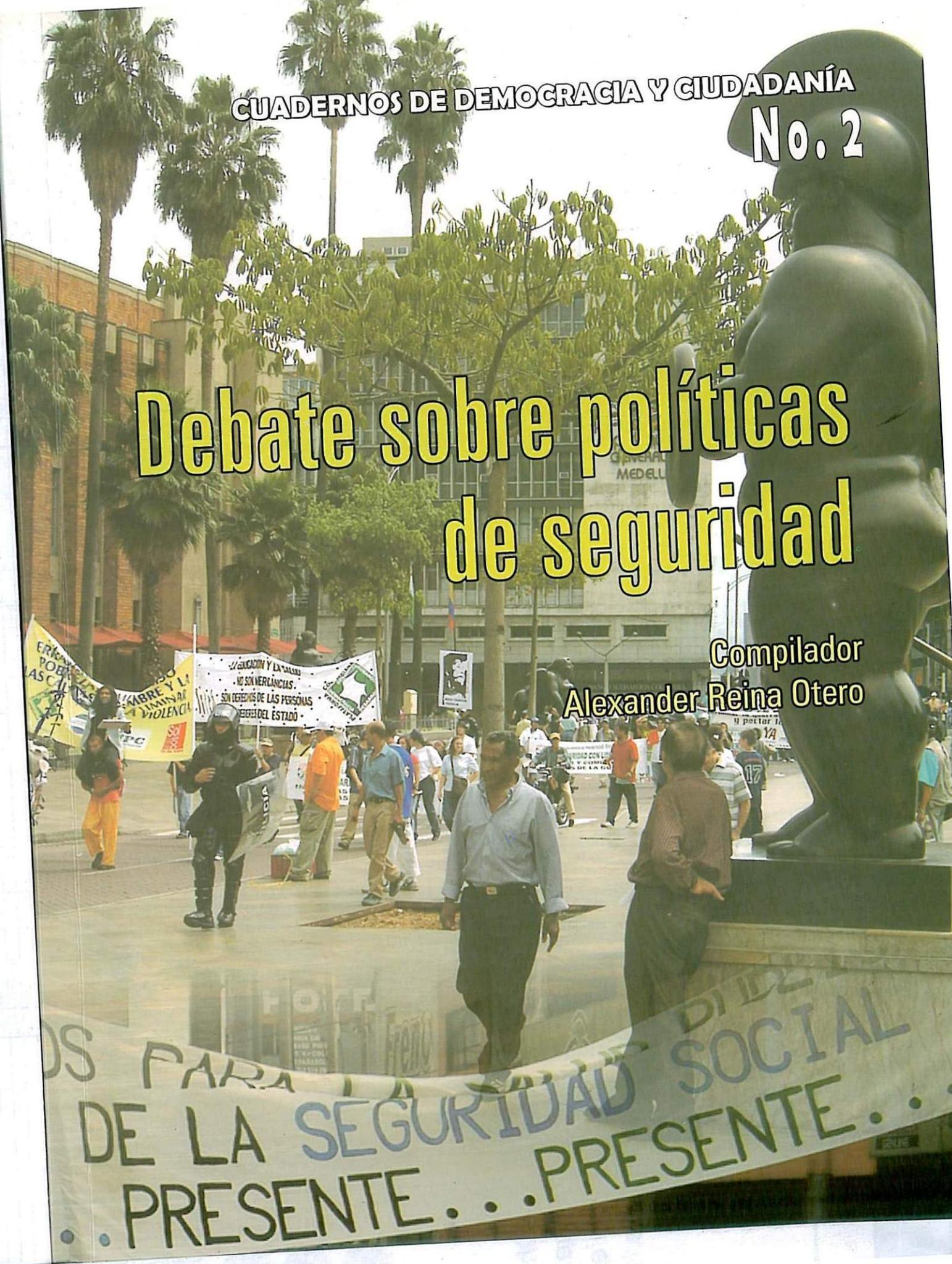


CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

No. 2

Debate sobre políticas de seguridad

Compilador
Alexander Reina Otero



... PARA LA SEGURIDAD SOCIAL
... PRESENTE... PRESENTE...

CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA No. 2

Debate sobre políticas de seguridad

Compilador
Alexander Reina Otero



321.8

S47

Seminario – Taller Gobierno Democrático de Ciudad (2004 : Medellín)
Reflexiones sobre las políticas de seguridad ciudadana / Seminario -
Taller Gobierno Democrático de Ciudad; Alexander Reina Otero, comp. –
Medellín : Instituto Popular de Capacitación, IPC., 2005.
110 p. : il., mapas. (Cuadernos de Democracia y Ciudadanía ; no. 2)

ISBN : 958 - 97489-7-X

1. SEGURIDAD CIUDADANA. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS.
3. DEMOCRACIA. 4. CONVIVENCIA CIUDADANA. I. Reina Otero,
Alexander, comp. II. Tit. Serie

PRIMERA EDICIÓN

INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN -IPC

(DE LA CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN POPULAR)

CARRERA 45 D N° 60-16

PBX: (574) 284 90 35 / FAX: (574) 254 37 44

A.A. 9690 - CORREO ELECTRÓNICO: ipc@corporacionpp.org.co

PÁGINA Web: www.ipc.org.co

MEDELLÍN - COLOMBIA, MARZO DE 2005

COMPILADOR:

ALEXANDER REINA OTERO

APOYA:

TROCAIRE - IRLANDA

AUSPICIAN:

CHRISTIAN AID - INGLATERRA

DESARROLLO Y PAZ

OXFAM

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN, IMPRESIÓN Y CARÁTULA:

L. VIECO E HIJAS LTDA.

PBX: (574) 255 9610

CORREO ELECTRÓNICO: lvieco@geo.net.co

NOTA: CUALQUIERA DE LOS CONCEPTOS AQUÍ RECOGIDOS PUEDE SER RETOMADO O TRANSCRITO, CITANDO EL AUTOR Y LA INSTITUCIÓN EDITORA RESPECTIVA.

EL INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN -IPC, EDITA ESTA PUBLICACIÓN, PERO NO SE HACE RESPONSABLE DE LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR LOS(AS) ARTICULISTAS INVITADOS(AS).

Contenido

PRESENTACIÓN	9
(IN) SEGURIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA	15
<i>Pablo Emilio Angarita Cañas</i>	
1. EL DIAGNÓSTICO	15
1.1. ¿En qué consiste el problema de la inseguridad?	15
1.2. Lo que no se dice en los diagnósticos de seguridad	15
2. LAS RESPUESTAS DESDE EL ESTADO Y DESDE LA SOCIEDAD	17
3. DIFERENTES CONCEPCIONES DE SEGURIDAD Y LA "SEGURIDAD DEMOCRÁTICA" del gobierno nacional	18
3.1. Tipos de Seguridad	18
3.2. La "Seguridad Democrática" de la administración Uribe Vélez	22
3.3. Dos modelos de políticas de seguridad	23
4. CONCLUSIONES: PROPUESTA DE CONFIGURAR UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA GENTE	24
BIBLIOGRAFÍA	26
DEMOCRATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD	29
<i>Ana Daza</i>	
1. PATRONES	29
1.1. Patrones temporales	29
1.2. Patrones geográficos	31
1.3. Patrones en víctimas u ofendidos y en victimarios u ofensores	32
1.4. Tendencias	34
2. HACIA UNA INTERPRETACIÓN	35
3. INTERVENIR	38
LA SEGURIDAD CIUDADANA EN ENTORNOS URBANOS COMPLEJOS Bogotá - Colombia 1995-2002, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno Subsecretaría para Asuntos de Seguridad y Convivencia	45
<i>Hugo Acero Velásquez</i>	
REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN BOGOTÁ, COLOMBIA. 1994 - 2002	45
1. PRESENTACIÓN	45

2.	CONTEXTO	48
3.	POLÍTICAS DE SEGURIDAD	51
3.1.	Manejo institucional de la seguridad y la convivencia.....	51
3.1.1.	Consejos de seguridad.13	54
3.1.2.	Comités de orden público.14	54
3.1.3.	Fondos de seguridad.	54
3.2.	Manejo de la información sobre violencia y delincuencia.....	56
3.3.	Fortalecimiento de la Policía Metropolitana.	58
3.4.	Cultura ciudadana.	61
3.4.1.	Desarme	63
3.4.2.	Autorregulación y regulación interpersonal del consumo de alcohol. . .	66
3.4.3.	Menos riesgos, menos niños quemados con pólvora.	69
3.4.4.	Accidentalidad vial.	70
3.5.	Teoría de la “ventana rota”	71
3.5.1.	Recuperación del espacio público.	72
3.5.2.	Recuperación de entornos urbanos deteriorados.	73
3.5.3.	Misión Bogotá.	73
3.6.	Justicia cercana al ciudadano.....	74
3.6.1.	Creación y fortalecimiento de las Unidades de Mediación y Conciliación.	75
3.6.2.	Comisarías de familia y prevención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil.....	75
3.6.3.	Conflicto ciudadano e inspecciones de Policía.....	76
3.7.	Justicia punitiva.....	77
3.7.1.	La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.....	77
3.7.2.	Unidad Permanente de Justicia –UPJ–	78
3.7.3.	Fortalecimiento de la investigación criminal.	79
3.8.	Atención a grupos vulnerables.	79
3.8.1.	Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas.	79
3.8.2.	Atención a la Población Desplazada por la Violencia.	80
4.	CONCLUSIÓN	80
	SEGURIDAD PÚBLICA Y CONVIVENCIA CIUDADANA.....	85
	<i>Álvaro González Uribe</i>	
1.	DEFINICIONES	85
1.1.	Idiomáticos	85
1.1.1.	Seguridad pública	85
1.1.2.	Seguridad privada	85
1.1.3.	Convivencia ciudadana	85
1.2.	Definiciones de autores	86
1.2.1.	Seguridad Sensación	86

1.2.2	Seguridad integral	86
1.2.3	Seguridad como ciencia	87
1.2.4	Seguridad como conjunto de elementos organizados	87
1.2.5	Seguridad como función del Estado	88
1.2.6	Seguridad como condición de la calidad de vida	88
2.	LA CONVIVENCIA CIUDADANA Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD	88
3.	EL TEMA EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2004-2007 "MEDELLÍN COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA"	90
4.	LA INTEGRACIÓN MÚLTIPLE COMO HERRAMIENTA DE SEGURIDAD	93
5.	METROSEGURIDAD COMO ENTIDAD INTEGRADORA EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD	95
5.1.	Misión	95
5.2.	Visión	95
5.3.	Valores	95
5.4.	Trayectoria	95
5.5.	El compromiso	96
5.6.	La estrategia	96

EXPERIENCIAS SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

RELATO. Seguridad y convivencia ciudadana. De la formulación de proyectos a la institucionalización de una política pública Bogotá D.C., Colombia, 1995 - 2002		99
<i>Antanas Mockus</i>		
1.	PRESENTACIÓN	99
2.	ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS	100
3.	ALGUNAS EXPERIENCIAS EN BOGOTÁ	105
4.	EL CAMINO CULTURA CIUDADANA	108
5.	ALGUNAS METAS Y RESULTADOS	108

Presentación

La gobernanza local, sobre la cual nos hemos centrado para la elaboración de los cuadernos de democracia, nos lleva directamente a la reflexión sobre la seguridad. Un tema que por muchos años ha estado vedado para las organizaciones civiles en América Latina y máxime si se ubican en el espectro de la izquierda.

Haciendo una analogía sobre este aspecto, la temática de la seguridad como asunto público, ha sido a las organizaciones civiles y democráticas, lo que el tema de los derechos humanos ha sido para los gobiernos y en especial los Estados latinoamericanos en la década de los ochentas. Hasta hace muy poco se vienen desarrollando reflexiones que permitan arrebatar, a las castas militares y policiales, un tema que está estrechamente ligado al bienestar de la población y al disfrute de la integralidad de sus derechos.

Esta disociación entre las políticas de seguridad y la sociedad civil podrían explicarse a partir de hechos políticos internacionales que determinaron el contexto, como la guerra fría y una de sus políticas más influyentes para nuestro continente, la doctrina de Seguridad Nacional. La post guerra fría, en donde la lucha contra el narcotráfico ha sido el argumento catalizador de todos los esfuerzos en esta materia, y finalmente, podríamos hablar de lo sucedido el 11 de septiembre en New York que genera una nueva discursividad, ligada al tema del terrorismo. En cuanto a los hechos nacionales, es preciso señalar el conflicto armado nacional que durante más de cuatro décadas, ha sido el eje vertebral sobre el cual se han implantado las cambiantes oleadas justificadoras del uso de la fuerza para conseguir mejores estados de seguridad. En el ámbito nacional, estas corrientes internacionales han tenido expresiones propias que han demostrado en la mayoría de casos, violaciones a los derechos humanos civiles, políticos, ambientales y sociales, que le han costado al Estado colombiano múltiples demandas y recomendaciones especiales de organismos internacionales como las Naciones Unidas. El Estatuto de Seguridad durante el gobierno de Gabriel Turbay, el uso permanente de la figura de Estado de Sitio, el cual restringía la mayoría de los derechos civiles y políticos, y que solo hasta 1991 fue revocado y regulado por la nueva Constitución Nacional, fueron la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Así mismo, el Plan Colombia, el Plan Patriota, el Plan Puebla Panamá y la política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe pretenden ser el correlato de la lucha contra el narcotráfico, la lucha contra insurgente y la lucha contra el terrorismo.

Sin embargo, las políticas mencionadas anteriormente, no pasan de ser estrategias que tienen como territorialidad específica el ámbito nacional, regional andino y centro americano, que pese a ello, son implementadas e influyen de forma significativa las políticas de seguridad territorial o local, que se han denominado como políticas de seguridad ciudadana, y que luego de expedida la Constitución de 1991, ha generado una disputa con el gobierno nacional por el manejo de la conflictividad urbana desde una perspectiva diferente a las sustentadas en la razón de Estado y la seguridad nacional.

En este sentido, el territorio y la manera particular como se apropia el mismo por parte de las personas, hace que las políticas nacionales cada vez sean políticas ineficaces e insuficientes para abordar de forma proactiva y democrática esta problemática. De ahí que sea necesario superar las visiones que perciben las políticas de seguridad como asuntos ligados directamente a la represión, y a la restricción de derechos. Hoy más que nunca es necesario entender que la seguridad ciudadana debe ser vista como un derecho al que deben acceder los más humildes, en tanto los que tienen recursos acceden de forma privada o por apropiación de lo público para uso privado de los recursos de seguridad. Así, propuestas como el monopolio de la fuerza en el Estado, se quedan cortas, si no se ve reflejada en la transformación cultural de todos y todas las colombianas de acceder a la seguridad por la vía más fácil, ya que no es considerada un derecho, sino un bien que provee el mercado, al cual se accede de acuerdo a su nivel de ingresos.

Por esta razón queremos dar continuidad a la reflexión que desde el Instituto Popular de Capacitación –IPC-, hemos venido desarrollando desde años anteriores y que pretende ofrecer alternativas concretas que se han visto reflejadas en los programas de transformación cultural de la policía en la ciudad de Medellín, del que hicimos parte con otras organizaciones no gubernamentales, así como, de seminarios sobre la implementación de las políticas locales a través de Metro Seguridad y de cultura ciudadana en Bogotá. Estas reflexiones deben tratar de forma integral y desintegrada cada uno de los dispositivos que componen una política de seguridad ciudadana. Digo integral ya que es preciso que los actores sociales se doten de un paradigma más democrático para analizar y evaluar estas políticas que vayan más allá de los resultados en materia de reducción de delitos contra la propiedad privada y las lesiones personales.

De ahí que el marco de política debe ser construido de la forma más participativa posible y con el apoyo de los diversos sectores sociales de la ciudad, para lo cual existen figuras jurídicas poco utilizadas hasta el momento. Y con relación a un análisis fragmentado de las políticas de seguridad nos referimos al reto que tenemos para especializarnos en cada uno de los dispositivos que la componen, como son, los de prevención, disuasión y control, todos como parte y cada uno como pilar estructurante de la política, bajo un techo que los debe hacer coherentes con un enfoque democrático de la seguridad.

En consecuencia las organizaciones sociales y ciudadanas tienen el compromiso de producir conocimiento útil para diseñar este tipo de políticas, si tenemos en cuenta que ha sido la forma como la ciudad de Bogotá logró quebrar una tradición que poco beneficiaba a la

ciudad. Este conocimiento se refiere al estudio y desciframiento de los enfoques que sustentan las políticas, a estudios especializados en materia de instrumentos pedagógicos o educativos, tanto al interior del cuerpo policial, así como frente a la ciudadanía, más como mecanismos preventivos que de control. Además de la perfección de los procesos de inteligencia en la lucha contra las organizaciones criminales, sin que se vulneren los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas.

Este cuaderno de democracia, se propone ofrecer el debate sobre algunos enfoques y experiencias sobre la seguridad, ya que percibimos distorsiones en algunos de ellos como sucede con el referido al concepto de Seguridad Democrática.

Para sorpresa de la opinión, este concepto surgió en el marco de los tratados de paz y tratados de la comunidad centro americana, o de Esquipulas, los cuales afirman que “El modelo centroamericano de *seguridad democrática* tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones tienen por objeto garantizar la seguridad de todos los Estados centroamericanos y la seguridad de las personas que habitan en la región” (Padilla, 1995).

Según Padilla, el cambio se sustenta en que pasa de la idea de una seguridad basada en defensa de territorios y de Estados y gobiernos establecidos, hacia la seguridad de las personas, mediante la creación de condiciones que permitan a los habitantes su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Está sustentada en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección al consumidor, al medio ambiente y al patrimonio cultural (que es un tema muy importante y lo introdujo Guatemala por la depredación de objetos arqueológicos de gran valor, sobre todo provenientes de la antigua cultura Maya), la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, el establecimiento de un balance razonable de fuerzas, que tomen en cuenta la situación interna de cada Estado, y la seguridad y defensa colectiva regional (Padilla, 1995)¹.

De la misma forma, Pablo Emilio Angarita nos propone una reflexión sobre los diversos conceptos de seguridad, a partir de las diversas formas que la sociedad ha emprendido para enfrentar este problema. Y a partir de un análisis crítico sobre la política de Seguridad Democrática del presidente Uribe, nos invita a acoger el enfoque de Seguridad Integral, ya que tiene como marco estructural, el respeto y la seguridad de los derechos. De la misma forma, Álvaro González, nos expone múltiples definiciones de seguridad y para así sustentar los planteamientos centrales de la política de seguridad ciudadana del gobierno de Sergio Fajardo, expuesta en el plan de desarrollo.

Adicionalmente, este cuaderno recoge las reflexiones que Hugo Acero nos hace sobre las políticas de seguridad en entornos urbanos complejos, que son el resultado de su

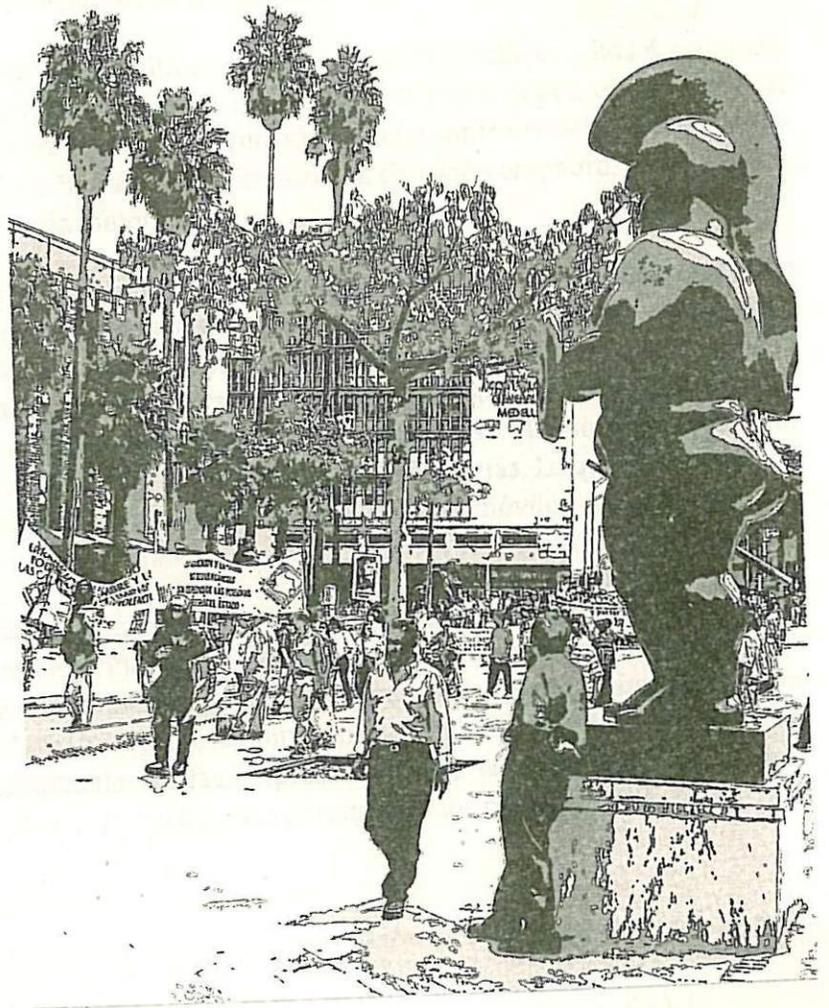
¹ www.Centroamerica.ElModelo.deSeguridad.Democratica.Regional.htm

experiencia en los gobiernos de Bogotá durante tres administraciones anteriores y que nos permite adentrarnos en las herramientas prácticas para generar transformaciones a partir de políticas públicas locales. Además, presentamos las reflexiones que Antanas Mockus, ex alcalde Bogotá por dos periodos realiza sobre el concepto de seguridad ciudadana y la cultura del atajo, pilares fundamentales de su proyecto de gobierno.

Desde otra perspectiva, Ana Daza, nos propone una reflexión sobre los guetos y su impacto en la conflictividad urbana y en los índices de violencia local. En contravía a las salidas que se han planteado frente a estos fenómenos, Daza sugiere la variable urbanística como una forma para transformar la noción de gueto, es decir, no es aislamiento como salida tradicional, sino la transformación del entorno urbano como forma para mejorar las relaciones entre pares. Una variable que en la ciudad de Bogotá, ha sido preponderante, pero que no ha sido aplicada de forma integral a Barrios, que se ha denominado como paisajismo y que ha degenerado el desplazamiento social, como el caso del Cartucho.

Este esfuerzo de compilación que hemos desarrollado desde el IPC, fue gracias al apoyo de la agencia de Cooperación Trocaire de Irlanda, la cuál ha sido un soporte cardinal para con esta apuesta que pretende aportar a la reinención del ejercicio del gobierno desde las políticas de seguridad desde donde se integre la defensa y garantía en el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva indivisible. Así como la transformación de la cultura política, a través de seminarios locales, nacionales e internacionales sobre políticas públicas y gobiernos de ciudad, los cuales, luego de dos años, muestran sus frutos.

Agradezco a todas las personas que colaboraron con esta publicación, por su compromiso con los procesos populares, y de participación política que se vienen gestando en la ciudad de Medellín, enriquecidos con sus aportes e indagaciones.



(In) seguridad y construcción de ciudadanía democrática

Pablo Emilio Angarita Cañas*

“Es difícil imaginar ciudades seguras en las condiciones impuestas por la economía neoliberal. Es más fácil imaginarlas en las condiciones permitidas por una economía al servicio del desarrollo humano, donde el riesgo y la inseguridad disminuirán en la medida en que aumenta la seguridad de derechos de todos”. Alessandro Baratta.

1. EL DIAGNÓSTICO

1.1. ¿En qué consiste el problema de la inseguridad?

En países como USA e Inglaterra en los últimos tres años los delitos callejeros han disminuido, y mientras tanto en América Latina hay un incremento de estos, según el reporte de la Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención y Lucha contra el Delito, en el cual se señala que en los países de medianos y bajos ingresos la situación empeora, mientras que en los de altos ingresos hay una mejoría.

Las conductas sociales de gran daño social (consideradas como delitos) que más han crecido en América Latina son: atentados contra las personas (homicidios, masacres, desplazamientos) y contra la propiedad (robos y asaltos); el secuestro, ahora con la modalidad del “secuestro *express*”; la criminalidad transnacional organizada, el delito informático (nuevo). También los delitos sexuales, aunque algunos consideran que no hay incremento de estos, sino mayor visibilización por el aumento en las denuncias. Lo que sí es un hecho es la existencia de un crecimiento de los delitos sexuales con móviles de lucro (trata de personas y otros análogos).

