

**Corresponsabilidad entre el Gobierno Distrital y la Policía Metropolitana
para la Seguridad Ciudadana: el caso de Bogotá, periodo 2012 - 2015**

Autor:

Manuel Fernando Cubillos Becerra

Trabajo de grado para optar por el título de:
MAGISTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS

Director:

FABIÁN ALEJANDRO ACUÑA VILLARRAGA

Pontificia Universidad Javeriana.
Facultad de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá D.C
Junio 2015

Tabla de Contenidos

Introducción.....	1
Capítulo 1. Marco Teórico y Estado del Arte	4
Gobernabilidad y Gobernanza.	
Institucionalismo.	
Debate sobre el Concepto de Seguridad Ciudadana.	
Capítulo 2. El Problema de la Corresponsabilidad para la Seguridad Ciudadana	
Generalidades y Aspectos Normativos	30
Capítulo 3. El Caso Bogotá: Antecedentes 2012 - 2015	40
Análisis de las Alcaldías en Políticas de Seguridad en Bogotá	
Administración de Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997)	
Administración de Enrique Peñalosa (1998 – 2000).	
Segunda Administración de Antanas Mockus (2001- 2003)	
Administración de Luis Eduardo Garzón. (2004.2007)	
Administración de Samuel Moreno Rojas (2008-2011)	
Capítulo 4. Administración de Gustavo Petro 2012 – 2015.....	64
Encuentros y desencuentros: corresponsabilidad en seguridad	
Capítulo 5. Conclusiones.....	91
Anexos	

**Corresponsabilidad entre el Gobierno Distrital y la Policía Metropolitana
para la Seguridad Ciudadana: el caso de Bogotá, periodo 2012 - 2015**

Pontificia Universidad Javeriana.
Facultad de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá D.C
Junio 2015

Introducción

Cada vez que ocurre un hecho que atenta con la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía la primera reacción es buscar responsables, por un lado, quiénes fueron los actores perpetradores de la acción, pero por otro, quién o quiénes fallaron o dejaron de actuar en la prevención; en este sentido es común encontrar actores o instituciones eludiendo o indilgando a otros responsabilidades sobre el hecho de violencia, con frecuencia se habla de la responsabilidad de la policía como institución encargada de la seguridad en entornos urbanos, o de la autoridad de gobierno, encargado de las políticas de seguridad.

Entendemos la seguridad ciudadana como producto de la interacción de diferentes actores, institucionales o no, donde se debe incluir tanto a las autoridades de gobierno de orden nacional y local, los organismos de seguridad del estado, la sociedad civil y la ciudadanía, en este sentido puede ser considerado errado atribuir a un solo actor-institución las fallas en la seguridad; allí se congregan múltiples responsabilidades y dimensiones que desbordan un trabajo de maestría, por esta razón el presente trabajo pretende desarrollar el debate de las tensiones, encuentros y desencuentros en la relación de corresponsabilidad entorno a la seguridad ciudadana entre dos -de los múltiples- actores que tienen ingerencia en el tema en la ciudad de Bogotá: la alcaldía mayor y la policía metropolitana.

En el trabajo se tiene interés en la relación de estos dos actores principales debido a su centralidad, pero no se desconoce que la coproducción de seguridad es una relación más compleja que debería incluir a muchos más actores, pero en áreas de focalizar el debate se reduce para efectos de éste trabajo de tesis a la relación entre estos dos actores; de esta forma se espera aportar al debate. Para delimitar temporalmente, el estudio establece unos

antecedentes de la relación entre la alcaldía y la policía metropolitana desde la primera administración de Antanas Mockus (1995-1998), hasta la de Samuel Moreno (2008-2011), concluyendo con una revisión especial del actual periodo del alcalde Gustavo Petro (2012-2015), que para algunos ha sido el periodo más convulsionado, en las relaciones entre el gobierno distrital y el organismo de seguridad.

La violencia e inseguridad ciudadana son una amenaza creciente en las ciudades del mundo, no es un factor exclusivo de las ciudades colombianas o de su capital, pero en el caso de nuestro país, buena parte del análisis es relacionado con el conflicto interno, que típicamente es rural dejando de lado la problemática en contextos urbanos, en la que se gesta un tipo de violencia que no necesariamente se relaciona con los actores del conflicto interno.

Por otro lado, Colombia se encuentra en un proceso de negociación de paz con la guerrilla más antigua del país –las FARC-EP-, es un proceso que ha tenido suficientes avances, que permiten creer que no está lejos la conclusión de la guerra entre el Estado y esta guerrilla¹; se trae a mención este hecho, porque con frecuencia los estudios sobre seguridad y pos-acuerdos de paz, coinciden en indicar que parte de esta violencia rural tiende a reciclarse y a trasladarse a los contextos urbanos, incrementando la seguridad en las ciudades, un ejemplo frecuente del hecho es la violencia de las “MARAS” en los países centroamericanos, una vez terminado el conflicto con las guerrillas, se da el surgimiento en las ciudades de este fenómeno de violencia, entre otros.

Según lo anterior, la coyuntura de negociación motiva la reflexión sobre la co-producción de seguridad en Bogotá, que de la manera como ha sido receptora

¹ A pesar de haber negociado en varias ocasiones durante los últimos 60 años; todas las negociaciones con esta guerrilla han sido frustradas, pero se debe reconocer que ningún proceso había llegado tan lejos.

de población afectada por el conflicto, en un eventual pos-acuerdo, es posible que también sea receptor de estos fenómenos de violencia colaterales, al igual que el resto de las grandes ciudades.

Para efectos del análisis, el estudio se realizó a partir de la recolección de fuentes primarias y secundarias: primarias como entrevistas a actores relevantes como miembros y exmiembros de la policía metropolitana de Bogotá, funcionarios y exfuncionarios de la administración distrital y especialistas en el tema; y secundarias: pasando por la revisión de literatura académica nacional e internacional sobre seguridad en las ciudades, revisión de prensa, revisión de proposiciones y debates de control político del Concejo de Bogotá. El documento se desarrolla en las siguientes secciones: la presente introducción, el capítulo 1, que se encarga de desarrollar un marco conceptual y estado de la discusión sobre la seguridad ciudadana; el capítulo 2, que pretende abordar el diseño institucional de corresponsabilidad para efectos de seguridad ciudadana, establecido por el cuerpo normativo en Colombia; el capítulo 3, donde se establecen algunos antecedentes de la relación entre la administración distrital y la Policía Metropolitana, como se mencionó desde la primera administración de Antanas Mockus, hasta Samuel Moreno, para tratar de identificar una evolución de dicha relación; el capítulo 4, se centra en caracterizar la relación entre los dos actores en el actual gobierno de Gustavo Petro (2012-2015), capítulo que concluye con la reflexión de cómo se ha llevado a cabo la relación de corresponsabilidad; para terminar el texto con unas conclusiones.

Capítulo 1

Marco Conceptual y Estado del Arte

El presente capítulo pretende establecer algunos marcos conceptuales para la discusión de corresponsabilidad para la seguridad ciudadana, en este sentido se divide en dos secciones: el marco conceptual que se propone hacer uso de conceptos tales como gobernabilidad y gobernanza, institucionalismo, corresponsabilidad y seguridad ciudadana; y en la siguiente sección precisamente se desarrolla una revisión de estudios internacionales y nacionales sobre seguridad ciudadana.

Gobernabilidad y Gobernanza.

La seguridad ha venido cobrando importancia en la sociedad, gracias a la preocupación de ciudadanos y gobernantes; unos debido al terrorismo y las crecientes amenazas globales, y otros por la desigualdad social y económica (pobreza y pérdida de la credibilidad en las instituciones). De otro lado, la inclusión de la democracia participativa (Estado social de derecho), ha estado empujando cambios en la forma de gestionar lo público, y la seguridad ha tomado gran relevancia en esas decisiones, especialmente en el diseño e implementación de la política pública en Seguridad Ciudadana.

Tal situación ha requerido ser gestionada por parte de los diferentes gobiernos con el fin de dar respuesta a las numerosas necesidades que demandan sus ciudadanos; es por ello que la gobernabilidad y la gobernanza han surgido para dar respuesta a la necesidad de buscar nuevas maneras de regular y llegar a acuerdos desde lo público.

Estos conceptos tienen su génesis en los siglos XIV y XV, en el vocablo inglés *governance* y en el vocablo francés *gouvernance*, que parten del latín “*gubernare*” que en lo público significaría pilotear (gobernar).

Joan Prats (2003), define gobernabilidad como “un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para la toma de decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales, (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”, (p.28).

En otras palabras, el autor considera que la gobernabilidad es una cualidad de los sistemas sociales, no de sus gobiernos. (Prats, 2001, p.120). Teniendo en cuenta que las sociedades son gobernables cuando existe una estructura sociopolítica establecida y no es necesario un gobierno que las soporte para que puedan tener gobernabilidad. El autor determina tres elementos de análisis: a. los actores estratégicos, b. las reglas, procedimientos o fórmulas, y c. los conflictos entre los actores estratégicos. Entendiendo que un modelo de gobernabilidad es definido por la distribución de actores estratégicos y sus prácticas, por la clase de instituciones y reglas aplicadas (de carácter formal e informal) y su grado de importancia, y por el grado de conflicto susceptible de ser orientado por las reglas de juego y los procedimientos establecidos.

Estos tres elementos de análisis, son apropiados para el tema en discusión, puesto que las relaciones entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana de Bogotá se encuentran en un proceso de gobernabilidad que tiene como resultado la construcción de la política pública en seguridad para la capital, y deben observar cuales son los actores estratégicos que pueden influir en la relación mutua para lograr el cumplimiento de sus objetivos; de igual manera deben regirse por las diferentes normas de carácter nacional regional y local que

propicien los encuentros y la corresponsabilidad de acuerdo a las responsabilidades de cada uno y los conflictos propiamente dichos, producto de los intereses sociales y de los intereses corporativos o individuales.

De igual manera, se ha considerado la perspectiva de gobernabilidad de Calderón (citado por Mayorga & Córdova), quien piensa que esta se refiere “a la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política”; define la gobernabilidad democrática como “La construcción de un orden institucional plural, conflictivo y abierto” que involucre “una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que tendría que tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes y la sociedad misma”. Y también considera una interesante relación entre gobernabilidad, competitividad e interacción social, en otras palabras, entre estado, mercado y sociedad civil, incluyendo también el elemento de actores estratégicos en conflicto; entendiéndolo como una disputa de los diversos autores por la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. (2001).

Calderón, confirma la imperiosa necesidad que tiene la institucionalidad de generar espacios de pluralidad, entendiendo que el conflicto es parte inherente del ser humano; y que son espacios de interacción entre las actores que permiten de manera proactiva construir con base en la diferencia, salvando las diferencias que puedan surgir y que principalmente este abierto a la participación de otros actores responsables de la seguridad, pero en especial la participación activa de la sociedad civil en estos temas de seguridad.

En contraste con la definición estudiada anteriormente sobre la gobernabilidad, el concepto de gobernanza no ha sido trabajado de manera profunda en la región, pero de todas maneras, el concepto de gobernanza surge como se comenzó a comprobar que los gobiernos de las ciudades industrializadas se

observaban débiles en la resolución de problemas. Entorno que los obligó a buscar en otras instancias (no gubernamentales).

Fue así, que el enfoque se centró en el mundo social, descubriendo agentes privados y sociales que tenían gran capacidad de productividad, de autorregulación, de resolución de conflictos y con gran capacidad de recursos para aportar a la solución de los retos que no se habían solucionado con los programas de gobierno realizados; situación que se debió en parte a que los gobiernos habían reemplazado con sus burocracias a estos actores o los habían limitado en su actividad económica y civil (Aguilar, 2008).

Definitivamente, la seguridad ciudadana debe acoger a los diferentes actores; tales como la empresa privada, los gremios económicos, las organizaciones no gubernamentales, las juntas y asociaciones sociales, organizaciones internacionales, entre otros; para poder cumplir con la productividad que demanda su sociedad.

Por ejemplo, Kooiman (2004) define la gobernanza como:

La esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurre entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son respuestas sociales a las demandas persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja. (p.36).

De igual forma, Theobald (1999) indica que el Banco Mundial (BM), a partir de los años 90, entendía la gobernanza desde el concepto de “buen gobierno”; fundamentado en su cambio de visión del Estado en como problema, a una visión del Estado como parte de la solución en su proceso de desarrollo.

Es importante resaltar que este lenguaje utilizado por el BM y de igual forma por el Fondo Monetario Internacional (FMI), fue transmitido a los Estados, utilizando términos como “gobernanza” y “buena gobernanza” como condición para los préstamos otorgados como apoyo a los proyectos de desarrollo y de igual manera para resolver problemas de balanza de pagos y en apoyo a procesos de cambio estructural (Barithwaiter 2000).

Con relación a la opinión del investigador Elkin Velásquez, considera que es posible distinguir 4 grandes aspectos en los que se han utilizado los conceptos de gobernabilidad y gobernanza de manera diferente así:

- Corporate governance: Este concepto es utilizado principalmente en el sector privado y se enfoca en la búsqueda de respuestas a desajustes de coordinación y a los costos de las transacciones informales como la cultura corporativa, la corrupción, entre otros. (North 1990) (Williamson 1985)
- La gobernabilidad en la relaciones internacionales: Enfocada en la construcción de sistemas para solucionar problemas entre Estados sin contar con la autoridad de un estado. (Hufty 2008)
- Good governance: En otras palabras “buen gobierno” o “buena gobernabilidad”, ha sido apropiado por PNUD y otras organizaciones multilaterales para mostrar un modelo de buenos comportamientos de los gobiernos y poder hacer comparaciones con el fin de realizar por parte de estos organismos prescripciones o consejos sobre desarrollos puntuales.
- Modern governance: Entendiendo como los nuevos mecanismos de regulación de lo público que ha estudiado la ciencia política de acuerdo con la globalización y los procesos de desarrollo de los Estados, la democracia y la participación ciudadana entre otros. Lo anterior ha permitido que surjan nuevos actores en la construcción de lo público;

como lo expresa Kooiman; “governance permite acercarse a la idea de la capacidad de un sistema político para gobernarse” (Kooiman 2004).

Revesz (2006) establece la diferencia entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: determina que la gobernabilidad se refiere a la relación vertical que tiene el Estado con la ciudadanía y el proceso para la toma de decisiones y la gobernanza se refiere a la relación horizontal entre la diversidad de actores públicos y actores privados para el generar eficiencia en el proceso de toma de decisiones, gestión y desarrollo de lo público y lo colectivo; entendiendo la relación primordial en lo relacionado con la integración y la corresponsabilidad (interdependencia).

Puntualmente, como lo expresa Revesz, la gobernanza y sus relaciones horizontales, sustenta muy bien la presente investigación, puesto que la mayoría de las investigaciones relacionadas con corresponsabilidad en la seguridad, se han centrado en la relación Policía-comunidad, que el autor cita como gobernabilidad o en otras palabra relación vertical.

El autor establece unos postulados para la aplicación de estos conceptos: Establece que los procesos de gobernabilidad y gobernanza son inherentes a toda sociedad sin importar si pertenezca a un Estado o no; de igual manera establece que estos conceptos surgen en presencia de las conflictividades presentes y futuras; que no existen modelos universales, estos se ajustan a cada particularidad y son retos para las administraciones públicas, puesto que les permiten desarrollar nuevas competencias y talentos.

De igual manera, determina las reglas que rigen las relaciones entre los actores; “ellas pueden ser formales e informales. Pueden ser procedimentales (del funcionamiento de las relaciones) o estructurales (del funcionamiento del bien

público), pueden ser también puntuales o institucionalizantes (robustas). Se trata en cualquier caso de las reglas de juego que son el corazón de la gobernanza”. Para Hufty (2008) se trata de “los arreglos entre los actores (que) explican la institucionalidad determinada, conformada por distintas normas...que orientan las decisiones y/o el comportamientos de sus actores. Las normas asumen un doble rol (sic) en el análisis de la gobernanza: orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva”. “Una norma representa una expectativa a propósito de lo que se considera como un comportamiento adecuado en una sociedad, es decir, comporta tanto un valor como una prescripción” (Velasquez 2006. Pg 9).

El cuestionamiento que se hace el autor lo relaciona con la materialización de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, y los libra estableciendo una visión operativa basada en “modern governance” y cita algunas definiciones así: Para Le Gales (1995) “la gobernanza aparece como un dispositivo de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado como del Estado”. y de igual manera para Hufty (2008) la “gobernanza son los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos”.

Las dos definiciones referencian relaciones de cooperación y de negociación que se desarrollan en frente de conflictos que se presentan en escenarios de lo público que afrontan los siguientes aspectos: 1. La conflictividad, 2. Los actores estratégicos, 3. Los espacios de conflictividad, 4. Las reglas que rigen los actores y 5. Las dinámicas que determinan la conflictividad en el tiempo.

1. Conflictividad: La clave es el reconocimiento de los diversos conflictos (formales o informales) de los actores involucrados, la entendiendo la situación presentada de ingobernabilidad o ingobernanza, las condiciones

- de objetividad o subjetividad que definieron el conflicto e identificando la relación de armonía, de disfunción o de contradicción desarrollada entre ellos.
2. Los actores: El punto es determinar su nivel estratégico para la toma de decisiones y las características específicas (intereses y recursos) que los definen. Situación que explica claramente Prats (2001), cuando considera que a los actores estratégicos (individuos, grupos u organizaciones) “recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos”.
 3. Los espacios de relación o de conflictividad: Los cuales pueden ser territorios o escenarios físicos o virtuales, los espacios de coordinación de la acción y los espacios de debate político; la idea es identificarlos y caracterizarlos (ej. Un comité, una reunión, una corporación pública, etc.).
 4. Las reglas que rigen las relaciones entre los actores pueden considerarse formales o informales, pueden ser de procedimiento o de estructura, puntuales o institucionales. Como lo expresa el autor; se trata de las reglas de juego eje de la gobernanza. Para Hufty (2008) se trata de “los arreglos entre los actores (que) explican la institucionalidad determinada, conformada por distintas normas...que orientan las decisiones y/o el comportamientos de sus actores. Las normas asumen un doble rol (sic) en el análisis de la gobernanza: orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva”. El ex-alcalde Antanas Mockus (1995-97 y 2001-03) ha sostenido que “el ejercicio sistemático de la violencia por fuera de las reglas que definen el monopolio estatal del uso legítimo de ella, o el ejercicio de la corrupción, crecen y se consolidan precisamente porque llegan a ser comportamientos culturalmente aceptados en ciertos contextos. Se toleran así comportamientos claramente ilegales y con frecuencia moralmente censurables”

5. Las dinámicas que determinan el conflicto en el tiempo, particularmente para la Seguridad Ciudadana se hace necesario conocer las fases o estadios que desarrollan la conflictividad o la gobernabilidad del momento histórico para analizar. Se hace indispensable conocer su evolución y sus cambios; en las normas, las reglas de juego y en los acuerdos y negociaciones entre los actores. Y de igual manera los cambios de la situación puntual de Seguridad Ciudadana específicos y puntuales.

