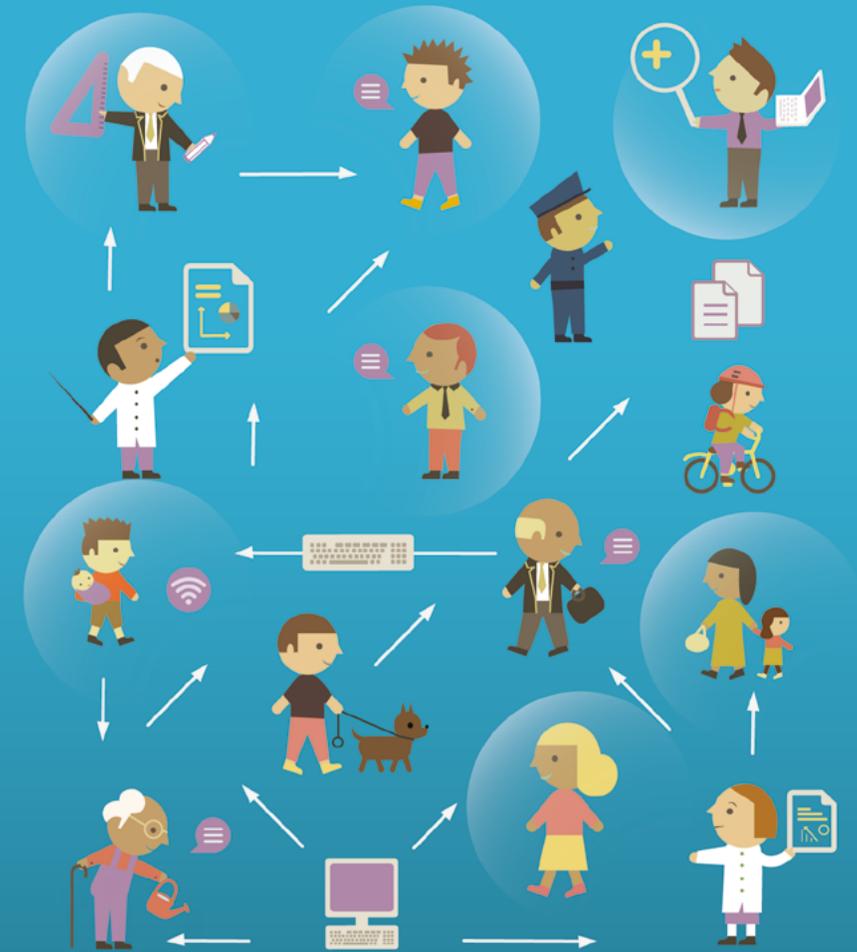
Con las herramientas que cuentan, los gobiernos locales tienen muchas alternativas para comenzar a ocuparse de la seguridad, aun cuando no terminen de advertirlo. Esas potencialidades han de actualizarse con el concurso de actores diferentes, que desplacen a las policías del rol casi exclusivo que suelen ostentar en la materia. Se forman, así, burocracias especiales y se recaba el apoyo técnico de expertos externos que incluyen, en las mejores experiencias comparadas, a organismos multilaterales de desarrollo. El objetivo programático es, en términos generales, arribar a planes de seguridad local con énfasis en la prevención.

En concordancia con lo anterior, gana espacio en la administración pública el paradigma de la *gestión de la conflictividad*, que entiende al conflicto como un aspecto normal de la vida en sociedad, dejando poco a poco de lado al ideal de “orden”. Se trata, entonces, de mejorar la capacidad de los Estados locales para encauzar las disputas sin apelar a recursos violentos, autoritarios o que impliquen un abuso de poder.

A partir de estas consideraciones, es claro que una **ciudad más segura** es, antes que nada, una ciudad con un gobierno local que se ocupa de la problemática securitaria de manera moderna, dinámica y profesional, atendiendo a las necesidades concretas de la población y con una cartera de soluciones adaptada a las particularidades del territorio y de quienes lo habitan; soluciones que facilitan el **acceso a las oportunidades** que brinda vivir en un entorno urbano.

