



# El municipio: una institución diseñada para el fracaso

Propuestas para la gestión profesional de las ciudades



## ¿QUÉ HACE SEGURA A UNA CIUDAD?

Alejandro Hope y Christian Cuéllar

*La seguridad urbana tiende a identificarse irremediabilmente con la policía. Sin embargo, la policía es solo uno de los instrumentos para combatir el delito. La mayor parte de los delitos son de orden local, por lo que su prevención probablemente necesite de la ayuda de más actores. Los ciudadanos cumplen parcialmente esta función al dotar de ojos adicionales a las calles. No obstante, se necesita crear condiciones para que las personas realmente puedan ser los vigilantes silenciosos y generar una comunicación efectiva con la policía. En este capítulo se proponen algunas estrategias para mejorar la prevención, vigilancia y acción contra el delito en las ciudades, incluyendo, entre otros temas, medidas para mejorar la coordinación entre las distintas policías municipales, el fomento a esquemas de cooperación entre la policía y la sociedad, y el rediseño del espacio urbano.*

### El poder de la acción comunitaria

¿Qué sucede hoy con la policía? Las perspectivas del cargo de policía para los aspirantes, así como los límites institucionales a los que se encuentran sujetos una vez que tienen el puesto pueden explicar su (in) eficiencia. Por un lado, el problema de rotación de efectivos impide que se logre transformar a la policía en una carrera profesional de largo plazo. Se estima que la tasa de rotación de policías municipales es cercana al 100%.<sup>1</sup> Pertenecer a la policía se considera como una opción temporal de ingreso que se elige mientras se encuentra una mejor oportunidad laboral.<sup>2</sup>

Por otra parte, los efectivos municipales conocen bien sus localidades, pero ni la ciudad ni el crimen respetan los límites de la geografía política. En otras palabras, existe un problema de coordinación entre los policías de distintos municipios que pertenecen a una misma ciudad y por lo cual son incapaces de combatir de manera conjunta delitos que tienen las mismas raíces.

El Distrito Federal, a diferencia del resto de las entidades, resuelve el problema de coordinación al tener una sola policía sujeta a un mando único. Sin embargo, esta solución es parcial. El Valle de México abarca más allá de los límites políticos del Distrito Federal: la zona metropolitana incluye a 59 municipios del Estado de México y a uno de Hidalgo. Ese hecho plantea el mismo problema que enfrentan las ciudades del resto del país cuya zona urbana abarca a múltiples municipios.

Existen opciones complementarias al mando único que pueden servir para mejorar la coordinación intermunicipal con respecto al intercambio de información y las acciones operativas. Una posibilidad es la creación

de fuerzas policiales metropolitanas o intermunicipales (como ya se ha intentado en estados como Veracruz y Jalisco), pero ese tipo de arreglo enfrenta importantes restricciones legales y presupuestales. Otra posibilidad es la creación gradual de policías estatales que asuman la responsabilidad por la seguridad de los municipios, ya sea por mandato legal o mediante convenios entre los estados y los municipios.

Además de resolver el problema de coordinación, es necesario que la policía mantenga cercanía con su comunidad. El Distrito Federal ha implementado una estrategia de vigilancia por cuadrantes. La ciudad se divide en 918 cuadrantes de aproximadamente un kilómetro cuadrado donde tres elementos son responsables de la incidencia delictiva y de la vinculación con las personas que habiten o laboren en la zona.<sup>3</sup> Se genera cercanía sin perder las ventajas del mando único, particularmente en lo relativo al intercambio de información: ese tipo de herramientas de cooperación y coordinación no están disponibles para la mayoría de las policías municipales.

#### La estrategia de seguridad en Río de Janeiro

La estrategia adoptada recientemente en Río de Janeiro y otras ciudades brasileñas ofrece lecciones importantes sobre la seguridad en zonas urbanas.

El esfuerzo de las autoridades estatales y municipales de Río se ha centrado en las favelas (barrios marginales sin infraestructura ni servicios básicos). En un buen número de favelas hay problemas severos de seguridad pública: grupos criminales vinculados al comercio de drogas han mantenido durante muchos años el control de éstas, generando niveles extraordinariamente elevados de delitos.

En 2008, las autoridades estatales crearon una nueva figura policial para enfrentar la inseguridad en estas zonas: las Unidades de Policía Pacificadora (UPP). Las UPP's son un instrumento de recuperación territorial: entran a las favelas de la mano de la Policía Militar para eliminar el control de los grupos criminales, pero no se retiran.<sup>4</sup> Las UPP's mantienen presencia física permanente en los espacios recuperados y facilitan el despliegue de iniciativas de prevención social del delito (infraestructura, educación, salud, etc.).<sup>5</sup>

El resultado más destacado del programa es la disminución del número de homicidios: hoy existen favelas cuya tasa de homicidio se ha reducido a cero y han iniciado un proceso de recuperación de la vida comunitaria. Así, la estrategia en Río de Janeiro demuestra la importancia de a) la coordinación entre niveles de gobierno y b) la presencia física de la autoridad en el espacio local.