El autor propone hablar de una seguridad transversal; entendiendo que la inseguridad Ciudadana parte de fenómenos multicausales y multifacéticos que requieren la intervención de múltiples actores, que dinamice el desarrollo de la política pública en Seguridad Ciudadana, puesto que la perspectiva horizontal y la generación de nuevos mecanismos de interacción y negociación entre los actores tradicionales y los actores nuevos (públicos, privados y sociales), pueden generar nuevas posibilidades de encuentro y de construcción de escenarios de corresponsabilidad para sociedades con mejores niveles en Seguridad y Convivencia Ciudadana. Con una nueva visión que entienda que la relación entre Seguridad Ciudadana y gobernabilidad-gobernanza.

Es necesario entender que, en relación con la gobernabilidad y la gobernanza, el problema no es el resultado de la seguridad en sí mismo, sino las dificultades que las relaciones (e interacciones) entre actores presentan para el logro de dichos resultados. En otras palabras, no son más relevantes las cifras de la seguridad, los logros de la Policía o inclusive los proyectos de prevención social y construcción de entornos seguros, que la organización de los actores, sus relaciones procedimentales o reglas de juego o sus relaciones estructurales (de acceso al bien público) y sus relaciones informales (intereses).

En conclusión, la situación de Seguridad Ciudadana en determinados territorios puede ganar mucho si gobernabilidad y gobernanza funcionan bien. Entendiendo que la situación de seguridad en muchos sitios ha cambiado de una manera positiva gracias a acuerdos apropiados de gobernabilidad y gobernanza, pero también muestra la evidencia que el deterioro en Seguridad Ciudadana en otros sitios se ha debido a conflictividades entre actores estratégicos más que a los hechos delictivos mismos (Revezs, 2006).

Institucionalismo

Las instituciones son reglas de juego que establece una colectividad con el fin de estructurar la interacción social y reducir la incertidumbre a la vida diaria; pues ellas se encuentran focalizadas en lo político, lo económico y lo social.

Las instituciones establecen diversas limitaciones e incentivos que las personas diseñan para dar forma a la interacción humana, y orientan la percepción, las preferencias y las decisiones del individuo. Ellas pueden ser formales o informales. Formales, en lo que respecta a las leyes y normas, e informales que relacionan los acuerdos y códigos de conducta. North (1990) las clasifica en “instituciones legislativas y ejecutivas (mecanismos formales para escoger a quienes legislan y toman decisiones, así como sus relaciones mutuas); instituciones judiciales (mecanismos formales para escoger los jueces y determinar la estructura interna del sistema judicial y las formas de resolver conflictos); costumbres y normas informales ampliamente aceptadas que restringen la acción de los individuos y las instituciones; ideologías e intereses sociales contrarios, y la capacidad administrativa del país, recursos humanos fundamentales (Prats 2007).

El autor establece los siguientes niveles institucionales para su estudio:

- Estructura social y cultura: Es la que se constituye como el primer nivel institucional, puesto que influyen en las instituciones no formales o las reglas sociales. Los elementos culturales son enunciados por el autor y son: “la religión, el lenguaje, las tradiciones, ñas costumbres, la ética y las normas sociales y al ejercicio del poder de facto”. Este nivel es el fundamento de la institucionalidad. Las instituciones formales son reglas legalizadas, disponibles para el conocimiento de la sociedad, comunicadas por medios oficiales y son de obligatorio cumplimiento. Las instituciones formales están contenidas en la realidad social más amplia. La cultura y la estructura social experimentan cambios muy lentos (durante periodos aproximados de 100 años), puesto que la población asume su cultura y su estructura social sin cuestionarla. Es necesario tener en cuenta que la estructura social guarda estrecha relación con la trayectoria histórica de cada sociedad y de su territorio (sus recursos humanos y naturales).
- Instituciones relativas a las reglas formales del juego. Son aquellas que establecen el contexto institucional donde los actores se relacionan y toman decisiones desde lo político; generando decisiones colectivas vinculantes, desde lo jurídico; avalando los derechos de propiedad y económico; generando la estabilidad para los mercados.

La estructura social y la cultura dan forma al contexto estructural. Unas instituciones jurídicas eficaces, deben ser legitimadas por su sociedad; pues, de lo contrario sería muy complicado garantizar el cumplimiento de las leyes y las normas. De igual manera sucede con las instituciones políticas, entendiendo que su estabilidad es soportada en gran parte por el apoyo social. De lo contrario se generaría instituciones disfuncionales.

Es importante tener en cuenta que los cambios en la institución formal son más frecuentes que los cambios que puedan ocurrir en la institución informal, la perspectiva de cambio que tienen las instituciones formales es de 10 a 100 años; mientras que la perspectiva de las instituciones informales es de 100 años en adelante. Es por ello que cuando el contexto institucional formal avanza muy rápido, sin acondicionar los cambios sociales y de cultura, necesarios para su articulación; este proceso produciría desajustes y surgiría inestabilidad a causa de la ausencia de la legitimidad social.

- Instituciones relacionadas con los actores del juego (governance)

Estas instituciones, crean sus propias reglas, que van a permitir una real interacción con los actores para estos lleguen a la toma de decisiones. Williamson denomina a este proceso nivel de Gobernanza; definida como “arreglos institucionales a partir de los cuales se toman decisiones de política y se crean nuevas organizaciones: empresas, agencias reguladoras independientes, nuevas dependencias ministeriales, empresas públicas y privadas”. Establece el autor, que en este nivel son diseñadas y ejecutadas las decisiones de carácter político, social y económico; definiendo sus estructuras para el proceso de intercambio de bienes, servicios y de trabajo por medio de contratos y mecanismos de transformación de conflictos. Williamson (2000) sugiere cambios en este contexto después de los 5 años, hasta los 10 años, pero argumenta que puede ser más rápido. Puntualiza el autor, que “muchos de los actores que han definido el contexto institucional, también pueden intervenir en los arreglos institucionales, y Viceversa”. El autor cita un ejemplo para contextualizar: “el gobierno influye en forma determinante en los arreglos institucionales, y muchas empresas grandes influyen de manera informal en el contexto institucional. Otros, como los partidos políticos, intervienen en ambos niveles”.

- Instituciones relativas a los mecanismos de asignación

Estas instituciones son aquellas que regulan la asignación de recursos y las decisiones de compra, venta y producción. El autor considera que este nivel posee grandes imperfecciones que requieren de gran articulación en lo relacionado con los incentivos de los actores, como los son el gobierno, la administración, las empresas y los ciudadanos; con el fin de tener mejores resultados y productivos. Establece cambios institucionales inferiores a 1 año.

El institucionalismo pretende explicar mediante algunos elementos de análisis la realidad en que interactúan las personas y las organizaciones. Mediante su interdisciplinariedad, el institucionalismo permite articular aspectos que antes se consideraban independientes; es por eso que en su vocación se han estudiado aspectos tan importantes como la familia, la política de educación, las organizaciones civiles y demás aspectos relacionados con la política, la economía y el derecho. Lo anterior nos da razón del porqué el análisis institucional incluye teóricos clásicos como Adam Smith o Rousseau; relacionados con la economía y la ciencia política respectivamente.

North (1990) definió las instituciones como “restricciones e incentivos que guían la acción humana e incluyó a las instituciones políticas (sistemas electorales), económicas (que definen los derechos de propiedad) y sociales (que rigen la ideología y los modelos mentales) en su análisis”.

El institucionalismo histórico lo define el autor entre dos vertientes; las instituciones como valores, modelos o modelos mentales y el comportamiento de los actores y las instituciones como reglas formales. Este enfoque tiene 3 elementos comunes que son: El primero sería, las pugnas de poder para la construcción de instituciones, que destacan las singularidades nacionales. El segundo es la formación de los intereses de los diversos actores, pues como lo expresa Immergut (1996,12) Citado en Prats (2007: 137): para el

institucionalismo histórico es substancial la diferencia entre preferencias e intereses, “mientras que los intereses están organizados en torno a demandas políticas que tienen expresión pública, las preferencias son visiones privadas de los individuos que pueden ser fajas o variables o contradictorias”. Es importante aclarar que el institucionalismo histórico pone el énfasis en la influencia de las instituciones sobre los intereses de determinados grupos; el autor subraya que en el institucionalismo histórico, “...las instituciones no surgen para mejorar las eficiencia social u organizativa sino como resultado de la lucha de poder entre actores con intereses contrarios”.

El institucionalismo sociológico establece las limitaciones cognitivas de las personas y establece que las instituciones imitan de manera reflexiva los comportamientos determinados socialmente. Las instituciones surgen de las bases que poseen; en lo relacionado con principios y valores, desarrollados por ellas mediante sus prácticas y hábitos reflejados en sus comportamientos. El enfoque sociológico se ve reflejado principalmente en las instituciones informales que a través de sus prácticas consuetudinarias pueden garantizar su funcionamiento sin necesidad de recurrir a las normas legales. Es de anotar que estas instituciones a través de sus propios mecanismos informales, pueden reducir la incertidumbre y estimular la cooperación en entornos de gran complejidad y generando confianza en el intercambio (DiMaggio y Louch, 1998, citado en Prats 2007: 140). Estas instituciones son creadas como resultado de las prácticas consuetudinarias y su reputación precedida. Es importante resaltar que estas instituciones son complementarias con las instituciones formales. Las instituciones siguen un proceso de privación social en donde las decisiones son motivadas por la costumbre o como se vienen realizando en cada contexto, que a una coherencia instrumental de fines y medios. La apropiación de las decisiones

Las instituciones tienen como fin el desarrollo de las capacidades del ser humano y el desarrollo de su sociedad; su función es reducir la incertidumbre en la sociedad mediante el establecimiento de una estructura estable (no necesariamente eficiente) de la interacción humana, respetando su cambio permanente. Este desarrollo depende de la coordinación que exista entre actores e instituciones que funcionen en los diferentes escenarios establecidos para el desarrollo (North, 1990); es así, la estabilidad macroeconómica de una sociedad requiere una serie de actores que participen de manera sistémica para el logro de este objetivo, como lo es un banco central independiente, articulado con las instituciones políticas que defienden el presupuesto asignado y con las instituciones que regulan el mercado laboral. Sin olvidar que cada institución tendrá sus propios procesos que se articulen a nivel interno.

Debate sobre el Concepto de Seguridad Ciudadana.

Ha sido debatido desde diferentes escenarios, pues algunas voces autorizadas establecen que es un concepto en construcción. En este sentido flacso-Ecuador se ha constituido en un tanque de pensamiento que ha adquirido gran relevancia en el contexto regional gracias a sus reflexiones académicas. Andreina Torres, considera que existe una preocupación en relación con apropiaciones equivocadas que pueda tener el concepto de Seguridad Ciudadana, particularmente en los procesos de “ajusticiamiento” o de “justicia por mano propia”, que puedan interpretarse desde la óptica de la participación activa de la ciudadanía para garantizar sus seguridad; Hechos que se han reflejado con la seguridad privada y armas en poder de la ciudadanía, entre otras.

Torres (2012) plantea hacer el escrutinio de los estudios e investigaciones realizados en Ecuador en los primeros años de la década del 2000, encontrando que la producción bibliográfica sobre temas de seguridad ciudadana se delimita geográficamente a tres ciudades ecuatorianas en su orden de producción: Quito,

Guayaquil y Cuenca, siendo Quito, por gran distancia, la primera en ocuparse de éstos temas.

Torres hace revisión de los estudios realizados por entes de gobierno, organismos internacionales y universidades públicas y privadas, donde destaca la participación de FLACSO-Ecuador quien es pionero darle centralidad a éste tipo de estudios y cuenta con un Programa de Estudios de la Ciudad, a partir de allí aparecen dos textos que Torres resalta como embrionarios de las discusiones sobre seguridad ciudadana en Ecuador: “Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?”, editado por Fernando Carrión (2002) y, Memoria del proyecto. Política pública de seguridad ciudadana. Primera fase, que es una compilación de Oswaldo Jarrín (2004).

El primero recoge las ponencias de un foro regionales sobre seguridad ciudadana, por lo cual aporta distintas visiones de académicos y decisores públicos de América Latina, y aporta en la contextualización regional del debate y expone experiencias de diferentes ciudades de la región; y resalta la importancia de analizar la violencia y la seguridad ciudadana de forma articulada entre los organismos de gobierno, la sociedad civil y la academia. Por su parte, el segundo también compila ponencias pero ésta vez desarrolladas en el marco del seminario internacional denominado: “La seguridad ciudadana: una política pública nacional y una estrategia integral del gobierno seccional”, que tuvo lugar de forma simultánea en Quito, Guayaquil y Cuenca, “Este seminario se realizó en el marco de la primera fase del proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana” de la Fundación ESQUEL y FLACSO, y contó con el auspicio de las universidades estatales de Guayaquil y Cuenca, y organismos internacionales como la OEA, USAID y PNUD”.

Estos dos textos son centrales para la discusión propuesta por Torres, debido a que entienden el análisis de la violencia y la seguridad ciudadana como un

objeto de análisis de capital importancia, como problema multidimensional y que requiere tratamiento y la atención de distintos actores –institucionales y no-, y se constituyen en una invitación al trabajo conjunto entre organizaciones de origen diverso, para aunar esfuerzos en el estudio y desarrollo de políticas apropiadas a estos fenómenos.

De igual forma, en su pesquisa necesariamente se revisa la literatura proveniente de organismos internacionales, en particular los del BID, la CEPAL, la OPS/OMS, que a través de análisis comparados y de casos específicos en temas relacionados con la seguridad de las ciudades y políticas de seguridad, evidencian la emergencia y relevancia de la discusión; en éste sentido también se hace referencia a los estudios de Jenny Pontón, quien señala éstos estudios internacionales como una intención de “homogenización de los discursos de seguridad ciudadana” por parte de éstas entidades, como “recetas” para ser aplicadas en los países en desarrollo, relacionando las políticas y orientaciones con el sistema de seguridad global en respuesta a los atentados del 11 de septiembre en EEUU, y que enmarcan la discusión entorno a la seguridad a los asociados al terrorismo, narcotráfico y migración; en éste sentido Pontón es crítica, y manifiesta que éstas realidades y necesidades no propiamente reflejan las problemáticas de las ciudades latinoamericanas, y que es necesaria una evaluación de los procesos históricos particulares, para analizar los fenómenos de crimen y delincuencia en nuestras ciudades.

Y por último, hace referencia a una orientación por la cual se inclina, y es entender la cuestión de la violencia y la seguridad ciudadana como un problema de causas estructurales, alimentadas por los profundos desequilibrios sociales en el ámbito urbano, como la pobreza y miseria, el carácter cultural autoritario, el racismo entre otros, resaltando los estudios del profesor ecuatoriano Alexei Páez, quien aboga por la multiculturalidad como alternativa social a éstos problemas. Por su especialidad en temas de género, Torres se inclina por ésta

perspectiva para analizar la seguridad ciudadana, , manifestando que el concepto es multidimensional y requiere el análisis de diferentes tipos de violencias, por lo cual hace referencia a los esfuerzos del CONAMU (Consejo Nacional de Mujeres), en su trabajo para registrar la violencia de género en Ecuador, otros estudios como los relacionados con la violencia y explotación contra las trabajadoras sexuales, el maltrato y trabajo infantil, los comunidades de jóvenes y violencia juvenil, ampliando el espectro de análisis; por ésta razón también hace énfasis en los estudios sobre derechos humanos en las ciudades, como es el caso de la evaluación que hace el municipio de Guayaquil en su programa de protección a los DDHH en esa localidad, y también en el sistema penitenciario

El texto plantea una discusión final, en la medida en que plantea entre los principales desafíos la identificación y diferenciación conceptual entre violencia y seguridad para consolidar una línea de análisis y así permitir la coordinación de distintos actores interesados en trabajar en el ámbito de la seguridad en las ciudades.

Por su parte Alvarado (2012), se propone continuar la revisión del estado del arte sobre seguridad ciudadana pero para la segunda mitad de la década, con la intención de ilustrar en el propósito de construcción de un concepto de seguridad ciudadana para el Ecuador. En éste sentido coincide con el capítulo anterior que identifica a Quito como la ciudad donde más se estudia temas relacionados con la violencia y la seguridad en las ciudades ecuatorianas –no solamente la capital-, y además de reconocer a FLACSO como institución pionera, indica que otras instituciones académicas e independientes han hecho parte del surgimiento exitoso de éste debate; resalta los aportes de la Universidad Andina Simón Bolívar, la Pontificia Universidad Católica de Quito, CORPOSEGURIDAD y el Observatorio Metropolitano como nuevos productores de información referida al tema; así mismo en Guayaquil, la Corporación de Seguridad

Ciudadana de Guayaquil y la Fundación Malecón 2000, han incidido en el análisis, formulación y ejecución de políticas públicas en torno a la seguridad que dejan una serie de experiencias que la autora intenta recoger para el estado del arte.

La autora hace mención a la Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO que se convierte en un espacio de debate que se especializa en el análisis de la seguridad en las ciudades, y una compilación de Freddy Rivera 2008 (“Seguridad multidimensional en América Latina”) quien se constituye en un referente obligado en Ecuador y América Latina en el tema. Además destaca los aportes conceptuales y evaluaciones periódicas de políticas en seguridad de Boletín Ciudad Segura (Daniel Pontón), Nuevas problemáticas de seguridad ciudadana (Alfredo Santillán); el texto editado por Fernando Carrión y Johanna Espín, denominado Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia, que recoge ponencia del Seminario Internacional Seguridad ciudadana: instrumentos para el diagnóstico y toma de decisiones, que hace una evaluación de iniciativas de seguridad ciudadana en distintas ciudades de la región y España; y el texto, también de Carrión ésta vez con Dammert (2009), Economía política de la seguridad ciudadana, que introduce a la discusión un análisis económico de la problemática de la seguridad en el ámbito urbano; también hace mención a Sheyla Guerrero, ésta última orienta la discusión de la seguridad ciudadana a la garantía de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos; entre otros textos de vital importancia para la discusión.

Por otra parte, ya no desde el análisis cualitativo, y evaluaciones de política pública, destaca los esfuerzos de la Policía Nacional en el desarrollo de metodologías de análisis cuantitativos, en el desarrollo de bases de datos para lograr una aproximación más sistemática del fenómeno; en éste punto también referencia el estudio de Gallardo León (2010) “Encuestas de victimización: los números de la violencia”, manifestando que éstos análisis que se orientan hacia

la percepción de seguridad o inseguridad, tienen ha duplicar o triplicar la dimensión de la criminalidad; en éste sentido hace énfasis en la necesidad en desarrollar mecanismos óptimos para la recolección de datos cuantitativos y herramientas de análisis que aporten en la fidelidad y real percepción del problema.

Para Alvarado también es importante hacer mención a las otras manifestaciones de violencias, que en ocasiones son invisibilizadas, como los altos índices de suicidio, sicariato y secuestro, la violencia juvenil y el pandillismo, y la situación del uso del espacio público; en consonancia a lo planteado por Torres en el capítulo anterior, encuentra que el maltrato infantil, la violencia contra la mujer, y los derechos humanos también son un eje central para el análisis de la seguridad ciudadana; de ésta forma insiste en la necesidad de múltiples miradas y la complejidad del análisis.

