

PLATAFORMAS DE DATOS ABIERTOS, LABORATORIOS DE CIUDAD Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD URBANA EN COLOMBIA¹

*BERNARDO PÉREZ SALAZAR**



OPEN DATA PLATFORMS, URBAN LABS AND URBAN SECURITY MANAGEMENT IN COLOMBIA

RESUMEN

La OCDE propone que la seguridad ciudadana y la justicia deben prevenir o proteger a las personas de amenazas a su integridad física y propiedad. También deben asegurar el acceso de los hogares en situación de fragilidad social a la oferta de servicios y rutas de intervención dispuestos para atender y mitigar los daños causados por este tipo de incidentes, y prevenir que estos reversen su trayectoria ascendente de movilidad. En Colombia los esfuerzos realizados en este sentido todavía no rinden los frutos esperados. A partir del análisis crítico de políticas públicas colombianas sobre gestión de información de seguridad ciudadana, y sus

1 Artículo producto del proyecto de investigación “Información y análisis de la seguridad urbana en ciudades colombianas”, concluido en abril de 2016 con base en información recolectada entre enero y abril del mismo año. El proyecto de investigación fue financiado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–. Agradecimientos para los profesores MARÍA DEL PILAR CASTILLO Y BORIS SALAZAR, de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle por la invitación a participar con esta contribución en el Simposio “Violencia urbana y administración de la información en Latinoamérica”, realizado el 12 de mayo de 2016 conjuntamente por las universidades EAFIT y del Valle y la Escuela de Posgrados de la Policía Nacional de Colombia.

* Comunicador social, Universidad del Valle (Colombia); M. A. en Planificación del desarrollo regional, Instituto de Estudios Sociales, Países Bajos; investigador del Instituto Latinoamericano de Altos de Estudios –ILAE–, en Bogotá; *e-mail*: [bperezsalazar@yahoo.com].

respectivas evaluaciones de resultados, este artículo expone la oportunidad que representan las plataformas de datos abiertos y laboratorios de ciudad para avanzar en la dirección señalada por la OCDE.

Palabras clave: Violencia; Seguridad urbana; Ocede; Plataformas de datos abiertos; Laboratorios de ciudad.

ABSTRACT

OECD's proposes that citizen security and justice should prevent and protect people from threats to their physical integrity and property. They should also ensure access of households affected by these crimes to service delivery routes available to address and mitigate the damage, and prevent reversal in their upward social trajectory. Colombia's overall efforts to achieve this goal have yet to render their fruits. Based on the critical analysis of public policies regarding citizen security information management systems in Colombia and their respective evaluation results, this article discusses opportunities offered by open data platforms and city labs to move in the direction indicated by the OECD.

Keywords: Violence; Urban Security; Oecd, Open Data Platforms; City Labs.

Fecha de presentación: 18 de octubre de 2016. Revisión: 28 de octubre de 2016. Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2016.



I. CONTEXTO Y PROPÓSITO

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos –OCDE–, en el contexto de Estados de derecho regulados democráticamente, el reto central de la gestión de la seguridad ciudadana y la justicia consiste en remover los obstáculos que impiden el acceso efectivo a bienes y servicios públicos establecidos para la protección de la población. En particular, destaca la necesidad de focalizar atención sobre los grupos en situación de mayor vulnerabilidad a la violencia, el delito, el temor y la inseguridad, para así posibilitar el mejoramiento de sus capacidades de invertir en su propio futuro y salir de la pobreza².

Esta propuesta de seguridad ciudadana conlleva no solo el desarrollo de capacidades de respuesta oportuna frente a los eventos que

2 (OECD, 2007:13).

atentan contra la integridad física de las personas y la seguridad de su patrimonio. También contempla un modelo integral de atención y construcción de rutas de intervención multi-agencial con el propósito de asegurar la integralidad, pertinencia y complementariedad necesarios para el acercamiento efectivo de la oferta de bienes y servicios públicos de protección social a la realidad de los grupos poblacionales y a los territorios con mayor fragilidad para soportar y manejar las situaciones de crisis ocasionadas por la violencia, el delito y la inseguridad.

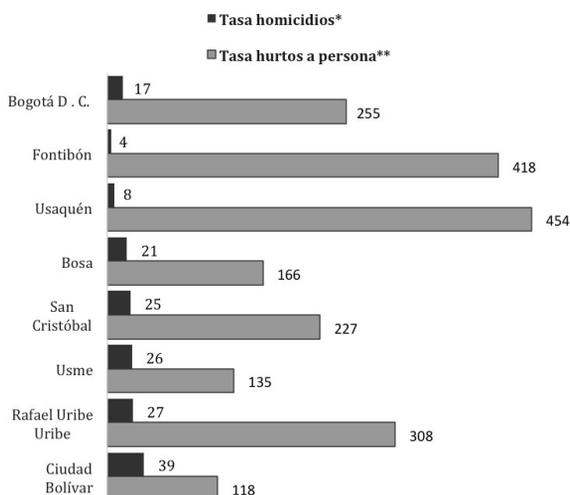
Entre los bienes y servicios básicos para el fortalecimiento de capacidades de personas que se encuentran en situación precaria de inclusión social y productiva, se cuentan los mecanismos de acceso universal a la salud, el empleo y la seguridad social. Su finalidad principal es preservar el capital humano de los hogares, atendiendo y mitigando los daños que afectan de manera directa su propia capacidad para mejorar su situación, entre ellos, la enfermedad, las limitaciones físicas y las muertes que se derivan de accidentes, los delitos y la violencia. También están los mecanismos para favorecer el acceso a los activos necesarios para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico), así como los medios para mejorar el nivel de ingresos de los hogares, los cuales contribuyen a que las personas se apropien de su desarrollo, participen de manera adecuada en sus comunidades y cualifiquen su capacidad para manejar el riesgo, todo lo cual constituye la base para posibilitar la movilidad social y una sociedad más equitativa.