Entre las conductas altamente nocivas son de resaltar: la corrupción del sector público, incluidos los organismos de seguridad y del sector privado; la impunidad y la criminalidad económica, los delitos de cuello blanco. Algunos se conocen sólo por el impacto en los medios de comunicación. Este tipo de delitos son comunes en los países del Norte (Estados Unidos con los famosos escándalos en las empresas Enron y WorldCom, así como en la guerra contra Irak), pero similar situación encontramos en los países del Sur.

* Magíster en Ciencia Política y abogado. Docente en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Director del Centro de Investigaciones Jurídicas. Coordinador del Grupo interdisciplinario de investigación sobre Conflictos y Violencias, INER - U. de A., reconocido por COLCIENCIAS. pabloe@elsitio.net.co

En Colombia, el contexto del conflicto armado interno, así como la relación con el consumo y comercio internacional de estupefacientes, han engendrado circuitos de cadenas delictivas, que si bien constituyen alternativa de sobrevivencia para unos cuantos (raspachines, traficantes al menudeo de gasolina, de estupefacientes, de autopartes robadas y demás vendedores de ilusiones), sus mayores utilidades van a parar a manos de los señores de la guerra, constituyendo el combustible que distorsiona los objetivos del conflicto y enrarece el clima de inseguridad y de violación de los derechos humanos que vivimos los colombianos. Uno de los negocios más lucrativos en el mundo de hoy, incluida Colombia, es todo lo relacionado con la seguridad: tecnología altamente sofisticada y costosa, video-cámaras, vigilancia satelital y otros aditamentos. Junto con centenares de miles de personas vinculadas a la actividad privada de la seguridad, constituye otra actividad que debe ser controlada, regulada, en un Estado social y democrático de derecho.

En el clima de inseguridad existe un importante componente subjetivo, que tiene que ver con la percepción de ésta, a lo cual contribuyen poderosamente los medios de comunicación que a su amañó pueden magnificar o minimizar tanto el problema como las soluciones, situación que hoy ocurre con los “éxitos” atribuidos a la política de seguridad democrática, de cuyas vulnerabilidades, los hechos tarde o temprano terminarán develando la realidad.

1.2. Lo que no se dice en los diagnósticos de seguridad.

Es bueno resaltar que en estas estadísticas no se registran datos acerca de otros problemas que en sentido jurídico-penal pueden no constituir delitos, pero que bajo una concepción más amplia de seguridad deberían incluirse, tales como: las familias que habitan en zonas de “alto riesgo” y viven en estado de zozobra y permanente intranquilidad (véase todas las “desgracias anunciadas” con motivo del desastre invernal), la contaminación del aire (especialmente en el centro de la ciudad), la de las quebradas y la del río Medellín, la adulteración de alimentos o medicamentos, las altas cifras de accidentalidad en las vías, los atracos dentro del transporte público, la inseguridad de los usuarios de los servicios públicos cuyos ingresos no les alcanza para pagar las elevadas tarifas¹, la incertidumbre frente a los riesgos de enfermarse y no tener servicios médicos ni hospitalarios, similar a la situación de los pensionados. O que decir de la suerte de los usuarios de los créditos de vivienda con intereses que se incrementan ilimitadamente, y eso para no mencionar la inseguridad que padecen los desempleados o subempleados cuyo presente es agobiante y su futuro desesperanzador. Y qué tal lo que representan para una sociedad los hechos de corrupción pública y privada, especialmente de aquellos encargados de la protección ciudadana, que abusan del poder incluso a través de acciones ilegales, además, cubiertos bajo el manto de una impunidad que les facilita desviar la atención de los verdaderos factores generadores de inseguridad e ilegalidad.

¹ Medellín tiene fama de ser la ciudad que cuenta con los mejores servicios públicos del país y sin embargo, por falta de recursos económicos más de 62.000 viviendas están sin servicio de energía, 52.000 del agua y poco más de cien mil líneas telefónicas están desconectadas (BEDOYA, 2004).

2. LAS RESPUESTAS DESDE EL ESTADO Y DESDE LA SOCIEDAD

Ante el crecimiento de los delitos y la inseguridad, existe una alta impunidad. La sociedad se desespera y exige medidas drásticas de parte de sus dirigentes. En respuesta a las demandas de justicia por parte de la población, los Estados proponen aumentar las penas y castigar a los jóvenes y niños rebajando la edad de punibilidad, es decir, atacando las consecuencias mas no las causas profundas del problema. Sin embargo, lo que muestran las estadísticas en América Latina es la tendencia a que, de la misma manera como se han ido incrementando las penas, se han aumentado los delitos. Como quien dice, por ahí tampoco es la solución.

En Colombia, el gobierno nacional tiene una ambigua política de control a los delitos, con características clasistas y manipuladoras. Se trata de un corazón generoso para favorecer a cierto tipo de delincuentes, especialmente a aquellos que delinquen al por mayor, mientras que la policía no alcanza para perseguir a quienes cometen delitos, que la mayoría de las veces están originados en los desequilibrios económico-sociales producidos por las dinámicas del actual modelo de desarrollo, de modo tal que para los débiles se endurecen las penas y se les promete la construcción de más cárceles, cuando no es que se les elimina mediante la “justicia” paraestatal, téticamente denominada “limpieza social”, al tiempo que frente a los que tienen mayor poder de destrucción se les ofrece impunidad a sus crímenes de lesa humanidad.

Sectores importantes de la sociedad, desestimulados ante la injusticia de la justicia estatal y prisioneros del efectismo (impactos de gran resonancia) y del eficientismo penal (capturas rápidas en gran escala o eliminación de “delincuentes”), haciendo eco a las ofertas vendidas en los medios de comunicación, claman por la venganza e incluso apelan a ella por sus propios medios, buscando soluciones inmedatistas. Los que tienen con que, compran la costosa seguridad privada; los otros se ven obligados a destinar parte de su exiguu salario para pagar las “vacunas” que le garantizarán dormir tranquilos en sus casas, y como están las cosas, no pocos ingresan como agentes de la cadena económica generada en torno a la prestación del servicio legal o ilegal de la seguridad.

Si bien la seguridad es considerada como un derecho humano, la expresión “seguridad ciudadana” ha adquirido hoy en día diversas connotaciones específicas que la hacen problemática, especialmente por la manipulación política y el abuso que de ella se hace por parte de los Estados. Es frecuente la tendencia a confundir los diferentes tipos de seguridad, como: pública, nacional, ciudadana, orden público y, ahora, el de “Seguridad Democrática” consignado en el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Uribe Vélez. Por ello, con el propósito de clarificar las relaciones y diferencias entre cada uno de estos conceptos y para sustentar la propuesta que en el acápite final expongo, a continuación hago una breve presentación de cada uno de estos conceptos.

3. DIFERENTES CONCEPCIONES DE SEGURIDAD Y LA "SEGURIDAD DEMOCRÁTICA" DEL GOBIERNO NACIONAL

3.1. Tipos de Seguridad.

- **Seguridad Pública:** estrechamente ligada a las funciones responsabilidades del Estado y sus diversos organismos, y se refiere indudablemente al ámbito de lo público que es por definición una función primordial -aunque no exclusiva- de los Estados.

La tradición política y jurídica en América Latina ha diferenciado dos aspectos de la seguridad: la interna y la externa. Como responsable de la primera aparece -en cada país- el Ministerio del Interior o de Gobierno, que tienen bajo su mando el componente de fuerza (la Policía o su equivalente); al frente de la segunda, está el Ministerio de Asuntos o de Relaciones Exteriores; y las Fuerzas Armadas, en sus distintas armas (tierra, aire y mar), por su parte, ejercen las labores de protección, vigilancia o de la llamada "seguridad exterior".

En sentido amplio, ambas corresponden a dos formas de la seguridad pública, aunque se trata de una clara división de funciones, en las cuales la Policía está constituida para la vigilancia de la seguridad pública interior, el "orden público interno", con el propósito de establecer contacto directo con los ciudadanos para contribuir al logro de relaciones armónicas de pacífica convivencia social, mientras que el Ejército, en su rol de protección de las fronteras, está para garantizar la soberanía nacional en las diversas expresiones de ésta.

Es frecuente encontrar que instancias estatales como la Policía, jurídicamente subordinadas al poder político, constituidas para contribuir a garantizar el orden y la seguridad ciudadana, incluyan como parte central de su filosofía y programas lo atinente a la seguridad pública.

En casi todas las constituciones políticas latinoamericanas se establece una diferencia entre la función de defensa de la soberanía nacional y lo correspondiente al "orden interno" o seguridad pública. El primero, está bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas, y el segundo, en cabeza de la Policía Nacional o su equivalente. Esa es la orientación que expresamente consagra, por ejemplo, Bolivia en el artículo 215; Colombia en el art. 218; Ecuador en el art. 183; Perú en el art. 166; y Chile en el art. 90, que los describe así:

"Las Fuerzas del orden y seguridad Pública están integradas sólo por carabineros e investigaciones,(sic) constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y seguridad pública interior" (Chile, 1998).

Resulta bastante problemática la idea de pretender subordinar la seguridad ciudadana a la seguridad pública, pues ello puede llevar a nefastas confusiones de orden práctico, como en efecto ha ocurrido en Latinoamérica, en donde el criterio prevalente ha sido

identificar seguridad con una específica idea de orden público, lo cual se hace más grave, cuando precisamente en la mayoría de nuestros países no ha existido un real orden público democrático, sino unas estructuras y dinámicas que privilegian el bienestar de una minoría poderosa en detrimento de una mayoría marginada de sus más elementales derechos, y quienes en su afán de mantener esa pretendida seguridad pública terminan por sacrificar los deberes de garantizar la libertad y el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.

- **Seguridad nacional:** incluso bajo la forma de una doctrina fue ampliamente difundida en la segunda postguerra, en el marco de la guerra fría, impulsada principalmente por los Estados Unidos, que llegó incluso a concretarse en acuerdos continentales entre los Estados latinoamericanos como el famoso tratado de Río de Janeiro TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca). Desde la segunda posguerra, la “seguridad nacional” ha estado íntimamente ligada a la política exterior norteamericana. En la década del sesenta, bajo la batuta de los Estados Unidos se fue consolidando la tristemente célebre “Doctrina de la Seguridad Nacional”, la cual partía de la existencia de un mundo bipolar, en el que los países americanos deberían cerrar sus fronteras frente a la amenaza que significaba el comunismo existente en los países orientales quienes en cualquier momento podrían invadir a nuestro continente. La Doctrina de la Seguridad Nacional conllevó al diseño de planes estratégicos en los distintos Estados latinoamericanos así como la preparación militar de los ejércitos del continente bajo la orientación de las políticas del Pentágono. (YERGUIN, 1990)

Esta doctrina tuvo importantes cambios siendo reformulada después de la derrota en Vietnam. Luego, en la década del noventa perdió su uso, principalmente por la confluencia simultánea de la caída del bloque soviético y la “globalización de la economía”².

La doctrina de la seguridad nacional partía del supuesto de la existencia de un enemigo externo, real o potencial, al cual había que destruir y cuya tarea correspondía a las Fuerzas Armadas, mientras que el combate a los enemigos del orden interno correspondía a las fuerzas policiales, las cuales actuaban conjuntamente bajo el propósito común de defender al Estado.

Bajo la visión política de esta doctrina, predominante durante varias décadas del siglo XX, se dio el acelerado proceso de militarización de las policías en Latinoamérica (BUSTOS, 1990, p.11 y 12); frente a las cuales se han dado importantes intentos -aún fallidos- por apartarse de ahí, como el de la Policía colombiana, la cual, por mandato constitucional es considerada “...cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación...” (Art. 218 Constitución Política). Sin embargo, pese a significativos esfuerzos, y tal vez en razón de las múltiples guerras que enfrenta el Estado colombiano, la Policía no ha podido desligarse completamente de ese enfoque y esas prácticas militaristas.

² Al respecto, fueron famosos los documentos del Pentágono: Santafé I y luego Santafé II, en los cuales se diseñó una estrategia de defensa de la “ideología americana” y se trazan pautas para enfrentar -a nombre de la defensa de la soberanía nacional- un supuesto enemigo externo e interno representado principalmente por las ideas marxistas y anticapitalistas.

A finales de la década del noventa, la Doctrina de la Seguridad Nacional fue sustituida, en lo internacional, por la seguridad multinacional y al interior de los países por la *seguridad ciudadana*, muy en boga en años recientes en Europa y cada vez más con mayor presencia en Latinoamérica. La seguridad ciudadana se ha convertido en una de las respuestas de los Estados al inusitado crecimiento de la delincuencia callejera, los atentados a la propiedad, a la vida y a la libertad de las personas y a la proliferación de diversas manifestaciones de protesta social, consideradas, por casi todas las autoridades, como atentatorias del “orden público”.

- **Orden público:** al igual que los anteriores, aunque se encuentra consagrado normativamente en nuestras constituciones, no por ello ha sido ajeno a manipulaciones políticas y a intereses particulares, según los sectores detentadores del poder estatal, dado que en el marco de un Estado Democrático de Derecho, la categoría “orden público” necesariamente adquiere una connotación muy diferente a la que se le puede dar en un contexto de dictadura o bajo un régimen autoritario.

Una significación ponderativa de *orden público* considera que éste tiene por destinatarios a todos los habitantes del país, incluidos sus gobernantes. Se trata de un orden delimitado por un claro e igualitario sistema normativo constitucional donde se establece la división de poderes, los mecanismos de control de la función pública, la tipificación de delitos, así como los procedimientos jurídicos para su investigación y sanción, las garantías sustanciales y procesales, o sea que, un auténtico orden público democrático tiene como una de sus cualidades inherentes la seguridad jurídica, en el cual se establece igualdad formal para todos en la administración del Estado, pero sobre todo, que promueve una igualdad real de oportunidades en las relaciones económicas y sociales, “igualdad frente a la vida” de todas las personas que conforman la nación. Una sociedad regida por un orden público democrático es aquella en que las personas son un fin en sí mismo y no un medio, y el Estado no es un fin para la sociedad, sino un medio con el cual cuenta ésta para desarrollar políticas eficaces que garanticen el pleno ejercicio de la libertad y los derechos fundamentales de todas las personas³.

- **Seguridad ciudadana:** es un concepto que ha sido empleado de múltiples maneras, según las conveniencias. Sin embargo, en el estudio sobre políticas de seguridad ciudadana, coordinado por Pedro Medellín, se plantea que la Seguridad Ciudadana es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho definido por las Constituciones de cada país, y dice que, la Seguridad Ciudadana debe definirse como “una condición que debe garantizar el Estado, para que sus asociados puedan ejercer sus deberes y derechos en completa libertad”. (2000, p.11)

Pese a la contundencia de la anterior definición, y en la medida en que la acepción del término, tan de moda en muchos países, ha sido tergiversado por algunos gobernantes,

³ Es la filosofía social y democrática que inspira la Constitución Política de Colombia de 1991, reflejada a lo largo de los artículos del Título Primero “De los principios fundamentales”.

confundiéndola con la seguridad del Estado, generando tal desprestigio que hay quienes prefieren hablar de *seguridad de los habitantes*, como lo hace la “Declaración final del Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes”, en la cual se aclara: “hemos considerado apropiado utilizar el término “seguridad de los habitantes” y no “seguridad ciudadana”, por cuanto la palabra “habitantes” no sólo cubre a los ciudadanos sino a todas las personas sin excepción, verbigracia menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes indocumentados, extranjeros en general... El punto 3 de la Declaración final, concluye:

... un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes debe comprender no sólo la tranquilidad de no ser víctimas de hechos delictivos, sino también la de vivir en un estado constitucional de derecho, y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y todos los ámbitos del bienestar social. Este concepto no es otro que el de desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio⁴.

En dirección similar a la anterior se orienta la denominada **Seguridad Humana**, asumida por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, que en su Informe de Desarrollo Humano de 1994, la definía como la suma de siete diferentes dimensiones: económica, alimenticia, de salud, de medio ambiente, personal, comunitaria y política.

Para el jesuita Felipe Mac Gregor (1997, p. 222), la *seguridad humana* se ubica en una cadena de relaciones de varias clases de seguridad, en la cual, en primer lugar se encuentra la *seguridad cultural*, en la medida en que de ésta depende conocer las raíces del ser humano y su relación con los demás. De la cultural depende, incluso la otra tan decisiva, la *seguridad económica*. Ambas le dan a los seres humanos su capacidad para relacionarse con los demás, especialmente en el mundo de la producción, que consiste no solo en producir y acumular bienes, sino también en la adecuada distribución de los mismos.

Como parte de la seguridad humana está la *seguridad jurídica*, la cual está ligada y desprendida -según Mac Gregor (1997, p. 222)- de la *seguridad social*, entendida esta última como aquella que emana del Contrato Social. Pero a su vez, no puede haber seguridad jurídica y social sino existe la *seguridad política* que es la que orienta y rige a todas las demás, pues es con base en ésta como se expresa el elemento central del ser social o del ser político, es decir, la participación, que es la que define los asuntos del interés común o público.

El concepto “seguridad humana” permite relacionar, de una manera más precisa, las distintas nociones de seguridad, con la idea de los Derechos Humanos. Es el mismo sentido de lo que otros prefieren llamar seguridad integral, o también, debería corresponder a los mismos contenidos de la “Seguridad Democrática”, expresión

⁴ “La esencia del desarrollo humano sostenible es que todas y todos deben tener igual acceso a las oportunidades del desarrollo, ahora y en el futuro”. (PNUD Proy. COS/94/003-DHS, p.4).

empleada en el Plan de Desarrollo 2002-2006, aunque en la formulación del Plan y en la aplicación práctica adquiere una connotación bastante diferente como precisaremos a continuación.

Durante los dos años transcurridos del gobierno de Uribe Vélez se ha mostrado que su política de seguridad, está ausente del carácter democrático que pregona y que su concepción está basada en un fuerte acento en la defensa personal (de algunos sectores sociales), siendo muy militarista -en tanto fortalece la fuerza pública, pero no en un sentido democrático- pues, medidas como el “lunes de recompensa”, la vinculación de civiles no combatientes al conflicto armado (red de informantes) y los poderes judiciales otorgados a la fuerza pública en su “estatuto antiterrorista”, son factores que finalmente terminarán desgastándola y distanciándola del pueblo.

3.2 La “Seguridad Democrática” de la administración Uribe Vélez.

Plasma una concepción política de carácter autoritario con claras expresiones antidemocráticas. El mismo Consejo Nacional de Planeación-CNP, critica este enfoque del Plan Nacional de Desarrollo, calificándolo de militar, ya que “no logra trascender los conceptos tradicionales y limitados que de ella existen [...]. Para el Consejo, la seguridad no es solamente el estado en el cual el sujeto, individual o colectivo, no se siente vulnerable” (p.26). En contraposición a la concepción que orienta el plan, el CNP defiende la idea de una seguridad que:

... no guarda como meta prioritaria y única la disuasión de quienes amenazan a la sociedad entera o a sus individuos con el uso de la violencia. La seguridad implica, ante todo, la constitución de un colectivo político, de un Estado legítimo que garantice la dignidad de la vida como valor intrínseco de todo ser humano. [...] exige la existencia de un orden social en donde el derecho a la vida se transforma en un derecho exigible y en donde la dignidad y la libertad se ligan de manera indisoluble al derecho mismo de vivir (p.26).

Esta concepción de seguridad expuesta por el CNP es de carácter integral y contiene elementos muy similares a los de la denominada **seguridad humana**, asumida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe de Desarrollo Humano de 1994.

El CNP afirma que “la Seguridad Integral debe propiciar, en sí misma la articulación de la fuerza –de lo militar, si se quiere con la expresión de lo político, el orden jurídico y de la paz [...] en las bases del Plan se corre el riesgo de caer en errores de apreciación y planeación[...] parece confundir en forma reiterada y casi universal aspectos de táctica militar con elementos de la estrategia política [...] Algunos esquemas para el fortalecimiento y apoyo de la Fuerza Pública militarizan a la sociedad en lugar de buscar la legitimidad del Estado para buscar la eficacia de su acción”. (p.26)

Diversos autores han abordado el problema de la inseguridad en cuanto a sus causas y su tratamiento,⁵ y en ese sentido, las medidas para superar la inseguridad son clasificadas entre los expertos en dos tipos: las de **carácter socio-preventivo** y las de **orden situacional**. Las primeras, tienden a modificar las condiciones sociales, económicas, jurídicas e incluso políticas, existentes en la base generadora de la delincuencia y la inseguridad, o sea, los factores de orden estructural como el desempleo, bajos ingresos, educación, salud, seguridad social, leyes restrictivas, etc. Las segundas, son medidas de **carácter situacional**; corresponden a aspectos ligados a las condiciones locativas del sector, tales como: alumbrado, vigilancia, vulnerabilidad de las viviendas, comunicación entre vecinos, medios de comunicación, estado de las vías, etc., frente a las cuales es más factible diseñar medidas de solución puntuales u otras estrategias democráticas que, como tales, no utilizan armas y sobre todo respetan los Derechos Humanos.

Cuando las políticas formuladas hacen caso omiso de las causas que originan la inseguridad, fácilmente caen en lo exclusivamente represivo o se limitan a sofocar o aplazar los problemas sin aplicar una solución de fondo a los mismos, como ha ocurrido con la "Seguridad Democrática". El peligro de tal situación es que, como lo advierte Bartra (1990), "el culto a la seguridad termina propiciando la expansión de la inseguridad".

3.3. Dos modelos de políticas de seguridad.

Según el profesor Alessandro Baratta (2004, p. 203-204), existe una diferencia fundamental entre lo que podríamos denominar el derecho a la seguridad y el modelo que toma la seguridad en el cumplimiento de los derechos. En el primer caso, se trata de un modelo que parte de la exclusión, como ocurre en la mayoría de las concepciones que inspiran los planes de seguridad realizados bajo el contexto e las políticas neoliberales, mientras que en el segundo modelo, se propugna por la inclusión social, en tanto se toma como centro el desarrollo económico y humano.

La diferencia entre estos dos modelos podemos apreciarla nítidamente en la tabla comparativa que de manera muy esquemática se presenta a continuación, la cual, con algunas modificaciones que le he hecho, es tomado, del texto del profesor Baratta (2004).

Esta díada puede ser complementada y desarrollada aplicándose a los diferentes aspectos de la vida socio-económica y política de una comunidad, de una población o del país entero, y sobre todo, si se examina la realidad desde una perspectiva integral de los Derechos Humanos, es decir, tomando no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales.

⁵ Véanse, por ejemplo, los textos citados en la bibliografía: Baratta, 1996, 2004; Rico, 1999, Angarita 2002.

Tabla comparativa de Modelos

Derecho a la seguridad	La seguridad de los derechos
1. Exclusión social.	1. Inclusión social
2. Seguridad para los fuertes contra el riesgo, proveniente de los débiles y de los excluidos.	2. Seguridad de todos los derechos de todas las personas.
3. Política tecnocrática , dirigida a la conservación del <i>status quo</i> social.	3. Política democrática , dirigida al <i>empoderamiento</i> de los débiles y de los excluidos
4. Política centralista, autoritaria.	4. Política local, participativa.
5. Reducción de la demanda de seguridad a la demanda de pena y de seguridad contra la criminalidad.	5. Reconstrucción de la demanda de pena en la opinión pública y reconstrucción de la demanda de seguridad de todos los derechos.
6. Toda la política de seguridad es política criminal.	6. La política criminal es un elemento subsidiario en el interior de una política integral de seguridad de los derechos.
7. Política privada de seguridad. La seguridad es un negocio. Los ciudadanos se convierten en policías (vecinos vigilando).	7. Política pública de seguridad. La seguridad es un servicio público. Los policías se convierten en ciudadanos (política comunitaria).
8. Aceptación de la desigualdad y limitación del disfrute de los espacios públicos de parte de la víctima potencial.	8. Afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todas las personas.
9. Seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales (eficientismo penal, "derecho a la seguridad").	9. Seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales ("derecho penal mínimo", "seguridad de los derechos").