Encuentra que la dificultad en la recolección de datos fidedignos para analizar el problema, la débil conceptualización y estructuración teórica termina afectando y debilitando el desarrollo de políticas que incidan de forma asertiva en la reducción de índices de violencia e inseguridad.

De igual forma, el análisis de la violencia necesita ser caracterizado por conceptos operativos que individualizarían determinados enfoques; por ejemplo la violencia es analizada por algunos investigadores como interpersonal, social, estructural e intrafamiliar, entre otras; situación que confirma que el concepto de Seguridad Ciudadana sigue en proceso de construcción. De otra parte, Alberto Concha Eastman**, busca articular el tema de seguridad y violencia con los postulados de salud pública y bienestar social reflejada en su texto “salud, violencia e inseguridad”; en el cual afirma que la salud y el bienestar social van articulados al desarrollo de las poblaciones, enfatiza la protección y garantía

que debe gozar el ciudadano en su “integridad física, psicológica y sexual”, entendiéndola desde un enfoque más cercano a la seguridad pública; especificando el derecho de las personas a disfrutar de lo público, transitar libremente por el territorio, a que sus pertenencias no le sean hurtadas, a no ser intimidados y a poder confiar en los demás seres humanos.

Palomeque (2002) plantea que el enfoque de Seguridad Ciudadana implica: “un avance y un redireccionamiento de la problemática. Primero, porque se refiere a una violencia en particular (social); y, segundo, porque tiene que ver con la totalidad del proceso de la violencia, pero desde una connotación con carga positiva (seguridad) y no negativa (violencia). El concepto de Seguridad Ciudadana contiene a la violencia, pero no se agota en ella. Esto plantea diferencias con el concepto de seguridad nacional o pública, que está centrado fundamentalmente en la acción del Estado; mientras que la Seguridad Ciudadana busca más bien promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro del campo público y privado, lo cual conlleva la necesidad de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad” (Palomeque 2002).

Por su parte, Arriagada y Godoy (1999), definen Seguridad Ciudadana como “la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la Seguridad Ciudadana”.

Se puede establecer que los anteriores conceptos muestran un énfasis en la población como el actor primordial, de igual manera en el respeto a los derechos humanos, toma distancia del concepto de seguridad nacional y del aspecto subjetivo que posee la inseguridad.

El concepto de Seguridad Ciudadana es debatido por Xavier Andrade, quien establece en su texto “Seguridad Ciudadana la falsa neutralidad del concepto”, que a través de su estudio realizado en Ecuador, el concepto de seguridad dista mucho de ser neutral, puesto que es manoseado por diversos autores y por las autoridades e instituciones que interpretan de diferente manera el postulado de los ciudadanos de vivir sus vidas de una manera segura. Y de otra parte, el autor analiza que la noción de Seguridad Ciudadana forma parte de una serie de significados que se relacionan con la “regeneración urbana”; concepto que asocia a los efectos maliciosos que tendrá la seguridad, ocasionados por la marcada privatización del espacio público, homogenización de lo urbano y la clara exclusión de los estratos populares en estas prácticas. El autor analiza que estos procesos de urbanismos, de embellecimiento y recuperación de espacios públicos de la ciudad conllevan a un “reforzamiento de las divisiones de clases, poblaciones marginales y etnicidades”.

El autor cita el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH) ha producido una serie de informes inéditos que exponen violaciones a los derechos humanos que están ligadas al tema de Seguridad Ciudadana y los procesos de regeneración urbana, ya que muchas de las denuncias tienen que ver con actos cometidos por miembros de la fuerza pública en aras del “embellecimiento” de la ciudad. En el informe Los hechos del 22 de Agosto del 2002 en el sector de la “Maternidad” en Guayaquil” (2002) se investigan las violaciones de DDHH que tuvieron lugar en el marco de la expropiación de los inmuebles ubicados en un área del sector “La Maternidad” por motivo del proyecto de “Regeneración Urbana” de la Municipalidad de Guayaquil. Según el informe, estas expropiaciones afectaron aproximadamente a 81 propietarios, 1500 familias y 70 locales comerciales.

Gómez (2008) establece algunos parámetros relacionados con la construcción de política pública en Seguridad Ciudadana. Enfatizando la necesidad de un trabajo de largo aliento que permita vincular y comprometer a los diferentes niveles de responsabilidad con la política. Por tanto, considera Gómez que es necesario desarrollar un modelo de gestión, con el fin de implementar la política, un esquema de articulación que dinamice la institucionalidad a nivel interno y en corresponsabilidad con las otras y protocolos que permitan una acción eficiente y sostenible en el tiempo (Gómez, 2008: 369).

A manera de conclusión, se puede determinar entonces que, el concepto de Seguridad Ciudadana es un concepto que goza de varias acepciones, que acepta diversas aproximaciones teóricas, metodológicas y de acción. Como afirma Santillán (2010) es un concepto que obedece a un “modelo acordeón”, es decir, se estira y se contrae dependiendo de la circunstancia. “Violencia y Seguridad Ciudadana: algunas reflexiones” nov 2012. Andreina Torre, Geannine Alvarado, Laura Gonzalez.

A través de los diferentes estudios realizados para América Latina, en lo determinado con las relaciones interinstitucionales entre las autoridades político-administrativas y la Policías, se estableció por parte de Silva y Rojas (2013) que la academia poseen pocos estudios sobre sus particularidades e impacto que estas relaciones tienen sobre la política de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Los autores argumentan que los numerosos estudios relacionados con la autoridad policiaca, la criminalidad y la seguridad pública, han sido realizados principalmente por Bailey y Dammert (2006), quienes se enfocan en las relaciones entre las instituciones públicas y la ciudadanía como bases para la gobernabilidad; entendiéndola desde la eficiencia y eficacia institucional. De otra parte, Frühling (2009) se ha encaminado en la relación de los gobiernos locales

y la Policía, pero el énfasis se ha enfocado en la relación Policía con la comunidad, con el fin de conquistar el apoyo de la ciudadanía como un proceso eje para la gobernabilidad. Es por esto que los estudios realizados en la región han adoptado el enfoque “top-down”, en relación a los vínculos existentes entre las autoridades político-administrativas y la ciudadanía; lo que se traduce en el enlace Policía-comunidad.

Dichos estudios se justifican en el entendido de la dependencia de mando y subordinación histórica que han tenido las Policías en la región con el nivel nacional (Estado), lo cual significó una escasa y a veces nula relación de la Policía con lo local (Alcaldes y Gobernadores); esta situación se ha observado en países como El Salvador, Perú y Guatemala y particularmente en países como Argentina, México y Brasil; donde los sistemas federales y las numerosas agencias de Policía; trabajan en diferentes niveles administrativos, operacionales y jurisdiccionales, adoleciendo de unas claras reglas de juego y por ende de coordinación interna y externa con la autoridad civil (Silva y Rojas 2013. Pg 13).

Por otro lado, los autores también establecen que el nivel de involucramiento y eficiencia/eficacia de los gobiernos locales de América latina en el manejo de la seguridad ha sido limitado y las razones que establece Dammert las sustenta en la falta de conocimiento civil en los temas de Seguridad Ciudadana y su poca experiencia en la Operacionalización y diseño de políticas públicas en estos asuntos, y de igual manera en lo relacionado con la precariedad de los recursos económicos asignados a la Seguridad Ciudadana por parte de algunas administraciones locales.

Actualmente, el concepto de seguridad que considera Germán Puentes González**, se analiza como un proyecto estratégico de carácter nacional que se focaliza en la predisposición de las instituciones del Estado para promover e

impulsar el respeto y la práctica de los derechos humanos, especialmente en lo relacionado con la democracia y el buen gobernar. Éste concepto, como se ha expresado antes, se encuentra en permanente dinámica, pues no existen períodos de seguridad permanentes, sino diferentes maneras de construcción de condiciones de seguridad de manera continua; las cuales se ajustarían a los diversos contextos de incertidumbre que se viven permanentemente en la interacción social de los habitantes de cualquier comunidad.

La visión internacional sobre el concepto de Seguridad Ciudadana se esbozó puntualmente por las Naciones Unidas en el año 2005, en el informe de la Cumbre del Milenio (“Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”), donde el mensaje central hacía referencia al logro de la mejora de las vidas de cada ser humano, refiriéndose a los objetivos de la globalización desde la inclusión y desde el disfrute de las oportunidades que trae este proceso para todos. Planteamiento que se constituye como base para el concepto de seguridad humana establecido por las Naciones Unidas; cuyo objetivo primordial es el posicionamiento de la persona y su protección en el centro de gravitación de todos los Estados-nación. En otras palabras, se constituye la universalización de los derechos humanos.

En esencia, la Seguridad Ciudadana es un conjunto de componentes y principios de índole político, institucional, social, cultural, ambiental y económico que intervienen en la sociedad y hacen posible que sus habitantes la vivan y la disfruten de manera decorosa. Se hace necesario citar la manera como concibe Germán Puentes González este concepto de manera crítica: desde lo político, en lo relacionado con la carencia de democracia real en comparación con la democracia informal; desde lo institucional, en la incapacidad del Estado de suplir las demandas de seguridad de la población y en el fomento de la exclusión social (pobreza y marginalidad) sirviendo al sector más poderoso e influyente de la sociedad; desde lo social, ahondando la brecha entre ricos y pobres,

disparando los graves conflictos gracias a la discriminación aplicada a las diferentes actividades y roles que se perciben en lo político y lo económico; desde lo cultural, en la protección y fomento deficiente de la nación multiétnica y pluricultural, como riqueza nacional desde sus formas, manifestaciones y costumbres; desde lo ambiental, por el poco compromiso para el desarrollo sostenible y armónico en el diseño de las políticas y lineamientos para estos temas; desde lo económico, en la desigualdad aplicada para la distribución de la riqueza como consecuencia del individualismo y de los intereses sectoriales.

Capítulo 2

El Problema de la Corresponsabilidad para la Seguridad Ciudadana

Generalidades y Aspectos Normativos

La corresponsabilidad se entiende como una práctica en la construcción de Seguridad Ciudadana, en donde el trabajo colectivo hace la diferencia. “La colectividad está al centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. Son las personas que viven, trabajan y juegan en la colectividad quienes comprenden mejor los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su región... Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y de victimización. El éxito de los proyectos de prevención del crimen mediante el desarrollo social se apoya sobre la participación activa de todos los socios en su concepción, ejecución y evaluación” (Marcus, 2004)**.

La Seguridad Ciudadana no es un asunto de responsabilidad exclusiva de la institución policía Nacional de Colombia. Es considerada hoy como un bien público, razón por la cual se entiende que la Seguridad Ciudadana debe ser el resultado de un proceso de coproducción certificada por diferentes actores públicos y no públicos; además de la Policía Metropolitana, también deben participar agencias de la administración distrital de diferentes temáticas y actores sociales y económicos de la ciudad. Cada uno tiene una responsabilidad vinculante y un papel que cumplir frente a este tema.

En lo relacionado con la legislación en esta materia considero importante enunciar el Programa Departamentos y Municipios Seguros-DMS; Esta Ley fue promulgada en marzo de 2014 con el objetivo primordial de fortalecer la gobernabilidad de los Alcaldes y Gobernadores en relación con la Seguridad y Convivencia Ciudadana. De igual manera propender por el fortalecimiento del

trabajo en corresponsabilidad; autoridades político-administrativas, Policía y ciudadanía en actividades que requieran la participación de estos actores, como es el caso puntual de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Lo anterior está contenido en : “La Constitución Política 1991, la Ley 62 de 1993, el Código Nacional de Policía, las Leyes 418 de 1997 y sus posteriores modificaciones: Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, los Decretos 2615 de 1991 y 2170 de 2004, la Política de Defensa y Seguridad Democrática 2002-2012, el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2006-2010” y el CONPES 3460 de 2007, “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad”, así como al Plan Estratégico de la Policía Nacional 2007-2010” .

Este documento, titulado “Manual de relaciones entre la Policía Nacional y las autoridades político-administrativas, Gestión Territorial de la Convivencia y Seguridad Ciudadana”, tiene como objetivo presentarle a los miembros de la institución Policial los lineamientos pertinentes para una correcta relación en corresponsabilidad con las autoridades político-administrativas; en procura de lograr un trabajo en equipo de manera coordinada y sostenible, que pueda de manera sistémica, eficiente y eficaz afrontar los retos en materia de seguridad, criminalidad y convivencia que ofrezca la jurisdicción.

La Ley 136 de 1994 y el Decreto 1188 de 2003 establecen los procedimientos que en materia de coordinación en materia de trabajo conjunto para propósitos comunes y subsidiarios debe observar las autoridades:

1. “Lograr que la gestión pública se convierta en un proceso articulado y sistemático, en el que intervienen distintos niveles de gobierno e instituciones que pertenecen a sectores distintos (educación, salud, cultura, convivencia y

seguridad, planeación, etc.) en pro de un sólo fin: lograr la vigencia de un Estado Social de Derecho en Colombia”.

2. “Garantizar que los procesos de planeación, que se llevan a cabo en los entes territoriales, respondan a ejercicios juiciosos en los que los servidores públicos son conscientes de la importancia de las decisiones que toman y de cómo estas influyen en el futuro de los ciudadanos, así como en el devenir de las generaciones futuras”.

3. “Vivir el principio de corresponsabilidad en relación con la gestión territorial de la convivencia y la Seguridad Ciudadana por parte de las autoridades político-administrativas y el personal de Policía. La vivencia de este principio genera el ambiente propicio para superar las falsas hipótesis sobre las cuales se tomaban decisiones en el pasado y según las cuales los problemas de violencia, delincuencia e inseguridad eran problemas de resorte exclusivo de las fuerzas armadas, que eran las llamadas a atender de manera reactiva y haciendo uso del monopolio de la fuerza frente a las distintas manifestaciones de violencia e inseguridad”.

4. “Asumir de manera integral las problemáticas que afectan a los ciudadanos en relación con su derecho a la seguridad, toda vez que la participación de diferentes autoridades y servidores públicos en el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas garantiza una mirada interdisciplinaria, transversal e interinstitucional de los problemas y, por ende, de las distintas soluciones. Básicamente como reza el adagio popular dos cabezas suelen pensar más que una. Abordar de manera integral las problemáticas permite desarrollar programas y actividades preventivas, disuasivas, reactivas y desde el ámbito de la justicia”.

5. “Desarrollar procesos de accountability (Traducción imperfecta del inglés del término “Rendición de Cuentas”) vertical y horizontal más adecuados, serios y trascendentales entre las instituciones del Estado y entre éstas y los ciudadanos. Al respecto es importante resaltar que resulta más fácil y efectivo hacer procesos permanentes de rendición de cuentas; toda vez que esa práctica

social y política de interlocución de las autoridades con la ciudadanía genera mayores niveles de confianza y legitimidad, lo que desencadena mayores niveles de gobernabilidad y fortalece el ejercicio del control social por parte de los ciudadanos, en el marco de una democracia participativa”.

La anterior legislación permite entonces que la generación de encuentros sea posible entre dichas autoridades, con el fin de que los procesos de planeación, generación de estrategias y puesta en marcha de las mismas; responda a las necesidades de los ciudadanos.

El DMS, se enfocó en rescatar el rol que deben cumplir las autoridades político-administrativas en temas de Seguridad y Convivencia Ciudadana, teniendo el liderazgo en cabeza de los Alcaldes y Gobernadores en procura del fortalecimiento de la gobernabilidad local en el desarrollo de la gestión territorial de la Seguridad y Convivencia Ciudadana(Gómez y Baracaldo 2007)

El programa fue orientado a:

1. “Lograr que las autoridades territoriales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, inspectores de policía, corregidores, personeros, defensores del pueblo, comisarios de familia, entre otros) y el personal de la Policía Nacional de Colombia, de la Fiscalía General de la Nación, de las Fuerzas Militares, del DAS, entre otros, conozcan y apliquen la normatividad vigente en el ámbito nacional para el manejo de la convivencia, la Seguridad Ciudadana y el orden público”.

2. “Lograr que los gobernadores y alcaldes asuman las responsabilidades constitucionales y legales que tienen en materia de seguridad y de orden público y que junto con las demás autoridades de seguridad, de justicia y la ciudadanía se apropien de los instrumentos con los que cuentan para la gestión de políticas públicas de convivencia y Seguridad Ciudadana”.

3. “Garantizar que las autoridades territoriales y la ciudadanía, de manera coordinada e interinstitucional, elaboren, ejecuten y hagan seguimiento a los planes integrales de convivencia y Seguridad Ciudadana”.

4. “Incluir en la agenda pública de todos los departamentos y municipios del país los temas relacionados con la convivencia y la Seguridad Ciudadana, de forma tal que estos temas sean objeto de política pública y se les asignen recursos”. (Gómez y Barcaldo 2007).

Es importante aclarar que el autor considera que estos lineamientos no cambiaron las relaciones de las autoridades en los diferentes escenarios dispuestos por la Ley, enfatizando que unos de los ejes planteados para los encuentros de coordinación interinstitucional como lo eran Los Consejos de Seguridad; no tuvo el impacto proyectado, puesto que no se asignaron recursos para el desarrollo de las estrategias propuestas en esta materia, ni para sus estructuras administrativas.

En este orden de ideas, DMS establece cuáles son los espacios de coordinación y encuentro para interactuar en torno a la convivencia y Seguridad Ciudadana así:

1. Consejos de Seguridad Municipales, Metropolitanos o Regionales, establecidos mediante Decreto 2615 de 1991. Estos Instrumentos son instancias de carácter preventivo, que se utilizan como herramientas importantes para la gestión y manejo interinstitucional de las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que se presentan en todos los departamentos y municipios de Colombia.

2. Comités de Orden Público son instancias de carácter reactivo, sus funciones son las siguientes: 1. Coordinar el empleo de la Fuerza Pública; 2. Coordinar la puesta en marcha de los planes de seguridad y 3. Determinar la inversión de los recursos de Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad de los Entes Territoriales, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción, en armonía con

los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Departamentales y Municipales, según lo determina el Decreto 2615 de 1991.

3. Audiencias convocadas por cualquiera de los miembros del Consejo de Seguridad para tratar temas de convivencia y seguridad con los ciudadanos. El Decreto 2615 de 1991, en el artículo 8, prevé la posibilidad de que por iniciativa de cualquiera de los miembros de los Consejos de Seguridad se realicen audiencias con participación de dirigentes cívicos, gremiales y representantes de organismos comunitarios, con el fin de discutir propuestas, canalizar inquietudes y escuchar iniciativas sobre situaciones que afectan la convivencia regional o local, con el objeto de buscar soluciones integradas entre el Estado y la comunidad, atinentes al orden público, la convivencia y la Seguridad Ciudadana.

4. Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana La Ley 62 de 1993 dispone en el Título V la creación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, que está conformado por la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana, artículo 26, y por las Comisiones Departamentales y Municipales, artículo 29. Al respecto es importante resaltar que el Decreto 1028 de 1994 dispuso el funcionamiento de las Comisiones Nacional, Departamentales, del Distrito Capital y Ciudades Capitales, Municipales y Locales de Policía y Participación Ciudadana.