## Prevención del crimen a través del rediseño del espacio urbano

El papel de la población en la prevención del crimen no solo se limita a mantener informada a la policía. Las personas pueden fungir como vigilantes silenciosos, incluso en ausencia de efectivos policíacos. El diseño del espacio urbano es la herramienta que le permite a la población el cumplimiento de su función de observación, pero también puede ser un instrumento para reducir las oportunidades que tienen los delincuentes para cometer crímenes. Existe un enfoque que trata de adecuar el entorno social al objetivo de la disminución del delito: la prevención a través del diseño ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés).

La CPTED parte del supuesto de que el ambiente físico y social urbano genera oportunidades para que se cometan delitos. En consecuencia, si se modifica ese entorno, puede cambiar la matriz de oportunidades para los delincuentes actuales o potenciales.<sup>6</sup> Las premisas básicas de la CPTED son:

- El delito es específico y situacional: sucede en un espacio determinado donde surgen oportunidades de delito.
- La distribución espacial del delito está relacionada con el uso de suelo y las redes de transporte.
- Los delincuentes son oportunistas y cometen crímenes en lugares que conocen bien.
- Las oportunidades surgen como respuesta a las actividades diarias de un lugar (por ejemplo, en una zona residencial, los robos a casa habitación tenderán a suceder en las horas de trabajo, cuando los dueños no se encuentran presentes).
- Los lugares donde se cometen los delitos tienden a ser sitios sin observadores.

La CPTED tiene tres recomendaciones primarias para reducir las oportunidades de comisión de delitos mediante la creación de un espacio defendible:

1. Control de acceso, con la finalidad de delimitar zonas a través de la creación de barreras perceptuales y reales a la entrada y al movimiento (utilizando puertas, arbustos y señales, por ejemplo).
2. Vigilancia natural: diseños que ofrezcan oportunidades para poder ver y ser visto, así como facilitar la labor de observadores habituales que reporten comportamientos inusuales.
3. Definición de la propiedad y mantenimiento de los territorios, para que el ambiente ofrezca indicaciones sobre quién pertenece a un lugar y poder identificar comportamientos y actores inusuales.<sup>7</sup>

La idea principal de prevenir el crimen a través del diseño es lograr ambientes más seguros de maneras más inteligentes y menos costosas, donde se fomente la comunicación entre las personas y su sentido de pertenencia y responsabilidad.<sup>8</sup>

Existen otros marcos teóricos que vinculan el sentido de pertenencia de un espacio con la seguridad pública. Por ejemplo, la llamada teoría de las “ventanas rotas” postula que los signos físicos de deterioro en un barrio son una muestra de desorden, manifiesto en la falta de disposición de los vecinos para confrontar a personas externas, así como para intervenir cuando se cometa un crimen o para avisar a la policía de los delitos que se presenten.

Dichos planteamientos teóricos apuntan a la necesidad de destinar más recursos a la creación y mantenimiento de los espacios y servicios públicos, con la intención de facilitar la vigilancia de la población (por ejemplo, a través de mejor alumbrado público), aumentar el número de observadores en las calles (al promover el uso del transporte público y no motorizado, así como el mantenimiento de las banquetas), y permitir el desarrollo de mecanismos de cohesión social (con más y mejores lugares dedicados a la recreación).

### Rescate de espacios públicos

La ciudad de Medellín, Colombia, puso en práctica algunos de estos principios mediante los Proyectos Urbanos Integrales (PUI). Los PUI consisten en la transformación física y social de las zonas más conflictivas y con más necesidad de la ciudad, al mejorar los espacios públicos, la movilidad, el fortalecimiento de la participación comunitaria y la convivencia.<sup>9</sup> Uno de los barrios elegidos para los PUI fue Santo Domingo Savio, en el cual se inauguró un nuevo sistema de transporte colectivo en la ciudad: el Metrocable. El teleférico de Medellín conecta las zonas marginadas al metro de la ciudad permitiendo una mejor movilidad de la población. Este proyecto ha sido una alternativa para la recuperación de los espacios públicos y la integración social, y que además ha tenido efectos positivos en el turismo de la ciudad.<sup>10</sup> Las consecuencias en seguridad son las que más resaltan, donde se asocia al Metrocable como detonante de la reducción del 79% de homicidios en un año.<sup>11</sup>

En México, la Secretaría de Desarrollo Social ha implementado el Programa “Rescate de Espacios Públicos”, el cual abarca obras de mejoramiento físico así como acciones de impulso a la organización social y seguridad comunitaria. Las comparaciones antes y después de rescatar los espacios públicos muestran que la asistencia aumentó en más del 40%, además de que se redujo la percepción

de inseguridad dentro de estos lugares en casi un 18%.<sup>12</sup> El costo del programa representa menos del 2% del presupuesto ejercido en el 2010 para desarrollo social, y equivale a poco más del 4% del gasto efectuado en seguridad pública. Sin embargo, el reto está en que los espacios ya recuperados tengan un mantenimiento constante para evitar que regresen a su estado original.