4. CONCLUSIONES: PROPUESTA DE CONFIGURAR UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA GENTE

El contexto internacional, especialmente después del 11 de septiembre de 2001, así como la situación colombiana han puesto en el primer plano del debate el problema de la inseguridad. De parte del Gobierno Nacional se ha aplicado una visión restringida de la seguridad y muchos sectores de la sociedad la aplauden como la deseable, aunque ya empiezan a verse sus debilidades, tanto por su carácter represivo, alejado de los urgentes cambios en las condiciones sociales propiciadoras de factores de inseguridad, como también por las múltiples injusticias cometidas en su implementación. En ciudades como Bogotá y Medellín las administraciones municipales hacen esfuerzos por diseñar políticas que remuevan las causas sociales que propician la inseguridad.

El ser ciudadano, más que una denominación teórica o un derecho consagrado en las normas, es ante todo una condición social y política que existe en la medida en que se ejerce en la práctica, por ello, una forma de construcción de ciudadanía es presentando propuestas y debatiéndolas en el escenario de lo público. Consecuente con ello, todos estamos obligados a pasar de la crítica a la formulación de propuestas frente a los problemas candentes de nuestra ciudad. ¿Qué proponer para remedir la inseguridad o para garantizarle seguridad a todas las personas, especialmente a las más vulnerables? He ahí el reto.

Invito a ubicarnos en la visión de la seguridad integral o humana, es decir, aquella que implementa propuestas estratégicas de carácter socio-preventivo, que propugna por

modificar las condiciones estructurales del conjunto de la sociedad en el mediano y largo plazo, y que también, aplica medidas específicas de prevención. Se trata de una política de seguridad que combina programas preventivos con medidas puntuales de protección, vigilancia, comunicación y solidaridad entre vecinos, que conducen al fortalecimiento de las organizaciones sociales comunitarias y de apoyo diligentemente a las víctimas. Se trata de un enfoque cuya dirección está trazada por la **búsqueda de una seguridad de los derechos** y por tanto, tiene como punto de partida y orientación, el lograr la vigencia de los Derechos Humanos, particularmente las libertades democráticas.

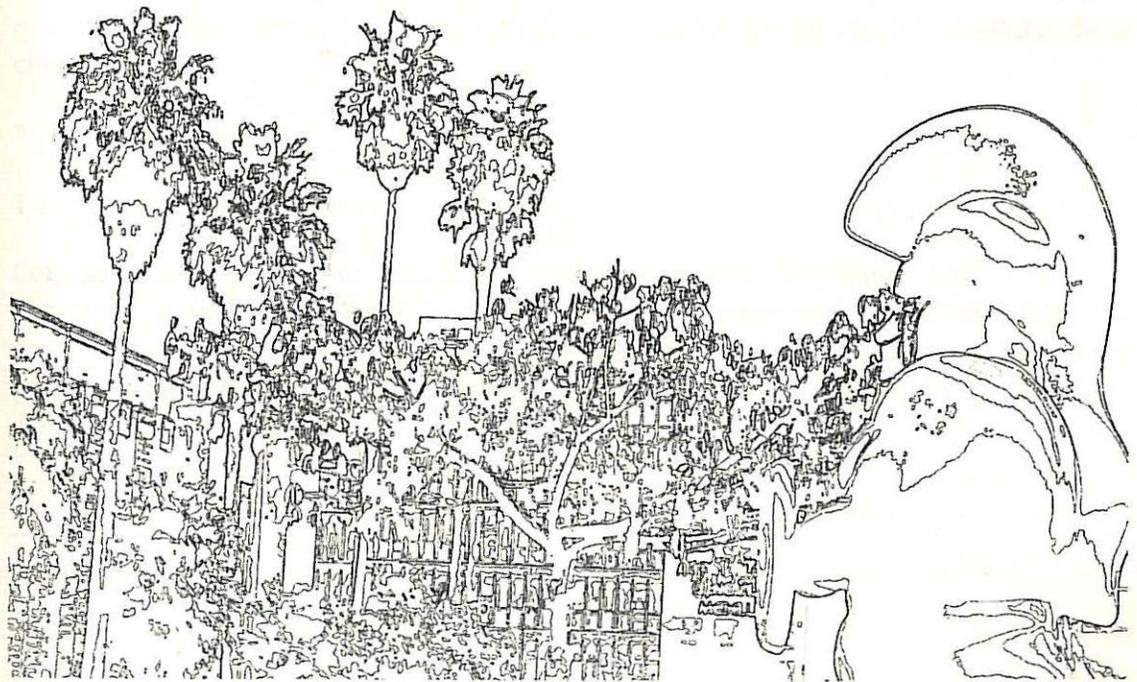
En ese sentido la política de seguridad humana que proponemos para Colombia y que debemos empezar a aplicar en Medellín, desde ya, implica:

- ✓ Una participación democrática de los habitantes en el diseño y formulación de la misma, siendo cuidadosos de no involucrar civiles en su ejecución.
- ✓ Una profesionalización de los cuerpos policiales o similares, evitando su militarización, combatiendo la corrupción, permitiendo el control ciudadano de sus filas.
- ✓ Delimitación clara de la diferencia de funciones entre Fuerzas Armadas (militar) y Policía (de carácter civil), acentuando en ambos la educación en Derechos Humanos, con una radical separación de las actividades ilícitas, especialmente de los nexos con el paramilitarismo.
- ✓ Compromiso real del Estado y el gobierno en campañas educativas de respeto a los Derechos Humanos, tanto por parte de las fuerzas estatales, de las agencias privadas de seguridad, como del conjunto de la sociedad.
- ✓ Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en la solidaridad y vigilancia frente a la inseguridad originada en “delitos comunes”, y no mezclarse en labores propias del conflicto armado interno que conlleven a incrementar la polarización y el incremento del riesgo para los propios habitantes.
- ✓ Frente al conflicto armado interno se debe seguir impulsando la propuesta de promover una salida política negociada.

Finalmente, se trata de que en cada barrio, corregimiento, comunidad o sector se proponga, analice y se vaya definiendo un quehacer conjunto con las autoridades municipales. Pero eso sí, toda idea o mecanismo de seguridad que se impulse hoy, debe necesariamente pasar por el riguroso filtro del respeto a los derechos de la gente, porque dar seguridad y proteger los Derechos Humanos en ningún momento debe ser considerado como algo incompatible, sino al contrario, muy complementario. Pues, la mayor garantía de seguridad humana es el compromiso en un trabajo sincero que pretenda el respeto de todos y todas, es decir, la aplicación de los derechos civiles y políticos, así como también los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA Sergio y BAGLEY, Bruce Michael. (Compiladores). EN BUSCA DE LA SEGURIDAD PERDIDA. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México : Siglo XXI editores, 1a. Edición, 1990, 416 p.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Proyecto Plan de Desarrollo de Medellín. Medellín Compromiso de toda la ciudadanía, 2004-2007. Medellín, febrero 29 de 2004.
- ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. Derechos Humanos, Seguridad ciudadana y fortalecimiento de la Sociedad civil. Sistematización de experiencias del proyecto: "Derechos Humanos, Seguridad Ciudadana y Sociedad Civil", ejecutado en siete países de Centro América. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, San José de Costa Rica, Junio de 2002, 452 p.
- BARATTA, Alessandro. Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos. Foro de Política criminal. Santafé de Bogotá, Agosto 20-22 de 1996, 65p.
- _____. Criminología y sistema penal. Buenos Aires, Editorial IB de F, 2004.
- BARTRA, Roger. "Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México". En: AGUAYO QUEZADA Sergio y BAGLEY, Bruce Michael. (Compiladores). EN BUSCA DE LA SEGURIDAD PERDIDA. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México : Siglo XXI editores, 1a. Edición, 1990, p. 146-171.
- BEDOYA BEDOYA, María Rocío. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos domiciliarios mesa mujer y economía, (ponencia inédita). Bogotá, octubre 22 y 23 de 2004.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan. La seguridad ciudadana en Latinoamérica. En : Revista del Colegio de abogados penalistas del Valle. No. 21-22, Cali, 1990, p. 11- 24.
- CAMACHO GUIZADO, Alvaro. Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado? En: Análisis Político No 21,. Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, Enero-Abril de 1994, p. 70-81.
- CARRANZA, Elías (Coordinador) et al. Delito y Seguridad de los Habitantes. ILANUD, UNIÓN EUROPEA, SIGLO XXI Editores. México D.F., Primera edición 1997, 325p.
- CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, José Luis. "Sobre los Conceptos de Orden Público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública". En: Policía y Sociedad. Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, Santander, España, 1989.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006. Bogotá D.C.: Editora Guadalupe Ltda., febrero de 2003, 125p.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los siguientes países: Argentina, 1994; Bolivia 1996, Chile 1998, Colombia 1991, Ecuador, 1999. Paraguay, 1992; Perú 1998..
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. Ciudades seguras. Percepción ciudadana de la inseguridad. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. México D.F., Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica. Primera edición, 2002. (tomo V) , 248p.
- MAC GREGOR, Felipe E. "Derecho a la paz y seguridad". En: SANIN, Javier et alt. (Compiladores). MEMORIAS. Primera Conferencia Iberoamericana de Paz y tratamiento de Conflictos. Santafé de Bogotá, Colombia, Ciaptc-1, 1997, p. 222.
- MEDELLÍN, Pedro et Alt. Guía para la estructuración de políticas públicas de seguridad ciudadana. Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, Federación Colombiana de Municipios, Fundación José Ortega y Gasset de España. Bogotá, Diciembre de 2000, 68p.
- RICO, José María, Coordinador Regional. La Seguridad Ciudadana en Centroamérica : aspectos teóricos y metodológicos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, Primera Edición, 1999, 93p.
- Washington Office on Latin America. Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos, WOLA. (varios autores). Temas y debates en la Reforma a la seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. Siete fascículos. Washington, DC, Ciudad de Guatemala y Sana Salvador, Marzo de 1999.
- YERGIN, Daniel. Shattered peace: The origins of the cold war and the National Security State, 1990.



Democratización de la seguridad

Ana Daza

En el año 2002, un grupo independiente¹ adelantó una investigación cuyo objetivo fue profundizar en algunos de los enunciados sugeridos en el estudio de Base sobre Violencia de Medellín (Años 2000 - 2001; Secretaría de Gobierno de Medellín – Instituto SER).

Los referidos estudios señalan concentraciones geográficas de los delitos y las contravenciones que se denuncian en la ciudad, a lo largo de cinco años, propios del periodo de análisis.

En la investigación independiente mencionada, se revisaron los datos necesarios para poder afirmar que las concentraciones responden a la existencia de ghettos en la ciudad, y que la tendencia es al crecimiento de delitos y contravenciones en ellos (tendencia que no alteran las capturas).

A continuación se sugieren, con base en datos cualitativos, mecanismos que contribuyen al aprendizaje de la violencia dentro de dichos ghettos, no sin antes aclarar que el fin de la violencia dentro de ellos no depende exclusivamente de la voluntad de quienes los habitan, siendo de mayor relevancia diseñar acciones que intervengan en los patrones de exclusión que generan los ghettos mismos y que necesariamente involucran a la totalidad de la ciudadanía.

1. PATRONES

1.1. Patrones temporales.

Con base en los datos analizados,² encontramos que en el período 1996 a 2000, se denunciaron un total de 284.500 delitos y contravenciones en la Medellín urbana,³ lo cual, tomando como fuente la población de la ciudad en 1.998, permite afirmar que en esos cinco años, posiblemente fue víctima una persona de cada 10. Con toda probabilidad alguien que conocemos.

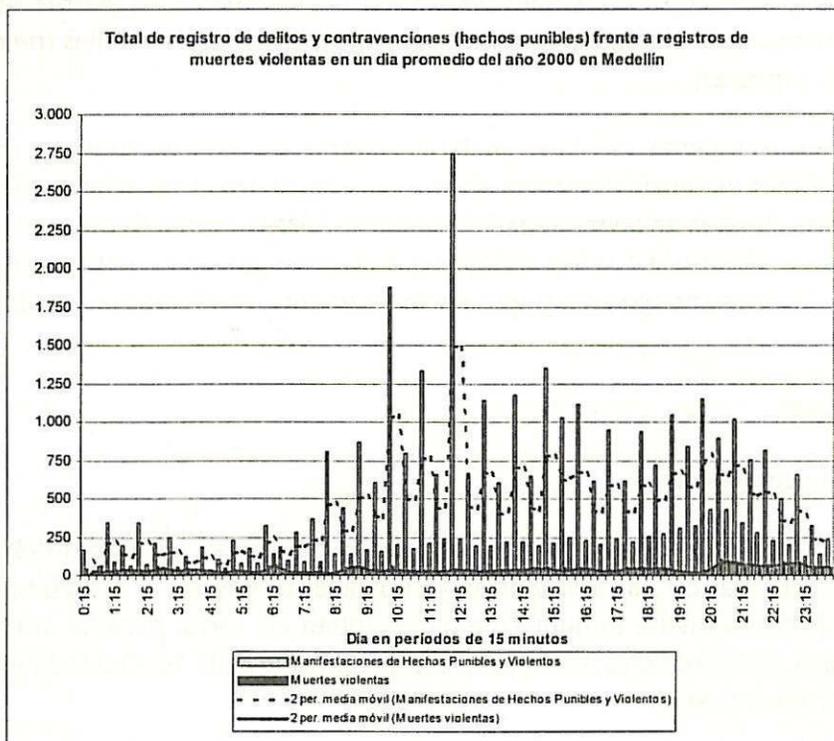
¹ Conformado por Deisy Puerta, Fabián Delgado, Henry Martín, Francisco Hurtado y, en calidad de directora, Ana Daza

² De la fuentes confirmadas por 10 Comisarias de Familia, 34 Inspecciones de Policía, 6 Inspecciones de Permanencia, DECYPOL y los registros de la Policía Metropolitana de Medellín sobre el hurto de automotores.

³ Esto es, 16 Comunas, sin corregimientos.

Tomando en cuenta exclusivamente los delitos y contravenciones que se denunciaron con promedios superiores a una ocurrencia de más de una vez al día (cubren 41 tipos de delitos y contravenciones y representan el 75,94% del total de hechos registrados); tenemos que en un día promedio de los años 1996 a 2000, en Medellín:

- cada hora se denunció un hurto de automotor y un hurto calificado;
- cada dos horas un hurto simple de cuantía inferior a 10 salarios mínimos mensuales y un acto ultrajante;
- cada tres horas un homicidio;
- cada siete horas un acto de violencia intrafamiliar;
- cada ocho horas unas lesiones personales dolosas;
- cada doce horas una obra sin licencia y una conducta criminal calificada por los funcionarios como atípica;
- y, al final del día (cada 24 horas), se denunció un conflicto originado en filtración de humedades entre muros vecinos, un hurto de cuantía superior a 10 salarios mínimos mensuales, un aborto sin consentimiento, un hurto agravado de cuantía inferior a 10 salarios mínimos mensuales, un caso de denuncia de persona que mantiene amenazado al barrio o sector donde vive y más de un caso de abandono seguido de lesión o muerte.



Muertes Violentas / Homicidios N = 3.635 de 52.254

Manifestaciones de Hechos Punibles y violentos N = 52.254 de 67.597

El homicidio, conducta cuyo control ha guiado las políticas públicas en la ciudad, sumado en todos sus tipos jurídicos, no representa sino el 5,61% del total de delitos y contravenciones denunciadas por los ciudadanos (15.961 eventos de un total de 284.500

eventos punibles). Las muertes violentas en general presentan concentraciones horarias en el día, distintas a las de la totalidad de delitos y contravenciones, como se puede ver en la anterior gráfica.

Igualmente son visibles, siguiendo las medias móviles, las concentraciones tanto de la totalidad de eventos como de las muertes violentas, indica que la mayor parte de los hechos ocurren cuando las personas se encuentran en contacto. No en las horas nocturnas, temidas y ampliamente controladas con distintos tipos de toques de queda.

1.2. Patrones geográficos.

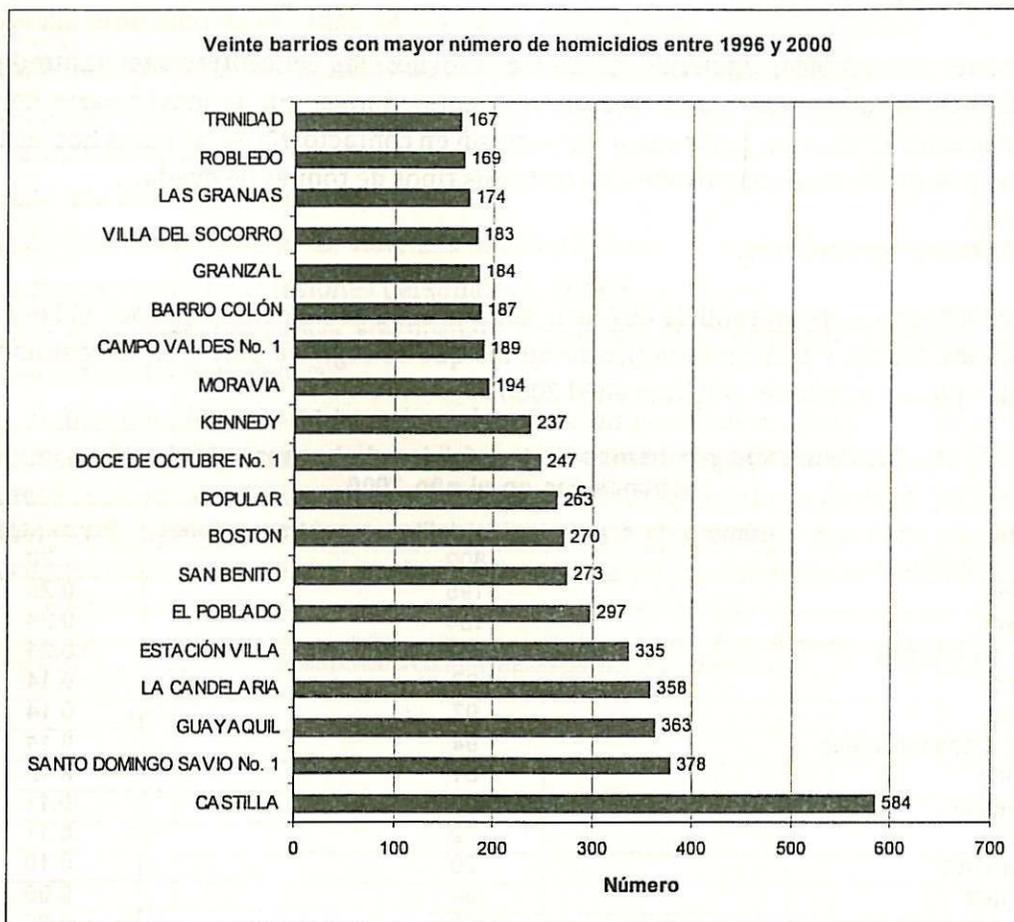
Treinta (30) barrios de un total de 267 de la zona urbana de Medellín, agrupan el 50% del total de los delitos y contravenciones sobre los que se registra barrio en las denuncias recibidas por las entidades públicas en el 2000.

Concentración por barrios de la totalidad de hechos punibles denunciados en el año 2000

Barrio	Número de denuncias de delitos o contravenciones	Porcentaje
La Candelaria	809	1.20
Castilla	195	0.29
Robledo	164	0.24
Doce de Octubre	145	0.21
Popular	97	0.14
Moravia	97	0.14
Santo Domingo Sabio	94	0.14
Trinidad	81	0.12
Guayaquil	75	0.11
Caribe	72	0.11
Santa Cruz	70	0.10
Aranjuez	64	0.09
Kennedy	62	0.09
Pedregal	56	0.08
Santander	55	0.08
Manrique Oriental	53	0.08
Tricentenario	53	0.08
Campo Valdés	48	0.07
H. San Vicente de Paúl	48	0.07
La Esperanza 2	45	0.07
Las Granjas	45	0.07
La Esperanza	45	0.07
Prado	44	0.07
San Benito	44	0.07
Andalucía	42	0.06
Veinte de Julio	42	0.06
Enciso	41	0.06
Estación Villa	40	0.06
Villa del Socorro	39	0.06
Doce de Octubre 2	39	0.06

Total de registros válidos: 5.524
 Registros sin información: 62.073
 Total de registros: 67.597

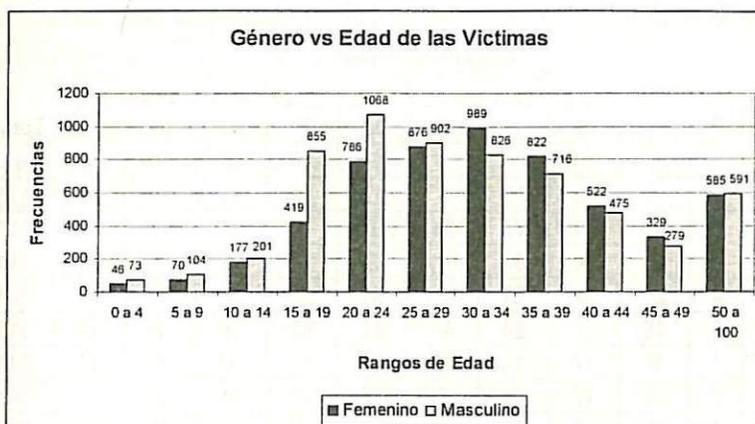
Tales concentraciones generan patrones de victimización, como se infiere de los casos de homicidio, donde también son víctimas los familiares, amigos y vecinos de los muertos.



1.3. Patrones en víctimas u ofendidos y en victimarios u ofensores

El perfil de las víctimas, atendiendo exclusivamente las variables específicas de sus características (género, edad, estado civil, profesión y características en accidente de tránsito), aún con las condiciones de la información disponible, señala que los afectados son especialmente hombres (27.8% más que las mujeres).

Sin embargo, a partir del grupo etáreo comprendido entre los 30 y 34 años, y hasta los 50 años, son más las mujeres víctimas, que los hombres:



N = 11.711 de 67.597

Al examinar la profesión, oficio u ocupación de las víctimas respecto al total del conjunto de delitos y contravenciones, es visible que las víctimas, en general, poseen bajos niveles de profesionalización, ligados a bajos niveles de ingreso, lo cual hace dudar de la búsqueda de maximización económica tras los eventos como las muertes violentas.

El 50% de las víctimas se distribuye en 52 barrios, de los cuales 25 se encuentran también dentro de la lista de 30 barrios que concentran el 50% de la ocurrencia de Manifestaciones de hechos punibles y violentos.

A partir de 6.500 registros que poseen información sobre el ofensor o victimario, podemos afirmar que es levemente superior el número de mujeres victimarios con respecto al de hombres, más que por un aumento de la criminalidad femenina, ello responde a que en la mayor parte de los casos el victimario no es reconocido y que, en los hechos punibles y violentos que tienden a registrarse como ocurridos en el hogar, el victimario femenino tiene una participación del 65%.

Registro de género de los victimarios del total de Hechos Punibles, año 2000

Género del victimario	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Femenino	3.330	6.4	50.2
Masculino	3.303	6.3	49.8
Total de registros válidos	6.633	12.7	100.0
Registros sin información	45.621	87.3	
<i>Total de registros</i>	<i>52.254</i>	<i>100.0</i>	

La preponderancia de victimarios femeninos ocurre en los rangos de edad comprendidos entre los 5 y los 39 años, momento tras el cual la relación se invierte y pasan a ser los hombres los principales victimarios.

En los rangos de edad comprendidos entre los 15 y los 39 años se concentra el 70.9% del total de los casos en los cuales se registra información sobre el victimario, rangos idénticos a los de victimización. Esto implica que, incluso con el precario estado de los registros, existe la probabilidad de que los victimarios ataquen a personas de edades similares a las de ellos, como se indica en la siguiente tabla.