5. Las audiencias públicas. Las audiencias públicas son uno de los principales instrumentos de la gestión pública del Estado colombiano, que se encuentran contenidas en la Ley 489 de 1998 en el Capítulo VIII. “Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad y en especial, cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos”.

De igual manera, los espacios de coordinación interinstitucional, en los que se discuten y toman decisiones sobre temas estratégicos para desarrollo municipal, lo que influye en la prestación del servicio de policía: 1. Reuniones y audiencias convocadas por el Alcalde para elaborar el Plan de Desarrollo. El Plan de Desarrollo es la carta de navegación de un ente territorial por un periodo de cuatro años. Se realiza con el fin de elaborar los diagnósticos de las problemáticas del municipio, escuchar las propuestas de soluciones que tienen los ciudadanos y en general para socializarse los avances que se producen en la elaboración de este documento. 2. Consejo Territorial de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación son instancias de rango constitucional que permiten la participación de los ciudadanos en la planeación del desarrollo municipal. Estas instancias se fundan en el artículo 340 de la Constitución Política, que sugiere su conformación y de manera general las funciones que se desarrollan. Como consecuencia de lo anterior, se creó el Sistema Nacional de Participación, que está compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales - Ley 152 de 1994. Este determinó que el rol de los Consejos no solo se da durante el proceso de aprobación del Plan de Desarrollo, sino durante los procesos que se surten para llevar a cabo modificaciones posteriores al Plan de Desarrollo. 3. Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.

Los Planes de Ordenamiento Territorial POT, son instrumentos de gestión territorial que les permiten a las autoridades organizar el territorio de un municipio a partir de la visión que tengan de este. Su elaboración es producto de un proceso de largo aliento, toda vez que la vigencia de los POT es de 10 años; luego, lo que allí se consigne debe ser producto de un consenso sobre el futuro de cada ente territorial. En este sentido, los POT orientan la inversión pública y privada por largos periodos de tiempo y buscan la sostenibilidad y productividad en relación con el desarrollo urbano de un ente territorial. De acuerdo con lo anterior, los POT permiten que los municipios tengan una visión clara de su

futuro en la que el territorio es tenido en cuenta como sujeto y objeto, por ende como una construcción social y política permanente. Los POT son creados y reglamentados por la Ley 388 de 1997. 4. Comités Regionales y locales para la prevención y atención de desastres. Además de las anteriores instancias de coordinación interinstitucional, el Decreto 919 de 1989, “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones” dispone en el artículo 60 la creación de los Comités Regionales y locales para la prevención y atención de desastres en cada uno de los Departamentos, en el Distrito Especial de Bogotá y en cada uno de los municipios del país. (Gómez y Baracaldo 2007 :25)

De igual manera la participación en la planeación estratégica, operativa y financiera del municipio así: 1. Plan de Desarrollo. “Es el instrumento de planificación que orienta la gestión de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno, en él se expresan de manera ordenada los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no solo son el resultado de un proceso de concertación, sino también que responden a los compromisos adquiridos tanto en el Programa de Gobierno como en las competencias y recursos definidos por la Constitución y la ley”.

2. Plan Indicativo Cuatrienal. “Es un instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos Planes de Desarrollo. En él se precisan los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al terminar el periodo de gobierno, con la ejecución del Plan.

3. Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana – PICSC. Es un documento elaborado de manera conjunta por las autoridades político-administrativas y las agencias de seguridad y justicia, que laboran en una jurisdicción específica (departamento y/o municipio) que tienen como finalidad atender a partir de una serie de estrategias, acciones y programas específicos de manera holística las problemáticas y los hechos relacionados con la

inseguridad y la violencia, coadyuvando a afianzar relaciones sociales de respeto a la vida y de protección a los derechos humanos individuales y colectivos de la sociedad”.

4. Plan de Ordenamiento Territorial – POT. “Es el instrumento, que con una mirada de largo plazo, nueve o diez años, contribuye a reordenar físicamente el territorio del municipio, de acuerdo con los propósitos de desarrollo económico, social, ambiental. De esta manera, el POT determina los usos que debe tener cada parte del territorio municipal –caso urbano y rural”.

5. Planes Maestros de Equipamientos. “Son un instrumento de la planificación urbana, que busca poner en mutua relación todas las acciones de intervención sobre el territorio, para la creación de condiciones ideales para el desarrollo urbano o de actuación sobre un conjunto urbano existente de cualquier magnitud, consideradas sus edificaciones, los terrenos que ocupan, los que las rodean y los que ellas envuelven, bajo unas condiciones históricas dadas. En este sentido, los entes territoriales suelen realizar diferentes Planes Maestros de equipamientos que responden a divisiones sectoriales, de tal forma que existen planes maestros de equipamientos en seguridad, justicia y defensa, movilidad, manejo integral de residuos sólidos, abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria”, entre otros.

En relación con lo anterior, la corresponsabilidad se puede explicar de manera puntual analizando el concepto del orden público; el cuál es entendido como un conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad, que permite la prosperidad en general de una sociedad y el goce de sus Derechos Humanos.

El orden público posee 3 niveles de corrección para su restablecimiento en caso que fuere turbado así:

1. Corrección de orden policial.
2. Corrección de orden civil o administrativo, según el caso.
3. Corrección de orden penal.

Esta preservación del orden público, compromete 3 instancias que actúan de manera coordinada y en corresponsabilidad, las cuales son:

a. Poder de Policía:

Como la facultad que poseen ciertas autoridades de dictar normas generales de carácter policivo, con el fin de limitar el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, con el propósito de mantener el orden público en el territorio. Estas son: Congreso de la República y de manera subsidiaria, las Asambleas departamentales y Concejos municipales. (Corte Constitucional, Sentencia C-790 de 2002).

b. Función de Policía:

Es la gestión administrativa y de expedición de actos normativos reglamentarios que fijen normas de conducta de orden local. Esta función se encuentra supeditada al poder de Policía. Se encuentra en cabeza del Presidente de la república a nivel nacional y en las entidades territoriales a los Gobernadores y a los Alcaldes (arts. 303 y 315-2 C.P.).

c. Actividad de Policía:

Es la facultad otorgada a los funcionarios competentes (cuerpos institución Policía Nacional) para aplicar medidas correctivas, limitando los derechos y libertades de las personas con el propósito de preservar el orden público. Los policiales son ejecutores del poder y la función de policía. (Constitución Política de Colombia artículo 218).

Capítulo 3

El Caso Bogotá: Antecedentes, 2012 - 2015

Análisis de las Alcaldías en Políticas de Seguridad en Bogotá

La Constitución Política de 1991 y el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital (decreto 1421 de Julio de 1993) sentaron la base legal desde la administración de Jaime Castro para el fortalecimiento institucional que ha permitido avances en el tema de seguridad. El art 35 del 1421 declara: “El Alcalde Mayor como autoridad de Policía dictará de conformidad con la ley y el código de Policía del DC; los reglamentos e impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas”, este reconocimiento ha facilitado la labor de los alcaldes para tomar decisiones en temas de seguridad y convivencia.

Es importante resaltar que el manejo de la seguridad se encontraba confuso antes de 1995 para las administraciones locales (Universidad Nacional 2006), ya que se entendía que eran las autoridades nacionales y los organismos de seguridad del Estado los responsables del mantenimiento restablecimiento de la Seguridad Ciudadana. A partir de ese año las autoridades de Bogotá establecieron una bitácora diferente, construyendo una propuesta sostenible en el tiempo, pertinente con las necesidades en seguridad y eficiente en la solución de problemas. Se puede decir que a partir de esta fecha, la ciudad experimentó un cambio en lo relacionado con el desarrollo de la ciudad, reflejado en su infraestructura urbana, en la apropiación y recuperación del espacio público y el propósito de mejorar la calidad de vida de los Bogotanos.

Muestra de ello se reflejó en las posteriores administraciones que desde 1995 hasta 2003 desarrollaron sus planes de desarrollo con enfoque en la Seguridad y Convivencia Ciudadana, centrados en un enfoque social y propendiendo por la recuperación de la legitimidad con la ciudadanía; fracturada gracias a los malos manejos de administraciones anteriores. Muestra de ello se reflejó con la administración de Antanas Mockus con su programa “Cultura Ciudadana” y con Enrique Peñalosa con su programa de “Espacio Público”. Aspectos a resaltar en las administraciones del período 1995-2003: La restricciones a la movilidad de vehículos y a los establecimientos de diversión nocturna, combinadas con las operaciones policíacas para desarticular zonas de alta inseguridad como la “olla” el Cartucho y la reducción de horas de venta de alcohol, entre otras. También se enfrentó el micro tráfico, con el desalojo de vendedores ambulantes.

La Policía Metropolitana adquiere una relevancia en estas dos administraciones, pues se fortalece la institucionalidad de la ciudad gracias a las coordinaciones interinstitucionales en escenarios como el Consejo de Seguridad y los consejos locales donde asistían sus autoridades de manera conjunta y realizaban coordinaciones en pro de la seguridad. Este ejercicio pedagógico fue de conocimiento mutuo, pues eran dos mundos desconocidos para cada interlocutor; como lo eran la cultura policíaca, su filosofía y su historia como responsable y hegemónica de la seguridad y el orden público, una institución desconfiada de trabajar con una autoridad civil con dudoso conocimiento y formación en lo relacionado con seguridad y orden público, que agravara la situación; por un lado y por el otro una administración distrital política y con algunos referentes de la Universidad Nacional; la cual no gozaba de grata recordación por parte de los uniformados gracias a las manifestaciones y choques en contra del gobierno. Durante este período la rotación de los comandantes de Policía Metropolitana fue pequeña con relación a otras ciudades del país (Martín y Ceballos 2004:359-360).

2.1.1 Administración de Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997).

Durante los años 1995 a 1997 se desarrolló inicialmente el gobierno de Antanas Mockus, quien observó la conflictiva situación de la ciudad y a partir de ella formuló el plan de desarrollo “formar ciudad”, en el que el eje central se encontraba en la cultura ciudadana, en la reunificación de tres aspectos que el Alcalde encontró separados y que eran básicos en el progreso y la mejora de la calidad de vida de la ciudad: la moral, la cultura y las leyes, fundamentales en la construcción de civilidad².

En ese contexto, se recurrió a buscar la autorregulación del individuo a partir de la interiorización de las leyes como parte esencial para conformar ciudad, entendiendo un concepto como el de la cultura de la legalidad en el cual se reconocen los “beneficios de acatar la norma (moral) y generar una cultura donde se acredite este comportamiento, logrando así que ‘la ley no sea una imposición sino una necesidad”.

La seguridad se enfocó de esta forma desde un componente de corresponsabilidad, ya que se propuso el desarrollo de una política de seguridad y convivencia “a partir de una aproximación suave, enmarcada en la socialización de conductas creadoras de una cultura menos violenta y más abierta a la convivencia” (Martín y Ceballos M 2004:155). El concepto de convivencia se planteó entonces como “la combinación de una alta capacidad reguladora de ley, moral y cultura, sobre los individuos con la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos [...] que generen confianza e incluyan un sentido de tolerancia al pluralismo moral y cultural, [y] que excluya comportamientos ilegales” (Mockus y Corzo 1999).

² Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas “Formar ciudad” 1995-1997

Aquí se plantearon los principios de la corresponsabilidad llevando a esta administración a ser la pionera en su práctica en el logro de espacios de convivencia adecuados porque no solo contempló la prioridad de la Ley, sino lo que implica su cumplimiento en una atmósfera en la que prevalece la moral, los valores, y la cultura constituyéndola como una forma de vida, en la cual se define a la seguridad como un elemento fundamental dentro de esa coexistencia ciudadana en cuya consecución intervienen además la cultura ciudadana, respeto por el espacio público, condiciones adecuadas de calidad de vida (progreso social), de legitimidad institucional y de prevención y tratamiento de los desastres naturales (medio ambiente) a través de prácticas de responsabilidad social.

El ciudadano ya no es asumido como un mero receptor de beneficios de acuerdo a la responsabilidad del Estado, sino que es un actor dinámico que a través de su participación contribuye en la generación de políticas públicas relacionadas con la seguridad y la convivencia. Ello porque la cultura se establece como un medio que apoya la generación de seguridad y el fortalecimiento de las condiciones sociales que marcan el logro de una calidad de vida adecuada para todos los seres humanos, desde condiciones que “contribuyan a mejorar comportamientos que inducen a la convivencia y generan actitudes colectivas que estimulan mejores relaciones entre los ciudadanos y entre ellos y la ciudad”³. Esto se evidenció en estrategias implementadas durante la administración Mockus enfatizadas en:

- Comportamiento ciudadano
- Creación de imagen de la ciudad – Identidad ciudadana
- Generar pertenencia por expresiones artísticas

³ PD “Formar Ciudad” ibid.

Fue una manera diferente de asumir las directrices para formar ciudad ya que hasta el momento todo se fundamentaba en la responsabilidad de la administración, las instituciones, el delito y el cumplimiento de la Ley. Pero para el caso de Mockus, la importancia se identificó en la transformación de las realidades existentes mediante el establecimiento de pactos de convivencia reflejados en 450 semilleros de convivencia, en donde por primera vez se generó la corresponsabilidad en la construcción de convivencia y Seguridad Ciudadana. (Universidad Nacional 2006: 299).

La visión de seguridad se enfocó en integrar elementos preventivos, pero también vinculando acciones coercitivas desde la implementación de estrategias pedagógicas tales como: la hora zanahoria, Navidad sin pólvora, Entregue las llaves, policías formadores de ciudadanos y el plan de desarme que además involucraron un proceso pedagógico de conocimiento, de difusión y de interacción.

A pesar de que en este plan de Desarrollo la seguridad y convivencia no tuvo un tratamiento específico, Antanas Muckus es el primer alcalde que los promueve y busca mejorar la seguridad a través de la cultura ciudadana y le otorga prioridad en su Plan de Desarrollo “Formar Ciudad 1995-1997”, con el lema “La Vida es Sagrada”, la primera que vez se conceptualiza el término “seguridad” es en este Plan de Desarrollo como: “la condición de libertad en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y de disfrute de la vida en sociedad” (Plan de Desarrollo 1995-1997).

Al comienzo de la primera administración de Mockus, sólo contaba con un consejero de seguridad, y no existía la estructura que hoy conocemos de Secretaría de Gobierno, los esfuerzos del gobierno distrital se concentraron en el diseño y construcción operativa de la seguridad ciudadana concebida desde la

visión integral basada en el paradigma de la ley, la moral y la cultura. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2005)

“se estructuró la Consejería de Seguridad, como instancia encargada de elaborar los instrumentos de análisis (se crea el sistema de información de seguridad del Distrito, hoy el SUIVD) y de desarrollar estrategias de acción, tanto coercitivas como preventivas. Así mismo, se creó un comité de diagnóstico multidisciplinario de la violencia y la delincuencia desde una visión integral (Comité de Vigilancia Epidemiológica) y una instancia multiagencial para la toma de decisiones de política pública (Concejo de Seguridad del Distrito)”. (Alcaldía Mayor. 2007:19)

De igual forma se implementaron programas de formación y educación a la ciudadanía. Estrategias educativas y ejercicios pedagógicos de conocimientos, de difusión y de interacción con la ciudadanía orientada a fortalecer la seguridad y la convivencia, y de igual forma de educación con la Policía Metropolitana. En este mismo enfoque se impulsaron los pactos de convivencia ciudadana a través de Semilleros de Convivencia, se llegaron a crear 450 semilleros de convivencia⁴. Se implementaron medidas como la Hora Zanahoria, Navidad sin pólvora y Entregue las llaves y se buscó desarrollar una cultura que promoviera la recuperación del espacio público.

Las acciones de esta administración en torno al espacio público también tuvo gran influencia en el mejoramiento de la seguridad. Por ejemplo, la iniciativa de *Obras con saldo Pedagógico*, consistía en esquemas de planeación barrial, con inclusión a la comunidad en el diseño, la contratación y la ejecución de

⁴ Semilleros de convivencia: Son una metodología de trabajo, a través de la cual un grupo profundiza en el análisis multicausal de los problemas de convivencia que los afecta y mediante el establecimiento y el cumplimiento de unas reglas mínimas, lograr la solución del mismo. Se trata de poner en evidencia la autorregulación y regulación de comportamientos ciudadanos (cartilla veamos Hacer un Semillero)

proyectos para construcción y recuperación de espacio público, a través de las JAL. Otra acción relevante es la creación del Observatorio de la Cultura urbana en el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, quien era el encargado de promocionar el tema de cultura ciudadana.

En 1997 el alcalde toma la determinación de los agentes de tránsito, “los Azules”, que dependían de la Secretaría de Tránsito de Bogotá, y tenían una reputación de organismo corrupto; debido a esto se toma la decisión de encargar su función a la Policía Metropolitana de Bogotá mediante convenio. A partir del ejemplo de Bogotá, otras ciudades del país realizaron el mismo procedimiento.

Otro éxito que se anotó la administración fue el Programa de la *Ley Zanahoria*, que indica que los establecimientos comerciales no pueden vender licor ni funcionar después de una hora específica, y una fuerte campaña educativa a la ciudadanía de “no mezclar alcohol con el Timón” con lo que se buscaba atacar el problema de el alto índice de accidentes de tránsito, y la violencia ocasionada por el exceso de alcohol.

2.1.2 Administración de Enrique Peñalosa (1998 – 2000).

La administración anterior sentó las bases que le permitieron al alcalde Peñalosa llevar a cabo su programa en busca de la modernización de la ciudad, y su modelo de seguridad del ciudadano, esta administración concentró sus esfuerzos en la ampliación de la infraestructura urbana y atacar el problema de seguridad de una forma integral, bajo el concepto prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promueven la paz, la solidaridad, el respeto y la vida en comunidad.

Su plan de desarrollo “Por la Bogotá que Queremos”⁵ planteó como prioridad a la seguridad y la convivencia, para enfrentar la problemática de inseguridad y violencia, configurando un balance entre las actuaciones de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos, para lo cual buscó el fortalecimiento de la actividad de las autoridades en asuntos relacionados con la regulación y control de actividades delictivas, e igualmente en el apoyo a la prevención del delito y a la reconciliación.

El plan de Desarrollo se ocupa de temas como la Desmarginalización, Interacción social, Ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia, y eficiencia institucional, de esta forma se convierte en el primer Plan de Desarrollo que coloca el tema de seguridad como una necesidad específica que necesita la generación de política focalizadas en torno a ella. Parte de la concepción de la administración Peñalosa referente a la seguridad está encaminada a la recuperación del entorno como estímulo a mejorar la calidad (y la percepción de calidad) de vida de los ciudadanos que será traducida en niveles de seguridad, y modernización de la ciudad para hacerla cada vez más productiva.