El diseño urbano incide también en el comportamiento de los delincuentes. Según la teoría situacional del delito, estos pueden ser reducidos al identificar y bloquear los factores que facilitan a los posibles delincuentes cometer crímenes.<sup>13</sup> En específico, las intervenciones situacionales intentan:

- Reducir la recompensa del delito
- Aumentar el esfuerzo de los delincuentes
- Aumentar el riesgo de los delincuentes
- Reducir las provocaciones a las conductas delictivas
- Eliminar las excusas para cometer delitos

Algunas de estas intervenciones se reducen a poner rejas y alarmas. Pero otras transforman el espacio urbano. Por ejemplo, en 1990 el departamento de Policía de Los Ángeles puso en marcha una intervención amplia para reducir la violencia homicida entre miembros de pandillas callejeras. En particular, se buscaba reducir la incidencia de los “drive-by-shootings”, homicidios cometidos desde un vehículo en movimiento. Al analizar la información disponible, la policía descubrió que ese tipo de incidentes tendían a cometerse en calles secundarias que conectaban directamente con vías primarias. La llamada Operación *Cul de Sac* (callejón sin salida) consistió en colocar barreras de tráfico durante algunas horas del día en las calles que conectaban con las vías rápidas con la intención de eliminar las rutas de salida fáciles. El resultado fue una reducción del 27% de los asaltos y del 85% de los homicidios en la zona donde se implementó el programa.

La experiencia en Los Ángeles muestra que algunos tipos de delito pueden ser combatidos con medidas sencillas y relativamente baratas.<sup>14</sup> Además, este caso exhibe el carácter eminentemente local del delito y su concentración geográfica.

Asimismo, ciertas zonas en una ciudad suelen presentar la mayor proporción de los delitos cometidos. Una estrategia para reducir el índice de criminalidad de una ciudad es localizar los llamados “hot spots”, analizar los motivos de la concentración de delitos y desarrollar soluciones focalizadas en estos sitios.

La geolocalización del delito ya ha estado presente en programas de seguridad en México. Ciudad Juárez exhibe mapas comparativos después de un año de haberse implementado la estrategia “Todos Somos Juárez”, donde se nota la reducción de los crímenes en áreas de alta concentración delictiva.<sup>15</sup> Además, en la llamada zona PRONAF de esa ciudad, se implementó un programa integral de atención, centrado en disminuir la incidencia de la extorsión (en la modalidad de cobro de piso). El operativo consistió en establecer filtros de seguridad en los accesos a la zona, además de colocar mantas y cartulinas que indicaban que los negocios establecidos no aceptaban ser extorsionados. Los comercios que colocaban estos mensajes estaban protegidos por la Policía Federal.<sup>16</sup> La zona PRONAF se convirtió en la más segura de Juárez al abatirse el cobro de piso, el secuestro, las ejecuciones y el robo.<sup>17</sup>

No hay manera de erradicar por completo el delito urbano, pero sí es posible reducir significativamente su impacto en la vida comunitaria al menor costo posible. Lo que hacen las medidas sugeridas es cambiar la ecuación en favor de la sociedad. Una policía más eficiente y más cercana a la comunidad tiende a disuadir a un número mayor de delincuentes y a aumentar la posibilidad de capturarlos cuando sea necesario. Por otra parte, los cambios al entorno urbano reducen las oportunidades para cometer delitos al crear espacios defendibles donde la vigilancia de los propios ciudadanos es la primera línea de protección.

## IMCO propone

- Crear policías estatales con responsabilidad sobre zonas urbanas o, en su defecto, crear policías intermunicipales o metropolitanas. Adoptar también modelos de policía comunitaria, siguiendo el modelo de cuadrantes.
- Crear, recuperar y dar mantenimiento a espacios públicos, que abarcan desde las calles y el alumbrado hasta los parques, banquetas y centros comunitarios.
- Mejorar los sistemas de transporte público y desincentivar el uso del automóvil para aumentar el número de peatones.
- Utilizar la geolocalización del delito para concentrar los esfuerzos de prevención en zonas de alta densidad delictiva (hot spots).
- Modificar los reglamentos de construcción en atención a principios de CPTED.