Relación de edades en la definición de roles de víctima y victimario, año 2000

	Edad de la víctima											Total	
	0 a 4	5 a 9	10 a 14	15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	45 a 49	50 y más		
Femenino	10 a 14			1	2		1	17	15	7	4	7	54
	15 a 19	1		3	12	20	4	12	26	11	19	18	126
	20 a 24	4	4	4	51	77	24	8	1	11	9	19	212
	25 a 29	2	4	2	20	86	100	48	17	4	8	20	311
	30 a 34	3	4	21	6	51	124	95	35	9	6	30	384
	35 a 39	2	3	18	27	24	40	82	83	16	7	13	315
	40 a 44		1	9	17	13	22	51	61	52	5	17	248
	45 a 49		2	3	12	11	18	17	23	34	19	4	143
	50 y más		1	7	13	21	13	23	30	29	19	53	209
	Total Femenino	12	19	68	160	303	346	353	291	173	96	181	2002
Masculino	10 a 14			2		2	1	3	4	4	2	6	24
	15 a 19	2		2	20	45	19	10	14	10	9	8	139
	20 a 24	9	6	2	7	87	85	43	19	7	3	7	275
	25 a 29	2	7	13	2	20	97	98	50	18	11	12	330
	30 a 34	2	11	18	8	12	32	116	82	46	11	11	349
	35 a 39		2	10	8	4	12	26	84	51	21	23	241
	40 a 44		3	2	11	3	8	4	20	37	24	24	136
	45 a 49	1	1	4	4	5	3	2	4	4	15	25	68
	50 y más		2	12	18	7	14	11	12	9	7	40	132
	Total Masculino	16	32	65	78	185	271	313	289	186	103	156	1694
Total	28	51	133	238	488	617	666	580	359	199	337	3696	

En la tabla anterior, vemos que los victimarios menores de 19 años buscan víctimas mayores que ellos; mientras que los victimarios entre 20 y 24 años buscan víctimas de su misma edad o que cercanas a ellos, en los rangos 15 a 19 y 25 a 29.

De esta manera, los jóvenes constituyen un riesgo para los jóvenes, para sus pares en escenarios cotidianos del orden barrial, y otro tanto ocurre con los adultos.

Ello se consolidó como tendencia pese a que la actuación de la policía en el 2000, se concentró en el control de hurtos, delitos relacionados con estupefacientes y con el porte ilegal de armas. Las capturas por estos hechos representan el 59.1 % de las actuaciones; el control de Homicidios sólo el 5.6%.

En 2000 la Policía capturó un número de personas equivalentes al 1.2% de la población de la ciudad, 83.4% de ellos en flagrancia, en su mayor parte hombres con edades entre los 15 y los 24 años y pertenecientes a los barrios donde se concentran los eventos, pese a lo cual estos continuaron presentándose.

1.4. Tendencias.

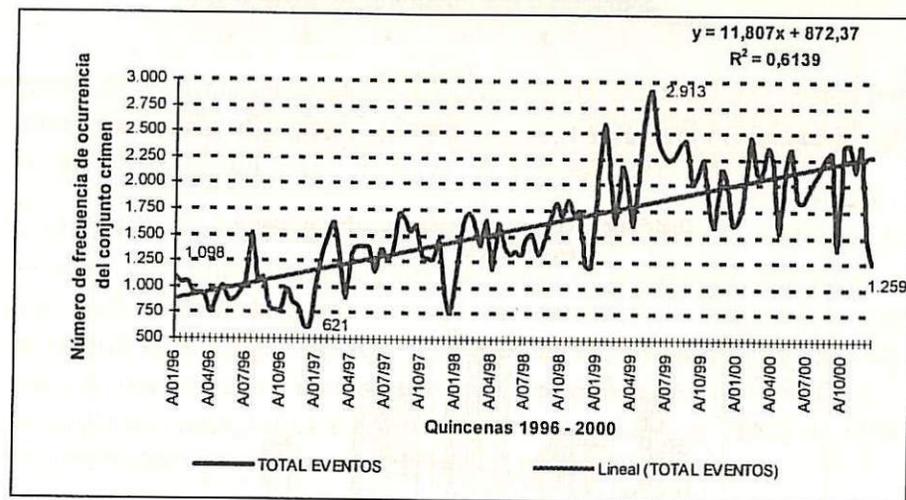
Al dividir en dos grupos de 60 quincenas cada uno al periodo analizado (enero de 1996 a junio de 1998 y julio de 1998 a diciembre de 2000, respectivamente), e introducir la categoría

barrio, se confirmó la tendencia del conjunto a ocurrir de manera localizada en 37 barrios de los 272 que conforman las 16 Comunas analizadas.

En tales barrios se concentró el 38,61% del total del conjunto crimen: 62.482 eventos de un total de 162.757 registros válidos. En promedio, en dichos barrios se registraron 523,68 eventos criminales quincenalmente, es decir 34,91 diarios, o 1,45 por hora.

Al examinar exclusivamente el monto de delitos y contravenciones tomando las quincenas como puntos para el trazado de tendencias tenemos un crecimiento progresivo:

Tendencias del conjunto de delitos y contravenciones a partir de los registros quinquenales en Medellín (1996 a 2000)



N: 284.500; N válido: 190.400 (66,92%); Missing: 94.100

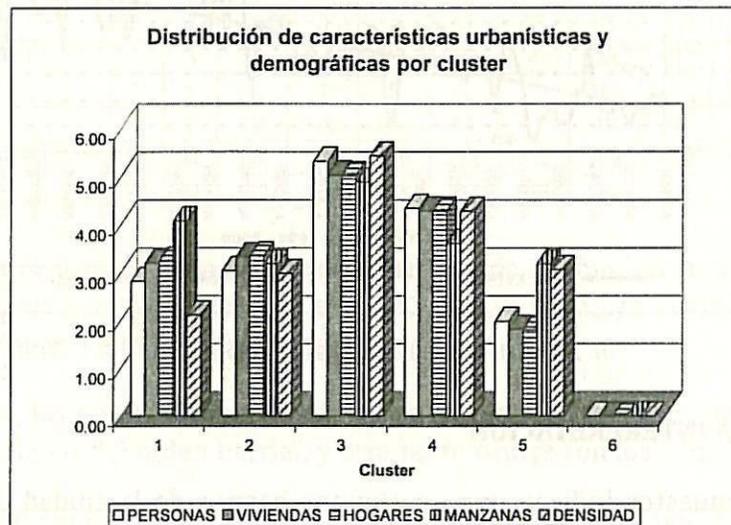
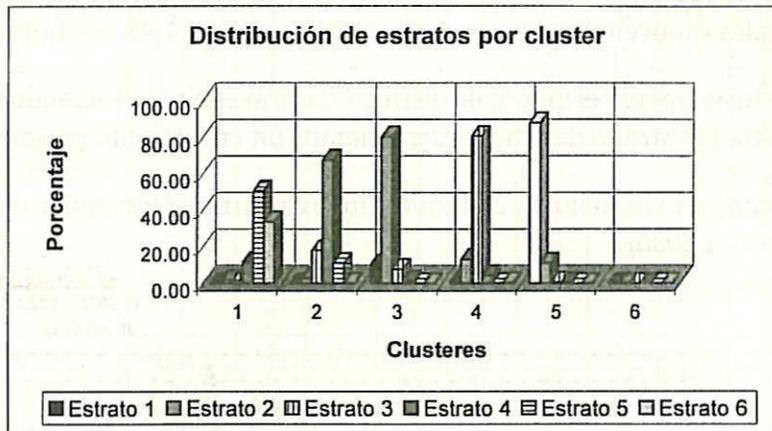
2. HACIA UNA INTERPRETACIÓN

Los patrones expuestos indican que en algunos barrios de la ciudad de Medellín se concentran el mayor número de delitos y contravenciones, hechos que involucran a pares (en edad y género), que no han podido cesar con las continuas detenciones, sino que presentan tendencia a crecer.

A partir de 11 variables iniciales, que se presentan en todos los barrios de la ciudad, se procedió a limitar las variables llegando, por prueba y error, a definir como las más relevantes a cinco:

- Personas: representa el número de personas existentes para el año de 1998 en el barrio X de la ciudad de Medellín.
- Viviendas: representa el número de viviendas existentes para el año de 1998 en el barrio X de la ciudad de Medellín.
- Hogares: representa el número de hogares existentes para el año de 1998 en el barrio X de la ciudad de Medellín.

- Manzanas: representa el número de manzanas (construcciones) personas existentes para el año de 1998 en el barrio X de la ciudad de Medellín.
- Densidad: representa el número de personas por área para el año de 1998 en el barrio X de la ciudad de Medellín.



Mediante tratamiento estadístico, estas variables se convirtieron en índices y se sumaron a la variable estrato de acuerdo con las participaciones de los estratos en cada barrio y de cada barrio en el total de distribución de estratos de la ciudad. El estrato, en tanto índice, permitió generar unos nuevos índices Proxys, permitiendo afinar la agrupación. De esta manera llegamos a la consolidación de 5 conglomerados o clusters que reúnen a la totalidad de barrios de las 16 Comunas de la ciudad de Medellín:

Como puede verse en los mapas que se encuentran a continuación, los delitos y contravenciones tienden a concentrarse en los conglomerados o clústeres 3 y 4. Dichos conglomerados, según los gráficos anteriores, están conformados por barrios:

- Que poseen prácticamente un solo estrato
- En los que se concentra la mayoría de los habitantes de Medellín

es

X

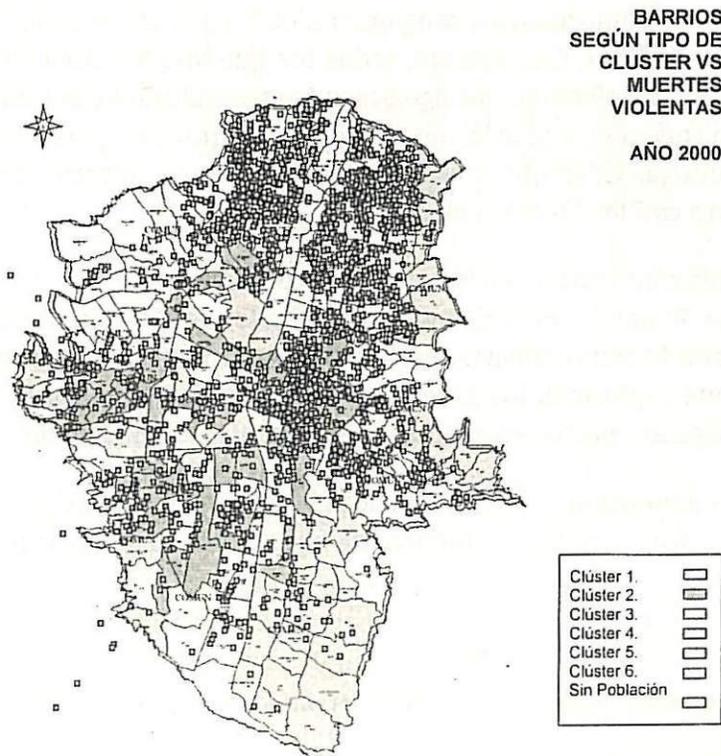
- En los que se concentra la mayor densidad de viviendas de la ciudad
- En cuyas viviendas habitan la mayor proporción de hogares por vivienda
- En los cuales las calles presentan mayores cortes en manzanas
- y que poseen la mayor densidad de población por área de la ciudad

En resumen, en dichos conglomerados habitan personas que probablemente poseen los mismos patrones de consumo, siendo un factor de posible incidencia en conflictos entre pares que se encuentran concentrados en espacios pequeños, ya sean privados o públicos, en un entorno urbano que genera inseguridad ante la imposibilidad de tener línea vista de calle dados los múltiples cortes de las manzanas.

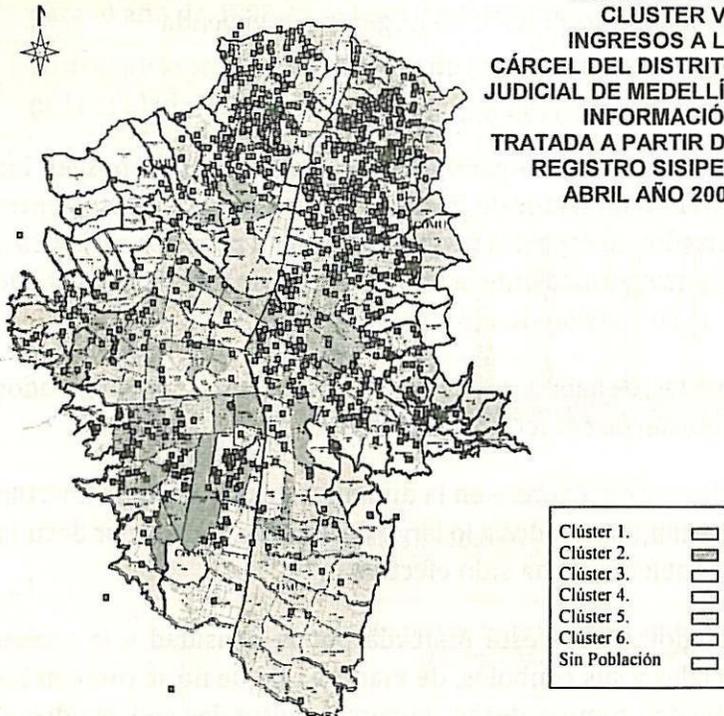
Como igualmente lo indican los mapas, de habitantes de los barrios de dichos conglomerados está llena la Cárcel del Distrito Judicial de Medellín, Bellavista.

La continuidad de las acciones de control, expresa en la dinámica de privación de libertad de los hombres jóvenes de dichos conglomerados a lo largo del tiempo, indica, por decir lo menos, que la aproximación al problema no ha sido efectiva.

La vida cotidiana en dichos conglomerados está marcada por la densidad y la escasa innovación en las relaciones sociales y sus símbolos, de manera tal que no se rompen las dinámicas de exclusión, ni se pueden romper desde universos culturales construidos al margen de la otra ciudad que excluye. Tras aplicar la mirada al conjunto de delitos y contravenciones, encontramos un factor reiterado por años por diversos investigadores y pobladores urbanos como causa de su ocurrir: la exclusión es caldo de cultivo de las situaciones indeseables para la totalidad de la sociedad.



BARRIOS
SEGÚN TIPO DE
CLUSTER VS
INGRESOS A LA
CÁRCEL DEL DISTRITO
JUDICIAL DE MEDELLÍN
INFORMACIÓN
TRATADA A PARTIR DE
REGISTRO SISIPEC
ABRIL AÑO 2000



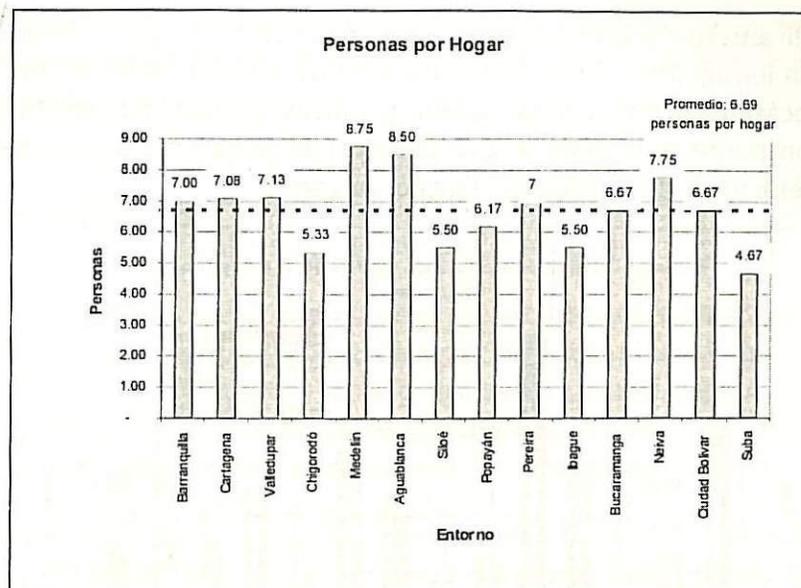
3. INTERVENIR

Consciente o inconscientemente, en todo caso sin las cifras que se han presentado hasta ahora, a los barrios que conforman los conglomerados 3 y 4 se les ha aislado de la ciudad como a fuentes de infección. Ciertamente, todos los que vivimos Medellín hemos sido probablemente víctimas u ofendidos de algo ocurrido en los últimos cinco años a nosotros, a un familiar o a un conocido. Y ante la ausencia de otras opciones, presionamos para que el mal se aleje de nuestras vidas: que se encargue de él la Policía y nosotros nos encargamos de no tener contacto con los lugares peligrosos.

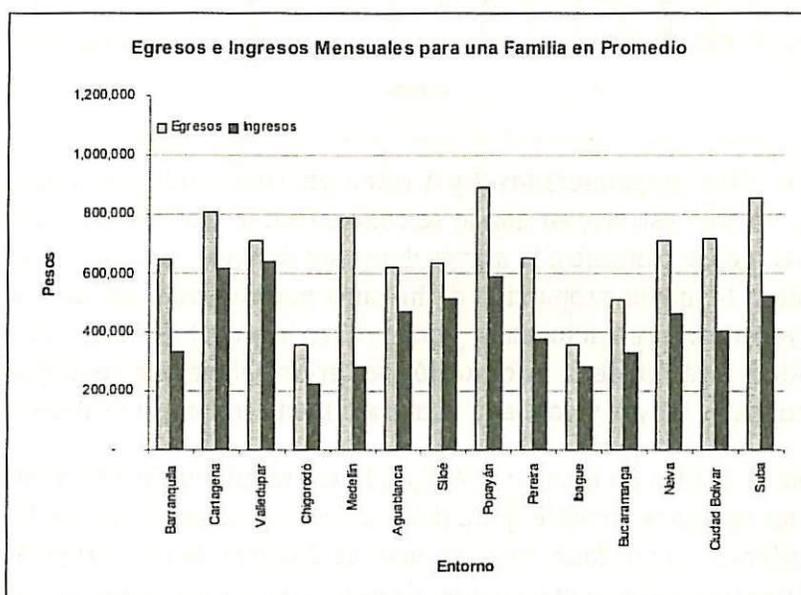
Sin embargo, el aislamiento no ha funcionado. Por el contrario, ha acrecentado la verdadera fuente del problema. Tomando como ejemplo los resultados de otra investigación⁴ realizada en los mismos años en 14 zonas urbanas de Colombia, en barrios de condiciones semejantes a las de aquellos que conforman los conglomerados más afectados por la exclusión y la violencia, vemos algunos efectos económicos del aislamiento en Medellín.

En primer lugar, las dimensiones del hogar en los ghettos de Medellín siguen siendo las de la tradición colonizadora, amplios en número de hijos, como lo indica la información del siguiente gráfico.

⁴ Ana Daza, Sistema de seguimiento y evaluación del Programa Nacional Casas de Justicia. Ministerio de Justicia – MSD / USAID, 2000.



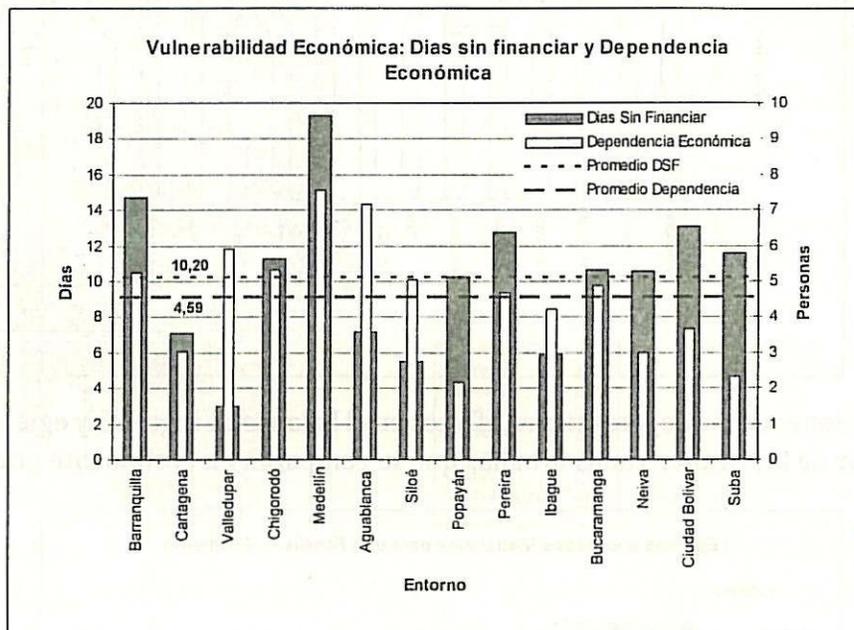
Tales dimensiones de los hogares tienen efectos en el balance de ingresos y egresos, que es el más dispar de las catorce zonas urbanas que se comparan en el siguiente gráfico:



Tal desequilibrio genera altos niveles de vulnerabilidad económica. Como puede verse en el siguiente gráfico, si tomamos la relación entre ingresos y egresos y la distribuimos en un mes promedio; en los hogares de Medellín analizados, de cada 30 días del mes, en un poco más de 19 no se tiene asegurado dinero para los gastos cotidianos.

Ello genera tensiones que aumentan a la luz del número de personas que es agente económicamente activo por cada hogar y del número de otros integrantes que dependen de él. Como vemos igualmente en la siguiente gráfica, en promedio por hogar de dichos conglomerados 3 y 4, solo trabaja una persona, de donde 7 ó más dependen de él o ella.

Si sumamos a lo anterior el hecho de que, teóricamente, la mayor parte de las víctimas de la violencia son los agentes económicamente activos, tenemos un escenario en el que el nivel de daño ocasionado por múltiples delitos y contravenciones crece exponencialmente. Quizá allí encontremos algunas de las causas detrás de las cadenas de ira y venganza que conforman buena parte de la historia de dichos hogares.



Si describiéramos a los conglomerados 3 y 4 como ghettos donde sus habitantes poseen prácticamente un solo estrato, en donde se concentran la mayoría de los habitantes de Medellín; en los que se concentra la mayor densidad de viviendas de la ciudad; en cuyas viviendas habitan la mayor proporción de hogares por vivienda; en los cuales las calles presentan mayores cortes en manzanas; y que poseen la mayor densidad de población por área de la ciudad; a la luz de la información anterior debemos sumar que es donde la presión económica es mayor y donde la vulnerabilidad económica es permanente.

Para completar el cuadro de exclusión, el Estado expresado en Instituciones o leyes, no hace parte de las opciones mentales para la solución de problemas, no por falta de valores de estos ciudadanos, ni por falta de campañas de difusión de las entidades, sino por la llegada tardía o insuficiente de una manera de gobernar que desconoce la manera de vivir en el ghetto.

En las condiciones descritas la cárcel no es más que la continuidad del ghetto, llegando a ser denominado "la finca"; la preferencia de las mujeres jóvenes por los hombres que delinquen no es más que una estrategia de supervivencia; delinquir es parte de un rol que se alterna con el de ser víctima o líder, buen padre o buen hermano (que responde por los 19 días sin financiar); y la totalidad de la sociedad no responde por su parte en estas concentraciones, quizá esperando a que el problema se resuelva solo, o que se encargue la Policía.

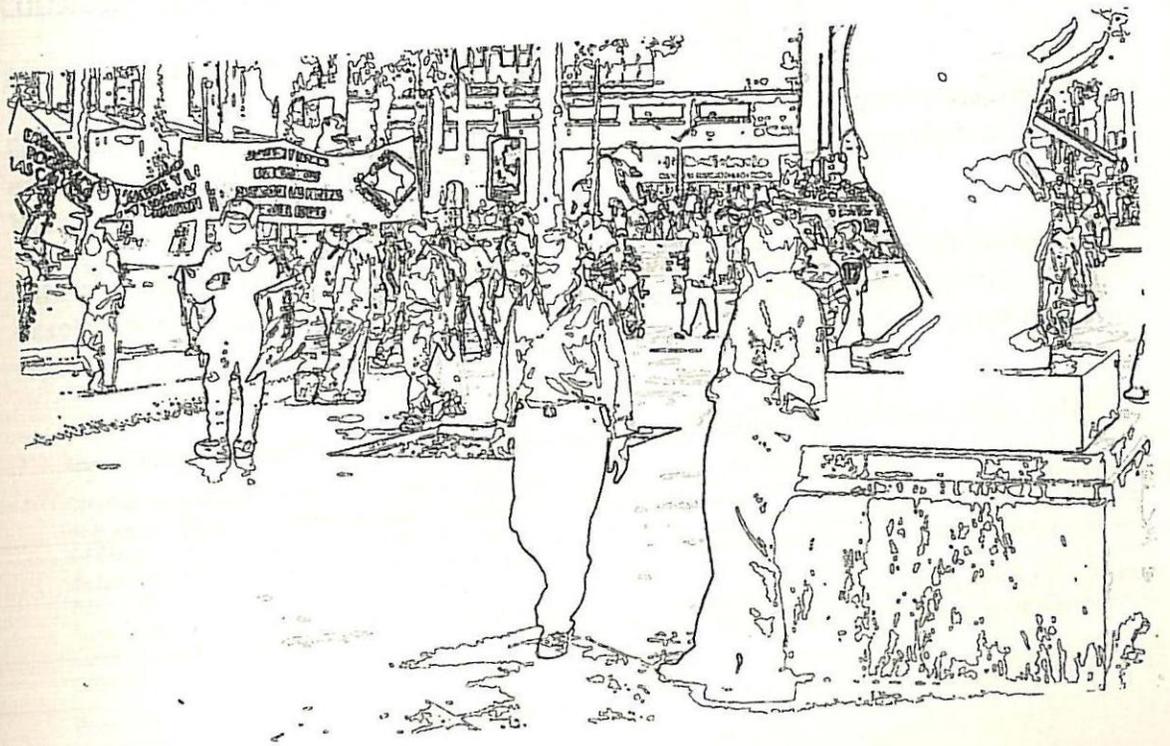
No faltara quien proponga poner un cerco a ciertos barrios para que se auto - aniquilen. Según lo expuesto, ello solamente agravará el problema para todos, porque en todas partes se presentan delitos y contravenciones.