El respeto a la norma y a las instituciones por parte de los ciudadanos permitió un mayor protagonismo por parte de la institución policiva. “la policía pasa entonces a jugar un rol fundamental en la implementación de acciones sustentadas en el enfoque *Cero Tolerancia y en la Teoría de las Ventanas Rotas*”⁶ (Alcaldía Mayor 2007:20) lo que explica la fuerte motivación de

⁵ Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. “Por la Bogotá que queremos”- Enrique Peñalosa 1997-1999

⁶ La política de Cero Tolerancia en una política criminológica basada en la transformación gerencial de la policía, el cambio de orientación de lo reactivo a lo proactivo, el acercamiento con las comunidades, el uso eficiente de la tecnología y la rendición de cuentas. Con ellos se busca cumplir los objetivos primordiales de la policía: reestablecer el orden y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, sancionando

recuperar el espacio público, debido a que su invasión venía siendo utilizado por la delincuencia como camuflaje para cometer delitos. Además se le dio gran importancia a la planeación participativa, a partir de la creación de encuentros ciudadanos en donde se pretende el acercamiento y apropiación de la comunidad con sus instituciones y en la planeación de las soluciones a sus propias necesidades locales. Es necesario mencionar que buena parte de los logros de esta administración en infraestructura, se debió al trabajo del primer gobierno de Mockus en términos tributarios.

Peñalosa define en el tema de seguridad, 5 programas básicos: 1. cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana, 2. desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre autoridades de policía y la ciudadanía, 3. promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana; 4. fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público; 5 prevención de riesgos y atención de emergencias.

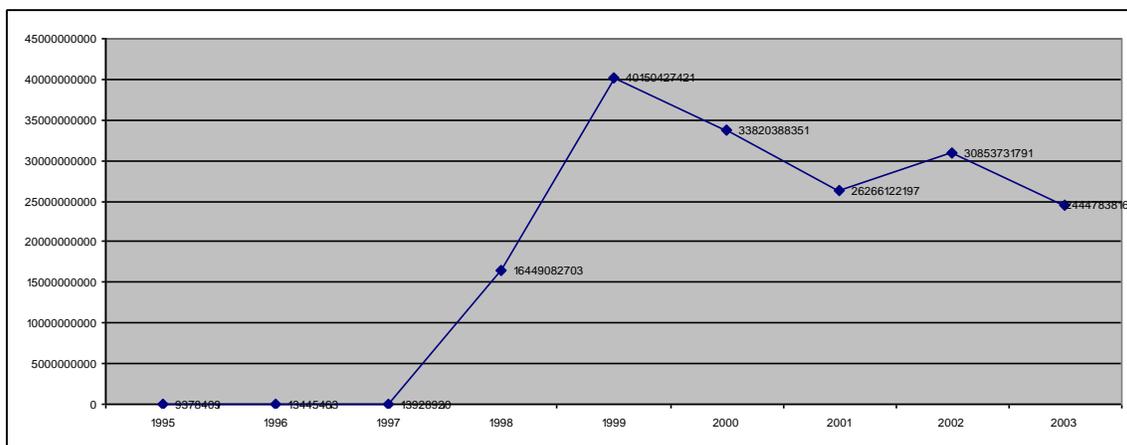
Para la administración Peñalosa como se había mencionado, el aumento de los índices de inseguridad, en parte está asociado con el uso indebido del espacio público, por eso centró buena parte de sus esfuerzos a su recuperación del centro histórico de la ciudad, para detener la degradación física y social y tratar de superar la percepción de inseguridad relacionada con prostitución, expendio de drogas y armas en esta parte de la ciudad. Entre las acciones más significativas se encuentran el proyecto Tercer Milenio, la recuperación de la zona de El Cartucho, la recuperación de la Plaza España, recuperación de la

todos los delitos o faltas administrativas por pequeñas que sean, proporcionándole a la gente espacios urbanos limpios y seguros.

La Teoría de las Ventanas Rotas (James Q. Wilson y George Kelling) reconoce que el delincuente es un individuo sumamente sensible a los cambios ambientales de su entorno inmediato y que por lo tanto cualquier impacto en su entorno afecta la comisión de delitos, propone combatir el graffiti, mejorar el entorno y atacar las trasgresiones menores como estrategia para atacar delitos mayores al crear comunidades más limpias y cuidadas que reduzcan el estímulo a la comisión de delitos.

Plaza de San Victorino, todo esto a partir de la introducción del sistema de transporte masivo Transmilenio, la creación de parques, la creación del eje ambiental de la Av. Jiménez, con ampliación y recuperación de andenes, y la creación de una zona limitada para la prostitución. Estas zonas eran anteriormente ejemplo de degradación y lo ilícito en la ciudad.

Esto también requirió un aumento en la inversión distrital al Fondo de Vigilancia y Seguridad de la Policía, que en esta administración tuvo su mayor incremento para la creación y rehabilitación de CAI en la ciudad, dotación y parque automotor de la policía para hacer más eficaz la presencia en las calles.



Fuente: Martin y Ceballos 2004: 363, a partir de datos del Fondo de Vigilancia y Seguridad

Uno de los grandes beneficiados de esa inversión fue el Centro Automático de Despacho, que propiciaron modernización técnica lo que contribuyó a disminuir la respuesta a los requerimientos de 20 a 5 minutos promedio. Por otro lado los CAI, que inicialmente habían tenido éxito, por falta de recursos no contaban con las instalaciones y la dotación mínima para su funcionamiento: falta de personal, deficiencia en equipos de comunicación, carentes de líneas telefónicas, servicios públicos deficientes, deterioro en las instalaciones, carencia de motos y

vehículos; sumado a que se convirtieron en objetivo de atentados terroristas. Con el aumento de inversión, se disminuyó el número de CAI de 130 a 107, pero mejor ubicados, mejores instalaciones y recursos humanos y de operación

Por tal motivo esta administración se caracterizó por la ejecución de obras de infraestructura y recuperación del espacio público, con las cuales se complementaron las estrategias puntuales de seguridad y convivencia. Entre las medidas más destacadas al respecto se encuentran: “el Plan de Ordenamiento Territorial, que subraya la importancia de ordenar la ciudad, de dar un sentido estético a la ciudad, para una ciudad que sea disfrutable: se hace énfasis en proyectos de movilidad y recuperación del espacio público, tales como las ciclo rutas, el TransMilenio, la red de parques y de bibliotecas” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2005).

Sus logros mostraron entonces aspectos importantes como la recuperación de San Victorino, el denominado cartucho, la carrera décima entre las calles 19 y Jiménez, la Avenida Caracas, entre otros, impactando eficazmente los comportamientos delictivos en cuanto a su reducción.

La participación ciudadana también se implementó a partir de “los encuentros ciudadanos, como mecanismos para lograr un mayor acercamiento entre la alcaldía y las comunidades en el desarrollo de los procesos de planeación y priorización del gasto público”, así como la promoción del “fortalecimiento de los grupos comunitarios, cívicos, sociales a través del Programa Tejedores de Sociedad”. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2005).

2.1.3 Segunda Administración de Antanas Mockus. (2001-2003)

La intención de la segunda administración de Mockus, es consolidar los logros obtenidos en su primer mandato. Para este momento la noción de seguridad que

mantiene este gobierno sigue siendo de una seguridad integral, que la define como: “la intervención eficiente de la administración civil, el fortalecimiento, la acción competente de la Policía Metropolitana y sus autoridades y la participación activa de la ciudadanía”, para ello retoma las acciones de educación y cultura ciudadana.

Formuló el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, con el cual buscaba dar continuidad a su primera administración y en complemento con el trabajo realizado por la alcaldía de Peñalosa. El tema de seguridad es regulado en el Plan de desarrollo por programas como:

- Medición de cultura ciudadana: seguimiento y control de los programas del cultura ciudadana.
- Programa la Vida es Sagrada: pretende propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad. Fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y el buen uso de la fuerza por parte del Estado.
- Protección ciudadana: protección a la vida de las personas y de los bienes públicos y privados, mediante el fortalecimiento de la Policía
- Intervención en zonas críticas: atención a poblaciones ubicadas en zonas de deterioro urbano y social, fortalecimiento de mecanismos de atención a poblaciones en alto riesgo.
- Solución de conflictos: fortalecimiento de los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos: inspecciones de policía, unidades de mediación, comisarías de familia y casas de justicia.

En el año 2001 la Cámara de Comercio de Bogotá, en alianza con la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana, diseña el programa de Zonas Seguras, que

consiste en hacer presencia de autoridad pública en lugares de mayor afluencia de personas, zonas comerciales, industriales, educativas etc,

Mockus en esta oportunidad enfatiza en el tema de la Seguridad y la Convivencia, la cual se obtiene por medio de la cultura ciudadana, pero centrándose en la concepción que la vida es sagrada, y se complementa con el respeto y cuidado del espacio público, exaltando también los buenos comportamientos antes que la imposición de castigos, y buscando además el carácter voluntario de acatamiento a la norma y la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, que lleva de nuevo al planteamiento de corresponsabilidad desde “la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia en armonía con la ley, promoviendo seguridad y solidaridad entre ciudadanos” y con énfasis en la cultura democrática y en la comunicación entre personas mediante el uso del espacio público, su plan de desarrollo busca “avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendamos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley” (Martín G y Ceballos 2004: 154).

Se fijaron como metas en el tema de la Seguridad Ciudadana dirigidas a “avanzar hacia el desarme general, reducción de las muertes violentas, reducción de los delitos de mayor impacto y un aumento del 20% en la percepción de seguridad de la ciudadanía” (Universidad Nacional 2006: 301). En ese contexto, se ejecutaron programas que se dividieron en tres aspectos: el cumplimiento de la norma, la cultura democrática y, comunicación y solidaridad entre ciudadanos.

En lo referido al cumplimiento de la norma, el objetivo estaba en apreciar lo bueno de la misma, para que fuera difundida y se acatará a voluntad de acuerdo a lo que plantea una sociedad democrática. Ello también incluyó propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la

ciudad, dentro de la premisa de la vida es lo primero, lo que también llevaba a fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades.

Para el tema de la cultura democrática se buscó aumentar la conciencia individual y colectiva sobre los beneficios del uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales, la conformación y reconocimiento de las organizaciones que permitan construir nexos de solidaridad y que sirven como medios para representar a los ciudadanos en sus intereses y toma de decisiones con respecto a la ciudad, la localidad o su barrio.

La comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos se concentraron en el uso adecuado de los espacios públicos, acompañado del fortalecimiento de otras áreas como la expresión artística, la cultura y esparcimiento en espacios públicos para potenciar las capacidades creativas y comunicativas de los ciudadanos y aumentar el disfrute colectivo de la ciudad.

Aquí más que construir infraestructura se buscó aprovechar la ya existente en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, contribuyendo a la consolidación de condiciones adecuadas en seguridad y convivencia, mostrando el compromiso del Alcalde Mockus por continuar con las intervenciones ya emprendidas por el anterior Alcalde, pero profundizando en el enfoque de medio ambiente socialmente sostenible, que permitiera el disfrute saludable de la ciudad y entender con ello, la importancia de la mejora y recuperación del espacio público.

“El espacio público es visto como espacio de encuentro en donde los ciudadanos tienen unos deberes y unos derechos. Se trabaja entonces todo lo que es la regulación y autorregulación de comportamientos en el espacio público. Dentro del concepto de Bogotá-Región se analiza el tema de la

inseguridad por primera vez a nivel de Cundinamarca: la financiación de obras en la región inciden sobre el ordenamiento de la ciudad...Si se considera la ciudad dentro de su contexto regional y nacional también la ciudad debe dejar de ser centralista: se estructuran en el 2000 los Consejos Locales de Seguridad, propendiendo que los alcaldes de cada localidad asuman su rol como jefe local de policía". (Alcaldía Mayor de Bogotá 2005).

Para contribuir a esa nueva visión de convivencia y de espacio público se adoptó el nuevo Código de Policía, que ya se estaba trabajando desde la administración anterior y en el cual se recogieron los derechos y deberes que se encuentran vinculados a los aspectos de la vida cotidiana, para lograr la convivencia y establecer una mejor comunicación entre autoridades y ciudadanos.

Los proyectos encaminados a la protección de la ciudadanía se forjaron a partir de temas como el fortalecimiento de la policía, la intervención en zonas críticas y la implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos. Igualmente, se crearon otros elementos que están vigentes hasta el momento como son el Plan maestro de equipamientos de Seguridad Ciudadana, defensa y justicia, por medio del cual, se busca "consolidar el proceso de institucionalización de las políticas de seguridad y convivencia que habían venido desarrollándose desde 1995". (Alcaldía Mayor de Bogotá 2005).

Precisamente es el generar una articulación entre la administración distrital y la policía donde se encuentra el mayor aporte de las alcaldías de Mockus y Peñalosa para la seguridad y convivencia, en el rompimiento del modelo en el cual la seguridad es una de las autoridades administrativas y la fuerza pública, sino llevando a conceptuarla desde "una gestión pública integral donde todos los ejes temáticos se interrelacionan armónicamente". (Martín y Ceballos 2004: 170).

Podría afirmarse que este período es el en que la corresponsabilidad en seguridad y convivencia tuvo su mayor desarrollo porque se generaron medios a través de los cuales se garantizó la coordinación y continuidad en la implementación de política de seguridad y convivencia, en la cual se hizo partícipe a la ciudadanía, “con un énfasis distinto pero complementario, el alcalde Mockus, se preocupó por la reconstrucción de la ciudadanía mientras Peñalosa, sin descuidar este aspecto, se centró más en la reconstrucción de la ciudad”. (Martín y Ceballos 2004: 170).

2.1.4 Administración de Luis Eduardo Garzón. (2004-2007)

Esta administración pretende atacar el problema de la inseguridad desde otro punto de vista, si bien los anteriores gobiernos ven en la educación, la cultura de apego a las normas y el mejoramiento de la infraestructura urbana una salida para superar el problema de inseguridad a través de la inversión social. “asume el compromiso de avanzar con un nuevo énfasis en la seguridad inspirado en la dignidad de las personas como principal foco de trabajo. Se construye una visión de seguridad orientada a garantizar la vida, la libertad, la integridad, el patrimonio y la tranquilidad de la ciudadanía” en un concepto que entiende la seguridad como un bien público que propicia las condiciones estructurales necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática, en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico con sujeción a las normas establecidas”

Este Plan de desarrollo tiene tres enfoques específicos: el eje Social en el cual tiene se concentró el mayor esfuerzo del gobierno distrital, es en este eje donde se encuentra su programa bandera “Bogotá sin Hambre”; el eje Urbano – Regional que se encarga de todo lo referente a la infraestructura de la ciudad, competitividad y productividad; y finalmente el eje de Reconciliación que es donde trabaja el tema de seguridad con los programas: a) Derechos humanos y

Cultura de convivencia, b) Seguridad; c) Participación; d) Prevención de riesgos y atención de emergencias, e) Descentralización, f) Inclusión económica; g) Justicia para la paz.

En esta administración, se observó un giro en la política de seguridad que impactó la relación que comenzaba a florecer entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana. Luis Eduardo Garzón era un ex sindicalista. Patricio Silva y Francisco Rojas Aravena establecen que Jaime Garzón se alejó de las políticas en seguridad implementadas por las administraciones de Mockus y Peñalosa y solicitó la intervención del Gobierno Nacional en materia de Seguridad Ciudadana, que tuvieron como resultado la comunicación directa entre el Comandante de la Policía Metropolitana y el Gobierno Nacional, relegando la coordinación local a un segundo plano y por ende poco liderazgo en estos asuntos. (Silva y Rojas 2013: 147).

Su plan de desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” se desarrolló desde 2004 al 2008, y estableció como factor fundamental al componente social pero continuando con el plan de transformación de la ciudad implementado por los Alcaldes que le antecedieron. De esta forma, sumó al tema de seguridad el enfoque social en el cual el Estado, cumplía su rol como garante de los derechos fundamentales y servicios básicos de las personas, pero también en la construcción de un entorno más seguro y con las condiciones de convivencia que garantizan calidad de vida a las personas.

Y es que para este caso la formulación de la política se cimentó en la teoría de que los diferentes niveles de delito en una sociedad son como una “epidemia social que refleja enfermedades estructurales que aquejan a la sociedad, como la pobreza, la concentración de la riqueza, la inequidad, la falta de oportunidades, la corrupción, etc.” (Fundación Foro 2004).

En armonía con los planes anteriores, en este período se le adiciona el enfoque humanista, cuya base es el respeto a los derechos humanos, la inclusión social, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la construcción de convivencia dentro de un entorno de corresponsabilidad, llevando a crear proyectos como Bogotá sin Hambre, que además de contribuir a la superación de problemáticas en este tema, se dirigen a prevenir actividades delictivas resultado de la búsqueda de soluciones a necesidades básicas. La Seguridad y la Convivencia se vinculan al Eje de reconciliación, del plan de desarrollo en áreas como⁷:

- Derechos humanos y cultura de convivencia
- Seguridad
- Participación
- Prevención de riesgos y atención de emergencias
- Descentralización
- Inclusión económica
- Justicia para la paz

Se destaca que los elementos enunciados integran aspectos con los cuales se construye convivencia por lo cual también se propusieron programas desde el eje de reconciliación con los cuales se priorizara el respeto por los derechos y la diversidad en cuanto a pluriculturalidad y libre desarrollo de la personalidad. Con la gestión pacífica de conflictos se promovió así la resolución pacífica de los mismos a través de los mecanismos alternativos definidos para este fin, y en los que se incluyen elementos para crear solidaridad entre los miembros de la comunidad. Igualmente en el tema de derechos humanos se implementaron medidas que permitieron el respeto, la vigencia y protección de estos dando prioridad a la defensa de los derechos de los niños y de las niñas, los grupos

⁷ Plan de desarrollo Económico social y de obras públicas. “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” 2004 – 2008.

étnicos y las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a la violencia.

Esto requirió también la participación de las instituciones del orden nacional, con un enfoque de derechos humanos y de garantía del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, así como el fortalecimiento, capacitación y coordinación de las entidades e instancias distritales y locales que prestan servicios de justicia en la ciudad y a los operadores de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, construyendo espacios también para hacer efectivo el cumplimiento del Código de Policía.

Las acciones comunicativas que propicien dinámicas de reconciliación también fueron indispensables en la atención integral de violencia, delincuencia y orden público, acompañadas con estrategias de prevención, atención y control, a través de procesos de coordinación interinstitucional del fortalecimiento de los organismos de seguridad del Estado.

La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas se constituyó en un eje para que se crearan acciones de fortalecimiento a la organización y al suministro de información y que a su vez permitieran la diversidad étnica, de género, cultural y generacional.