No obstante, los datos y la información disponible sobre eventos y situaciones que enfrentan las personas y hogares en situación de mayor fragilidad social, que por lo general reciben una carga desproporcionada de la violencia y el delito, suelen ser precarios. El subregistro típicamente ocurre como consecuencia de las barreras de acceso que enfrentan estos grupos para acceder a los servicios de Gobierno a cargo de los registros administrativos sobre cuya base se generan los conjuntos de datos y estadísticas acerca de los eventos de violencia y delitos que afectan a esas poblaciones³.

3 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Familias colombianas: estrategias frente al ries-*

Así, es común observar que, con excepción del homicidio, las tasas de prevalencia de delitos como las lesiones personales y el hurto suelen ser visiblemente más bajas en las localidades o comunas urbanas donde se concentran los hogares con ingresos más bajos, en contraste con aquellas donde predominan, además de los hogares con ingresos más altos, actividades comerciales e institucionales. A manera de ilustración, en la figura 1 se presenta una comparación de las tasas de homicidios y hurtos a persona, calculadas para 2015, desagregadas para localidades de Bogotá que registran poblaciones censales proyectadas para ese año entre 350.000 y 700.000 habitantes.

FIGURA 1
TASA POR CIENTO MIL HABITANTES DE UNA SELECCIÓN DE DELITOS DE MAYOR IMPACTO, EN ALGUNAS LOCALIDADES, BOGOTÁ D. C., 2015



Fuente: indicadores_bogotá_2005-2015.xlsx. Consultado en: [http://datos.ciudadatos.com/dataset/bogota-objetivos_lote].

*INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

**POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

go, Bogotá, DNP, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Misión Social, 2002, disponible en [<https://observatoriodefamilia.dnp.gov.co/Portals/0/Documentos/Investigaciones/Familias%20Colombianas%20Riesgo.pdf>], pp. 52 a 61; ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS. *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris, OECD Publishing, 2007, en: [<http://dx.doi.org/10.1787/9789264027862-en>], 2007, último acceso: 15 de mayo de 2016, pp. 13 a 18.

Las localidades se presentan ordenadas de acuerdo con la magnitud de sus respectivas tasas de homicidio, siendo Fontibón la localidad con la menor tasa (cuatro por 100.000 habitantes) y Ciudad Bolívar la mayor (39 por 100.000 habitantes). Se observa que la tasa correspondiente a la primera es cercana a la cuarta parte de la tasa general de 16 homicidios por 100.000 habitantes registrada para la ciudad en 2015, mientras que Ciudad Bolívar registra una tasa que multiplica la correspondiente a la ciudad por un factor mayor a 2.

Los registros de homicidios suelen ser prácticamente censos de este tipo de eventos, ya que se registran e investigan de oficio por parte de las autoridades. No sucede lo mismo con los hurtos a persona, pues sus registros dependen de la denuncias de su ocurrencia por las víctimas. Con la excepción de Rafael Uribe Uribe, las localidades más violentas según sus tasas de homicidio (aquellas con registros mayores a la general de 16 por 100.000 habitantes de la ciudad) también registran tasas de hurto a personas superiores a la general de la ciudad, que para 2015 asciende a 255 por 100.000 habitantes. No obstante, al comparar las tasas de hurto a personas registradas en las localidades más violentas con la general de Bogotá en ese año, se encuentra que la magnitud de los factores de multiplicación es inferior a 1, en contraste con lo observados en el caso del censo de homicidios. En el caso de Ciudad Bolívar, Usme y Bosa las tasas de hurto a persona son la mitad de la tasa general para la ciudad. Si bien la intensidad de la violencia local es un factor que incide para inhibir la denuncia de lesiones y hurtos, es evidente que éste no es el único factor que afecta el subregistro de estos delitos, tal como sugieren las tasas de hurtos más cercanas a la tasa general de la ciudad en localidades violentas como San Cristóbal y Rafael Uribe Uribe.

Varios aspectos concurren para configurar el subregistro de hurtos a persona que se observa en algunos sectores donde se concentran los hogares de menores ingresos y en situación de fragilidad social en centros urbanos. De una parte, las variables que en condiciones normales se registran para la gestión de la seguridad son producidas por la policía y responden a necesidades operativas de la misma. Típicamente las variables y los campos de atributos que se registran se refieren a la persona (edad y sexo); tiempo (fecha del hecho, hora); lugar (sitio del hecho); y contexto (tipo de arma), los cuales son de

utilidad como insumo para planificar y evaluar los programas de actividad del servicio de policía⁴.