Los delitos y contravenciones que se presentan dentro de los ghettos tienen mayor capacidad de daño dados la relación entre ingresos y egresos, la dependencia económica, el número de integrantes del hogar y la densidad de las relaciones sociales y urbanas.

Los delitos y contravenciones que ocurren en los ghettos no encuentran grandes concentraciones de activos que eviten su resonancia en todas las esferas de la vida de las personas: sólo hay vulnerabilidades y una alta resiliencia, así como capacidad de resistencia a los embates de la violencia en las redes sociales cada vez más rotas por la violencia misma y, muy especialmente, por las cadenas de ira y venganza.

Las redes sociales inmersas en la exclusión propia del ghetto, pese a su capacidad de facilitar la superación de los efectos de la violencia, paradójicamente pueden ser fuentes de aprendizaje de la violencia. Especialmente cuando la condición de ghetto implica que no se renueva el conocimiento sobre la manera de vivir ni la vida misma.

Reducir la ocurrencia de delitos y contravenciones en la ciudad de manera definitiva implica romper la tendencia encontrada, asunto que no puede abordarse sin acabar con los ghettos.



La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos¹ Bogotá - Colombia 1995-2002

Alcaldía Mayor de Bogotá
Secretaría de Gobierno
Subsecretaría para Asuntos de
Seguridad y Convivencia

Hugo Acero Velásquez*

REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN BOGOTÁ, COLOMBIA. 1994 - 2002²

1. PRESENTACIÓN

En menos de un siglo Bogotá dejó de ser una ciudad intermedia tradicional para convertirse en una ciudad grande, epicentro importante que alberga algo más de siete millones de habitantes.

Este proceso de crecimiento ha tenido múltiples y complejas causas (campesinos desplazados por la violencia, el desempleo en el campo, grandes migraciones de otras regiones y ciudades, deseos de hacer futuro en la ciudad, etc.) y ha llevado a sus nuevos

¹ Apartes del documento elaborado para el PNUD. Foro Internacional de Gobernabilidad Local. Bogotá Colombia Diciembre 2002.

* Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, actualmente ocupa el cargo de Subsecretario de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Mayor, fue Consejero de Seguridad de Bogotá y asesor de las Consejerías Presidenciales de Seguridad, Paz y Modernización del Estado, profesor de cátedra de pregrado y postgrado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, consultor de Naciones Unidas y de la Organización Panamericana de la Salud, asesor de la Rectoría de la Universidad Nacional de Colombia. Además de sus estudios en Sociología adelanto cursos de especialización en Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica y el Primer curso Internacional de Preparación y Evaluación de Proyectos de Seguridad Ciudadana en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile así como el Curso Integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

² Apartes de Texto de política de seguridad y convivencia. Bogotá 1995 2002. Documento elaborado para el PNUD. Foro Internacional de Gobernabilidad Local Bogotá - Colombia Diciembre de 2002

habitantes a acomodarse a una nueva realidad urbana, difícil, extraña, en donde no encuentran ninguno de los elementos de identificación cultural que han dejado o abandonado y por lo tanto ninguna guía de apropiación de la ciudad y de sus códigos.

Esto llevo a que la ciudad creciera fragmentariamente, creando una suerte de reductos urbanos en los cuales se reúnen sectores de la población que más o menos tienen intereses comunes, ya sea por provenir de una misma región o poseer iguales características socioculturales y económicas.

En términos urbanísticos y arquitectónicos, estos reductos urbanos crecieron sin una adecuada planeación que permitiera a sus nuevos habitantes descifrar rápidamente el qué y el cómo de la ciudad, qué se podía esperar sanamente y cómo se podía vivir racionalmente en ella.

Estas características de la ciudad generaron sentimientos de desarraigo, desadaptación social, conflictos, una aguda territorialidad (yo soy de este barrio, de esta comunidad, nosotros venimos de tal zona rural, yo soy de esta ciudad y los demás no, etc.), y, por encima de todo, un deseo de sobrevivir a toda costa, de salir adelante, aunque fuese pasando por encima de los demás. En medio de este individualismo y anonimato en que se movían los ciudadanos, la delincuencia y la violencia generalizadas encontraban un nicho propicio para reproducirse y crecer, al igual que las conductas ciudadanas que afectaban la convivencia.

La violencia no sólo se manifestaba en la violencia propia que genera la delincuencia organizada y común sino que estaba presente en la vida cotidiana. Así, la ciudad no solo tenía los habituales problemas sino que sus habitantes contribuían con sus actitudes a hacer más difícil la convivencia en la ciudad.

En medio de este ambiente, era normal que todos los ciudadanos se convirtieran en agentes de violencia y en víctimas de ella: se peleaban por pasar una calle, se irrespetaban los semáforos, había lucha entre automovilistas y peatones, entre peatones y peatones y entre automovilistas y automovilistas. Pocos hacían fila para montarse a un bus, a nadie le importaba arrojar basuras a la calle, apropiarse de un andén, empujar a los demás, pitar, hacer bulla, etc.

La suma de todos estos comportamientos se tradujeron en un incremento paulatino de la violencia y de la inseguridad, hasta llegar a niveles que podían clasificarse como epidémicos. A mediados de los años 90 del siglo pasado, la ciudad registró los índices más altos de muertes violentas, con unas tasas por 100.000 habitantes de 80 homicidios comunes en 1993 y de 25 en muertes en accidentes de tránsito en 1995. En el caso de los delitos de mayor impacto³, éstos sobrepasaron los 25.000 hechos registrados en 1998.

³ Los delitos de mayor impacto comprenden las lesiones personales, el atraco callejero, el hurto de autos, motos y residencias y los hurtos bancario y de establecimientos comerciales

Frente a esta situación, en 1995 se consideró que la sociedad colombiana se caracteriza por un alto grado de divorcio entre ley, moral y cultura. Es decir, una falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y sus regulaciones moral y jurídica; falta de congruencia que se expresa como violencia, como delincuencia, como corrupción, como ilegitimidad de las instituciones, como debilitamiento del poder de muchas de las tradiciones culturales y como crisis o debilidad de la moral individual. La convivencia ciudadana presupone, por el contrario, una armonía entre los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura que conservan su diferenciación pero no hay justificación moral para el comportamiento ilegal, excepto cuando se considere que la ley viole principios éticos universales. En otras palabras, cada persona escoge moral y culturalmente comportamientos, pero los selecciona dentro de los legales; pudiendo, esa opción, ser distinta de persona a persona, de comunidad a comunidad. Desde esta perspectiva se tornan esenciales los conceptos de regulación individual (autonomía y consistencia moral) y regulación colectiva (mutua regulación entre ciudadanos).

Bajo este marco, en 1995 se comenzaron una serie de programas y proyectos que se han venido desarrollando durante los últimos 8 años, unas políticas integrales de seguridad y convivencia, las cuales han ido desde el fortalecimiento de los organismos de policía y justicia, hasta programas y proyectos orientados a la prevención de la violencia y de la delincuencia y la atención a grupos vulnerables. En este plan integral, el programa de cultura ciudadana, que se ha mantenido como un eje transversal, busca, desde ese año, que los ciudadanos tomen conciencia de su condición y de lo importante que es su comportamiento en la transformación de la ciudad. Aunque esta situación no se ha logrado del todo, hoy el «otro», en las relaciones entre los ciudadanos y entre éstos y los funcionarios, es visto como un actor social importante de derechos y deberes.

Los primeros esfuerzos se orientaron a detectar cuáles eran las causas de la violencia e inseguridad, en dónde se originan los actos violentos e inseguros, qué los desencadenan y cómo se pueden enfrentar estos problemas con el diseño y puesta en práctica de políticas y programas sistemáticos y efectivos

Hoy, después de ocho años de tres gobiernos⁴, los resultados de los programas y proyectos han sido contundentes, la cultura de los ciudadanos se ha modificado, existe mayor compromiso con el desarrollo de la ciudad y las tasas de homicidios comunes y de muertes en accidentes de tránsito se redujeron de 80 en 1993 a 30 en el 2001 y de 25 en 1995 a 11 en el 2001, respectivamente. Igualmente los delitos de mayor impacto pasaron de 25.121 casos en 1998 a 17.616 en el 2001.

Este texto pretende mostrar la forma cómo se lograron estos resultados y, de alguna manera, constituirse en una guía para que los alcaldes asuman la responsabilidad del manejo del orden público, como primera autoridad de policía. Este documento describe los principales instrumentos que tienen los alcaldes para cumplir con su obligación de conservar y

⁴ Antanas Mockus S. Paul Brombert 1995-1997; Enrique Peñalosa L. 1998-2000 y Antanas Mockus S. 2001-2003.

preservar la vida honra y bienes de los ciudadanos. Explica además cómo construir, de manera progresiva, una política pública de seguridad y convivencia, así como algunos temas que la Administración puede abordar para reducir las violencia y la inseguridad en sus jurisdicciones.

2. CONTEXTO

En los últimos ocho años en la capital de Colombia (Bogotá), se han reducido significativamente tanto la violencia homicida como los demás delitos. Este proceso se inicia en 1994, cuando la tasa de homicidios desciende de los 79.9 por cada 100.000 habitantes de 1993 a 28.4 en el año 2002, o sea, una disminución de la tasa en 64.5% en 10 años. En términos absolutos se pasó de 4.352 casos en 1993 a 1.903 en el año 2002 (Cuadro 1)

Cuadro 1
Comportamiento del homicidio común y muertes en accidentes de tránsito en Bogotá. 1991-2001

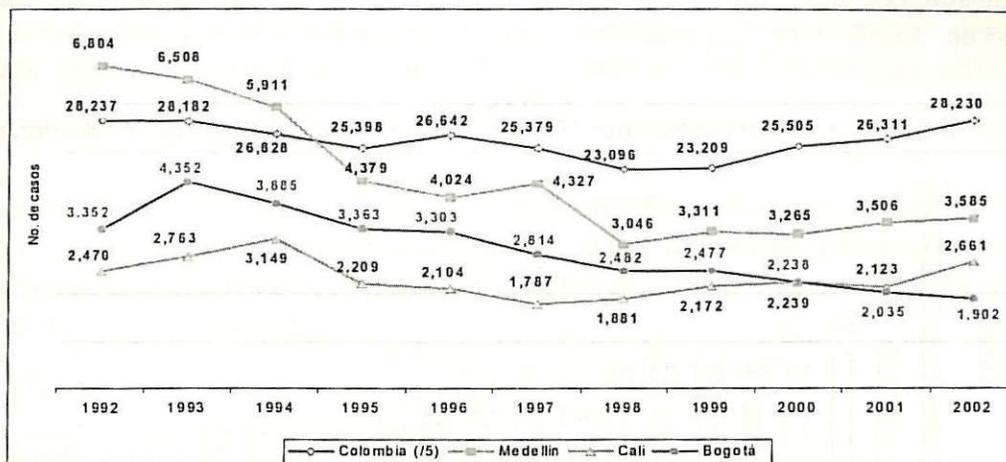
Año	No. Hbts.	Homicidio común	Tasa X 100.000 Hbts.	Muertes en tránsito	Tasa X 100.000 Hbts.
1991	5,172,313	2,890	55.87	1,089	21.05
1992	5,306,357	3,352	63.17	1,284	24.20
1993	5,440,401	4,352	79.99	1,260	23.16
1994	5,574,445	3,885	69.69	1,341	24.06
1995	5,708,489	3,363	58.91	1,387	24.30
1996	5,842,533	3,303	56.53	1,301	22.27
1997	5,976,579	2,814	47.08	931	15.58
1998	6,123,306	2,482	40.53	914	14.93
1999	6,271,260	2,477	39.50	878	14.00
2000	6,422,794	2,272	35.37	834	12.99
2001	6,553,622	1,993	30.41	745	11.37
2002	6 698.420	1,903	28.40	697	10.40

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; población 1991 – 1992: proyecciones DANE con base en el censo de 1985; 1993 – 2001 proyecciones Departamento Administrativo de Planeación Distrital con base en el censo de 1993

Esta reducción de los homicidios en Bogotá, resulta más notoria si se tiene en cuenta que este delito ha aumentado en el país y en sus dos principales ciudades (Gráfica 1).

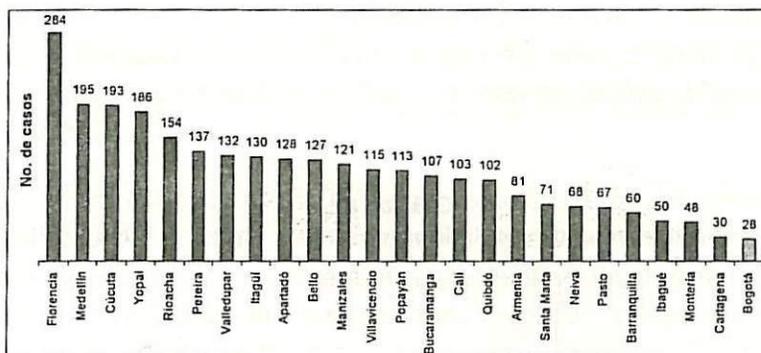
En Colombia, Bogotá ocupa el puesto 28 dentro de las capitales de los 32 departamentos en que está dividido el país (ver gráfica 2). Esta situación es importante reseñarla, en la medida en que la mayoría de los países la capital es más violenta que el país.

Gráfica 1.
Homicidio común en Colombia y en tres ciudades capitales durante los años 1992 a 2001



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Gráfica 2.
Tasa de homicidios x 100.000 habitantes en 2002
Ciudades de Colombia



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
 Los datos de los municipios corresponden a necrosias

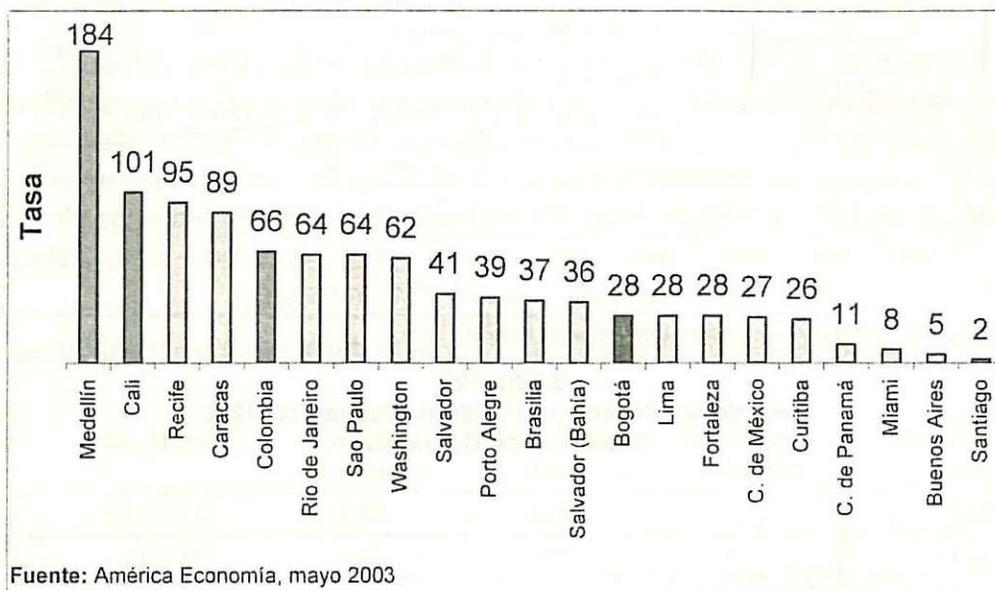
Ahora, si se compara a Bogotá con otras ciudades de las Américas con relación a la tasa de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes, la ciudad tiene una tasa inferior a Medellín, Cali, Washington, Caracas, Sao Paulo, Caracas, Río de Janeiro, San Salvador, entre otras, igual a Lima y superior a Ciudad de México, Curitiba, Ciudad de Panamá, Miami, Buenos Aires y Santiago de Chile (Gráfica 3).

En lo que hace a los otros delitos de mayor impacto⁵, también se redujeron de manera sustantiva: los asaltos a instituciones financieras (bancos y corporaciones) pasaron de 329 en 1994 a 32 en el 2002; las lesiones personales bajaron de 4.317 en 1996 a 2.490 en el 2001 y volvieron a aumentar en el 2002 a 2.630; el robo de residencia paso de 683 en 1997 a 420 en el 2002; el hurto de motos se redujo de 2.662 en 1996 a 1.301 en el 2002; el robo

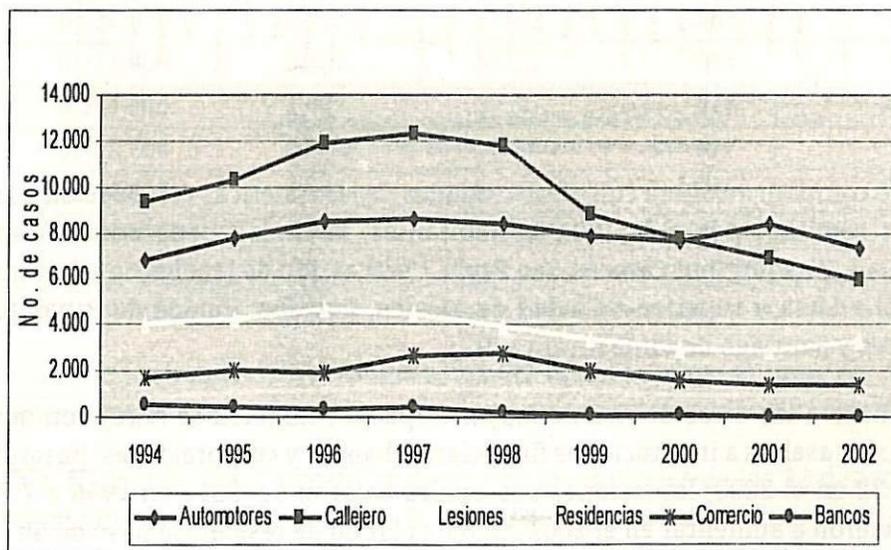
⁵ La policía clasifica como delitos de mayor impacto los robos de autos, motos y residencias, el atraco callejero, el asalto bancario y de establecimientos comerciales y las lesiones personales.

de establecimientos de comercio pasó de 2.350 en 1998 a 1.817 en el 2002 y finalmente el robo de autos en los dos últimos años comenzó a reducirse, pasando de 5.031 en el 2000 a 4.765 en el 2002, como se puede observar en la gráfica No 4.

Gráfica 3.
Comparación tasa de homicidios por 100.000 habitantes en ciudades de las Américas.



Gráfica 4.
Comportamiento de los delitos de mayor impacto, 1994 - 2002



Estos logros en materia de reducción de la violencia y delincuencia se atribuyen a la aplicación de una política integral de seguridad y convivencia que la ciudad ha venido

ejecutando desde 1995. Dicha política incluye diferentes proyectos y programas que van desde el fortalecimiento de las instituciones responsables de garantizar la seguridad y la convivencia de los ciudadanos, como son la policía y el sistema de justicia, hasta el desarrollo de una serie de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia y el delito.

3. POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Para la Administración Distrital, la reducción de la violencia homicida y de la delincuencia que se puede observar desde hace algunos años, responde a la formulación e implementación de diferentes programas de su plan de seguridad y convivencia, los cuales se exponen a continuación.

3.1. Manejo institucional de la seguridad y la convivencia.

A pesar de que la Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991 estableció claramente que los alcaldes municipales tienen la obligación de garantizar la vida, bienes y honra de los ciudadanos y de preservar el orden público en sus jurisdicciones, para lo cual cuentan con los instrumentos legales necesarios, como lo veremos más adelante, se ha venido observando con preocupación cómo, paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de la inseguridad ciudadana, la mayoría de los alcaldes han declinado su responsabilidad esencial en la conducción de los problemas relativos al orden público y a la seguridad ciudadana dejándola, exclusivamente, en manos de los organismos de seguridad y de justicia.

De otra parte, y correlacionado con la anterior situación, se ha difundido entre algunos integrantes del cuerpo de policía y uniformados en general una tendencia a la solidaridad corporativa que se inclina hacia el acatamiento preferencial de las orientaciones surgidas del interior de los mandos de las instituciones armadas, relegando así, de manera inconveniente, los mandatos de las autoridades administrativas locales, situación que entraba el desarrollo de las normas legales de que disponen los alcaldes como la primera autoridad de policía del municipio.

En la mayoría de los casos, el alcalde no sabe responder por esta materia. Las reuniones de seguridad que se llevan a cabo en algunos municipios se reducen a un informe del comandante al alcalde en donde, dependiendo de la situación de inseguridad y orden público, se toman decisiones al respecto. Los alcaldes no ejercen su función de velar por la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos. Los argumentos para no hacerlo están ligados casi siempre a la falta de tiempo, las otras funciones que le impiden hacerlo, el trabajo represado que existe en las dependencias y la carencia de personal idóneo para manejar la seguridad y la convivencia en las alcaldías municipales.

La problemática se agrava porque casi en ningún municipio existen estudios de inseguridad que diagnostiquen la verdadera situación en cada uno de ellos. Las decisiones sobre las medidas policivas respecto a la inseguridad y la violencia se toman de manera improvisada y por el camino. En contados municipios existen planes locales preventivos y coercitivos.

Cuando los municipios tienen recursos para la seguridad los orientan preferencialmente para compra, reparación o mantenimiento de las motos o carros de la policía local, o en ocasiones para construir o remodelar las estaciones de policía.

La Constitución Nacional establece que “los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador”. Igualmente, determina que “el alcalde es la primera autoridad de Policía del Municipio” y que “La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo Comandante” (art.315). Estas facultades fueron desarrolladas posteriormente por la ley⁶.

Hay que anotar, que cualquier decisión del alcalde debe estar sustentada en la Constitución, las leyes y normas que existen para regular el manejo del orden público y no pueden ser simples caprichos o iniciativas individuales. En caso contrario, la ley prevé sanciones acordes con las faltas, como lo establece la ley 4 de 1991⁷.

Esta responsabilidad que tiene el alcalde municipal cubre todos los ámbitos del orden público, como son la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, debe atender, entre otras, las siguientes áreas:

⁶ La Ley 4 de 1991 en sus artículos 9 y 12 establece que:

“Las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción” (art.9o).

“El alcalde, como jefe de Policía en el Municipio, puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia, cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público”. (art. 12)

En casos de perturbación grave del orden público el alcalde amparándose en la ley 136 de 1994 puede

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.
- b) Decretar el toque de queda.
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos con la Constitución y la Ley.
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o. del decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

⁷ “(art. 14) Los alcaldes incurrirán en faltas especiales en materia de orden público sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, cuando realicen una de las siguientes conductas:

(...)

- b) Desconocer, injustificadamente, las determinaciones que sobre mantenimiento o restablecimiento del orden público se adopten de conformidad con esta ley;
- c) Utilizar indebidamente los recursos del Estado o de los particulares en actos que perturben la tranquilidad o seguridad pública;
- d) Dirigir, promover, instigar o participar en marchas, paros o motines ilegales que alteren el orden público;
- e) Inducir, provocar o promover la ocupación de oficinas o edificios públicos o privados de manera que alteren el orden público, y
- f) Por no adoptar en forma oportuna las medidas adecuadas para preservar y restablecer el orden público en su jurisdicción.

La comisión de algunas de las conductas anteriormente descritas, será sancionada según la gravedad o modalidades, con suspensión en el ejercicio del cargo de cinco a cuarenta días calendario o destitución del mismo.

- a) Calamidad Pública⁸
- b) Allanamiento de Domicilio⁹
- c) Control de consumo de alcohol¹⁰
- d) Explosivos y materiales inflamables¹¹
- e) Protección Social¹².