En materia de Seguridad Ciudadana, la Administración Garzón asume el compromiso de avanzar hacia un nuevo modelo de seguridad inspirado en la dignidad de las personas como principal eje de trabajo, y su objeto consiste en garantizar la vida, libertad, integridad, patrimonio y la tranquilidad de la ciudadanía. Los elementos de este nuevo modelo son: el sistema distrital de seguridad, la descentralización territorial, la participación ciudadana, la integración con las políticas sociales, la asistencia a las víctimas, el micro-gobierno de la policía, el monitoreo de indicadores, los mapas y monografías de

riesgo, el plan de comunicaciones y las iniciativas de respuesta rápida. El énfasis de la política de seguridad y convivencia es local. Por tal motivo, la formulación de la política reconoce a la localidad como el territorio idóneo para transformar las problemáticas ciudadanas en materia de seguridad y convivencia” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2005)

2.1.4 Administración de Samuel Moreno Rojas (2008-2011)

Integrante del Polo Democrático al igual que Garzón, fue apoyado por las clases populares. En su gestión se generaron muchas quejas relacionadas con la problemática del transporte, puesto que inició diversas obras viales que aumentaron el problema de movilidad. Es importante tener en cuenta que las cifras de crimen y violencia fueron relativamente estables durante toda su gestión, la percepción de inseguridad Ciudadana se alteró sustancialmente durante el último tiempo como Alcalde. Moreno fue detenido a mediados del año 2011, en una investigación por corrupción relacionada con los contratos de obras públicas de Bogotá (Carrusel de la Contratación). Durante los restantes meses del 2011, Moreno es reemplazado por la que había sido hasta entonces la Secretaria de Gobierno, Clara López, quien dinamiza nuevamente las relaciones con la Policía, y solicita el incremento de efectivos para la capital, para julio de 2011, la Alcaldía gestiona 483 motos para La Policía Metropolitana⁸, y unos meses después, gestionó el incremento de Policías para Bogotá⁹.

⁸ “Alcaldesa entrega 483 motos de Policía para reforzar seguridad”. Radio santa fé. 29 julio 2011. Disponible en: <http://www.radiosantafe.com/2011/07/29/alcaldesa-entrega-483-motos-de-policia-para-reforzar-seguridad/>;

⁹ “Policía hará presencia en más de 1.000 puntos en Bogotá”. El Espectador. 13 diciembre 2011. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/policia-hara-presencia-mas-de-1000-puntos-bogota-articulo-316383>;

Su período estaba definido para los años de 2008 a 2012 y su programa de gobierno se denominó “Por el derecho a la ciudad y a vivir mejor” el cual transformó los modelos que le antecedieron y llevaron a formular un esquema diferente que establecía como prioridad “una ciudad más incluyente, emprendedora, productiva y con más oportunidades de empleo, más segura y amable, con educación, salud, cultura y recreación para todos y todas, con un ambiente sano, mejor movilidad y servicios de transporte”¹⁰.

Se enfatizó así en la búsqueda de una ciudad más incluyente a partir de políticas públicas y acciones integrales para vivir mejor mediante la materialización de los derechos fundamentales, en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia, y que en relación con la seguridad se estableció a partir de esta como un derecho y condición esencial para poder ejercer la libertad, preservar la vida, la integridad personal y los bienes. En armonía con ello se propuso la consolidación de las medidas de Seguridad Ciudadana vigentes acompañadas de la inversión en tecnología para la seguridad, incluyendo el Número Único de Emergencias 123.

Se sugirieron estrategias para lograr una policía más cercana a los ciudadanos y que genere mayor confianza, con aumento del pie de fuerza que permita una mayor presencia y respuesta a las necesidades de la comunidad y a combatir las causas de la pobreza, la exclusión y la marginalidad.

Dentro de la dinámica de la seguridad local se implementaron los planes locales de seguridad, ampliaron el programa de casas de justicia, a fin de que haya una en cada localidad, en el logro de una mejor convivencia, en la resolución negociada de conflictos, en la prevención, la información, la corresponsabilidad y

¹⁰ Bogotá positiva, Programa de Gobierno “Por el derecho a la ciudad y a vivir mejor” - Samuel Moreno Rojas 2008-2011.

la sanción¹¹. Esto también consideró la generación de acciones tendientes a superar la violencia intrafamiliar, los prejuicios sociales que asocian mendicidad y pobreza con delincuencia y el desarrollo de una Cultura para la paz.

En el tema de la corresponsabilidad el plan de gobierno propendió por favorecer la manifestación pública de diversas colectividades, así como la garantía y promoción de expresiones de participación y democracia. También se formuló a la concertación como pilar fundamental en todas las decisiones públicas en compañía con los elementos proporcionados por el Sistema Distrital de Participación que inciden en las determinaciones que conciernen a la formulación, ejecución y control de las políticas públicas.

Samuel Moreno presentó cinco estrategias para contrarrestar la inseguridad en la capital que involucraba el trabajo de autoridades locales y regionales, llamando también a la corresponsabilidad de diversos sectores sociales en la consecución de un entorno con las condiciones para garantizar los derechos ciudadanos. "Siempre hemos dicho que la seguridad de las ciudades no solamente es responsabilidad de los alcaldes, sino también de la Policía, Ejército, Gobierno Nacional y obviamente la colaboración inmensa de la ciudadanía"¹².

Las cinco estrategias se dirigieron a:

- La reglamentación del porte de armas blancas.
- Escuela de formación especial para policías.
- Que los alcaldes de cada ciudad tengan la potestad de restringir el porte de armas de fuego y no las brigadas como lo han venido haciendo.

¹¹ Op cit, "Bogotá Positiva..."

¹² "Samuel Moreno propone cinco estrategias para combatir inseguridad". El Espectador 20 de septiembre 2010. Disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/samuel-moreno-propone-cinco-estrategias-combatir-insegu-articulo-225229>

- Crear un protocolo para el manejo unificado de cifras de homicidios.
- Espacios de coordinación como los consejos de seguridad para que los alcaldes y gobernadores evalúen y discutan los temas de seguridad.

No obstante, y a pesar de los contenidos expuestos, Samuel Moreno tuvo una impopularidad importante dentro de la ciudadanía de la capital del país que llegó al 74 por ciento, según una de las mediciones realizadas por la firma Invamer Gallup¹³, que se fundamentaba desde muchos de sus argumentos en la percepción de inseguridad Ciudadana y la falta de eficiencia en la ejecución de obras que fomentaban problemas de convivencia por situaciones como las observadas en el gobierno de Enrique Peñalosa y la teoría de las ventanas rotas.

A su vez el sobrecupo en Transmilenio, índices de inseguridad que mostraron un alza en la tasa de homicidios del 18,8 por cada 100 mil habitantes y que posteriormente mostró un índice de asesinatos de 21,1 por cada 100 mil habitantes y las decisiones relacionadas con el gasto público que llevaron a que tuviera una imagen negativa frente a la ciudadanía, la cual redujo su participación en construcción de tejido social para constituirse en un actor de oposición y de crítica constante.

La falta de coordinación interna en la Alcaldía de Samuel Moreno se profundizó a partir de la realización de prácticas administrativas del viejo clientelismo entregando algunas dependencias y cargos a grupos políticos con cierto poder en el Concejo, inclusive grupos políticos opuestos al Gobierno Distrital. Incluso, en algunos casos los directivos de estas instituciones y gerentes de proyectos trabajaban más para intereses de los políticos que los recomendaron y los

¹³ “Las 10 razones de la impopularidad del alcalde Samuel Moreno”. Caracol.com 7 mayo 2010. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/bogota/las-10-razones-de-la-impopularidad-del-alcalde-samuel-moreno/20100507/nota/1230546.aspx>

hicieron nombrar, que para los intereses de la administración, de la ciudad y de los ciudadanos

Durante los primeros años de ese gobierno, el liderazgo del Alcalde en materia de convivencia y seguridad fue casi nulo y solo al final, cuando asumió como Alcaldesa Clara López, se sintió un cambio en estos campos y los resultados se dieron, y se logró un mejor nivel de coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá.

Capítulo 4.

Administración de Gustavo Petro 2012 – 2015

Encuentros y desencuentros: corresponsabilidad en seguridad

El actual Alcalde Mayor de Bogotá, gobierna la ciudad desde enero de 2012. Proviene de un pasado como integrante del grupo guerrillero M-19, desmovilizado en la década de los 80. En los primeros meses de su administración, renunciaron a sus cargos alrededor de un 50% de su gabinete, entre los cuales se encontraba el responsable de la seguridad y la convivencia ciudadana, el secretario de gobierno, entre otros.

La propuesta de su plan de desarrollo está enfocado en la Bogotá Humana, lo cual significa acabar con la segregación social y construir una ciudad incluyente, digna y con equidad; con el modelo de ciudad que no deprede la naturaleza, revitalizada, con espacios públicos y amplia movilidad y combatir la corrupción y la inseguridad, profundizando la democracia con participación y poder ciudadano. Este plan denominado ¡Bogotá Humana Ya! (2012) enuncia que para lograr cumplir con la propuesta se requiere integrar la población al crecimiento económico, redescubrir el centro de la ciudad y renovarlo, erradicar las mafias enquistadas en la administración local, hacer transparente la gestión pública, mejorar la calidad de vida y reducir las brechas sociales en la ciudad.

De acuerdo con lo anterior, la campaña de su gobierno pretendía recuperar la responsabilidad y participación ciudadana en temas relacionados con la parte ecológica, el mínimo vital de agua y el consumo de drogas ilícitas como un problema de salud, lo cual presentó deficiencias y fallas marcadas en su ejecución. Incluso, el tema de la corresponsabilidad con la Policía Metropolitana de Bogotá, en la construcción y ejecución de la política pública de la capital.

En su Alcaldía, el burgomaestre tuvo un Proceso revocatorio, que finalmente superó y le permitió continuar en su cargo; Este proceso se inicia con la radicación de una petición por parte del representante a la Cámara por Bogotá, perteneciente al partido de la U, Miguel Gómez Martínez; quien la radicó el 2 de enero de 2013 ante la Registraduría Nacional. La petición contenía siete puntos donde relacionaba su política de basuras, de movilidad, de educación, de salud y su aplicación relacionada con el Sistema Integrado de Transporte. Posteriormente, el 9 de diciembre del mismo año, la Procuraduría lo destituye e inhabilita para ejercer cargos públicos por 15 años, señalándolo por la existencia de irregularidades en la contratación del modelo de aseo para la capital. El 20 de marzo de 2014, el presidente Juan Manuel Santos, en uso de sus atribuciones hace efectiva la destitución del Alcalde. El 22 de abril, El Tribunal Superior de Bogotá ordena la restitución en el cargo al Alcalde Petro, pues falló una tutela a su favor que había presentado un ciudadano. El 23 de abril el Presidente Santos acata el fallo del tribular y restituye a Petro en el cargo de Alcalde de la ciudad.

El presente periodo 2012-2015, ha tenido tres comandantes de la Policía Metropolitana de Bogotá así: El General Luis Eduardo Martínez, el General Edgar Sánchez Morales y el General Luis Enrique Guativonza. Según algunos medios de comunicación como el Tiempo, existieron versiones que afirmaban que los cambios en la cúpula de la Policía en Bogotá, se debieron a solicitudes del Alcalde Petro al Director de la Policía Nacional, ocasionados por algunos desencuentros principalmente en operativos realizados por la fuerza pública; dicha situación de alta rotación no favorece a los capitalinos, ni tampoco a la política de seguridad de la ciudad.

De otro lado, Dentro de sus planteamientos, el Alcalde implementaría el PIC - Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana- (2012) en donde se

empezaron a evidenciar las tensiones entre la Policía Nacional y la actual Alcaldía, ya que la Policía no fue partícipe como institución asesora y eran quienes debían estar directamente involucrados para apoyar y establecer un método que permitiera cumplir con este plan de seguridad. No obstante, se empezaron a exteriorizar desencuentros, como es el caso del tema del Transmilenio en el que la ciudadanía ha presentado inconformismos por la falta de seguridad; razón por la cual, ha confirmado que su plan de seguridad ciudadana se ha desempeñado de manera independiente sin trabajar de manera articulada con la Policía Metropolitana de Bogotá, ejemplo claro que ha permitido evidenciar incumplimientos y promesas a los ciudadanos con soluciones momentáneas sin realizar estudios previos.

Las evaluaciones sobre seguridad ciudadana en 2012 y 2013 que elaboró la Veeduría Distrital determinan que la tendencia a la baja en relación con los homicidios venía desde 2011 y que la reducción más significativa se ubicó en 2012, cuando aún no estaba en vigencia la norma de restricción al porte de armas. La evaluación de la Veeduría determinó que el desarme contribuyó a la reducción de los homicidios del período entre diciembre 2011 y enero 2012. Esta disminución fue de 47,9 por ciento, reducción que se le atribuye a la estrategia operativa y el trabajo de la Policía Metropolitana de la capital a cargo del general Luis Eduardo Martínez. La estrategia policiaca se denominó “gerencia por delitos” y en una micro-gestión que demandaba de todo su equipo que redujera la incidencia de cada tipo de delito, exigencia que fue asegurada mediante en seguimiento periódico (diario, semanal y mensual).

La estrategia se apoyó en las siguientes acciones:

1. Concentración de los esfuerzos policiales de lugares y horas de mayor incidencia.

2. Aumento del pie de fuerza en la vigilancia (operatividad) e incremento de la investigación criminal en sectores focalizados.

3. Aumento de las capturas, especialmente de homicidas. En 2012, aumentaron las capturas por flagrancia en un 46 por ciento con respecto a 2011 (de 29.418 a 42.848). Las capturas por orden judicial aumentaron en 47 por ciento (de 5.369 a 7.946 casos). En especial, vale la pena destacar el aumento de capturas de homicidas en un 47 por ciento, pues se pasó de 637 en 2011 a 937 en el año 2012.

El Plan 75/100, que se creó con el objetivo de concentrar los esfuerzos policíacos y de la administración distrital en los sitios de alta violencia y de delincuencia, no han mostrado los resultados esperados y hasta la fecha no se observó una estrategia que permita la reducción de los homicidios en relación con el año 2012. Aunque durante estos años la Alcaldía se ha empeñado en asegurar que la seguridad ha venido mejorando, la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio muestra que el Alcalde Gustavo Petro recibió la ciudad con una victimización del 20 por ciento (es decir, veinte ciudadanos de cada cien habían sido víctimas de un delito en el segundo semestre de 2011) y esta no hizo sino aumentar: en 2013 llegó a 47 por ciento, y en el primer semestre de 2014 se situó en 38 por ciento.

Bogotá cómo vamos, estableció que para el 2014, el 52% de las personas encuestadas afirmó que se sentía inseguro en Bogotá, lo cual mostró en relación con el año 2013, un aumento de 10 puntos porcentuales. En relación con el nivel socioeconómico, seis (6) de cada diez (10) ciudadanos en el estrato bajo se sienten inseguros, cinco (5) de cada diez (10) en el estrato medio y cuatro (4) de cada (10) en el estrato alto.

En relación con la publicación, las implicaciones son las siguientes:

- “Tienen una imagen más desfavorable del Alcalde, confían menos en él y aprueban menos su gestión.
 - Están menos optimistas sobre el rumbo de la ciudad, que una persona que se siente segura.
 - Están menos orgullosas de Bogotá que una persona que se siente segura.
 - Están menos satisfechas con Bogotá como una ciudad para vivir.
 - Están menos satisfechas con el barrio donde vive.
 - Están menos satisfechas con el alumbrado público de su barrio.
- Tienen menos imagen favorable de la Policía Metropolitana.
- Perciben menos la acción de las autoridades para lograr barrios más seguros.
 - Perciben mayor impunidad”.

En términos de articulación y corresponsabilidad, el periodo de la administración Petro (Bogotá Humana) ha tenido varios momentos de tensión con la policía metropolitana, que se describen a continuación

Caso: Hurto TransMilenio

TransMilenio (Empresa de Transporte del Primer Milenio S.A.) es el sistema de transporte masivo de la ciudad de Bogotá. Su construcción se inició en 1998, durante la alcaldía de Enrique Peñalosa, y fue inaugurado el 4 de diciembre de 2000. El sistema lo conforman vehículos articulados, sus paradas son fijas en estaciones particulares. TransMilenio lo conforman buses de rápido tránsito (BRT), poseen un corredor exclusivo para su funcionamiento y el pasaje se adquiere antes de ingresar al bus, en taquilla dispuestas para esa actividad.

En relación con algunos de los temas que han generado controversia en los medios de comunicación masiva, se encuentra el caso Transmilenio, donde el periódico el Tiempo, considera que hay un corto circuito entre la Alcaldía y la Policía. Los hechos de inseguridad son el detonante que cuestiona la

coordinación entre estas dos instituciones. El atraco de unos pasajeros en la estación Alcalá, prendió las alarmas de los ciudadanos, pues las versiones fueron encontradas; de un lado el General Luis Enrique Guativonza, Comandante del a Policía Metropolitana informó a los medios de comunicación que el hecho era cierto y que se habían realizado unos retratos hablados y de igual manera ofrecería recompensas por los delincuentes. Por otro lado, la gerencia del sistema Transmilenio afirmaba que no había denuncias, ni videos, ni víctimas para asegurar que este hecho hubiera sucedido. Y de igual manera lo hizo el Alcalde Petro apoyando al Gerente. Pero día y medio después el alcalde confirmó que el atraco fue verdad. Dicha situación evidencia el distanciamiento de las dos entidades que son las principales responsables de la seguridad y la convivencia en la capital. Esta situación denota la carencia de una estrategia conjunta de manera integral y si muestra un trabajo individual y desarticulado¹⁴.

En este caso, la opinión de La Alcaldía se circunscribe a la versión que tiene el gerente de Transmilenio; quien considera que si no existe denuncia formal y pruebas concretas, no existió el hecho. El alcalde Petro sustenta sus declaraciones en sus subordinados. De igual manera, las declaraciones del Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, en sus declaraciones confirma el hecho e inclusive ofrece recompensa por los delincuentes.

Es aquí, donde los desencuentros son visibles, puesto que no existe ningún interés por parte del Alcalde Petro por confirmar los hechos con su principal asesor en seguridad; que es la Policía Metropolitana. De igual manera se evidencia que los canales de comunicación no son eficientes y cada institución busca sacar a la luz pública su propia información, olvidándose del trabajo coordinado y de la necesidad de articular esfuerzos en pro de la creación de

¹⁴ “Editorial: Cortocircuito en TransMilenio”. El Tiempo. 30 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/cortocircuito-en-transmilenio-editorial-el-tiempo-abril-30-2015/15657516>

estrategias sistémicas aporten a la solución o mitigación de los problemas de seguridad que aquejan a la ciudad capital.

En otra noticia relacionada con el Transmilenio, se analiza la estrategia de incrementar el número de policiales para este servicio; La policía piensa que el actual pie de fuerza es insuficiente y aspira a llegar a 1.500 efectivos. Situación que analiza el experto en seguridad ciudadana Jairo Libreros, quien considera que las estrategias en este campo no se le pueden dejar solamente a la Policía Metropolitana, puesto que la ciudad está dejando de contar con efectivos que deberían estar destinados otras labores propias de la ciudad. Considera que debe haber un modelo privado de seguridad que se concentre en el servicio. Puesto que un porcentaje considerable de accionistas de este servicio es particular, por ello deben asumir parte de esa responsabilidad¹⁵.

La institución policial en sus estudios, determina que el pie de fuerza es insuficiente para la demanda de seguridad que tiene la ciudadanía. La alcaldía por su parte considera que hay una prioridad llamada TransMilenio y como jefe de policía, el Alcalde considera que es el eje más importante que debe cubrir la seguridad que brinda la Policía.