Como ya se ha señalado, la demás información acerca del hecho y su impacto sobre los hogares afectados no se captura por no ser de incumbencia del cuerpo de policía. En consecuencia no queda registro administrativo que permita activar la prestación de servicios de atención y mitigación de los daños indirectos causados por la violencia y el delito, como puede ser la pérdida permanente de una fuente de ingreso familiar a la vez que la carga adicional de responsabilidad para los integrantes del hogar a afectados por alguna de estas conductas punibles⁵.

De otra parte, es importante recordar que la actividad policial siempre se encuentra en tensión entre el cumplimiento de la asignación interna de tareas y la atención a las demandas de servicio de la comunidad local. Por eso, es común que en ciudades con alta segregación socio-espacial, el servicio de policía se despliegue concentrando la capacidad operativa para asegurar el cumplimiento de tareas y atender las demandas de las comunidades con mayor poder económico y capacidad de incidencia política, en desmedro de los sectores de menores ingresos⁶.

Allí donde los recursos suelen ser insuficientes para atender en forma adecuada las necesidades policiales de prevención, vigilancia, disuasión, control y coerción, una respuesta natural del cuerpo de policía es resistir el registro de eventos y situaciones que puedan reflejar brechas ostensibles entre el cumplimiento de tareas y respuestas de servicio registradas, y aquellas que quedan sin atender. Es comprensible que esta práctica resulte más viable en sectores urbanos

4 JORGE SRUR (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 D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión # IDB-DP-364, 2014, disponible en [<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6670/ICS%20DP%20Qué%20observan%20los%20que%20observan%20el%20delito.pdf?sequence=1>], p. 36.

5 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*, Bogotá, DNP, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Misión Social, 2002, pp. 83 a 99.

6 DAVID H. BAYLEY. *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, pp. 133 a 167.

donde se concentran hogares de ingresos más bajos, mayor fragilidad y menor capacidad de incidencia política e institucional; no obstante, en apariencia no siempre sucede así, como lo sugieren las tasas de hurtos a persona observadas en localidades violentas de Bogotá D. C. como Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal en 2015.

En tanto los registros de violencia y delito se utilizan para programar y evaluar la actividad de la policía que más repercute en su reducción, y no necesariamente en asegurar la protección de los grupos poblacionales y territorios con mayor fragilidad social frente a los impactos de la violencia y el delito, es previsible que los registros producidos por esta actividad ofrezcan una representación sesgada de la afectación de los sectores de menores ingresos e influencia social por la violencia y el delito.

El propósito de este artículo es discutir las oportunidades que ofrecen las plataformas de datos abiertos y los laboratorios de ciudad para integrar en ciudades grandes intervenciones multi-agenciales de respuesta que aseguren tanto la protección y defensa de la integridad personal y patrimonial, como el acceso a la prestación de servicios disponibles por medio de redes de intervención para atender y mitigar los daños ocasionados por la violencia y el delito que pueden revertir la trayectoria de movilidad social ascendente de hogares en situación de fragilidad.

II. ANTECEDENTES

Desde la década de los 1990, las ciudades colombianas han sido líderes en la compilación y análisis de información para la gestión de la seguridad urbana, principalmente a través de los observatorios del delito. El propósito de estos observatorios es disponer de repositorios de información organizada para hacer el seguimiento de la evolución local de delitos de mayor impacto social, establecer causas, efectos e impactos, y alimentar la formulación de recomendaciones y estrategias de prevención e intervención, a fin de controlar el delito desde instancias conjuntas que convocan a autoridades civiles y policiales para la coordinación de la gestión de la seguridad ciudadana⁷.

7 SRUR. ¿Qué observan los que observan el delito?..., cit., pp. 11 a 26.

Con el tiempo, los observatorios del delito se constituyeron además en una fuente principal de diagnóstico y evidencia para la formulación de los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana –PISC–, instrumentos de planificación elaborados con el apoyo de la Policía Nacional para la programación de recursos de inversión de destinación específica que ingresen al Fondo Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSET– de cada municipio para dotación, infraestructura, montaje y operación de redes de inteligencia y gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana y la preservación del orden público⁸.

En cumplimiento de las directrices aprobadas en el Documento Conpes 3437 de 4 de agosto de 2006, los PISC contemplan además el establecimiento de los Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad –SIES– con el fin de implementar

un Centro de Gestión de Emergencias y Seguridad, que permita atender oportunamente las necesidades de la comunidad. El sistema busca actuar en la prevención de consecuencias mayores bajo un esquema integrado e interoperable soportado por el SIES para lo que debe lograr la presencia oportuna y eficaz de las unidades de cada entidad, la coordinación en el manejo del sitio del incidente, la atención pronta de heridos, la prevención de emergencias y del delito y la disminución del impacto de éstos sobre la comunidad⁹.

En la visión plasmada en el referido Documento Conpes, el SIES estaría dotado de los medios tecnológicos para reducir delitos y comportamientos que afectan la convivencia y la seguridad ciudadanas, a la vez que superar falencias en materia de coordinación interinstitucional para la atención oportuna en materia de emergencias y desastres¹⁰.