Adicional a estas funciones, que los alcaldes deben cumplir o hacer cumplir, las normas propugnan por una mayor integración entre las autoridades de orden nacional, seccional

⁸ El artículo 11 del Código Nacional de Policía establece que cuando se presente una calamidad pública (inundación, terremoto, incendio o epidemia) el alcalde puede tomar las siguientes medidas:

- 1.) Ordenar de inmediato el derribo de edificios u obras, cuando sea necesario.
- " 2) Ordenar la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse;
- " 3) Impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares;
- " 4) Ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento;
- " 5) Desviar el cauce de las aguas;
- " 6) Ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y clausura de escuelas y colegios;
- " 7) Regular el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios;
- " 8) Reglamentar en forma extraordinaria servicios públicos tales como los de energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase;
- " 9) Organizar campamentos para la población que carezca de techo; y
- "10) Crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada, estos cargos son de forzosa aceptación".

Estas facultades solo rigen mientras dure la calamidad y el alcalde debe informar al Concejo "en sus inmediatas sesiones ordinarias, de las medidas que hubiere adoptado" (Código Nacional de Policía, Art. 11).

- 9 Los jefes de Policía podrán dictar mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilios o de sitios abiertos al público en los siguientes casos:
 - " a) Para capturar a persona a quien se le haya impuesto por funcionario competente pena privativa de la libertad;
 - " b) Para aprehender a enfermo mental peligroso o a enfermo contagioso.
 - " c) Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública;
 - " d) Para obtener pruebas sobre la existencia de casas de juego o de establecimiento que funcione contra la ley o reglamento;
 - " e) Cuando sea necesario indagar sobre maniobras fraudulentas en las instalaciones de acueducto, energía eléctrica, teléfonos y otros servicios públicos;
 - " f) Para practicar inspección ocular ordenada en juicio de policía;
 - " g) Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores, y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivos con el fin de prevenir accidentes o calamidad" (Código Nacional de Policía, Art. 82).
- 10 El artículo 111 del Código Nacional de Policía., le permite al alcalde señalar zonas y fijar horario, para los establecimientos donde se expende bebidas alcohólicas.
- 11 El alcalde puede reglamentar lo referente a depósitos de explosivos o de materiales inflamables en lo que tiene que ver con localización y funcionamiento (Código Nacional de Policía Art. 114), igualmente en lo que tiene que ver con la venta ambulante de artículos pirotécnicos.
- 12 La ley 136 de 1994 en su artículo 94, establece entre sus funciones "ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños, indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria"

y local. Para el logro de este objetivo se cuenta los Consejos de Seguridad y comités de orden público, municipal, metropolitano y regional.

3.1.1. Consejos de seguridad.¹³

Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, presididas por el alcalde y asisten los comandantes de la policía y demás fuerzas armadas y los organismos de justicia y de derechos humanos. A través de estos consejos, el alcalde y las autoridades locales disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y la convivencia ciudadana, y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional bajo las directrices que imparta el Alcalde.

Los consejos de seguridad dirigen sus esfuerzos a detectar cuáles son las causas de la violencia e inseguridad, en dónde se originan los actos violentos y qué los desencadena, con el objetivo de diseñar políticas, estrategias y programas integrales, sistemáticos y efectivos que reduzcan los niveles de violencia e inseguridad.

Es importante resaltar cómo las autoridades municipales pueden programar sesiones con la participación de dirigentes cívicos, gremiales, representantes de organismos comunitarios y de partidos y movimientos políticos, igualmente realizar sesiones de trabajo en veredas, corregimientos, barrios, áreas metropolitanas o regiones, con el fin de escuchar las inquietudes de los distintos sectores sociales sobre los problemas de seguridad, y a la vez comprometerlos en su solución dentro de los planes integrales de seguridad estableciendo veedurías cívicas para su adecuado y cabal cumplimiento.

3.1.2. Comités de orden público.¹⁴

En cada municipio puede funcionar un Comité de orden público, integrado por el Alcalde, quien lo presidirá, el Comandante de la respectiva Guarnición Militar y el Comandante de Departamento de Policía. Este Comité está facultado para coordinar el empleo de la fuerza pública y de los organismos de seguridad y será el responsable de poner en ejecución los planes de seguridad respectivos.

3.1.3. Fondos de seguridad.

De acuerdo con las normas existente en cada municipio, se debe estudiar la posibilidad de crear Fondos de seguridad a nivel municipal, con el objetivo de obtener recursos para financiar las distintas actividades que garanticen la seguridad, además de inversiones en bienestar social, convivencia pacífica, desarrollo comunitario y en general todas aquellas inversiones sociales que permitan una presencia real del Estado. Estos fondos se alimentan

13 Decreto 2615 de 1991 por el cual se organizan los Consejos Departamentales de seguridad; el Consejo del Distrito capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de Consejos Municipales de seguridad y se crean los Comités de orden público.

14 Ibidem

de una contribución especial que es un porcentaje (5%) sobre el valor total de los contratos de obras públicas¹⁵.

Con base en los instrumentos constitucionales y legales, anteriormente enunciados, el tema de seguridad y convivencia, desde 1995, fue abordado por la Administración Distrital como una política pública y no como un tema que correspondía solamente a las instituciones armadas y de justicia.

A partir de 1995 los alcaldes de Bogotá:

1. Asumieron las funciones constitucionales y legales como primeras autoridades de policía.
2. Crearon y fortalecieron el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD.
3. Promovieron el desarrollo de estudios y diagnósticos de violencia e inseguridad.
4. Concretaron planes de seguridad y convivencia, de acuerdo con los resultados de los diagnósticos arrojados por los estudios previamente elaborados.
5. Destinaron porcentajes altos de recursos, especialmente a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad, para el apoyo y desarrollo de los programas de seguridad preventivos y coercitivos.
6. Realizaron las reformas necesarias para crear una estructura administrativa al interior de la Secretaría de Gobierno que coordinara, elaborara e hiciera seguimiento de la política pública de seguridad y convivencia.
7. Integraron a la comunidad en la seguridad de la ciudad de Bogotá, buscando su vinculación activa en las soluciones a los diferentes problemas.
8. Difundieron los planes de seguridad en toda la ciudad, de tal forma que cada autoridad o ciudadano fuera promotor y ejecutor de los programas.
9. Formalizaron el funcionamiento mensual del Consejo Distrital de seguridad¹⁶ como escenario privilegiado de decisión, análisis y toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia. Adicional a esta instancia importante, en 1995 se creó el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa¹⁷, el cual hace análisis

15. Ley 418 de 1997

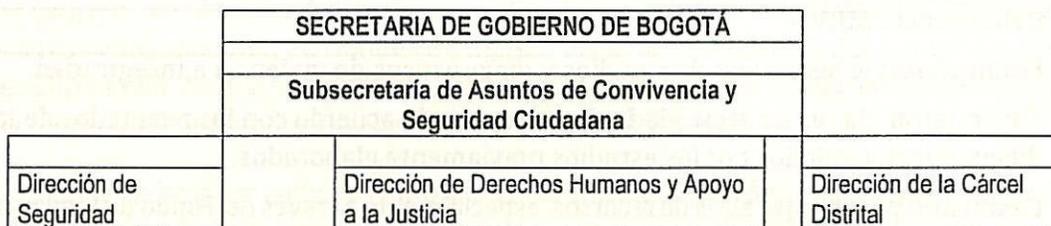
16. *(Decreto 2615 de 1991)*: Compuesto por el Alcalde mayor, el Comandante de la XIII Brigada, el Comandante de la Policía Metropolitana, el Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el delegado del Procurador General de la Nación, el Director Seccional de orden Público y la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital. Este Consejo tiene, entre otras funciones, diseñar políticas e intervenciones para reducir la violencia y la delincuencia.

17. *(Decreto 649 de 1996)*: A instancias de la Secretaría de Gobierno, desde 1995, todos los jueves de 7:00 a 9: a.m.. M. se convoca a este comité, que como su nombre lo indica, se encarga de la planificación, ejecución y evaluación de programas para prevenir las lesiones de causa externa a partir del análisis e interpretación sistemática de los datos de violencia y delincuencia de Bogotá que entrega el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD. Las entidades participantes, además de la Secretaría de Gobierno, son, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Policía Metropolitana, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, la Unidad Coordinadora de Prevención Integral -UCPI-, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, la Unidad de Prevención y Atención de Emergencias, la Secretaría de Tránsito, el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- e invitados especiales de acuerdo con las temáticas tratadas.

semanales sobre la manera como se comporta la violencia en la ciudad y propone acciones para reducirla.

10. Y finalmente, se convirtieron en líderes en la promoción de la seguridad y de la convivencia.

Al respecto, es necesario destacar la creación, en la estructura de la Secretaría de Gobierno, de la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana en 1997, a la cual se le asignaron funciones claras en materia de diseño ejecución y seguimiento de la política de seguridad y convivencia distrital. De esta manera, se institucionalizó el manejo de la seguridad y la convivencia, para lo cual a la Subsecretaría se le dotó de tres direcciones con unos profesionales especializados, quienes tienen la responsabilidad de coordinar los distintos programas y proyectos del Plan Distrital en esta materia, así:



Un subsecretario, tres Directores, 25 funcionarios profesionales dedicados al análisis y ejecución de un tema y la toma de decisiones.

Adicional a la Subsecretaría, se cuenta con el Fondo de Vigilancia Seguridad, adscrito a la Secretaría de Gobierno, el cual maneja importantes recursos, destinados especialmente al fortalecimiento de la Policía Metropolitana.

3.2. Manejo de la información sobre violencia y delincuencia.

Para el desarrollo de la política pública de seguridad y convivencia, a partir de 1995 fue importante contar con información confiable sobre el número de hechos de violencia y delincuencia en la ciudad, características, frecuencias, lugares, actores, tipos de armas etc. Esto con el fin de definir acciones para reducir estos problemas. Desde ese año se determinó que la información debería ser:

- **Confiable.** En Colombia existen una variedad de fuentes de información, como son: la Policía Nacional, Medicina Legal, Fiscalía, Departamento Administrativo de Seguridad, Ejército, Personerías, Organizaciones No Gubernamentales, etc.), sin que coincidan sus datos.
- **Pública.** Que los funcionarios, los medios de comunicación y la comunidad en general pueda conocer la realidad y ayuden a evaluar y convalidar las acciones que se realicen.
- **Útil.** Para realizar la investigaciones, análisis que sirva de base para la definición de la política pública en materia de seguridad y convivencia.

– **Confiable.** Que todos los actores que intervienen en la definición de políticas públicas, los medios de comunicación y la comunidad crean en la información que se entrega.

Para lograr estos objetivos se contó con el concurso invaluable de la Policía Metropolitana, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y de profesionales en ingeniería y en ciencias sociales de la Secretaría de Gobierno, con quienes se creó el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, SUIVD.

El proyecto acopió la información detallada sobre muertes violentas¹⁸ que tiene el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la información de la Policía Metropolitana, respecto a las lesiones comunes y los hurtos, tales como el de automotores y los a personas, residencias, establecimientos comerciales y bancos, desde 1999.

La «cadena de información» es analizada desde cada entidad fuente, lo que permite que pueda ser fortalecida en los puntos más vulnerables, dado que fallas en el proceso de registro o de transformación pueden viciar los resultados y el interés de la Administración es contar con datos veraces, que den cuenta de la realidad de la ciudad en los temas de seguridad y convivencia.

La información y análisis estadístico le permite a la Administración Distrital monitorear el comportamiento de los hechos delictivos en la ciudad, para lo cual, el SUIVD genera reportes semanales y mensuales con información consolidada y, dependiendo de las circunstancias, genera información detallada, en datos y en mapas.

Paralelo a las etapas de desarrollo del Sistema, se han adelantado investigaciones que complementan de manera integral los análisis de la actividad delictiva en la ciudad y se constituyen en un insumo importante para la definición de políticas públicas.

Desde 1995 se ha venido adelantando una serie de investigaciones sobre diferentes tópicos que afectan la seguridad y la convivencia. Es así como se han hecho investigaciones sobre percepción de seguridad cuyos resultados fueron publicados en el texto “territorios del miedo”; sobre violencia y jóvenes (Alfonso Salazar); violencia homicida (Universidad de los Andes); delitos de mayor impacto (Universidad de los Andes y Nacional); violencia sexual (Universidad de los Andes); accidentalidad vial (Universidad Nacional); carrera delictiva (Universidad Nacional), entre otras¹⁹.

Tanto para autoridades como para funcionarios, investigadores y público en general se tiene disponible una página web con información estadística, boletines, resúmenes de investigaciones, etc. (www.suivd.gov.co)

18 Según la clasificación internacional las muertes violentas la componen los homicidios comunes, las muertes en accidentes de tránsito, los suicidios y las muertes accidentales.

19 Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá (2000): se contrató a la Universidad de Los Andes Accidentalidad Vial en Bogotá (2000), se contrató a la Universidad Nacional de Colombia.

La violencia sexual en Bogotá (2000), se contrató a la Universidad de Los Andes.

Atraco Callejero, Robo de Automotores, Hurto a Residencias y a Establecimientos Comerciales en Bogotá (2000), se contrató a la Universidad de Los Andes.

3.3. Fortalecimiento de la Policía Metropolitana.

Con el objetivo de mejorar la acción de la Policía Metropolitana²⁹ frente a la prevención de la violencia y la delincuencia, las Administraciones Distritales, en los últimos años, aumentaron significativamente el presupuesto para fortalecer esta institución³⁰. Se pasó de 12.157 millones de pesos que invirtió la administración de Jaime Castro (1992-1994) a 49.533 millones de la primer gobierno de Antanas Mockus (1995-1997); la administración de Enrique Peñalosa ejecutó 116.107 millones (1998-2000) y en la actualidad Antanas Mockus ha presupuestado una ejecución de 111.605 millones de pesos (2001-2003), así:

Año	Ejecutado
2001	26.266
2002	30.866
2003	54.473

Con estos recursos, y en coordinación con los distintos comandantes de la Policía Metropolitana de Bogotá, se han ejecutado las siguientes estrategias:

- a. Con el fin de fortalecer técnicamente a la Policía, desde finales de 1994, se inició un proceso de modernización del Centro automático de Despacho CAD²², que se tradujo en una disminución sustancial en los tiempos de respuesta a los requerimientos ciudadanos; se pasó de 20 minutos promedio de respuesta a 5. Por otro lado, desde 1995 se comenzó la modernización y ampliación del parque automotor, con lo cual no sólo se hizo la reposición de los que se encontraban fuera de servicio sino que prácticamente se duplicó el número de patrullas y motos, lo que significó mayor movilidad. En 1995 la Policía contaba con un parque automotor viejo e insuficiente. Hoy la Policía cuenta con 474 vehículos y 683 motos, lo que le permite tener mayor movilidad.

Caracterización de la seguridad y la convivencia en Bogotá: informe general (2000), se contrató un grupo de expertos en temas de seguridad para su realización.

Interpretación socio jurídica del estado actual de los delitos menores en Santa Fe de Bogotá D.C. (2000), se contrató a la Universidad Nacional de Colombia.

Caracterización de las conductas suicidas en Bogotá D.C. (2001), se contrató a la Universidad Nacional de Colombia

La carrera delincencial en Bogotá D.C. (2001), se contrató a la Universidad Nacional de Colombia

Opiniones, percepciones de los jóvenes de Santa Fe de Bogotá (1999).

Estudio sobre las distintas causas de violencia intrafamiliar reportadas en el último año por las Comisarias de Familia del Distrito Capital (2000).

Las emisoras escolares como herramienta en la gestión del conflicto y la promoción de la convivencia (2001).

- 20 Colombia tiene una sola policía que es la Policía Nacional, la cual depende directamente del despacho del Ministro de Defensa. La Policía Metropolitana es una unidad de la Institución nacional. Desde el año 1994 la ciudad cuenta con algo menos de 10.500 y aunque los distintos gobiernos distritales han demandado el aumento del pie de fuerza, sin lograr este objetivo, cabe resaltar cómo la estrategia de seguridad y convivencia no se sustentó en el aumento de la policía.
- 21 Adicional a este presupuesto, la administración distrital ha invertido algo más de 100.000 millones de pesos en los demás programas y proyectos que componen la estrategia integral de seguridad y convivencia, expuesta en este documento.
- 22 A finales de 1994, el gobierno de Jaime Castro, con un préstamo de la banca Francesa por 25 millones de dólares, el cual comprometió vigencia futuras, contrato la modernización del CAD. Este proyecto se comenzó a ejecutar a partir de 1995 y en los años subsiguientes el sistema integrado de radio, voz datos y vídeo no funcionó como se esperaba.

b. Con la perspectiva de brindar un servicio con calidad, en 1998 se reorientó el programa de Centros de Atención Inmediata CAI²³, los cuales se reubicaron en sitios estratégicos de la ciudad, con base en el análisis pormenorizado de la actividad delictiva por sectores. Al mismo tiempo se establecieron nuevas jurisdicciones (evitando la superposición de servicios o modalidades de vigilancia), se disminuyó su número y se aumentó su personal y los medios de apoyo. Adicional a los CAI se construyeron y se mejoraron la mayoría de las estaciones de policía de las localidades. Hoy sólo faltan dos estaciones (Puente Aranda y Ciudad Bolívar) que están proyectadas en el nuevo Plan de Desarrollo junto con nuevos CAI.

c. Las acciones no se limitaron a su fortalecimiento material sino que también se orientaron a mejorar el talento humano. Desde 1996 se destinaron recursos para coadyuvar a la capacitación y actualización de aproximadamente 8.000 oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes, hombres y mujeres de todas las áreas de servicio. Las temáticas abordadas han sido: derecho de policía, derechos humanos, derecho internacional humanitario, gestión gerencial, gestión pública, seguridad y convivencia ciudadana, abuso sexual de menores, policía comunitaria, inglés, informática, estandarización de procedimientos, manejo de la escena del delito, pedagogía y metodología de educación de adultos.

d. Con el objetivo de vincular a las comunidades al tema de seguridad, el Comando de la Policía Metropolitana puso en marcha distintos programas especiales como las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacita a la comunidad, con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos y que los líderes capacitados orienten a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención de la violencia y de la delincuencia. A través de este mecanismo, hoy día la ciudad cuenta con más de 26.000 líderes formados.

Así mismo y en concordancia con lo anterior, impulsó en 1995 la creación de los Frentes Locales de Seguridad, organizaciones de carácter comunitario que integran los vecinos por cuadras, sectores, barrios, conjuntos cerrados y edificios, con los cuales se busca combatir el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a la acción de los violentos y delincuentes. Existen en la actualidad 6.663 frentes.

e. En 1999 se puso en funcionamiento una nueva modalidad del servicio policial como fue la Policía Comunitaria (policía de cercanía) que hoy cuenta con 1.116 policías. Su objetivo es acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio o sector asignado, a través de la integración de la administración local, la policía y la comunidad en procura del mejoramiento de la calidad de vida. Según un estudio realizado por el Instituto de Desarrollo Humano de la Pontificia Universidad Javeriana²⁴, el 96.4% de los encuestados manifestó que la Policía Comunitaria es una alternativa eficaz para reducir los delitos y mejorar la convivencia ciudadana,

23 Los CAI son pequeños cubículos desde los cuales, entre 13 y 20 policías en carros y motos, atiende la seguridad de varios barrios y recibe denuncias de la ciudadanía.

24 Informe de Consultoría. Percepción y expectativas ciudadanas sobre la modalidad de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Educación, Instituto de Desarrollo Humano. Febrero de 2002

entre otros aspectos porque desarrolla procesos de concientización en la comunidad, genera compromiso, dialogo y confianza, y trabaja en la prevención y reducción del delito.

- f. La más reciente estrategia (año 2001) ha sido maximizar el número de policías en las calles, lo cual se logró con la disminución de éstos en cargos administrativos y su asignación a la vigilancia en calle. En la actualidad, cerca de 1.500 policías que estaban en el área administrativa y en algunos servicios especiales (escortas, vigilando instalaciones o de apoyo a otras instituciones), han sido asignados a la vigilancia y seguridad ciudadana.

Cabe anotar cómo, a pesar de este programa, la ciudad está muy por debajo del número de uniformados que tienen otras ciudades importantes y con niveles de violencia menores a los nuestros, como lo muestra el siguiente cuadro.

Ciudad	No. de policías	Habitantes*	Tasa X 100.000 Hbtes.
Lisboa	857	2,000,000	43
Madrid	10,800	3,000,000	360
Santiago	8,600	4.800,000	180
Salvador	500	500,000	100
Sao Paulo	42,000	11,000,000	382
Río de Janeiro	35,000	5,800,000	603
Guatemala	6,000	3,000,000	200
La Paz	2,580	900,000	287
Buenos Aires	2,500	3,000,000	83
San José (C.R.)	500	375,000	133
Montevideo	8,398	1,300,000	646
Santo Domingo	8,250	4,000,000	206
Bogotá, D.C.	10,300	7,000,000	147

* Aproximación

Fuente: Datos entregados por los oficiales que asistieron al Encuentros de policías y seguridad. Ciudad de México, D.F., 1999. UCCI

- g. Con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, desde el año 2001, se comenzó el programa de "Zonas Seguras", en el cual se definieron 12 cuadrantes de la ciudad, especialmente en áreas comerciales y de alta presencia ciudadana y donde la policía, con la participación y apoyo de la comunidad organizada hace presencia permanentemente. Además de la policía en vehículos y motos, cada zona cuenta con una unidad móvil que atiende las denuncias de los ciudadanos.

Este programa es un modelo de gestión de seguridad del espacio público, producto de un esfuerzo conjunto de las autoridades Distritales, la Policía Metropolitana y el sector privado (Cámara de Comercio de Bogotá y la comunidad). Está inspirado en el esquema de 'equipos de barrio' que utiliza la Policía de Proximidad y Comunitaria de España. Opera todos los días de 8 de la mañana a 8 de la noche en las zonas de la ciudad en las que se registra una mayor actividad comercial, educativa, recreativa y una alta concentración de población y que por ello necesita una atención especial por parte de las autoridades distritales y de la Policía.

entre otros aspectos porque desarrolla procesos de concientización en la comunidad, genera compromiso, dialogo y confianza, y trabaja en la prevención y reducción del delito.

- f. La más reciente estrategia (año 2001) ha sido maximizar el número de policías en las calles, lo cual se logró con la disminución de éstos en cargos administrativos y su asignación a la vigilancia en calle. En la actualidad, cerca de 1.500 policías que estaban en el área administrativa y en algunos servicios especiales (escortas, vigilando instalaciones o de apoyo a otras instituciones), han sido asignados a la vigilancia y seguridad ciudadana.

Cabe anotar cómo, a pesar de este programa, la ciudad está muy por debajo del número de uniformados que tienen otras ciudades importantes y con niveles de violencia menores a los nuestros, como lo muestra el siguiente cuadro.

Ciudad	No. de policías	Habitantes*	Tasa X 100.000 Hbtes.
Lisboa	857	2,000,000	43
Madrid	10,800	3,000,000	360
Santiago	8,600	4.800,000	180
Salvador	500	500,000	100
Sao Paulo	42,000	11,000,000	382
Río de Janeiro	35,000	5,800,000	603
Guatemala	6,000	3,000,000	200
La Paz	2,580	900,000	287
Buenos Aires	2,500	3,000,000	83
San José (C.R.)	500	375,000	133
Montevideo	8,398	1,300,000	646
Santo Domingo	8,250	4,000,000	206
Bogotá, D.C.	10,300	7,000,000	147

* Aproximación

Fuente: Datos entregados por los oficiales que asistieron al Encuentros de policías y seguridad. Ciudad de México, D.F., 1999. UCCI

- g. Con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, desde el año 2001, se comenzó el programa de "Zonas Seguras", en el cual se definieron 12 cuadrantes de la ciudad, especialmente en áreas comerciales y de alta presencia ciudadana y donde la policía, con la participación y apoyo de la comunidad organizada hace presencia permanentemente. Además de la policía en vehículos y motos, cada zona cuenta con una unidad móvil que atiende las denuncias de los ciudadanos.

Este programa es un modelo de gestión de seguridad del espacio público, producto de un esfuerzo conjunto de las autoridades Distritales, la Policía Metropolitana y el sector privado (Cámara de Comercio de Bogotá y la comunidad). Está inspirado en el esquema de 'equipos de barrio' que utiliza la Policía de Proximidad y Comunitaria de España. Opera todos los días de 8 de la mañana a 8 de la noche en las zonas de la ciudad en las que se registra una mayor actividad comercial, educativa, recreativa y una alta concentración de población y que por ello necesita una atención especial por parte de las autoridades distritales y de la Policía.