Es evidente que la asesoría que brinda la Policía Metropolitana a la ciudad, no es valorada tanto como desearía el General Guatavonza por parte del Alcalde, entendiendo que uno de los canales de comunicación, o el único canal de comunicación que estuviera usando al institución policial , fueran los medios masivo de comunicación; en este caso El Tiempo. En este caso se evidencia un desacuerdo por falta de credibilidad entre las partes que perjudica directamente a la capital del país, puesto que la responsabilidad en seguridad debe ser

¹⁵ “TransMilenio enfrentará la inseguridad con 11.000 millones de pesos”. El Tiempo. 20 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/medidas-de-seguridad-para-transmilenio-en-2015/15119997>

compartida con los accionistas y dueños privados en términos de la gestión en seguridad a través de la seguridad privada u otros medios que reflejen el apoyo que debe existir.

Caso: Intervención en el sector del Bronx

En lo relacionado con la intervención del sector del Bronx, El comandante de la Policía metropolitana General Luis Enrique Guatizonza confirmó que había sido contraproducente la intervención en este sector de distribución y consumo de drogas, puesto que el efecto de este desalojo fue la ocupación de los habitantes de la calle que vivían en este sector por los barrios aledaños del sector y lo más complejo la redistribución de las bandas de micro-tráfico en diferentes localidades de la ciudad. En otras palabras, se descentralizó la distribución de las drogas y por supuesto, se disparó el consumo en la ciudad. Al respecto el analista de seguridad Hugo Acero, señala que fue una intervención desordenada y falta de planeación; quien señala que los cambuches volvieron a ocupar la L del sector del Bronx, de igual manera los edificios destinados para la ciudadanía del ciudadano (menos favorecidos en salud, cultura y recreación) no se entregó. Entendiendo que se destinó una inversión superior a los 1.000 millones de pesos para el 2014 que se utilizaron para el comedor comunitario, jardín infantil, centros de autocuidado y atención psicosocial, entre otros¹⁶.

En el caso del Bronx, en febrero de 2013, se retiraron los cambuches generando un desplazamiento de las bandas de microtráfico de las zonas. El efecto fue la descentralización de esas bandas y del comercio de sustancias ilícitas por diferentes partes de la ciudad, a diferencia del objetivo que se pretendía que era la eliminación del narcotráfico y de la delincuencia que existía en este sector de

¹⁶ “La accidentada intervención del sector del 'Bronx’”. El Tiempo. 17 de febrero 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/intervencion-del-bronx-analisis/15258457>

Bogotá. De igual manera, se establecieron estas bandas en 33 zonas de la ciudad, articuladas por la mafia. Guatibonza¹⁷, calificó la intervención del Bronx como contraproducente, pues ocasionó que los expendedores se establecieran en otras localidades de la ciudad y el consumo de drogas se dispersara.

En este caso la Policía Metropolitana considera que su trabajo se observa como aislado frente a una administración municipal; puesto que los efectos de la acción operativa fueron negativos; donde la actividad de manera general adoleció de planeación, coordinación y lo más importante, de perspectiva a futuro, no previniendo las consecuencias de la diáspora de la distribución y la multiplicación del consumo. Las lógicas sociales de la Alcaldía mayor se centran en el hecho de haber podido desalojar las pandillas de consumo y comercialización de droga, brindarles atención y trato humano digno.

Este caso se entiende que las lógicas que mueven a cada institución tienen soporte y justificaciones valederas, dignas de ser defendidas y realizadas; pero se evidencia el corto circuito entre las dos; sin entender hasta el momento las verdaderas razones de su distanciamiento, preocupa que no exista aparentemente una sinergia que permita direccionar de manera coordinada e interdependiente las estrategias que tanto necesita esta ciudad para afrontar los grandes retos que genera la delincuencia y la criminalidad que amenazan a Bogotá.

Caso: Disminución del presupuesto para la Policía Metropolitana

Otro aspecto a tener en cuenta para los desencuentros entre los actores en mención, es la disminución del presupuesto para la Policía Metropolitana de

¹⁷ “La accidentada intervención del sector del 'Bronx”. El Tiempo. 17 de febrero 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/intervencion-del-bronx-analisis/15258457>

Bogotá, que fue denunciada por el concejal Marco Fidel Ramírez, quien afirmó que se estaba poniendo en peligro la seguridad de la capital, al disminuir el presupuesto en ocho mil millones de pesos aproximadamente y cuestiona la forma tan irresponsable como viene manejando el Fondo de Vigilancia y Seguridad, anotando algunas irregularidades adicionales al respecto. El cabildante aseguró que durante la administración Petro, se le ha recortado a la Policía de la ciudad ochenta mil millones de pesos de su presupuesto destinado a la seguridad de Bogotá. Es de anotar que para el año 2012, la Alcaldía no realizó el mantenimiento de los bienes de la Policía en Bogotá¹⁸.

El General de igual manera señaló que en 2012 el presupuesto era de 109.000 millones de pesos y pasó a 77.000 millones de pesos en 2013 y de ahí se bajó a 75.000 millones de pesos (de los cuales se compraron cámaras por 13.000 millones de pesos) en 2014, para el 2015 es de 74.000 millones de pesos; a los que el distrito le quitará 17.000 millones de pesos para comprar cámaras de vigilancia. Inversiones que la Policía no consideró prioritarias, sugiriendo otros temas más relevantes para la seguridad de la ciudad. El General recuerda que en 2012 se perdieron 45.000 millones de pesos que nunca se ejecutaron y en 2013 se perdieron casi 10.000 millones de pesos por la misma razón. Esta situación se refleja en los desacuerdos observados en este tema, pues mientras el distrito considera de vital importancia las cámaras, la Policía Metropolitana considera prioritario la construcción del Centro Integrado de Información de Inteligencia, el pago de los servicios públicos de las estaciones y los CAI, Alimentos, medicamentos y pruebas clínicas para los escuadrones de equinos y

¹⁸ “Denuncian que Petro recortó presupuesto para la Policía de Bogotá”. El Espectador. 19 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/denuncian-petro-recorto-presupuesto-policia-de-bogota-articulo-411172>

caninos de la Policía y la adquisición de elementos para el sistema de radio troncalizado¹⁹.

En este caso, el general Guatavonza hace un análisis muy completo acerca de la realidad histórica que está perjudicando a su institución y a sus estrategias en la lucha contra el delito y la prevención del mismo. Las cifras y los números son contundentes y preocupan, no solamente a la Policía, sino a las demás instituciones que tienen interés en la seguridad de la ciudad. De otra parte la Alcaldía y sus asesores en materia de seguridad, imaginamos que de manera seria priorizan el uso de dineros en otros proyectos; que como el de las cámaras de vigilancia muestran otra visión de la manera como se debe ejecutar el presupuesto destinado para la seguridad de la ciudad.

Es precisamente en esta clase de desencuentros, donde las dos instituciones se muestran alejadas y distantes frente a una problemática que necesita definitivamente una sola visión y una sola estrategia buena o no tan buena; pero que observe un liderazgo y un horizonte claro, en vez de una posición sectorial y amañada en algunos casos que termina finalmente por dar bandazos frente a la solución de problemas tan claros y que requieren un manejo centralizado y eficiente.

Caso: Gasolina para vehículos de la Policía Metropolitana

Dentro de los casos de la policía con respecto a la Alcaldía de Gustavo Petro, el Alcalde Mayor de Bogotá, según los Concejales (2013) aseguraron que por falta de planeación e improvisación, el alcalde tenía responsabilidad en el vencimiento de contrato para tanquear los vehículos de la policía. Por lo cual, el

¹⁹ ““No más conejo a Bogotá”. Carta del General al Concejal Javier Palacio Mejía, a la administración distrital. 27 de octubre de 2014. Concejo de Bogotá. Disponible en: <http://concejodebogota.gov.co/no-mas-conejo-a-bogota/cbogota/2014-11-27/110349.php>

General Luis Eduardo Martínez²⁰, quien era el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá en esa época, informó que “el fondo de seguridad de la alcaldía dejó morir el contrato del combustible y las consecuencias pueden ser funestas (...). Para poder tanquear en solo cuatro estaciones, muchos cuadrante tiene que abandonar su lugar de acción y eso implica grandes recorridos en el territorio, y en segundo lugar, la demora”.

El alcalde, después del vencimiento del contrato de mantenimiento de todo el parque automotor, propuso que el Gobierno Nacional financiara los gastos correspondientes a la gasolina y mantenimiento de los vehículos de la Policía Metropolitana de Bogotá, y que el dinero no saliera del presupuesto del Fondo de Vigilancia. Inicialmente, Aguilar informó en W Radio que “el alcalde no dio a conocer una decisión concreta con respecto a la destinación de estos dineros para el contrato, pero garantizó una pronta respuesta frente al tema”²¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, se presentaron una serie de desacuerdos entre la Policía y la Alcaldía, debido a que la Policía no podía realizar desplazamientos por falta de combustible para sus vehículos. El Alcalde no realizó una gestión a tiempo para agilizar la contratación de la gasolina requerida para las funciones del policía que requiere usar un vehículo uniformado, lo que generaba que la policía no pudiera estar en el lugar y momento indicado, y pudieran presentar excusas para la prestación eficiente del servicio. Lo anterior, generó un ambiente tenso entre las partes y, notoriamente una serie de desacuerdos.

²⁰ “Piden a Petro responder por falta de gasolina para policías”. Noticias caracol. 23 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/piden-petro-responder-por-falta-de-gasolina-para-policias>

²¹ “Petro propone al Gobierno nacional financiar gastos de vehículos de Policía y Ejército”. W Radio. 29 julio de 2013. Disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/petro-propone-al-gobierno-nacional-financiar-gastos-de-vehiculos-de-policia-y-ejercito/20130729/nota/1941289.aspx>

En este caso, la Policía Metropolitana denuncia de manera particular ante los medios de comunicación un abandono por parte de la administración distrital; puesto que la logística es necesaria para cualquier actividad operacional y particularmente la gasolina para mover un parque automotor; unos vehículos que deben ser utilizados de manera obligatoria como medios para realizar las actividades de la vigilancia policial de la ciudad. Por otro lado la alcaldía se observa que el gobierno nacional debería encargarse de estos gastos y seguramente tiene claridad de la destinación de los dineros que en esta ocasión causaron este caos.

La desarticulación es clara, estas dos instituciones no se encuentran y aducen sus argumentos y prioridades ante terceros. En este caso la información la divulgan los medios de comunicación, pero no se visualizan los encuentros para generar estrategias en equipo y acuerdos en las prioridades de seguridad que demanda la ciudad. Son instituciones que aparecen ante los ojos de los ciudadanos como desarticuladas y que aparentemente apuntan a objetivos diferentes.

Encuentros y desencuentros entre la policía y la alcaldía?

En entrevista realizada al señor Coronel Javier Vivas, integrante de la Policía Nacional, quien laboró como subcomandante de la Policía Metropolitana de Bogotá en el año 2103; establece que un caso de desencuentro que se tiene con la administración distrital en temas de corresponsabilidad, es la responsabilidad que tienen los organizadores de eventos con ánimo de lucro, como eventos de fútbol, ciclismo, conciertos, con respecto a la seguridad, ya que deben tener una responsabilidad solidaria que permitan la tranquilidad y convivencia de los habitantes de la capital, en el entendido que cuando se realizan estos eventos; en algunos de estos se ha ocasionado vandalismo por parte de sus integrantes, situación que ha ocasionado daños en la propiedad pública y privada, así como

desordenes de orden público que tienen como único responsable ante la opinión pública a la Policía Nacional.

En este caso, considera el oficial que se hace necesario el trabajo interinstitucional y el acercamiento con las autoridades responsables de estos temas, puesto que existe la percepción de un Policía representante de la institucionalidad pero sin la institucionalidad en respaldo y coordinación con sus acciones.

Con relación al fondo de vigilancia y seguridad ciudadana, el oficial (Coronel Vivas) considera que es una entidad que funciona de manera deficiente, puesto que no se tiene en cuenta de manera directa con el principal asesor y experto en seguridad de la capital como lo es la Policía metropolitana. Considera que los proyectos que se patrocinan no tiene un real impacto en la política de seguridad y convivencia de la capital, puesto que son producto en muchos casos de actividades que no impactan verdaderamente la seguridad y convivencia y sí disminuyen el patrimonio de los Bogotanos.

Se hace necesario, que se busque nuevas formas de encuentros, que generen corresponsabilidad y se entiendan los interés del otro; articulando los proyectos con una verdadera política en seguridad y convivencia de largo aliento y con estudios realmente serios que de manera juiciosa respondan a las verdaderas necesidades de la capital.

Por ejemplo el caso del subdirector técnico del Fondo de Vigilancia y seguridad de Bogotá, Jesús Hernando amador Abril, a quien le imputó cargos el fiscal especial anticorrupción por el contrato celebrado el 28 de agosto de 2012, mediante el cual, se realizó una compra de 100 motos eléctricas por un total de \$4.400 millones de pesos; donde cada moto tuvo un costo de \$43 millones de pesos, estableciendo un detrimento del patrimonio de la ciudad de

aproximadamente \$1.100 millones de pesos. El funcionario se judicializó por el delito de interés indebido en la celebración de contratos²².

De igual manera, la Concejal María Victoria Vargas Silva le cuestiona al fondo de Vigilancia y seguridad de la capital el manejo y la destinación de los recursos para la seguridad de Bogotá; cuestionando la efectividad y transparencia en la aplicación de recursos destinados a Bogotá para este fin. La concejal enfatizó, en la deficiente gestión fiscal y se focalizó puntualmente en la liquidación del contrato 2357 de 2005 por valor de \$67 millones, realizado con ETB para el servicio 123 y del convenio interadministrativo 561 del 3 de octubre de 2014 de \$15 millones de pesos sobre la modernización tecnológica del 123²³.

Estos hechos muestran que el corto circuito entre la administración distrital y la Policía Metropolitana de Bogotá son sistemáticos y de manera reiterada. Particularmente el Fondo de Vigilancia y Seguridad Ciudadana es una entidad primordial que sirve de eje entre las dos instituciones; más aún porque maneja los dineros destinados a la seguridad y convivencia de la ciudad. La Policía Metropolitana debe interactuar junto con el Alcalde para la toma de decisiones que vinculen el presupuesto del distrito en esta materia, principalmente porque la institución policiaca es la que conoce de primera mano la realidad en seguridad y convivencia de la ciudad.

En entrevista realizada a la Doctora Claudia Gomez, asesora y docente en temas de Seguridad y Convivencia ciudadana, establece que el trabajo en

²² “Imputan cargos al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá por motos eléctricas”. La FM noticias. 6 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.lafm.com.co/bogot%C3%A1-y-cundinamarca/noticias/imputan-cargos-al-fondo-de-vi#ixzz3eBs2PQZp>

²³ “Concejal María Victoria Vargas Silva cuestiona manejo y aplicación de recursos para la seguridad en Bogotá por parte del Fondo de Vigilancia y Seguridad”. Concejo de Bogotá. Disponible en: <http://concejodebogota.gov.co/concejal-maria-victoria-vargas-silva-cuestiona-manejo-y-aplicacion-de-recursos-para-la-seguridad-en-bogota-por-parte-del-fondo-de-vigilancia-y-seguridad/cbogota/2015-04-08/130607.php>

corresponsabilidad que analiza en la alcaldía de Gustavo Petro, es deficiente, puesto que particularmente con el manejo de la información en datos y estadísticas; la administración distrital se soporta solamente en su Centro de Estudios y análisis de convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), realizando investigaciones y realizando análisis estadísticos de la delincuencia y criminalidad de la capital. Este centro trabaja para la Alcaldía y por la Alcaldía, para de manera autónoma tener la información de la ciudad en materia de seguridad. Esta información no se comparte con la Policía y de igual forma pasa con la Policía Metropolitana en acceso a información. El problema de modernización tecnológica para la producción de investigaciones y datos no ha sido problema, pues el distrito ha contado con presupuesto para su modernización y de igual manera la Policía Metropolitana de Bogotá también se ha fortalecido de manera independiente, invirtiendo en la modernización y tecnología de su centro de investigación.

Estos hechos de distanciamiento se pueden leer de diferente óptica, y una de ellas considero está en la desconfianza que se pueda tener en términos de corrupción y por otro lado la desconfianza en términos de orígenes políticos.

Es importante hacer un contraste entre el trabajo de corresponsabilidad que tuvo la alcaldía de Antanas Mockus y las alcaldías de Samuel Moreno y Gustavo Petro: mientras que en la alcaldía de Mockus se evidenció puntualmente el trabajo de corresponsabilidad, en el Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia de Bogotá (SUIVD), donde la coordinación fue eficiente, llegando a acuerdos conjuntos con fiscalía, policía, medicina legal y alcaldía mayor antes eran reuniones de prensa conjuntas, antes el problema consistía en la ausencia de capacidades tecnológicas y presupuesto, por eso se unieron para conseguirlas con trabajos conjuntos

En lo relacionado con los avances en la corresponsabilidad de la seguridad en la capital, el gobierno distrital de Antanas Mockus estableció el sistema unificado de violencia y delincuencia (SUIVD) de Bogotá; el cual se realizó mediante un acuerdo conjunto con Fiscalía, Policía Metropolitana, Medicina Legal y Alcaldía gracias a un crédito del BID.

Posteriormente en la Alcaldía de Samuel Moreno, se pasó al Centro de Estudios y análisis de convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), El cual ha demostrado su eficiencia; superando su plataforma y respondiendo a las necesidades y requerimientos de la Alcaldía Mayor. Como lo ha expresado Claudia Gómez; el punto en discusión ha sido que fue desarrollado de manera independiente y lejos de la Policía Metropolitana; pensado para la alcaldía, desde la alcaldía y mostrando la desconfianza que generaban las estadísticas y la información en general que proporcionaba la Policía Metropolitana.

Esta situación ha generado algunos desencuentros por cuenta del manejo de la información de manera independiente que ha obedecido a intereses de cada actor. Antes eran reuniones de prensa conjuntas, ahora la coordinación es deficiente y La Policía desde su iniciativa intenta generar escenarios de encuentro y de coordinación que no han tenido los efectos esperado para la seguridad ciudadana de la ciudad.

De acuerdo con lo anterior, se presenta un declive de la cultura ciudadana mockus como política pública, ya que el uso de las instalaciones del Transmilenio en cuanto a los músicos, comercio informal e incremento de colapsos, han llevado a inseguridad y a altos niveles de percepción negativa del servicio y de la ciudad. Al ser un servicio de transporte masivo que posee un gran porcentaje elevado de capital de inversión privada, debe por ende ser solidario en la responsabilidad y en la inversión de la seguridad privada de este

medio de transporte, la cual solo se ha dejado en cabeza de la Policía Metropolitana de Bogotá (Vivas, 2015).

Por otra parte, en las alcaldías de Mockus y Peñalosa, las secretarías se volvieron grandes interlocutores de la Policía Metropolitana de Bogotá, puesto que no solamente la secretaría de gobierno sería en único interlocutor en temas de seguridad con la Policía. Un ejemplo de esta interlocución se observa con la Secretaría de Educación para los problemas de seguridad en los colegios, la Secretaría de Integración, para el tema de indigencia (Bronx - Cartucho).