8 MINISTERIO DEL INTERIOR. *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, Bogotá, Ministerio del Interior, 2013, disponible en [<http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/Implementacion-local/Paginas/Gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-para-la-elaboraci%C3%B3n-y-seguimiento-de-los-Planes-Integrales-de-Seguridad.aspx>], pp. 25 a 44.

9 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3437 “Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad –SIES– de Colombia”, Bogotá, DNP, 4 de agosto de 2006, disponible en [[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/1FC942F59C0E200C05257784006950D3/\\$FILE/3437.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/1FC942F59C0E200C05257784006950D3/$FILE/3437.pdf)], p. 6.

10 De acuerdo con el Conpes 3437, los SIES están conformados por un Número Único de

De esta manera, los SIES representarían una aproximación a la plataforma requerida para atender, además de los hechos de violencia, delito y orden público, el abanico de situaciones de riesgo público que afectan de manera desproporcionada la capacidad de las personas y hogares en situación de fragilidad para invertir en su propio futuro y salir de la pobreza, entre ellos, eventos de seguridad vial, emergencias de salud y emergencias de gran escala. De otra parte, soportarían la prestación de servicios e intervenciones multi-agenciales para atender de manera integral y adecuada y asegurar no solo la protección y defensa de la integridad personal y patrimonial sino también el acceso a bienes y servicios de atención humanitaria y recuperación para atender y mitigar los daños que puedan revertir la trayectoria de movilidad social de los hogares en situación de fragilidad.

No obstante, una evaluación realizada hace poco por el Departamento Nacional de Planeación –DNP– acerca de la implementación de los SIES encontró que éstos tienden a estar centrados en las necesidades de la policía, y su funcionamiento como sistema interinstitucional es precario; en consecuencia, con excepción de Medellín y Bogotá, la operación de los subsistemas y la respuesta a emergencias tienden a recaer sobre todo en cabeza de la policía; además, la evaluación halló que los recursos canalizados por el Ministerio de Interior para financiar o cofinanciar los SIES a escala municipal por medio del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia –FONSECON–, se han dirigido principalmente a sólo dos subsistemas, a saber: el Número

Seguridad de Emergencias –NUSE 123–, en el cual se reciben todas las llamadas de solicitudes de ayuda en casos de policía, de emergencias y desastres de cualquier tipo, o situaciones de crisis, y a su vez, se despachan las unidades de organismos de seguridad y emergencia en forma coordinada; un subsistema electrónico de vigilancia que trabaja con la instalación de cámaras de video interconectadas y monitoreadas desde el NUSE 123; los Centros de Información Estratégica Policial Seccional –CIEPS– ubicados en todos los comandos de policía para consolidar información sobre delito y contravenciones a partir de fuentes institucionales primarias; el subsistema de alarmas comunitarias que opera por medio de sensores activados por la comunidad ante la sospecha de un acto delictivo y transmitido de inmediato al sitio donde se encuentre ubicada la fuerza pública operativa, como organismos competentes para prestar la respuesta; y un subsistema de seguridad física con controles de acceso, monitoreo automático y bloqueo de vehículos por medio de dispositivos remotos. DNP, Documento CONPES 3437, cit., p. 7.

Único de Seguridad y Emergencias –NUSE 123– y Circuitos Cerrados de Televisión –CCTV–¹¹.

Esta evaluación coincide con el diagnóstico en materia de seguridad y convivencia ciudadana del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País”¹², según el cual persiste la deficiencia en el uso eficiente de herramientas tecnológicas para articular la información relacionada con la convivencia y seguridad para la planificación, control y evaluación de las decisiones, medidas y actividades desplegadas por las autoridades públicas¹³.

III. OPORTUNIDADES PARA LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN UN MARCO DE ACCIÓN MULTI-AGENCIAL

El propio documento de las bases para el PND 2014-2018 ofrece numerosas alternativas para resolver las deficiencias que identifica en esta materia. Por una parte, propone integrar el Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito –SNIAD– dentro del marco propuesto del Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana –SES– y sus correspondiente Sub-Unidad Técnica Nacional, con el propósito de mejorar la calidad de los procesos y procedimientos de producción de información estadística sobre seguridad y convivencia ciudadana¹⁴.

Para ello contempla la promoción de metodologías de trabajo para estandarizar conceptos, protocolos de captura de información y reporte de datos estadísticos comparables para 12 indicadores de

11 CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA.COM. “Evaluación institucional y de operaciones que permita generar una propuesta para fortalecer el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad –SIES–, que sirva de insumo para la reformulación del Documento Conpes 3437 de 2006”, disponible en [<http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin>]; 2016, último acceso: 15 de mayo de 2016, pp. 18 a 23.

12 PND 2010-2014.

13 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, Bogotá, DNP, 2015, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>], p. 384.

14 *Ibíd.*, pp. 399 y 400.

registro administrativo y ocho indicadores provenientes de encuestas con cuestionarios sobre victimización y percepción de seguridad, victimización intrafamiliar/familiar/doméstica y violencia sexual¹⁵.