Entre los objetivos fundamentales del programa se encuentran:

1. Fomentar los vínculos de solidaridad y confianza entre los ciudadanos y las autoridades,
 2. Mejorar los niveles de percepción y la sensación de los ciudadanos en materia de seguridad ciudadana y
 3. Fomentar la participación ciudadana mediante los Frentes de Seguridad.
- h. Finalmente, hay que resaltar la asignación a la Policía Metropolitana del manejo del tránsito en 1995, lo que no sólo ha contribuido a la disminución de las muertes en accidentes de tránsito, que pasaron de 1.352 en 1995 a 745 en 2001, sino que ha conllevado el mejoramiento de la seguridad en las calles, pues éstos no se limitan a ser reguladores de la movilidad de vehículos y pasajeros sino que, como autoridad de policía, desempeñan igualmente labores pedagógicas sobre el cumplimiento de normas y funciones preventivas en el control de los delitos.

3.4. Cultura ciudadana.

Desde 1995, el programa Cultura Ciudadana identificó el divorcio entre ley, moral y cultura que caracteriza la sociedad colombiana, el cual se expresa, como se había mencionado anteriormente, como violencia, como delincuencia, como corrupción, como ilegitimidad de las instituciones, como debilitamiento del poder de muchas de las tradiciones culturales y como crisis o debilidad de la moral individual. La convivencia ciudadana presupone, por el contrario, una armonía entre los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura, que conservan su diferenciación, pero no hay justificación moral para el comportamiento ilegal, excepto cuando se considere que la ley viole principios éticos universales. En otras palabras, cada persona escoge moral y culturalmente comportamientos, pero los selecciona dentro de los comportamientos legales; pudiendo, esa opción, ser distinta de persona a persona, de comunidad a comunidad. Desde esta perspectiva se tornan esenciales los conceptos de regulación individual (autonomía y consistencia moral) y regulación colectiva (mutua regulación entre ciudadanos).

En opinión del Alcalde Mockus, es además importante asumir el conflicto como causado o agravado por limitaciones en la comunicación. En la primera versión del programa de Cultura Ciudadana (95-97) se consideró que la comunicación y la interacción intensificadas podían reducir el divorcio entre ley, moral y cultura²⁵. Una manera de entender lo anterior, fue reconociendo que en situaciones de conflicto puede ser más útil el intercambio de argumentos que las negociaciones. Asimismo, se puso de manifiesto que la relación directa, cara a cara, podía disuadir la violencia. En *Obedience to Authority*, una investigación de Stanley Milgram realizada en la Universidad de Yale, se muestra que es más fácil arrojar una bomba atómica a diez mil metros de altura que herir una persona cara a cara.

En consecuencia, Cultura Ciudadana (1995-1997) buscaba, a través de la interacción intensificada, alcanzar la congruencia de la regulación cultural con las regulaciones moral

25 Carrillo Fernández, Clara, "La interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad", monografía de grado, dirigida por Antanas Mockus, Departamento de Filosofía, Universidad Nacional, Bogotá, 1991.

y legal. Se trataba de reconocer y mejorar la regulación cultural de la interacción entre desconocidos o entre persona y funcionario en tanto que desconocidos. Todo esto dentro de un reconocimiento a la riqueza del pluralismo moral y cultural. Pluralismo moral y pluralismo cultural, afirma Antanas Mockus, no deberían significar relativismo disolvente. Para que no se traduzcan en un "todo vale" se necesita relacionar de manera nueva la autorregulación individual y la(s) autorregulación(es) colectiva(s): "que otros tengan reglas parcialmente distintas a las mías de ninguna manera significa que yo pueda o deba volverme más laxo con las mías. Si reconozco la validez de otras tradiciones culturales, no por ello he de debilitar mi interés por elaborar e intensificar mi pertenencia a una tradición específica".

Se definieron así los cuatro objetivos correspondientes a cultura ciudadana, principal prioridad y columna vertebral del Plan de Desarrollo de la ciudad en 1995:

- a) Aumentar el cumplimiento de normas de convivencia;
- b) Aumentar la capacidad de unos ciudadanos para que lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas;
- c) Aumentar la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre los ciudadanos;
- d) Aumentar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte.

El programa Cultura Ciudadana incluyó múltiples acciones de educación ciudadana enmarcadas por una filosofía común. Implicó mucha cooperación interinstitucional y multisectorial, sobre todo en la fase de concepción y en acciones de respuesta a contingencias no previstas. Cultura Ciudadana y la filosofía expresada en sus objetivos fueron también la inspiración de muchas de las acciones de gobierno no planeadas y surgidas como respuestas a situaciones imprevistas. La consistencia entre las dos partes de la agenda de gobierno —la planeada y la improvisada— contribuyó mucho a la asimilación social del concepto. Las ejecutorias en materia de cultura ciudadana siguen siendo local y nacionalmente reconocidas como la principal realización de ese gobierno.

Un elemento crucial para multiplicar el efecto de las acciones de Cultura Ciudadana fue su altísima visibilidad ante la sociedad, lograda en buena parte por la vía de los medios masivos de comunicación. No campañas pagadas, sino formas novedosas atractivas, de alto impacto visual o psicológico. En particular, en los conflictos que se presentaron en la ciudad con los polvoreros, con los taxistas, con los empresarios de buses, busetas y colectivos y con el mismo gobierno nacional a propósito del desarme, cuanto más oportuna, sincera y franca fue la comunicación, más resultados favorables se alcanzaron. Tal vez el caso con mayores limitaciones en la comunicación, el del desarme vía jurídica, fue también el caso de mayores tropiezos.

Caso más destacado de cambio de comportamiento ciudadana fue el ahorro del agua durante la crisis en su abastecimiento en 1997. Muchas de las acciones de Cultura Ciudadana fueron

presentadas como acciones preventivas y por lo tanto aclimataron medidas justificadas como medidas de reducción de riesgos, rompiendo con las posiciones según las cuales los individuos son totalmente libres para asumir riesgos.

Muchas veces jugó un papel crucial la combinación entre opinión pública sensible, franqueza radical y una metodología elemental de regulación de la comunicación. Cuando la comunicación se intensifica, hay por supuesto el peligro de disolver ciertas ambigüedades cómodas y generar una percepción cruda de reglas, jerarquías y competencias. Pero la sinceridad produjo casi siempre mejor resultado que la tradicional diplomacia (diplomacia mal entendida). Decir muy claramente qué se podía y qué no, y recordar con precisión las competencias fueron herramientas de uso cotidiano.

La coordinación entre instituciones y la comprensión social del proceso, necesarias para obtener los resultados alcanzados, dependieron mucho de la apropiación institucional y social de la idea misma de cultura ciudadana. Reformas legales recientes (estatuto orgánico de Bogotá, ley de planeación y ley de presupuesto) facilitaron una apropiación institucional de la noción y permitieron así darle, desde el comienzo, un papel privilegiado en el interior del equipo de gobierno y ante la sociedad por la vía de una comunicación intensificada.

En la segunda Administración del Alcalde Antanas Mockus (2001-2003), la participación ciudadana se ha tornado esencial y por ello se reconoce a la Cultura Ciudadana y Democrática como fundamento para la seguridad y convivencia ciudadana. Hay una preocupación permanente porque los ciudadanos y ciudadanas comprendan la necesidad de reconocer que los avances de la ciudad son avances colectivos y de plena corresponsabilidad. Se trata de que en la identificación del interés general participe la ciudadanía y en el proceso se comprometa al desarrollo del mismo. De allí se desprende la necesidad del acuerdo y del respeto por las instituciones en términos de contribuir a su óptimo funcionamiento ya sea por vía de una veeduría ciudadana, una gestión admirable al interior de éstas, y/o un cumplimiento de las obligaciones que tenemos, como puede ser la tributación.

Hoy en día se habla de una Cultura Ciudadana, Democrática y Tributaria cuya fortaleza reside en procesos pedagógicos de comprensión y de acción que permiten a los ciudadanos asumir de manera más reflexiva el ejercicio de la ciudadanía. La congruencia entre ley, moral y cultura sigue siendo derrotero fundamental, pero actualmente se están concentrando esfuerzos importantes por acercar lo cultural a lo legal.

3.4.1. Desarme

La Administración Distrital, desde 1995, estudió cuidadosamente la incidencia que tiene el porte de armas sobre los índices de violencia en la ciudad, en especial sobre los índices de homicidio, y llegó a la siguiente conclusión: si se quiere tener una política eficaz de seguridad ciudadana hay que realizar un plan de desarme de la ciudadanía o, en su defecto, ejercer un estricto control sobre el porte de armas.

Las principales razones y argumentos sobre los cuales se fundamenta esta conclusión fueron los siguientes:

1. Resultados de los estudios epidemiológicos de la violencia.
2. Razones Constitucionales.
3. Razones Legales.

➤ **Resultados de los estudios epidemiológicos de la violencia:**

La información sobre el comportamiento de la violencia proviene de las observaciones y estudios realizados por la Policía Metropolitana y por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Dichos estudios indican que las armas de fuego se encuentran involucradas en los siguientes delitos: homicidio, lesiones personales, actos contra la libertad sexual y la dignidad humana, hurtos (a personas, residencias, vehículos, establecimientos comerciales y bancarios) secuestros, atentados contra la existencia y seguridad del Estado, entre otros.

La mayoría de los homicidios en las zonas urbanas de Colombia son ocasionados con armas de fuego. En Bogotá, en el 2001, el 74% de los homicidios se cometieron con armas de fuego.

Un estudio contratado por Medicina Legal²⁶ revela que la violencia surge cuando se reúnen, en un mismo tiempo y lugar, los siguientes ingredientes: personas susceptibles, agresores dispuestos y armados y un ambiente propicio. El alcohol es otro ingrediente que se encuentra de manera común en víctimas y agresores. Para el Observatorio de Cultura Urbana es evidente que el consumo de alcohol se asocia con situaciones específicas que aumentan el riesgo de exposición a la violencia. Cuando se dan todos estos factores y situaciones de riesgo, el porte indiscriminado de armas aumenta los niveles de violencia.

Frente a esta realidad, la Administración Distrital ha solicitado la restricción total al porte de armas en la ciudad con los siguientes resultados:

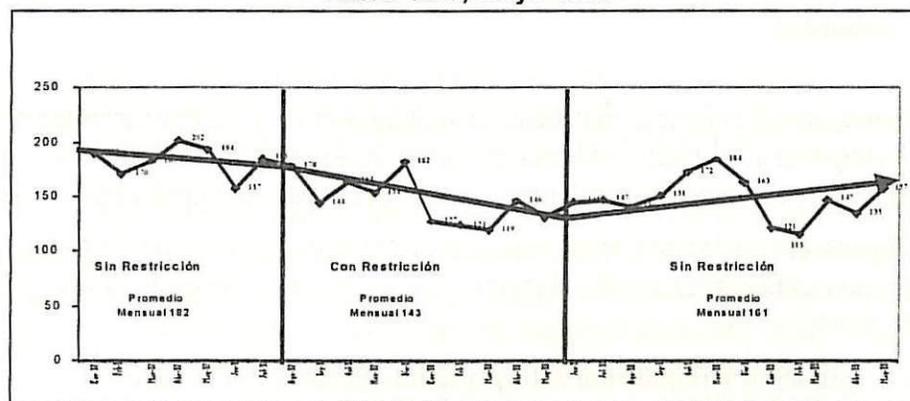
- En 1994 disminuyeron los homicidios con armas de fuego en un 10.5% frente a 1993.
- En 1995 disminuyeron otro 5.6% frente a 1994.
- En el primer semestre de 1996, cuando se mantuvo la restricción al porte de armas durante los fines de semana, disminuyeron los homicidios en un 2.11%.
- Por el contrario, cuando se levantó la restricción, entre abril y noviembre de 1996, los casos de homicidio aumentaron en un 5.49%.
- En el mes de diciembre de 1996, cuando se desarrolló la campaña «Que las armas descansen en paz» y hubo restricción al porte de armas, los homicidios disminuyeron en un 26.7% con respecto al mismo mes en 1995
- En los meses de septiembre y octubre de 1997, el Alcalde Mayor restringió el porte de armas a través del Decreto No. 877 y los resultados positivos de esta medida fueron

26 Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de prevención. Instituto Nacional de Medicina Legal

contendientes. Se redujo el homicidio común en un 30% en septiembre y en un 23.3% en octubre, comparado con los mismos meses de 1996.

Finalmente, frente a los argumentos en contra de esta política, las cifras son concluyentes. Como se puede observar en la gráfica 6, mientras no hubo restricción al porte de armas entre enero y julio de 1997 el promedio mensual de muertes con armas de fuego fue de 182, cuando hubo restricción, entre agosto de 1997 y junio de 1998, el promedio mensual descendió a 143, y una vez se eliminó la restricción el promedio subió a 161 (junio 1998, mayo 1999).

Gráfica 6
Homicidios con armas de fuego
Enero 1997, mayo 1999



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Los resultados de la política de desarme, junto con las otras acciones de la política integral de seguridad y convivencia, han contribuido a la reducción de los homicidios comunes en un 14%, como lo demostró el estudio de la Universidad de los Andes.

➤ Razones Constitucionales:

La Corte Constitucional ha justificado plenamente el desarme ciudadano. La Corte en sus sentencias 007 y 038 de 1995 considera que prevalecen los principios básicos constitucionales de los Derechos Humanos por encima de cualquier derecho individual. Por lo tanto prevalece el derecho a la vida, a la integridad, el espíritu de convivencia, el derecho a la paz, la búsqueda de la seguridad y de la no violencia.

Según la Corte, la prohibición hecha a todos los miembros de la comunidad de poseer armas o elementos bélicos (Artículo 223 de la Constitución Nacional) obedece a la necesidad de que haya en la vida civil un comportamiento pacífico. Este deber de comportarse pacíficamente se manifiesta en la abstención de circular con armas, hacerse justicia por propios medios y colocar a quienes no portan armas en condiciones de debilidad manifiesta. (Constitución Nacional, artículo 13 y Sentencia 038-93).

La interpretación jurisprudencial de las disposiciones constitucionales y legales sobre el control de armas son clarísimas y así lo entendió la Administración Distrital desde 1995.

Los ciudadanos deben abstenerse de circular con armas de fuego, porque ello viola el derecho a ser iguales y genera un mayor riesgo, para la comunidad, de que esa arma sea usada para resolver un conflicto, y no para procurarse una eficiente protección individual. Utilizar armas es lo que debe esperarse cuando los hombres son violentos.

➤ **Razones Legales:**

Existen dos clases de argumentos legales:

- a. Las facultades entregadas a los alcaldes, como primeras autoridades de Policía de sus respectivos municipios, y el deber que tienen de diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad, de común acuerdo con la policía, para atender las necesidades de su comunidad.

En el caso de Bogotá, el Alcalde emprendió, desde 1995, con base en los análisis epidemiológicos de violencia y a la facultad que tiene como primera autoridad de Policía, una estrategia de incautación de armas de fuego en aquellas circunstancias en las cuales se favoreciera la comisión de homicidios como espectáculos públicos y fiestas navideñas.

- b. La facultades otorgadas por el Estatuto de Control de Armas a los Alcaldes para que puedan solicitar la suspensión de la vigencia de los permisos de porte de armas (Decreto 2535 de 1993).

3.4.2. Autorregulación y regulación interpersonal del consumo de alcohol.

A medida que se incrementan las investigaciones específicas, la relación entre consumo de alcohol y violencia se hace más evidente. Según Klevens²⁷, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, reporta que el “porcentaje de víctimas de homicidios con alcoholemia positiva varía entre 42 % y 60 % sin que se observe alguna tendencia a través del tiempo”.

Los análisis de alcoholemias practicados por el Instituto de Medicina Legal arrojan los siguientes resultados:

- El 49% de las víctimas fatales en accidentes de tránsito registran altos niveles de alcohol en la sangre.
- El 33% de las personas asesinadas con armas de fuego registran altos niveles de alcohol en la sangre.
- El 49% de las víctimas de homicidio cometidos con otras armas (cortopunzantes y contundentes) registran altos niveles de alcohol en la sangre.
- El 35% de los suicidas registra altos niveles de alcohol en la sangre.
- El 10% de los muertos accidentales registra altos niveles de alcohol en la sangre.

27 KLEVENS, Joanne. Evidencia Epidemiológica Para Una Relación Causal Entre Alcohol y Violencia en Colombia. 2001

Estos datos hacen evidente la relación que existe entre la violencia y el consumo de alcohol. Por ello, la Administración, desde 1995, consideró importante impulsar medidas y programas que redujeran el consumo de alcohol y promovió, en algunos casos, el consumo responsable.

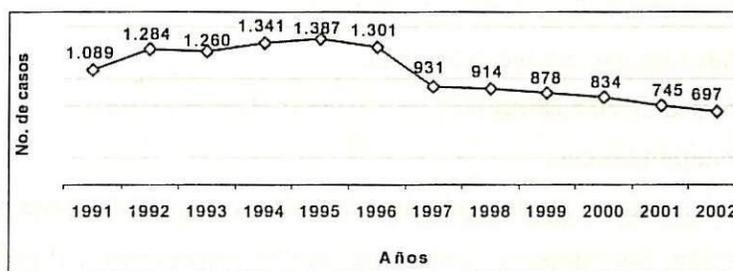
En su conjunto, estas acciones de Cultura Ciudadana se denominaron medidas zanahorias, pero hay que aclarar que el objetivo de la Administración no era el de estigmatizar el uso del alcohol, sino el de hacer que la sociedad reconociera los riesgos que existen al consumirlo, y los minimice con actitudes responsables para que no se atente contra la integridad y la vida propia y la de los demás ciudadanos (regulación individual y regulación interpersonal). Las medidas fueron:

➤ **La hora zanahoria:**

Esta medida estableció en diciembre de 1995 que en los establecimientos públicos el horario de atención y venta de bebidas alcohólicas fuera sólo hasta la 1 de la mañana.

Los resultados fueron importantes. Según el estudio de la Universidad de los Andes, la incidencia de la misma en la reducción de los homicidios fue del 8%. Por otro lado, sin tener todavía un análisis científico de sus efectos en la reducción de muertes en accidentes de tránsito, es importante destacar cómo en los dos años siguientes a la aplicación de la medida (1996, 1997) fue cuando se registró una disminución más marcada de estas muertes, pues según datos del Instituto de Medicina Legal, se pasó de **1.387 en 1995 a 797 en 2002**.

Gráfica 7.
Muertes en accidentes de tránsito
1991 - 2002



Fuente: Medicina legal y Ciencias Forenses

Además de estos importantes y evidentes logros en la reducción de las muertes violentas, la medida devolvió la tranquilidad a los habitantes de las zonas en donde existen establecimientos nocturnos y logró reducir los niveles de inseguridad de dichos sectores.

Con el mismo objetivo de devolver tranquilidad a los vecinos, se tomó la determinación de prohibir el consumo de alcohol en los espacios públicos cercanos a las universidades y a otros establecimientos educativos.

➤ **Cátedra de alcohol:**

Esta cátedra buscó llamar la atención a los estudiantes de los colegios de Bogotá sobre los riesgos del consumo exagerado de alcohol.

El programa se aplicó en los grados 10 y 11 en sesenta y ocho (68) colegios, durante el segundo semestre de 1997. La cátedra, cuyo nombre es «Saber antes de beber. Uso responsable del alcohol», que en un primer momento fue ridiculizada pues suponía que los profesores repartirían alcohol en los salones de clase, se fundamenta en el desarrollo de procesos de socialización secundaria que promuevan la regulación y la autorregulación social con respecto al consumo de alcohol.

Los objetivos de esta cátedra eran:

- Abrir un espacio al diálogo sobre el uso responsable del alcohol.
- Reflexionar sobre la experiencia individual y colectiva del uso del alcohol.
- Abordar las implicaciones que genera el uso inadecuado del alcohol.
- Hacer respetar la acción de aquellas personas que manifiestan no querer beber y que son consideradas como «zanahorias» y resaltar el valor que tienen los que no beben y pueden divertirse sin consumir alcohol.

La información que se daba en los colegios y que se discutía con los alumnos era la siguiente:

a) Cómo es el consumo del alcohol en Bogotá.

b) Qué efectos produce el alcohol:

- Cuando se consume sólo una vez.
- Cuando se hace un uso inadecuado de él.
- Cuando se abusa de su consumo.
- Cuando hay dependencia.
- Efectos sociales del uso inadecuado del alcohol. Violencia y lesiones en general.

Con esta información, los alumnos, padres de familia, profesores y directivos, pueden reflexionar sobre el consumo del alcohol y, de manera individual, decidir si no consumen o si lo hacen de manera responsable, contribuyendo así a reducir los efectos del alcohol en la violencia cotidiana.

➤ **Entregue las llaves:**

Es conocido que los efectos más comunes del alcohol sobre el organismo, como son las alteraciones visuales, la descoordinación motora y el deterioro de la audición, afectan la capacidad para conducir con responsabilidad un vehículo. Por estas razones en Colombia, como en todo el mundo, se prohíbe conducir vehículos bajo los efectos del alcohol, de los estupefacientes y de sustancias alucinógenas.

Desde mayo de 1997, la Administración Distrital hizo énfasis en la aplicación irrestricta de la norma del Código Nacional de Tránsito Terrestre²⁸ que sancionaba con suspensión de la licencia de conducción de seis (6) meses a un (1) año, arresto de 24 horas, inmovilización del vehículo y la imposición de una multa equivalente a 20 salarios mínimos.

Paralelo a esta decisión, el Fondo de Prevención Vial, junto con la Administración Distrital y los ministerios de Transporte y Salud han adelantado, por varios años, una campaña denominada «Si ha tomado no maneje...entregue las llaves».

Esta campaña, difundida por los medios masivos de comunicación, busca sensibilizar y concientizar a todas las personas que posean carro, a sus amigos y familiares, para que cuando beban entreguen las llaves a alguien que esté sobrio para que maneje, y así no pongan en peligro su propia vida y la de los demás.

3.4.3. Menos riesgos, menos niños quemados con pólvora.

La pólvora por sí misma no recorre las calles, se requiere que alguien la venda, otro que la compre y la utilice. Quien utiliza la pólvora no puede abstraerse de que este es un elemento peligroso, de uso prohibido en la ciudad y que al entregarlo a otra persona, en particular a un menor de edad, le está colocando en riesgo inminente para su integridad.

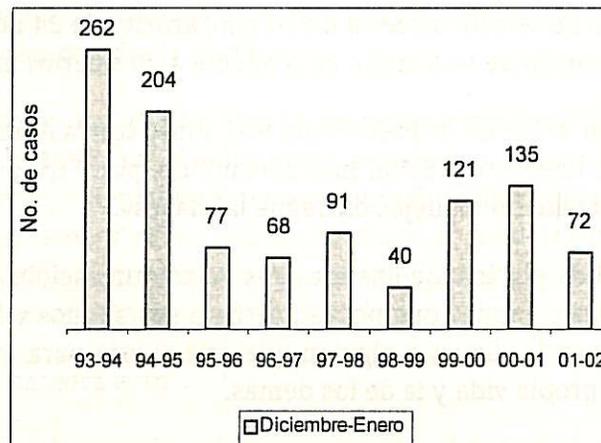
Los datos disponibles en la Secretaría Distrital de Salud indicaban un promedio de atención de más de 200 urgencias por pacientes quemados por pólvora cada fin de año, entre diciembre de 1992 a 1994. Asimismo, los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, regional Bogotá, daban cuenta de 3 muertos anuales en promedio por quemaduras por pólvora. Adicionalmente, la pólvora ocasionaba grandes pérdidas económicas cuando se presentaban incendios tanto en polvorerías como en lugares de expendio.

En este marco, se restringió la venta de artículos pirotécnicos en 1995, limitándola a unos pocos sitios en Bogotá y exclusivamente para personas mayores, pero se hizo una advertencia terminante: al primer niño quemado, la restricción se convertiría en prohibición total. Un niño perdió varios dedos y el Gobierno distrital prohibió la pólvora en las navidades bogotanas.

Según datos de la División de Epidemiología de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, en diciembre de 1993 se registraron 262 personas quemadas, especialmente niños; en 1994 fueron 204 y con la restricción en diciembre de 1995 pasaron a 77, y en la Navidad del año 2001 fueron 72. Como puede observarse, los resultados son dicentes: hubo una reducción de quemados del 65% en los últimos seis años.