Además, una **ciudad más segura** es una ciudad que da importancia a evitar la violencia, a la relevancia de los espacios públicos como lugares de pertenencia colectiva y a la necesidad de fortalecer los vínculos entre vecinos y vecinas. Que fomenta la participación de la ciudadanía en el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos de seguridad ciudadana, que no avanza sino apoyándose en información y conocimiento y que no abusa de la tecnología, como si fuera un fin en sí mismo. Que coordina y articula con agencias y niveles de gobierno, se vale de herramientas modernas que acerquen a las policías y a la justicia a la ciudadanía y que integra los avances académicos y los logros de otras localidades a su realidad cotidiana.

Una **ciudad más segura** es una ciudad que controla menos y previene más.



Glosario

Centro de Gobierno: equipo de reporte directo a cada alcalde o alcaldesa, que desempeña funciones transversales; entre ellas, la gestión estratégica de prioridades; la coordinación inter-agencial; el monitoreo intensivo de avances; el apoyo a las agencias sectoriales para destrabar obstáculos, y la pública rendición de cuentas

Cifra negra: la “cifra negra” del delito es la cantidad de delitos que no están registrados en las estadísticas oficiales, generalmente por falta de denuncia de sus víctimas (lo cual responde a motivos diversos. Para su determinación suelen utilizarse encuestas de victimización.

CPTED: la prevención del delito a través del diseño ambiental (del inglés *Crime Prevention Through Environmental Design*) se define como un enfoque multidisciplinario para disuadir el comportamiento delictivo a través del diseño ambiental. Se apoya en la capacidad de influir en las decisiones del autor o autora potencial de un delito que preceden a los actos delictivos al afectar el entorno construido, social y administrativo.

Delito: comportamiento humano que el Estado considera suficientemente grave en su daño a otras personas como para desalentarlo mediante la amenaza de la aplicación de un castigo penal (prisión, multa, trabajo comunitario, etc.).

Encuesta de victimización: técnica de investigación social sobre violencias, delitos y las percepciones que la población tiene sobre las condiciones de seguridad. Se utilizan para medir los distintos niveles de victimización de la población, en especial aquellos que no pueden medirse a través de los registros administrativos.

Justicia municipal: servicio de Justicia que se ocupa de conflictos de *menor cuantía*, como los ruidos molestos, problemas de medianeras, diferencias en la convivencia barrial y usos abusivos del espacio público, problemas derivados de contratos pequeños que hacen al desempeño de la vida cotidiana de la comunidad (como pequeños trabajos de plomería, albañilería y electricidad), el mantenimiento responsable de mascotas y cuestiones de conser-

vación de viviendas y terrenos baldíos, construcción o reforma de obras privadas y el estacionamiento de vehículos automotores. A diferencia de la Justicia de faltas tradicional de las ciudades, que aborda estos conflictos desde una perspectiva de control y castigo administrativos, el abordaje de justicia municipal busca la prevención y, eventualmente, la resolución pacífica de controversias.

Observatorio de violencias y delitos: organismos encargados de recolectar información, analizarla, ofrecer evidencias para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas, hacer veeduría social y monitorear las tendencias de la inseguridad.

Policía local: cuerpo civil, armado, organizado *por y para* los gobiernos municipales, con características comunitarias y de proximidad.

Prevención comunitaria: estrategia enfocada en las zonas donde el riesgo de ser víctima o ejecutante de violencias o delitos es alto. Se procura aumentar la sensación de seguridad y protección de los componentes de determinadas comunidades, responder a las preocupaciones y problemas comunitarios vinculados con la seguridad y aumentar los servicios y el capital o la cohesión social en la comunidad.

Prevención situacional: estrategia que busca prevenir la producción de violencias y delitos a través de la reducción de oportunidades para cometerlos, aumentando los riesgos para los autores y autoras potenciales de hechos delictivos o violentos y disminuyendo sus eventuales recompensas.

Prevención social: estrategia que, principalmente, apunta a prevenir la producción y reproducción de violencias y delitos apelando a programas de desarrollo social, educativo, sanitario y formativo, y se centra en la facilitación de que los involucrados adquieran aptitudes sociales adecuadas para estos fines.