Así mismo, pretende ampliar tanto la cobertura de los puntos de captura de información de contravenciones y denuncias de delitos, como la cobertura de la encuesta de convivencia y seguridad ciudadana en todo el país. También fomenta la generación de acuerdos interinstitucionales para articular redes de sistemas de información y tomadores de decisiones vinculados con responsabilidad en la gestión de la mortalidad, criminalidad, violencia intrafamiliar y convivencia, entre ellos, la Policía Nacional, autoridades de salud y de entidades territoriales, el Ministerio Público, y el Departamento Nacional de Estadística –DANE–, entre otros.

El SNIAD representa un avance importante en el mejoramiento de la calidad de la captura y procesamiento de registros administrativos y de resultados de encuestas en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Este es un requisito principal para posibilitar el funcionamiento de plataformas de integración tecnológica que soportan la interoperabilidad de los sistemas de información de atención y respuesta a situaciones de emergencia y riesgo a la seguridad, entre ellas, los SIES o los centros de comando y control de seguridad ciudadana que en Colombia se vienen implantando en distintas ciudades del país con base en plataformas tecnológicas desarrolladas por Corporación de Alta Tecnología para la Defensa –CODALTEC– del Grupo Social Empresarial de la Defensa –GSED–¹⁶.

15 Los indicadores provenientes de registros administrativos incluyen homicidio, muerte por lesiones, suicidio, muerte por armas de fuego, delito sexual, violencia intrafamiliar/familiar/doméstica, maltrato infantil y de adolescentes, hurto, robo, hurto y robo de automotor, secuestro, infracción de normas de tránsito por conducir en estado de embriaguez etílica; los provenientes de cuestionarios de encuestas incluyen violencia sexual, violencia intrafamiliar/familiar/doméstica, victimización delictiva, percepción de seguridad, percepción de riesgo, percepción de miedo, actitudes hacia la violencia, confianza en las instituciones. Ver RODRIGO GUERRERO VELASCO, MARÍA ISABEL GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, ANDRÉS FANDIÑO-LOSADA y SONIA CARDONA. "Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 31, n.º 3, 2012, pp. 253 a 259, disponible en [<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/9345/11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>], pp. 256 y 257.

16 ERICH SAMUETH. "La Policía colombiana activa el primer Centro de Mando y Control para la Seguridad en Villavicencio", en *Infodefensa.com*, 13 de abril de 2016, disponible

No obstante, el foco de estos sistemas de información continúa siendo el servir como eje para la planeación del servicio de policía desde la perspectiva local y el análisis especializado del delito. Como ya se ha visto, esta situación reproduce las dificultades para generar respuestas multi-agenciales que activen la oferta y las rutas de intervención para atender los daños ocasionados por la violencia y el delito, por lo cual estas soluciones de gestión de la información quedan cortas frente al objetivo propuesto por la OCDE para la política de seguridad ciudadana en términos de

remover los obstáculos que impiden el acceso efectivo a bienes y servicios públicos dispuestos para la protección de la población y grupos en situación de mayor vulnerabilidad a la violencia, el delito, el temor y la inseguridad, y para posibilitar el mejoramiento de sus capacidades de invertir en su propio futuro y salir de la pobreza¹⁷.

Sin embargo, el documento con las bases del PND 2014-2018 ofrece una alternativa para superar esta insuficiencia mediante el denominado Sistema de Protección Social –SPS–, cuyos componentes apuntan a crear un modelo integral de atención y construcción de rutas de intervención multi-agencial que posibilite el acercamiento efectivo de la oferta de bienes y servicios públicos de protección social a las condiciones de los grupos poblacionales y territorio expuestos a los daños ocasionados por la violencia, el delito y la inseguridad, que pueden afectar de manera desproporcionada sus posibilidades de salir de la pobreza y activar su movilidad social.

en [<http://www.infodefensa.com/latam/2016/04/13/noticia-policia-colombiana-activa-primer-centro-mando-control-seguridad-ciudad-villavicencio.html>], último acceso: 15 de mayo de 2016, p. 1.

17 OECD. *The OECD DAC Handbook on Security System Reform...*, cit., p. 13.

FIGURA 2
ESQUEMA VI-1. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
Y LA DINÁMICA DE LA MOVILIDAD SOCIAL



Fuente: DNP. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, cit., p. 234.

La propuesta incluye un portafolio de oferta y rutas de intervención para facilitar y acompañar a lo largo del curso de la vida a las personas y hogares en su proceso de movilidad social. En su base contempla un subsistema de promoción social estructurado para atender a la población en situación de pobreza y en la franja vulnerable a caer nuevamente en la pobreza, mediante la oferta y construcción de rutas de acceso a la salud, el empleo, la seguridad social, la formación y los activos necesarios para el mejoramiento de sus ingresos y condiciones de vida. De manera complementaria, el SPS también contempla un componente de manejo de riesgos en situaciones de crisis que afectan a los hogares, entre ellas, las emergencias por desastres, accidentes, afecciones a la salud, así como por la violencia y el delito.