Gómez (2015) refiere que en estas alcaldías esto funcionaba porque las relaciones eran claras y concisas, debido a que direccionaban las oficinas responsables de coordinar con la Policía Nacional los temas relacionados con seguridad y convivencia ciudadana con las alcaldías mencionadas y que requirieran trabajo en equipo; es de decir, la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno con su fondo de vigilancia y la Policía Metropolitana. Es por eso que la Alcaldía coordinaba de manera diligente y articulaba las secretarías para problemas específicos con la Policía Metropolitana; por ejemplo, si había que intervenir el sector del Cartucho, los alcaldes Mockus y Peñalosa decían al IDU que asistiera a la reunión y a la secretaría de salud, porque el Alcalde tenía la capacidad de hacer esa coordinación.

El alcalde mockus realizaba consejos de seguridad ampliados que estaban fuera de la normatividad, no estaban reglados, pero le garantizaban que incluyendo a una cantidad de gente en el Centro Regulador de Urgencias (CRU), lograría coordinar localidades el IDU, la Policía Metropolitana. Esta alcaldía, en particular, le apuntaba a proyectos de intervenciones múltiples, (todo lo que se hace en alamedas, vías). Luego, los ejercicios de coordinación eran obligatorios, y por ende los objetivos eran concebidos desde el momento en que se hacían las intervenciones. Estas alcaldías, las actuales, ciertamente presentan alguna

dificultad porque no logran ser los articuladores con policía y otros actores y el liderazgo falla, en donde la Metropolitana sale a buscar aliados en las diferentes oficinas de la administración.

Capítulo 5

Conclusiones

El repaso de las relaciones en torno a seguridad ciudadana, entre la administración distrital y la policía Metropolitana de Bogotá, deja varios aprendizajes de avances y retrocesos, de articulación y tensión, que vale la pena reevaluar en la actualidad.

En entrevista con el Coronel Javier Vivas, considera que se hace necesario determinar el límite de la responsabilidad de la Policía frente a lo público y lo privado; donde los diferentes eventos masivos y de carácter particular muestran una franca contradicción con la legislación establecida para este manejo de espectáculos: por ejemplo, servicio de estadio; el fútbol como espectáculo que genera para particulares lucro y por ende debería generar una gran responsabilidad solidaria de carácter legal y económica; de igual manera el ciclismo, los conciertos y los sistemas masivos de transporte como lo es el SITTP y el Transmilenio, donde la responsabilidad deberá reglarse para que el particular asuma su responsabilidad con la seguridad privada. De igual forma, con las marchas o protestas que se realizan sin que quede establecida la responsabilidad solidaria de carácter económico, político, disciplinario o penal. Pues como lo expresa el oficial, se han observado algunos hechos que en consecuencia de estos eventos, han ocasionado daño contra la propiedad pública y privada, vandalismo y desordenes públicos que no han responsabilizado de manera solidaria a autoridades y organizadores.

También, agrega el oficial que no existe una legislación clara en materia de establecimientos públicos en lo relacionado con cierres de establecimientos y consumo de licor. Considera que la Policía adolece de apoyo por parte de la autoridad político-administrativa; pues existe desconfianza mutua entre la Alcaldía y la policía Metropolitana en lo relacionado con los procedimientos,

pues ellos pueden estar acompañados de actos de corrupción y/o favorecimientos particulares.

Considera que la Policía metropolitana deberá mejorar su esencia política en la participación de escenarios que le generen espacios de participación en el diseño, participación e implementación de la política pública en seguridad con el Alcalde y el concejo de Bogotá, mediante el lobby y la presentación de proyectos y propuestas estratégicas de corresponsabilidad en la materia.

El coronel Vivas, considera que la relación de corresponsabilidad que se encuentra establecida en los diferentes escenarios de construcción de seguridad y convivencia, debe ser acompañada en todo momento por los entes de control (procuraduría, Contraloría y veeduría ciudadana) y claridad de carácter sancionatorio, que sancione a cada responsable de sus acciones u omisiones de acuerdo con los compromisos adquiridos en el ejercicio de la política pública en seguridad de la capital.

Considera de igual forma que la solución a los individualismos y juegos de poder desde los criterios personales algunas veces alejados del beneficio ciudadano, los ve muy a largo plazo; pues considera que pertenecen a una cultura y una forma particular de hacer política, donde los partidos políticos han perdido su esencia, pues se elige a las personas y no a las plataformas ideológicas de cada grupo político.

Otro aspecto es el relacionado con las estadísticas de la capital, considera el Coronel Vivas que es perverso continuar utilizando las estadísticas como fin; es decir, circunscribir la evaluación de toda una actividad de convivencia y seguridad ciudadana en la simple estadística de homicidios y criminalidad, queda corta con la verdadera realidad sistémica que implican proyectos y estrategias de prevención, educación, construcción de cultura, de tejido social;

superando problemas estructurales, sociales y por supuesto mitigando las conductas antisociales y reprimiendo el delito, pero entendiendo que el enfoque de evaluación debe ser diferente a las cifras frías que dejan de lado otros escenarios de construcción de ciudad; puesto que las estadísticas son un medio para tomar decisiones y no un fin en sí mismo.

El Coronel propone realizar un estudio de efectividad del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, pues considera que se debe realizar una reingeniería (diseño de los sistemas de vigilancia de las noches vs durante el día y la disponibilidad de los policiales, entre otros.) entre la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor de Bogotá, entendiendo que la Policía debe ser dinámica; como lo son los retos que demandan la lucha contra el crimen y contra la delincuencia. Puntualiza que actualmente los comandantes no tienen un margen de maniobra con el modelo, para atender lo dinámico que resulta el fenómeno delincuencia y contravencional en comparación con lo encuadrado o limitado que pudiera ofrecer el modelo en algunos aspectos. Y sugiere que la medición se realice con una entidad diferente a la que actualmente lo realiza (Fundación Ideas para la Paz-FIP), que goce de imparcialidad y tenga un criterio sistémico; puesto que la FIP está contratada actualmente por la Policía Nacional.

Otra conclusión a la que llega el alto oficial es la recuperación de la Policía Comunitaria bajo un perfil diferente del que ya se ha trabajado en el pasado por parte de la Policía Nacional, pues se hace necesario contar con otros niveles de contacto y de entendimiento de la realidad ciudadana que se han perdido con el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. La experiencia adquirida por este grupo especializado de la institución es un activo que la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana deberían evaluar como herramienta para la búsqueda de la convivencia.

Con relación al cliente interno; es decir, al Policía de la vigilancia de la ciudad, se hace necesario diseñar por parte de la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana un sistema de estímulos revolucionario que premie y estimule a los miembros de la institución que hayan servido a la ciudad por un período establecido y que se hayan esforzado de manera sobresaliente en pro de la ciudad en acciones de construcción de sociedad establecidas previamente por estas entidades. Es allí donde se puede utilizar parte del dinero que se utiliza en el Fondo de Vigilancia para establecer por ejemplo: Bonos nocturnos para estimular la vigilancia que patrulla en las frías noches Bogotanas, respeto sistemático de los descansos de sus profesionales y diseño de unidades viviendas para los Policías que después de determinado tiempo de servir a la ciudad le permitan disfrutar del producto de su esfuerzo; como un subsidio o algo así. Es necesario buscar estrategias que enamoren al policía de su profesión y que lo estimulen a trabajar muy bien y que recuperen la buena conciencia y ante todo buscar los mecanismos para que se le respete como autoridad que realmente es.

Es necesario diseñar una estrategia que elimine de esta relación el protagonismo entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana que asegure que el criterio propio e individualista no se imponga; puesto que todo lo que se haga tiene que obedecer a una necesidad de ciudad y a un proyecto o estrategia que la entienda y la transforme.

En lo relacionado con el D.M.S., se hace necesario buscar la modificación de esta ley en el sentido de “darle dientes”, es decir hacer que se cumpla lo estipulado en el programa Departamentos y Municipios Seguros-DMS, para que se capacite a los diferentes actores responsables que dinamizan esta ley y darle participación a las entidades de control (Procuraduría-Contraloría y Veeduría ciudadana) para que aseguren el cumplimiento de las funciones y compromisos de cada uno de los actores comprometidos en lo relacionado con la polis. De

igual manera, se considera que DMS requiere de una segunda fase; denominada Ciudadanos y comunidades seguras (CCS); con el fin de interpretar lo que quiere y necesita el ciudadano, vinculando al ciudadano y así poder pasar a la institucionalidad en cabeza de la comunidad. Buscar recursos con el Ministerio del Interior y reavivar en todo el país este concepto, mediante foros por la seguridad con una visión desde lo ciudadano. (Ejemplo: En el colegio que no fue a estudiar Fabio...se va el Policía el funcionario de gestión integral, el inspector de policía y el funcionario de educación. Fabio se cayó, problema de violencia intrafamiliar, inspector, inician proceso y se resuelve la situación de plano y no esperar que maten al niño. Detección temprana. Buscar el conflicto donde este. Que no se presente el conflicto y si se presenta que no llegue al a violencia (el perro y sus eses) para construir el concepto, primero hay que de-construirlo)

Como recomendación relacionada con la entrevista realizada al señor Coronel Núñez Corredor, considera que la estrategia es detectar la conflictividad en contraposición a la represión el delito como única solución a los problemas de delincuencia y criminalidad de la capital; pues argumenta que se hace necesario disminuir la conflictividad en aras de mitigar las causas y la génesis de los hechos que se pueden desbordar en delitos; y que por ende se reflejan en la violencia reflejada en muchos hechos lamentables en nuestra sociedad bogotana. Propone cambiar los sistemas de medición y evaluación actuales que solo se centran en la estadística de los delitos, por una medición basada en la conflictividad, donde se busque el conflicto donde esté y se le dé un manejo integral por parte de todas las instituciones que sean responsables de ese hecho que genere una intervención desde la seguridad y convivencia. De igual manera, entender que el conflicto no puede, ni debe degenerarse y llegar a la violencia. Considera que como el concepto de seguridad se encuentra en construcción; se hace necesario de-construir y volver a construir el concepto, puesto que la institución no se puede resumir de manera ligera en Policía y su

responsabilidad en la seguridad y convivencia ciudadana con la detección de la conflictividad de manera sistémica por parte de todas las autoridades responsables; con el fin de generar de manera conjunta y en corresponsabilidad estrategias y líneas de acción que la detecten, la mitiguen y eviten que no llegue al delito.

Con relación al Plan Integral de seguridad y Convivencia Ciudadana (PICSS), no está cumpliendo con las expectativas y requerimientos de las demandas en seguridad y convivencia; puesto que generalmente a nivel país, terminan siendo copia uno del otro; como un requerimiento formal, pero no como una estrategia que responda a la particularidad de cada localidad. Es la oportunidad para retomar este proyecto por parte de la Policía Nacional en cada jurisdicción y reactivar esta estrategia en pro de la sociedad; combatiendo el divorcio entre instituciones que siguen trabajando de manera independiente, con criterio propio y buscando objetivos sectoriales. (La seguridad no nos interesa en lo común porque cada uno hace esfuerzos diferentes. Con el ejercicio de los gestores de la comunidad, se debe entender que es necesario pasar la institucionalidad en cabeza de la comunidad. Ejemplo: ciudadanos que le dicen a la comunidad no se pase la cebra, (En la misión Bogotá liderada por Mockus: coger delincuentes y volverlos policías; se les pasó la institucionalidad a ellos y se estimuló a que hagan corresponsabilidad con actores. La estrategia no estuvo sustentada en la reducción del delito; estadísticas sinónimo de mala planeación, sino que se detectó la conflictividad y se actuó en consecuencia).

Como una estrategia a tener en cuenta por parte de la Policía Nacional, se considera que sería conveniente y funcional, designar a oficiales superiores (Mayores en Alcaldías, Tenientes Coroneles en las gobernaciones y Coroneles en los Ministerios) que no hayan superado las pruebas de suficiencia para ascender al grado superior y tengan un horizonte corto en la institución; ser designados en cada secretaria especializada (secretaría de la mujer, de salud,

entre otras) con el fin de convertir esta alianza estratégica para determinar realmente donde está la violencia, detectar el conflicto, detectar los mapas de calor del conflicto, tribus urbanas, entre otras. Cambiando el concepto de seguridad, sobre cómo atender, detectar, resolver el conflicto sin que pase a la violencia. Debe existir un súper oficial de Policía en cada sector de los 14 sectores que maneja la alcaldía; conociendo los grandes temas que conoce la secretaria y entendiendo para donde se dirige la ciudad; sus proyecciones, desarrollos y propuestas. Un policía que se vuelva experto en lo público que entiendan el gana- gana; porque se hace el nexo y el enlace para que se conviertan en expertos, ayudan a la institucionalidad y se ayudan a ellos para su retiro como profesionales de lo público.

Es importante tener en cuenta que en el proceso de paz en el que se encuentra el Estado colombiano; el Postconflicto que se proyecta y se visualiza como producto de un posible acuerdo con la guerrilla de la farc; el conflicto es un aspecto que se tendrá presente siempre, pues es parte inherente a toda sociedad, pues gracias su estudio, se generan estrategias para superarlo o mitigarlo y prevenir conflictos futuros. En este proceso, particularmente, se trabaja un ítem y es un solo elemento del conflicto que se denomina confrontación armada; la cual se pretende eliminar. Pero en nuestra sociedad siguen los otros elementos que conforman los conflictos.

Es necesario que la Policía Nacional analice la forma de hacer su planeación estratégica; sería conveniente, realizar una prospectiva real Imaginarse el futuro desde el futuro. La prospectiva de la Policía Nacional, como la entiendo, está sustentada sobre las tendencias que tiene un eje primordial desde las estadísticas. Es por ello que medir por conflictividad y no por delito: y la acción del gobierno local en pleno atiende el problema. Intervenir el conflicto desde la integralidad. Detectar tempranamente del conflicto e intervenirlo. De igual

manera, pasar la institucionalidad a las comunidades, con el fin de detectar mediante ese canal los conflictos y sus implicaciones.

De otra parte, y teniendo como antecedente la experiencia del señor exalcalde Paul Bromberg, es necesario que la institución policial se cuestione acerca de su sistema de evaluación policial, pues considera Bromberg que es muy rígido y no le permite al profesional de Policía ampliar su espectro de posibilidades para sortear las dificultades que poseen gran incertidumbre y gozan de gran flexibilidad. Considera que el Policía en un porcentaje considerable tiende a decir mentiras; pues siente que las circunstancias planteadas por sus superiores pueden atentar contra su estabilidad y su futuro institucional. Considera que el desconocimiento de algunos Alcaldes sobre la seguridad y convivencia ciudadana es preocupante, pues su liderazgo adolecería de conocimiento y de igual manera algunos funcionarios en la Policía Nacional en lo relacionado con sus funciones propias y la de otras instituciones para el aseguramiento de la misión establecida. Y finaliza concluyendo que no se puede desligar la creación de las instituciones; el establecimiento de lo formal, con las personas y sus particularidades; “el talante de las creaturitas”, carácter, personalidad, intuición. Se basa en el trabajo informal, la generación de confianza que no se logra llamando al orden, o demandándose los unos a los otros.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2005. Un Hábitat. Guía para la gestión local de la seguridad y convivencia

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2007. Guía para la gestión de la seguridad y la convivencia en las localidades; Secretaría de Gobierno: Subsecretaría de Asuntos para la convivencia y la seguridad ciudadana.

Alvarado, Geannine. 2012. “La seguridad ciudadana en Ecuador, avances en la construcción del concepto: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2005-2010” en: Torres, Andreina; Geannine Alvarado y Laura González.

“Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

Arriagada, Irma y Godoy, Lorena. 1999. “Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años 90”. CEPAL

Braithwaite, John. 2000. “The New Regulatory State and the Transformation of Criminology”, British Journal of Criminology, vol.40, pp. 222-238

Bonnet. Manuel. 2008. Seguridad Integral: Dimensiones y enfoque de seguridad en Colombia. CEPI, Universidad del Rosario

Casas Dupuy, Pablo, Ángela Rivas Gamboa, Paola González Cepero y Hugo Acero Velásquez. (2005). Seguridad urbana y policía en Colombia. Fundación Seguridad y Democracia

Fundación Foro. 2004. ¿La reconciliación y la participación: el camino para la superación de la exclusión social? Reflexiones sobre el Eje de Reconciliación del Plan de Desarrollo de Bogotá.

Gómez, Claudia. 2008. "Elementos para la construcción de políticas públicas de Seguridad Ciudadana" en: Rivera, Freddy (ed). Seguridad multidimensional en América Latina. FLACSO- Ecuador

Gómez Claudia y Baracaldo Estela. 2007. La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y Seguridad Ciudadana en la Policía Nacional de Colombia. En: Urvio, Revista Latinoamericana de seguridad Ciudadana No. 2. FLACSO- Ecuador, pp 99-111.

Hufty, M. 2008. Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza en: Mazurek, H. 2008. Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. La Paz, Bolivia.

Kooiman, J. 2004. "Gobernar en gobernanza", Revista Instituciones y Desarrollo, 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 171-194

Le Galès, P., 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Revue française de science politique, 45 (1). París

Martin, Gerard y Ceballos, Miguel (2004) Bogotá: anatomía de una transformación: Políticas de seguridad ciudadana, 1995-2003. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Mockus, Antanas y Jimmy Corzo. 1999. Indicadores de convivencia ciudadana, proyecto de investigación, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Departamento de Matemáticas y Estadística de la Universidad Nacional de Colombia, mayo de 1999.

North, Douglas. 1990. Instituciones, institutional change and economic performance. New York. Cambridge University Press.

Palomeque. Edison. 2002. Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador. En: Carrión, Fernando (ed). Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?. Flacso-Ecuador.

PNUD, 2005. Guía metodológica para la evaluación y el análisis de la gobernabilidad local. Documento.
http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0201/PNUD_Guia_Metodologica_para_Analisis_Gobernabilidad_Local.pdf

Prats, Joan. 2001. Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. IIG. Instituciones y Desarrollo, Vol. 10. Octubre, 2001. Barcelona.
<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>

Prats, Joan. 2007. Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. Revista de economía institucional, Vol.9, n. 16, pp.121-148 .
<http://www.economiainstitutional.com/pdf/no16/jprats16.pdf>

Revesz, B. 2006. Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. Artículo Congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba.

Silva, Patricio y Rojas, Francisco (comp). 2013. Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: las dimensiones regionales, nacionales y locales. FLACSO-Ecuador

Theobald, Christian. 1999. "The World Bank: Good Governance and the New Institutional Economics", Law and State, vol.59/60, p. 17-39.

Torres Andreina. 2012. "La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004", en: Torres, Andreina; Geannine Alvarado y Laura González.

"Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

Universidad Nacional de Colombia (2006). Convenio Interadministrativo con Cofinanciación No. 033 de 2006. Antecedentes de la Política de Seguridad en Bogotá. Pág 293-304,

Velásquez, Elkin. 2006. La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad Ciudadana: Hacia una propuesta operacional. Documento de trabajo del Centro de Investigación sobre Dinámica Social de la Universidad Externado de Colombia -CIDS-, disponible en:

http://centrourbal.com/sicat2/documentos/74_20073161636_R14P6-05A-dt4-spa.pdf

Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York.