Seguridad ciudadana: concepto de seguridad que comprende a las violencias, los delitos y el temor al crimen. Su calificativo de “ciudadana” se refiere a la noción de *ciudadanía*, y comprende tanto la seguridad de personas como la de grupos humanos, y en zonas urbanas, así como en el ámbito rural.

Seguridad humana: condición de vivir libre de temor y de necesidad frente a amenazas al desarrollo humano desde, por ejemplo, desastres ambientales o carencias alimentarias hasta violencias y delitos.

Seguridad objetiva: violencias y delitos efectivamente producidos, en un espacio y un tiempo determinados, que son cuantificables y que pueden medirse más allá de su conocimiento por parte de la comunidad.

Temor al crimen: factor subjetivo, también conocido como “percepción” o “sensación de inseguridad”, que afecta a víctimas directas y a quienes conocen los sucesos a través de ellas, sus familiares, sus vecinos o vecinas, o los medios de comunicación. Incluye el *temor de género*.

Temor de género: sentimiento de vulnerabilidad experimentado frente al riesgo, actual o potencial, de ser víctima de alguna forma de violencia basada en género, sobre todo en el espacio público. Responde a la exclusión histórica de mujeres e identidades de género disidentes de lugares comunitarios, que lleva a percibir de un modo distinto situaciones que para los varones podrían ser cotidianas, como caminar por una calle poco iluminada o esperar la llegada de un medio de transporte.

Vinculación tecnológica: proceso por el cual se transfieren habilidades, conocimientos, tecnologías, métodos de desarrollo, muestras de fabricación e instalaciones, entre el sector científico y el sector productivo o la sociedad, para asegurar que los avances científicos y tecnológicos lleguen a la mayor cantidad de vecinos y vecinas.

Violencia: uso deliberado del poder o la fuerza física (o su amenaza) para causar de manera actual o muy probable daños físicos o psicológicos, privaciones o trastornos del desarrollo. Incluye la violencia basada en género.

Violencia basada en género: todo acto que resulte o pueda resultar en un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, tanto en su vida pública como en la privada.

Referencias bibliográficas

ACNUDH, “Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales”. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2014

ADC, “Alto en el cielo. Exploración sobre tecnologías de vigilancia aérea en Argentina”, Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles, 2017

Aulicino, C. y G. Díaz Langou, “La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe, Santa Fe: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2016

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012). *Citizen security: Conceptual framework and empirical evidence*. (IDB Discussion Paper N° 232). Washington D.C.: BID.

(2018) *¿Cómo evitar el delito urbano? El programa de alta dedicación operativa en la nueva policía uruguaya*” Montevideo.

Banco Mundial (2003). *Espacios Urbanos Seguros*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) - Asociación Chilena de Municipalidades.

Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. G. Kessler (comp.), *Seguridad y Ciudadanía. Nuevos Paradigmas, Reforma Policial y Políticas Innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.

Broglia, F., E. Cozzi y E. Font (2011). Avances en las intervenciones de inclusión socio-cultural con jóvenes como mecanismos de prevención del delito y reducción de la violencia en dos ciudades de la Provincia de Santa Fe. *IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria*. Buenos Aires.

CAF (2008) *América Latina: la Gobernabilidad Amenazada. Memorias del Foro de Biarritz*, La Paz.

(2018) *Asociación Público-Privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades*, Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina.

(2018) *Ella se mueve segura. Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina y FIA Foundation.

(2014) *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*, Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina.

(2019) *Propuestas para mejorar el hábitat en asentamientos informales. Caso Bañado Norte de Asunción, Paraguay*. Asunción: Banco de Desarrollo de América Latina - Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat de Paraguay.

(2019) *Seguridad ciudadana. Lecturas fundamentales*, Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina - Ministerio de Seguridad de la Nación.

Campoy-Torrente, P., A. Chelini y C. Soto-Urpina (2016). *Evaluación de la policía de proximidad en la ciudad de Santa Fe*. URVIO, 19, 70-89.