De esta manera, el modelo prevé la protección de los hogares frente a daños que situaciones de crisis ocasionadas por alguno de estos factores puedan afectar su capacidad para invertir en su propio futuro, salir de la pobreza, posibilitar la movilidad social y avanzar

hacia una sociedad más equitativa. Como la violencia y el delito representan factores desencadenantes de dichas situaciones de crisis, la articulación del SNIAD y otros sistemas de gestión de información sobre convivencia y seguridad ciudadana al SPS representa una vía para activar respuestas a eventos de violencia y delito en forma simultánea con la oferta y las rutas de intervención multi-agencial requeridas para mitigar los daños que estos eventos causen a los hogares de grupos poblacionales y territorios en situación de fragilidad social.

El documento de las bases del PND 2014-2018 señala que la operación de SPS está cimentada sobre el manejo intersectorial de la información sobre los beneficiarios y sus hogares, para ello refiere la necesidad de unificar los sistemas de información de las entidades a cargo de la oferta de servicios y rutas de intervención, para así focalizar, hacer seguimiento y optimizar el gasto social y la articulación y progresividad de las intervenciones. Si bien el PND 2014-2018 no abunda en detalles sobre cómo se propone hacer dicha integración ni menciona de manera explícita la inclusión de la información para la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana en la plataforma de integración tecnológica que soportará el SPS, es evidente la conveniencia de hacerlo.

Parte de los retos que se tendrán que resolver en esta dirección será ganar el respaldo de la autoridades territoriales que tienen a su cargo la oferta de servicios y rutas de intervención en salud y seguridad social, educación, provisión de activos como vivienda, servicios domiciliarios e infraestructura urbana y –como es natural– servicios de prevención y control de la violencia y el delito. Dado el gran número de municipios del país, así como las diferencias en capacidades fiscales, administrativas y técnicas para la estructuración y prestación de esta oferta de bienes y servicios, la arquitectura para poner en marcha la plataforma de integración tecnológica de soporte para el SPS a escala nacional tendrá que ser flexible y adaptable a condiciones de gestión muy variables.

Lo anterior sugiere que las plataformas altamente centralizadas que se encuentran en el corazón de muchos de los sistemas de información que hoy operan a escala nacional y territorial, tendrán que desarrollar capacidades de interoperabilidad con plataformas con distinto grado de descentralización. Así podrán garantizar el soporte

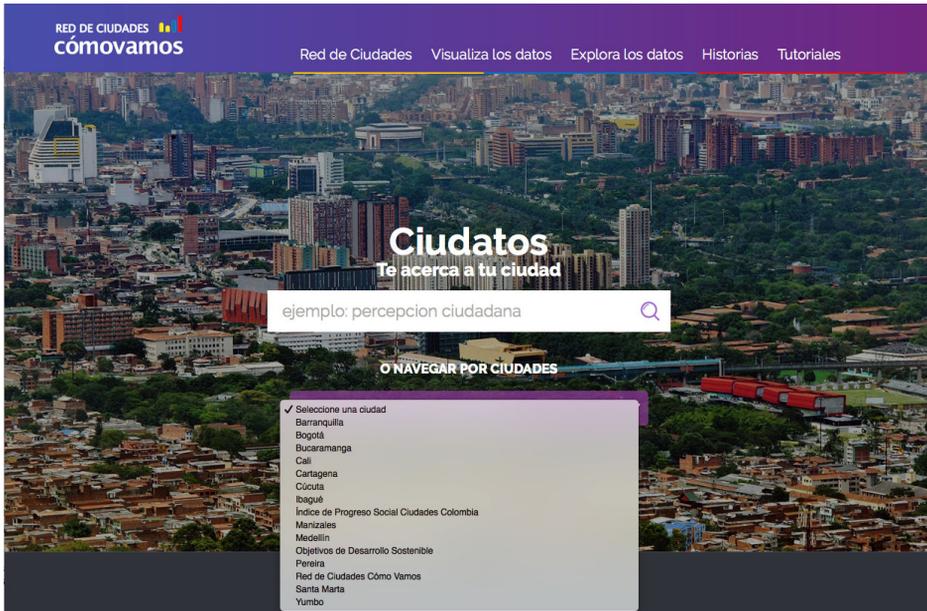
requerido para operar respuestas multi-agenciales de oferta y rutas de intervención que lleguen en forma oportuna y adecuada a grupos poblacionales y territorios en situación de fragilidad, con el fin de atender y mitigar los daños ocasionados por la violencia, el delito, la accidentalidad y las emergencias originadas en desastres.

Para desarrollar respuestas innovadoras a este tipo de retos, las plataformas de datos abiertos –es decir, de datos en formato digital a los cuales cualquiera puede tener acceso sin restricciones o, a lo sumo, por medio de una licencia de uso abierto–, que comienzan a generalizarse en las “ciudades abiertas”, ofrecen una oportunidad. Estas plataformas abiertas aún se encuentran en su fase experimental, pero representan un potencial importante para resolver problemas complejos como el descrito hasta aquí. Su utilidad radica en las oportunidades que ofrecen para la co-creación de valor con datos abiertos, es decir, por medio de procesos o actividades en los que al menos dos actores (p. ej., público, privado, o cívico) colaboran en el diseño, implementación o realización de una iniciativa con base en el uso de datos abiertos¹⁸.