---

## Referencias

1. González, María de la Luz (2010). "Narco subsidia a policías municipales". Obtenido en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179550.html>
2. Instituto Mexicano para la Competitividad (2010). "Competitividad Urbana 2010: Acciones urgentes para las ciudades del futuro". Obtenido en: <http://imco.org.mx/images/pdf/Indice%20de%20competitividad%20urbana%202010%20Acciones%20urgentes%20para%20las%20ciudades%20del%20futuro.pdf>
3. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. "Cuadrantes". Obtenido en: <http://www.ssp.df.gob.mx/OrgPolicia/Pages/Cuadrantes.aspx>
4. La UPP Social ha sido creada con la participación de los tres niveles de gobierno: federal, estatal (coordina) y municipal. Fuente: Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro. "Unidades de Polícia Pacificadora" Obtenido en: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=261>
5. Hernández, Anabel (2011). "El Milagro de Río." *Reporte Índigo*. Obtenido en: <http://www.reporteindigo.com/lodehoy/el-milagro-de-r-o>
6. Sanz, Felipe Hernando (2008). "La Seguridad en las Ciudades: El Nuevo Enfoque de la Geoprevención". *Scripta Nova*. Obtenido en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-14.htm>
7. Zahm, Diane (2007). "Using Crime Prevention Through Environmental Design in Problem Solving". *Center for Problem-Oriented Policing*. Obtenido en: <http://www.popcenter.org/tools/cpted/print/>
8. Felson, Michael y Rachel Boba(2010). "Crime and Everyday Life". Sage. Página 155.
9. Alcaldía de Medellín (2010). "Proyecto Urbano Integral". Obtenido en: <http://www.medellin.gov.co/rj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl:/712a6c8702223c10b7283e9c22210b82>
10. Departamento de Antioquia (2009). "Metro Cable de Medellín". *La ciudad viva*. Obtenido en: [http://www.laciudadviva.org/export/sites/laciudadviva/O4\\_experiencias/Colombia/medellin/7902\\_Colombia\\_Metro\\_Cable\\_de\\_Medellxn.pdf](http://www.laciudadviva.org/export/sites/laciudadviva/O4_experiencias/Colombia/medellin/7902_Colombia_Metro_Cable_de_Medellxn.pdf)
11. Ballesteros Toro, Jorge Iván *et al.* (2009). "Santo Domingo Savio: Un Territorio Reterritorializado". *Universidad Nacional de Colombia*. Obtenido en: <http://agora.unalmed.edu.co/docs/Planur-Aciur8.pdf>
12. Guzmán, Rodrigo (2011). "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011." *Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social*. Obtenido en: [http://www.coneval.gov.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd\\_2010\\_2011/sedesol.es.do](http://www.coneval.gov.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd_2010_2011/sedesol.es.do)
13. Lasley, James (1998). "Designing Out Gangs Homicides and Street Assaults." *National Institute of Justice*. Obtenido en: <https://www.ncjrs.gov/txfiles/173398.txt>
14. Crime Solutions. "Program Profile: Operation Cul-de-Sac". Obtenido en: <http://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=124>
15. Secretaría de Seguridad Pública Federal. "Todos Somos Juárez: Avances al primer año de la Estrategia". Obtenido en: [http://www.todosomosjuarez.gob.mx/estrategia/avances/avances\\_un\\_anio\\_seguridad.pdf](http://www.todosomosjuarez.gob.mx/estrategia/avances/avances_un_anio_seguridad.pdf)
16. Dirección General de Comunicación Social. (2010). "Boletín de Prensa No. 699: En marcha la estrategia de atención al delito de extorsión en Ciudad Juárez, Chihuahua". *Secretaría de Seguridad Pública*. Obtenido en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/portal/movil.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portal\\_movil\\_portal\\_contenido&content\\_id=32193#wlp\\_portal\\_movil\\_portal\\_contenido](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/portal/movil.portal?_nfpb=true&_pageLabel=portal_movil_portal_contenido&content_id=32193#wlp_portal_movil_portal_contenido)
17. Dirección General de Comunicación Social. (2011). "Boletín de Prensa No. 413: La Secretaría de Seguridad Pública Informa". *Secretaría de Seguridad Pública*. Obtenido en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_windowLabel=portlet\\_1\\_1&portlet\\_1\\_1\\_actionOverride=/boletines/DetalleBoletin&portlet\\_1\\_1\\_id=866078](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_windowLabel=portlet_1_1&portlet_1_1_actionOverride=/boletines/DetalleBoletin&portlet_1_1_id=866078)