Carrión, F. y J. Erazo (coords.) (2016). *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, México: CLACSO – UNAM.

CEDEMUN (2007). *¿Cómo promover el Hermandamiento De Ciudades?*. Colima: Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal.

CEPAL (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CESEC (2013). *Estrategias Locales de Prevención y Atención de la Violencia Basada en Género*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

(2014) *Evaluación + Buenas prácticas 2. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

(2014) *Programa de Recuperación de Espacios Públicos Participativa (REPP)*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile - Banco Interamericano de Desarrollo - Open Society.

CIDH (2009) *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. II.23

CIPC (2016) *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: Las ciudades y la Nueva Agenda Urbana*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

COLECTIVO (2016). *Casos ejemplares de prevención del delito y reinserción social*, México: Colectivo Prevención y Reinserción en Acción.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017). *Recomendación General Num. 35 sobre la Violencia por Razón de Género Contra la Mujer, por la que se Actualiza la Recomendación General Num. 19*.

Dahrendorf, R. (1996) Elementos para una teoría del conflicto social. Sánchez de Horcajo, J. J. y Uña, O. (comps.) *La Sociología. Textos fundamentales*. Madrid: Libertarias, pp. 331-354.

EFUS (2010). *Carta para el uso democrático de la vigilancia por vídeo*. París: Foro Europeo de Seguridad Urbana.

(2010) *Ciudadanos, ciudades y videovigilancia*. París: Foro Europeo de Seguridad Urbana.

FLACSO (2016). *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. México: UNAM.

Fundación Paz Ciudadana (2013). *Compendio de buenas prácticas en prevención del delito*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

(2013) *Estudio comparado de políticas de prevención del crimen mediante el diseño ambiental CP-TED*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Fundación Telefónica (2016). *Las ciudades del futuro: inteligentes, digitales y sostenibles*. Madrid: Ariel.

FUNPADEM (2015). *Guía Metodológica para la elaboración de herramientas para la prevención de la violencia desde lo local*. San José de Costa Rica: Fundación para la Paz y la Democracia.

Gallego Gamazo, C. y Martínez Aransay, G. (2013). La seguridad en el espacio público. *Huellas - Revista de psicoanálisis y psicología social*, 3, 3.

Instituto Igarapé (2016). *Haciendo de las ciudades lugares más seguros: innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina*. Río de Janeiro: BID – Instituto Igarapé.

INM (2018). *Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones*. Buenos Aires: Instituto Nacional de las Mujeres.

Jaitman, L. (ed.) (2017). *Los costos del crimen y la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

OEA (2010). *Municipio, turismo y seguridad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Organización de Estados Americanos

OMT (2016). *Compilación de Recomendaciones de la OMT 1975-2015*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.

OPS – CISALVA (2008). *Guía Metodológica para la Replicación de Observatorios Municipales de Violencia*. Cali: Organización Panamericana de la Salud - CISALVA.

Pineda, A. y M. Velasco (coords.) (2017). *Ciudades y centros históricos: habitación, políticas y oportunidades, Volumen II*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

RIDAA (2016). *Tecnologías aplicadas a la seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes.

Ríos, M. (2005). Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria. Dammert, L. y Paulsen, G. (eds.), *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.

Salazar, F. (2007). *La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local*. Quito: FLACSO.

Schleider, T. J. y Carrasco, M. E. (eds.) (2017). *Municipios, los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. Buenos Aires: ILSED-BID.

Srur, J. (ed.) (2014). *¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Summers, L. (2009). Las técnicas de prevención situacional del delito aplicadas a la delincuencia juvenil. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1. 395-409.

UNESCO (1968). *Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la Ejecución de Obras Públicas o Privadas pueda poner en Peligro*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UN-HABITAT (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: UN-HABITAT – Universidad Alberto Hurtado.

USAID (2014). *Sistematización de buenas prácticas de prevención del delito y la violencia*. Washington: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2014

Mockus, A. (2005). Advancing against violence in Bogotá: Creating agency and “Cultural Change”. Manuscrito no publicado. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