En el caso colombiano, la plataforma de datos abiertos de ciudad de la Red de Ciudades Colombianas *Cómo Vamos*¹⁹ avanza en el propósito de recopilar, almacenar y facilitar el acceso abierto a datos e indicadores levantados tanto a partir de registros administrativos como de encuestas sobre el estado de temáticas que dan cuenta de la calidad de vida de la ciudad. Entre ellas, aspectos demográficos, de pobreza y desigualdad, salud, educación, empleo, seguridad ciudadana, vivienda y servicios, ambiente, movilidad, espacio público, recreación y turismo, cultura y participación, finanzas públicas y entorno económico.

18 CARLA BONINA. *Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo*, 2015, disponible en [<http://tinyurl.com/go9zvs5>], último acceso: 15 de mayo de 2016, pp. 6 a 9.

19 Disponible en [<http://ciudatos.com/>].



Imágenes tomadas de [<http://ciudatos.com/>] y [<http://datos.ciudatos.com/dataset?q=&organization=cali>].

En la actualidad once ciudades colombianas pertenecen a la red promovida por las iniciativas “Como Vamos”, y avanzan en el compromiso de facilitar el acceso abierto a fuentes de información, tanto públicas como privadas, sobre estas temáticas. En la base de este esfuerzo está la convicción que mediante tecnologías y datos abiertos existe un potencial aun inexplorado para generar valor agregado, cambio e innovación tanto de los Gobiernos como de iniciativas y emprendimientos sociales y privados.

En el ámbito de la gestión pública, el acceso abierto a registros administrativos de entidades de Gobierno por vía normativa, favorece la defensa y protección de derechos y libertades civiles, la rendición de cuentas y el fomento de valores democráticos. Los datos abiertos y las plataformas de datos abiertos contribuyen a crear un clima propicio para generar soluciones a problemas urbanos complejos y específicos, identificar demandas no atendidas en forma adecuada y cambiar estructuras y prácticas obsoletas a través de la experimentación, el establecimiento de conexiones antes inexistentes, y la creación de alianzas con nuevos colaboradores. Así, se fomentan prácticas innovadoras para mejorar la prestación de servicios públicos, reducir costos de operación y contribuir a una mejor toma de decisiones de política pública²⁰.

Ciudades como Buenos Aires y Ciudad de México, luego de montar plataformas de datos abiertos, han avanzado en el establecimiento de espacios denominados de manera genérica como “laboratorios de ciudad”. Allí, equipos internos de distintas entidades y agencias de Gobierno acuden en busca de soluciones digitales o técnicas a problemas puntuales y para ello interactúan con equipos multidisciplinarios integrados por politólogos, periodistas, programadores y creativos. En otros casos, los laboratorios de ciudad sirven como escenarios para combinar el conocimiento interno con recursos y conocimientos de fuera, con profesionales, universidades y centros de investigación, con lo que se potencian ideas y métodos nuevos, como “concursos de codeo” o “hackatones”, por medio de los cuales se convocan equipos

20 BONINA. *Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina...*, cit.

espontáneos para que desarrollen en lapsos de 48 horas propuestas digitales o técnicas para solucionar problemas específicos como, por ejemplo, aplicaciones que ayuden a identificar de manera rápida y efectiva a personas con mayor riesgo de fatalidad o vulnerabilidad frente alguna amenaza en particular²¹.

Los “laboratorios de ciudad” son además espacios propicios para aplicar metodologías novedosas para el análisis de estadísticas de convivencia y seguridad ciudadana, distintas a los métodos de análisis univariado que usualmente se aplican para predecir niveles de violencia y delitos asociados a la estacionalidad temporal. Con base en el abanico de conjuntos de datos comprendidos en las plataformas de datos abiertos, es posible hacer uso de una gama más amplia de métodos de análisis multivariado en el marco de los laboratorios de ciudad.

Así por ejemplo, con base en el análisis de componentes principales es posible caracterizar la relación entre delincuencia e indicadores socio-económicos de los vecindarios; o la existente entre delincuencia y aspectos de gobernanza de la justicia, como los son la selección y remoción de magistrados, el destino y ejecución de presupuesto, la selección de personal o la creación de nuevos juzgados. Otra técnica, el análisis de conglomerados, se presta para establecer características de poblaciones y lugares relacionados con determinados tipos de violencia y delitos. Por su parte, el análisis de regresión permite examinar la relación entre delincuencia y variables de actividad económica, como la tasa de desocupación, remuneraciones, población económicamente activa, entre otros.

IV. CONCLUSIONES

Con frecuencia se menciona el logro de la reducción de indicadores de violencia y delitos como el objetivo central de la política de seguridad ciudadana, dado que ese comportamiento incide en forma positiva sobre las decisiones de localización de nueva inversión para el crecimiento económico y la generación de oportunidades de empleo

21 *Ibíd.*, pp. 15 a 18.

local. Esta perspectiva soslaya lo que la OCDE destaca como el principal reto para la política de seguridad ciudadana y justicia, a saber, la protección y atención de grupos poblacionales y territorios que se encuentran en situación de fragilidad social para enfrentar los daños ocasionados por la violencia y el delito, cuya prevalencia entre estos grupos es desproporcionada en comparación con los demás grupos poblacionales en contextos urbanos. Como consecuencia de la ausencia de sistemas robustos de respuesta multi-agencial para atenderlos con oferta adecuada de bienes y servicios y rutas de intervención para mitigar esos daños, los hogares afectados por la violencia y el delito con frecuencia ven truncada su trayectoria de movilidad social y de nuevo revierten a la pobreza.

En Colombia se han adelantado numerosos esfuerzos para usar de modo eficiente herramientas tecnológicas que permitan articular los sistemas de información en materia de seguridad ciudadana con aquellos que activan respuestas de servicios para el manejo de situaciones de crisis que desencadenan la violencia y el delito en los hogares en situación de fragilidad afectados por este tipo de eventos. Sin embargo, persisten problemas a la hora de activar esas respuestas multi-agenciales y remover las barreras que impiden a los hogares más postergados el acceso a la oferta de servicios y rutas de intervención dispuestos para atenderlos.

El actual PND 2014-2018 contempla herramientas importantes para avanzar en este propósito, entre ellas, el Sistema Nacional de Información sobre el Delito –SNAID– y el SPS, que prevé en su diseño un componente de manejo de las situaciones de crisis que ponen en riesgo la trayectoria de movilidad social de los hogares en situación de fragilidad social. No obstante, el reto de articular ambas soluciones enfrenta dificultades de consideración. De una parte, implica articular sistemas de información descentralizados operados por las entidades territoriales que tienen a su cargo la provisión de una parte importante de servicios de protección social para los grupos poblacionales más postergados. De otra parte, hay notables diferencias en las capacidades fiscales, administrativas y técnicas de las entidades territoriales para asumir funciones asociadas con la oferta de servicios y rutas de intervención para atender los referidos grupos poblacionales.

En el contexto de las ciudades colombianas de mayor tamaño, la red “Como Vamos” impulsa la plataforma de datos abiertos de ciudad a través de la cual se compilan, almacenan y se ofrece acceso a conjuntos de datos basados tanto en registros administrativos como encuestas sobre distintas temáticas. Estas plataformas de datos abiertos ofrecen oportunidades para el establecimiento de “laboratorios de ciudad” que soporten la integración de equipos integrados por funcionarios de entidades públicas y agentes externos para desarrollar soluciones a problemas urbanos complejos. Entre ellos, la articulación de sistemas de información que orientan la planificación y el control de actividades en materia de seguridad ciudadana con los sistemas de información descentralizados con los cuales las entidades territoriales operan la prestación de oferta de servicios y rutas de intervención. De este modo, se podrá manejar oportuna y adecuadamente la atención de situaciones de crisis causadas a los hogares afectados por la violencia y el delito.

BIBLIOGRAFÍA

- BAYLEY, DAVID H. *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.
- BONINA, CARLA. *Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo*, 2015, disponible en [<http://tinyurl.com/go9zvs5>], último acceso: 15 de mayo de 2016.
- CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA.COM. “Evaluación institucional y de operaciones que permita generar una propuesta para fortalecer el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad –SIES–, que sirva de insumo para la reformulación del Documento Conpes 3437 de 2006”, disponible en [<http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin>]; 2016, último acceso: 15 de mayo de 2016.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, Bogotá, DNP, 2015, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3437 “Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad –SIES– de Colombia, Bogotá, DNP, 4 de agosto de 2006, disponible en [[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/1FC942F59C0E200C05257784006950D3/\\$FILE/3437.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/1FC942F59C0E200C05257784006950D3/$FILE/3437.pdf)].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*, Bogotá, DNP, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Misión Social, 2002, disponible en [<https://observatoriodefamilia.dnp.gov.co/Portals/0/Documentos/Investigaciones/Familias%20Colombianas%20Riesgo.pdf>].

GUERRERO VELASCO, RODRIGO; MARÍA ISABEL GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, ANDRÉS FANDIÑO-LOSADA y SONIA CARDONA. "Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 31, n.º 3, 2012, pp. 253 a 259, disponible en [<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/9345/11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, Bogotá, Ministerio del Interior, 2013, disponible en [<http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/Implementacion-local/Paginas/Gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-para-la-elaboraci%C3%B3n,-implementaci%C3%B3n-y-seguimiento-de-los-Planes-Integrales-de-Seguridad.aspx>].

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS. *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris, OECD Publishing, 2007, en: [<http://dx.doi.org/10.1787/9789264027862-en>], 2007, último acceso: 15 de mayo de 2016.

SAMUETH, ERICH. "La Policía colombiana activa el primer Centro de Mando y Control para la Seguridad en Villavicencio", en *Infodefensa.com*, 13 de abril de 2016, disponible en [<http://www.infodefensa.com/latam/2016/04/13/noticia-policia-colombiana-activa-primer-centro-mando-control-seguridad-ciudad-villavicencio.html>], último acceso: 15 de mayo de 2016.

SRUR, JORGE (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 D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión # IDB-DP-364, 2014, disponible en [<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6670/ICS%20DP%20Qu%C3%A9%20observan%20los%20que%20observan%20el%20delito.pdf?sequence=1>].