28 Decreto 1344 de 1970, y las modificaciones al mismo por introducidas por el Decreto 1809 de 1990.

Gráfica 9.
Quemados por pólvora diciembre-enero 1993-2002



3.4.4 Accidentalidad vial.

Los buenos resultados en cuanto a la disminución de la accidentalidad se debieron a una serie de políticas públicas que redujeron los índices de accidentalidad y aumentaron la movilidad y bienestar de los usuarios de la vía pública. Las siguientes fueron las políticas:

➤ **Confiabilidad de las cifras accidentalidad:**

Con base en los análisis de las cifras que proporcionaba el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, SUIVD, que mostraron la realidad de la accidentalidad en la ciudad de Bogotá, se procedió a un trabajo interinstitucional, a través del Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa que se tradujo en la definición de una serie de políticas públicas que se orientaron a reducirla accidentalidad, como fue hacer obligatorio el uso del cinturón de seguridad en los conductores, del casco y el chaleco reflectivo en motociclistas, el control a conductores embriagados y la identificación y atención de sectores críticos, entre otros.

➤ **Por corruptos e ineficientes se cambió a los agentes de tránsito:**

En 1996, el alcalde Mockus toma la decisión de transferir las funciones que tenían los 2.000 agentes de tránsito (empleados públicos) de regular y aplicar la legislación en esta materia a la Policía Metropolitana. Motivó esta decisión el hecho de haberse comprobado acciones corruptas en ese Cuerpo, como por ejemplo no aplicar las sanciones a quienes infringían las normas a cambio de una "mordida" (exigencia de dinero) y la poca eficacia de una legislación que a lo sumo permitía la suspensión laboral por unos pocos días a quienes eran encontrados responsables.

La Metropolitana asume esta función con aproximadamente 1.000 agentes y 500 Auxiliares de Policía Bachilleres. A la fecha, ésta Institución goza de buena imagen dentro de la población bogotana, en la medida que tiene autoridad, sustentada en la aplicación irrestricta de las normas de tránsito y en que los pocos casos de corrupción han sido sancionados de manera ejemplar con destitución, sin que esta medida obvie la respectiva denuncia penal.

➤ **Control a conductores embriagados y al exceso de velocidad:**

Desde 1995, se optó por realizar controles los fines de semana y otros días críticos, a través de más de diez puestos móviles que se ubican de manera estratégica en diferentes puntos de la ciudad, con el fin de prevenir por una parte la conducción en estado de embriaguez o a alta velocidad y por la otra de identificar y poner a órdenes de las respectivas autoridades a los infractores de la norma.

Estas acciones también permiten a través de los medios masivos de comunicación, que dada la importancia de tema se han unido, educar y concientizar a la ciudadanía sobre los efectos nocivos de conducir bajo los efectos del alcohol o con exceso de velocidad.

A estos controles también se han vinculado médicos especialistas de la Secretaría de Salud y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quienes entregan información y realizan exámenes de alcoholemia.

➤ **Investigación e identificación de puntos críticos de accidentalidad:**

En 1998, con base en la información suministrada por el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia y por la Secretaría de Tránsito, se contrató una investigación con la Universidad Nacional de Colombia, con el objeto de hacer un análisis de la accidentalidad en la ciudad y de identificar los sitios donde más se presentaba.

Teniendo en cuenta los resultados de la investigación, se tomaron decisiones importantes en materia de prevención y control, así como en lo que tuvo que ver con la construcción de infraestructura vial y peatonal como andenes, alamedas y puentes peatonales.

Igualmente se identificaron comportamientos ciudadanos que propiciaban la accidentalidad, como es el no uso de los puentes peatonales y el cruce peatonal indebido de las vías. Frente a esta situación y con la participación de los Guías Cívicos²⁹ de Misión Bogotá y miembros de la Policía Metropolitana de Tránsito se trabaja en los sitios críticos, buscando que los ciudadanos aprendan a comportarse en la vía pública, utilicen la infraestructura urbana y acaten y respeten las normas.

3.5. Teoría de la “ventana rota”

A partir de la experiencia de Nueva York, difundida por William Bratton, ex Comisionado del Departamento de Policía, en países como Australia, Argentina, Brasil y Colombia, se inició un proceso de articulación de programas de seguridad bajo el criterio de “cero tolerancia” que en estricto cumplimiento implica no permitir la más mínima infracción a las normas de convivencia y atacar todas las circunstancias que propicien los homicidios, lesiones, hurtos, deterioro del espacio público y narcotráfico, en resumen, no tolerar la

29 Adicional a los policías de tránsito, la Administración cuenta con cerca de 500 guías cívicos del Programa Misión Bogotá, que son jóvenes hombres y mujeres, de los estratos más pobres, a quienes se les contrata por un periodo de seis meses (oportunidad de empleo), se les capacita sobre normas de tránsito, primeros auxilios, principios de seguridad preventiva y conocimiento de la ciudad, se les uniforma y trabajan enseñándoles y exigiéndoles a los demás ciudadanos comportamiento seguros en la vía pública.

criminalidad, aspecto que no sólo se traduce en programas y proyectos sino que se convierte en una actitud.

Kelling³⁰, por su parte, argumenta que tanto el problema del crimen como el de las conductas antisociales en las calles y espacios públicos ocurren básicamente por la aceptación de la anarquía urbana por parte del gobierno y la policía. La metáfora de 'las ventanas rotas' sugiere, entonces, un proceso de deterioro que empieza cuando una ventana rota de un edificio genera la ruptura de otras ventanas, así, el deterioro atraerá más vandalismo y pronto el edificio y luego el barrio entero se vendrán abajo.

Bajo este criterio y evitando convertir la teoría en una práctica discriminatoria o excesiva en el uso de la fuerza, la Administración Distrital, desde 1998, se encaminó a construir una propuesta para recuperar el espacio público, los entornos deteriorados y generar espacios de orden.

3.5.1. Recuperación del espacio público.

Un espacio es fértil para la criminalidad cuando es desordenado, invadido, mal iluminado, desaseado, con ciudadanos que incumplen las normas de convivencia, donde el peatón pasa por donde no le corresponde y el conductor viola las normas de tránsito, el comerciante formal incumple las normas de publicidad visual exterior e invade el espacio público.

Frente a este problema, el esfuerzo de la Administración Distrital se orientó a devolverle a los ciudadanos el espacio público invadido por casetas, carros y todo tipo de ventas ambulantes, a través de la generación de espacios de orden, lo cual redujo inmediatamente las cifras de criminalidad, como ha sucedido con el centro de la ciudad, donde los delitos contra el patrimonio económico se redujeron en el 42%. Esta es la zona más visitada de la ciudad y era la más agobiada por el desorden.

Las líneas de trabajo se centraron en obligar a los comerciantes a cumplir con las normas de publicidad exterior, disponer de las basuras en los horarios adecuados, aseo de andenes y control de vendedores ambulantes, apoyo a los ciudadanos para que cumplieran con las normas de tránsito como no circular por la ciclorrutas y cruzar por las esquinas.

En el año 2000 se recuperaron en total 335.158 m²; en el 2001, 224.369 m² y en el primer semestre del 2002 se han recuperado 112.852 m². En la recuperación de andenes por invasión de casetas se aumentó de 222 casetas restituidas en 1999, a 952 durante operativos realizados el año anterior; en lo que va corrido del año 2002, la cifra asciende a 170 restituciones.

30 George Kelling, Catherine Coles. Instituto Cultural Ludwig Von Mises. México. 2001

3.5.2. Recuperación de entornos urbanos deteriorados.

En Bogotá, después de un proceso de muchos años de deterioro, algunos lugares parecían impenetrables e imposibles de ser transformados. No obstante, la decisión política de intervenirlos en 1998 resultó no solo beneficiosa en términos estéticos, sino que se constituyó en una propuesta de intervención integral e interinstitucional para afrontar temas álgidos en la ciudad, tal es el caso de San Victorino, cuyos antecedentes se remontan a 1793, donde se encontraba una de las tres pilas que abastecían de agua a la ciudad de entonces, que llegó a convertirse en uno de los lugares de mayor concentración de vendedores informales de lo legal y lo ilegal; al igual que la carrera décima, entre las calles 19 y la Avenida Jiménez que fueron recuperadas para los ciudadanos. Así mismo, la Avenida Caracas que se había convertido en uno de los ejes viales con mayores conflictos por la inseguridad y el desorden, también fue recuperada, con la puesta en marcha del proyecto de transporte masivo "Transmilenio".

Las intervenciones realizadas en estos lugares impactaron rápidamente los comportamientos delictivos, alcanzando reducciones hasta del 80% en la violencia y la delincuencia, como ocurrió en La Caracas.

En esta misma línea, a través del programa Renovación Urbana, desde el año 1998 se intervino el sitio más violento de la ciudad conocido como "El Cartucho", donde se expendía y comercializaban drogas, armas y se organizaban actividades delictivas. Este sitio, similar a los conocidos en otras ciudades como "ollas", se había constituido en el lugar donde se desarrollaban actividades delictivas sin que las autoridades Distritales y Nacionales pudiesen hacer algo, hasta que se tomó la decisión de acabarlo de raíz para construir allí un parque.

La intervención se ha realizado desde los ámbitos social, policivo y administrativo y los resultados han sido importantes en materia de reducción de los índices de violencia y delincuencia de la ciudad y de reinserción social de los ciudadanos que habitaban esta zona. Algunos de ellos son:

- Resocialización y traslado de negocios de acopio y comercialización de material reciclable, proceso coordinado por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- pero que recoge el esfuerzo de diversas entidades del Distrito.
- Plan de gestión social que favoreció la formulación e implementación de una serie de proyectos y estrategias interinstitucionales que permitieron la atención y reubicación de diversos grupos poblacionales asentados en la zona (más de 14.000 personas). La coordinación estuvo bajo la tutela del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito -DABS-.

3.5.3. Misión Bogotá.

Desde 1999, el Proyecto Misión Bogotá busca, a través de un enfoque pedagógico, de logro visible, contribuir a la generación y al fortalecimiento de vínculos por la vida y relaciones

sociales solidarias; la apropiación por parte de los ciudadanos de formas básicas de convivencia y la inclusión social de grupos en alto riesgo y de otros ciudadanos, que como "Guías Cívicos" trabajan en el programa.

Sus objetivos generales son hacer visible el tema de la seguridad como un eje importante y contribuir a restituir la confianza entre los ciudadanos. Las áreas de trabajo son: convivencia, gestión local, generación de espacios de orden y comunicaciones.

Para dar cumplimiento a sus objetivos, Misión Bogotá cuenta con un potencial humano de guías cívicos, quienes son los agentes sociales del proyecto. Su función, en la vía pública, es invitar a los ciudadanos a la autorregulación y al acatamiento voluntario de normas básicas de convivencia con el fin de mejorar la percepción de seguridad en las zonas en las cuales han sido ubicados. Entre 1999 y 2002 se han vinculado 3.995 guías cívicos.

Misión Bogotá ha logrado consolidarse como una propuesta para la generación de confianza entre los ciudadanos, hecho fundamental para mejorar la percepción de seguridad. Asimismo, ha posicionado el tema de la seguridad como una responsabilidad entre los ciudadanos y sus gobernantes, en la que sea posible ejercer los derechos, libertades y deberes sin sentirse amenazados.

3.6. Justicia cercana al ciudadano.

Atender los trámites médicos o de servicios públicos es algo que la gente suele hacer directa o personalmente, y a pesar de los esfuerzos realizados por mejorar la calidad del servicio, aún son actividades que por principio no producen ninguna alegría. Con las diligencias judiciales pasa algo similar, pero su gestión produce aún menos alegría, y eso que no resulta necesario hacerlo directamente (sino para la presentación del poder y una que otra diligencia que debe atenderse personalmente), casi todo puede surtirse por medio de un abogado.

Generalmente, la sensación de angustia que vive el usuario es por temor a lo desconocido, a aquello que pueda resultar del proceso. A veces es suficiente este temor que naturalmente se causa, para que una persona utilice el juicio como "arma" en contra de otra.

Salvo contadas excepciones, entre las que se encuentran los delitos culposos y aquellos cometidos por premeditación, la mayor parte de los procesos judiciales que se tramitan en los despachos son el resultado de un conflicto de proporciones mucho menores que no fue tratado adecuadamente. Conflictos que ponen a los ciudadanos en contradicción irreconciliable y que no pocas veces, ante la imposibilidad de soluciones pacíficas, terminan con hechos violentos.

En el caso de Bogotá, los problemas creados por la intolerancia, la violencia cotidiana, la delincuencia y las deficiencias de aparato de justicia habían facilitado la ejecución de soluciones de estos problemas por fuera de la ley. Es la "justicia por mano propia", inapelable y sin ninguna consideración a los principios del debido proceso. Una justicia amparada en la violencia, que minaba los fundamentos del *estado de derecho*.

Ante esta situación, la Administración Distrital viene promovió el programa de Justicia Cercana al Ciudadano, basado en la resolución pacífica de los conflictos, a través de la creación y fortalecimiento de Centros de Mediación y Conciliación, Comisarías de Familia e Inspecciones de Policía.

3.6.1. Creación y fortalecimiento de las Unidades de Mediación y Conciliación.

En los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no existen ni vencedores ni vencidos, como suele acontecer en un juicio sino partes negociadoras de un acuerdo, como resultado de un diálogo que vincula y compromete. El objetivo de los 12 centros de mediación y conciliación creados desde 1998 es el de constituirse en el espacio y en el eje que impulse la resolución de conflictos en la comunidad, iniciando un proceso para la construcción de estructuras de paz desde la sociedad civil.

Por lo tanto, las funciones de los Centros de Mediación y Conciliación están dirigidas a analizar y comprender el conflicto, a difundir las figuras de la conciliación y la mediación, a fomentar las prácticas comunitarias de tratamiento del conflicto y a promover al conciliador en equidad, el mediador y los profesionales del Centro como figuras para el tratamiento de conflictos.

El Centro de Mediación y Conciliación está compuesto por un coordinador del Centro, un conciliador en equidad, dos profesionales con experiencia en el área comunitaria, en resolución de conflictos y/o de construcción de paz y derechos humanos, un conciliador en equidad de la comunidad y una secretaria.

Anualmente estas unidades atienden más de 25.000 conflictos, que tienen que ver con los problemas de arrendamientos (55.6%), contrato civil (18.9%), conflictos intrafamiliares (8.5%) y conflictos entre vecinos (5.5%).

3.6.2. Comisarías de familia y prevención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

En la violencia intrafamiliar se conjugan la historia personal de los protagonistas y determinadas condiciones sociales que propician la impotencia y la frustración. El hecho de que el proceso de socialización de los individuos se realice en un medio familiar violento es determinante en la reproducción de la violencia.

Se puede asegurar que la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil son la causa más importante de la violencia en todos sus órdenes, en la medida en que en los procesos de socialización, que se llevan a cabo en el interior de los hogares, el valor de la no violencia se quebranta con prácticas violentas, se establece por norma que la violencia es un mecanismo de interrelación entre las personas y que se ejerce sobre los mas débiles. Esta observación se puede corroborar cuando se analizan las historias de vida de muchos actores que ejercen en la actualidad violencia y se encuentran antecedentes de violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

Frente a esta problemática, la Administración Distrital pasó de cinco comisarías en 1995 a 20 en 2002. Las Comisarías de Familia son un espacio para conversar y concertar, con el fin de proteger, asesorar y guiar a la familia acerca de sus derechos fundamentales y de las posibles formas para solucionar los conflictos que se presentan en su interior. Fueron creadas para contribuir con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, buscando la protección de los derechos del menor y promocionando la convivencia pacífica en familia.

En Bogotá, las Comisarías de Familia están compuestas por un comisario (a) de familia, un médico, un psicólogo, un trabajador social, un secretario y un escribiente. Los casos que atienden son violencia intrafamiliar, maltrato infantil e incumplimiento de obligaciones.

Los mecanismos que ofrece la Comisaría de Familia para encontrar soluciones son la conciliación, la psicoterapia, las labores de prevención, acciones coercitivas, actas de compromiso y visitas domiciliarias.

Las Comisarías de Familia atienden casos de conciliaciones, compromisos, medidas de protección, violencia intrafamiliar, abuso sexual y desarrollan actividades de prevención, así:

Año	Personas atendidas	Casos atendidos
2000	53.323	41.017
2001	60.533	52.880
2002 (a septiembre)	64.374	55.980

Por otro lado, las Comisarías realizan un importante trabajo preventivo a nivel comunitario, cabe destacar la formación de multiplicadores en detección y atención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil y en métodos alternos de resolución pacífica de conflictos. Para tal efecto, han sido capacitados más de 1.500 docentes del Distrito; así mismo, se concretaron acciones para incorporarlos a los respectivos Proyectos Educativos Institucionales.

3.6.3. Conflicto ciudadano e inspecciones de Policía.

Las Inspecciones de Policía, además de su trabajo en el campo jurídico, están encaminadas a abrir espacios de convivencia y conciliación en la comunidad, a la desjudicialización de los problemas y a la prevención de estos. La Subsecretaría de Gobierno para la Convivencia entiende a las Inspecciones de Policía como formadoras permanentes de convivencia y seguridad ciudadana, con un carácter dinámico y de relación directa con la ciudadanía.

Se ha venido trabajando en las Inspecciones de Policía, ubicadas en las 20 localidades de la ciudad, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el servicio que prestan. Por este motivo se implementó un programa de mejoramiento institucional con el arreglo de las instalaciones locativas en las 63 existentes en la ciudad. A finales de 1999, se inició un programa de sensibilización de los funcionarios de éstas, con el objetivo de acercarlos a los problemas de sus comunidades y convertirlos en promotores de la convivencia en sus localidades.

Frente a esta problemática, la Administración Distrital pasó de cinco comisarías en 1995 a 20 en 2002. Las Comisarías de Familia son un espacio para conversar y concertar, con el fin de proteger, asesorar y guiar a la familia acerca de sus derechos fundamentales y de las posibles formas para solucionar los conflictos que se presentan en su interior. Fueron creadas para contribuir con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, buscando la protección de los derechos del menor y promocionando la convivencia pacífica en familia.

En Bogotá, las Comisarías de Familia están compuestas por un comisario (a) de familia, un médico, un psicólogo, un trabajador social, un secretario y un escribiente. Los casos que atienden son violencia intrafamiliar, maltrato infantil e incumplimiento de obligaciones.

Los mecanismos que ofrece la Comisaría de Familia para encontrar soluciones son la conciliación, la psicoterapia, las labores de prevención, acciones coercitivas, actas de compromiso y visitas domiciliarias.

Las Comisarías de Familia atienden casos de conciliaciones, compromisos, medidas de protección, violencia intrafamiliar, abuso sexual y desarrollan actividades de prevención, así:

Año	Personas atendidas	Casos atendidos
2000	53.323	41.017
2001	60.533	52.880
2002 (a septiembre)	64.374	55.980

Por otro lado, las Comisarías realizan un importante trabajo preventivo a nivel comunitario, cabe destacar la formación de multiplicadores en detección y atención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil y en métodos alternos de resolución pacífica de conflictos. Para tal efecto, han sido capacitados más de 1.500 docentes del Distrito; así mismo, se concretaron acciones para incorporarlos a los respectivos Proyectos Educativos Institucionales.

3.6.3. Conflicto ciudadano e inspecciones de Policía.

Las Inspecciones de Policía, además de su trabajo en el campo jurídico, están encaminadas a abrir espacios de convivencia y conciliación en la comunidad, a la desjudicialización de los problemas y a la prevención de estos. La Subsecretaría de Gobierno para la Convivencia entiende a las Inspecciones de Policía como formadoras permanentes de convivencia y seguridad ciudadana, con un carácter dinámico y de relación directa con la ciudadanía.

Se ha venido trabajando en las Inspecciones de Policía, ubicadas en las 20 localidades de la ciudad, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el servicio que prestan. Por este motivo se implementó un programa de mejoramiento institucional con el arreglo de las instalaciones locativas en las 63 existentes en la ciudad. A finales de 1999, se inició un programa de sensibilización de los funcionarios de éstas, con el objetivo de acercarlos a los problemas de sus comunidades y convertirlos en promotores de la convivencia en sus localidades.

3.7. Justicia punitiva.

Con el objetivo de mejorar la acción de la justicia y reducir la impunidad, la administración distrital orientó sus esfuerzos a fortalecer la justicia punitiva con la reconstrucción de la Cárcel Distrital, la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad Permanente de Justicia –UPJ– y el fortalecimiento técnico de las policías judiciales para mejorar la investigación criminal.

3.7.1. La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.

La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres es una institución pública que fue creada por medio del Acuerdo 19 de 1934, expedido por el Concejo de Bogotá, reglamentado por el Decreto 227 de 1934, como una dependencia adscrita a la Secretaría de Gobierno.

Hasta el año 2000 funcionó en unas instalaciones viejas con capacidad para 450 internos. Hoy la Cárcel cuenta con una infraestructura moderna de mil veintiocho (1.028) cupos. El 12% aproximado de la población carcelaria de la Cárcel Distrital ostenta la calidad de condenados, el 88% restante tienen el carácter de sindicados. El nivel de formación académica es bajo y se desenvuelve en la órbita de la terminación del ciclo básico de la primaria y el curso y aprobación de dos (2) o tres (3) años de bachillerato. El rango de edad de los internos fluctúa entre los 18 y 30 años.

Programas que desarrolla:

- **Salud y alimentación:** La Cárcel proporciona una nutrición balanceada, acorde con las necesidades de los internos; presta el primer nivel de atención médica básica, servicio odontológico y desarrolla programas de promoción de la salud y prevención de enfermedades de transmisión sexual.
- **Bienestar Psicosocial:** Tiene programas en psicología familiar, social y programas preventivos en fármaco - dependencia y enfermedades de transmisión sexual.
- **Educativo y Formativo:** Promueve la terminación de estudios primarios y secundarios, estimula la lectura, escritura, y motiva a las personas sindicadas a ampliar sus conocimientos.
- **Laboral:** Inicia a los internos en el conocimiento de algunos oficios como panadería, lavandería, ebanistería, cocina, repostería, helicicultura, lombricultura y artesanías, entre otros, donde se persigue que los internos una vez vinculados al programa de capacitación, ocupación y formación accedan a cada módulo, por un lapso de quince (15) días a un (1) mes, durante su término de detención, para que descubran sus habilidades y preferencias ocupacionales que les permitan tomar una decisión, en concordancia a sus posibilidades y alternativas laborales.
- **Jurídico:** Este organismo carcelario es proveedor de herramientas legales con el fin de no vulnerar el debido proceso, el derecho de defensa y el derecho de contradicción, entre otros, derechos de primera generación, los cuales adquieren su importancia y

dimensión sustancial al materializar la realidad normativa en la Oficina Jurídica, dispuesta a colaborar, dentro de la limitación del ordenamiento positivo, en el proceso penal que cursa contra el interno.

Un elemento exógeno que contribuye a la transparencia del proceso punitivo es el Consultorio Jurídico, en el cual se apoya al sindicado de escasos recursos, cuando invoca el amparo de pobreza, con funcionarios de la Defensoría del Pueblo y estudiantes del último año de las facultades de Derecho.

- **Seguridad y Disciplina:** Mejora permanente, tras definir y desarrollar programas de reentrenamiento al personal de custodia y vigilancia.
- Ø **Recreación, Cultura y Deporte:** Fomenta la práctica de estas actividades, disminuir los niveles de ocio nocivo y al tiempo favorecer otros aspectos personales como la autodisciplina, la aspiración de progreso y mejorar la convivencia dentro de los pabellones, para disminuir los efectos de la *reclusión*, que constituyen un obstáculo para la posterior integración de los individuos, una vez liberados, a su medio social, familiar y laboral.

3.7.2. Unidad Permanente de Justicia –UPJ–

Esta es una instancia de coordinación interinstitucional de apoyo a la justicia que fue creada mediante convenio celebrado en 1999 por el Distrito Capital-Secretaría de Gobierno, con la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El objetivo de la UPJ es aunar acciones y recursos físicos, humanos y técnicos entre las diferentes entidades para garantizar una pronta y cumplida justicia bajo los criterios de cooperación, celeridad e inmediatez, promoviendo la solución de los conflictos y una convivencia pacífica en la ciudad.

Operativamente, la UPJ es un centro de retención transitoria que funciona las 24 horas del día, los siete días de la semana. A este lugar son conducidos los ciudadanos capturados en flagrancia. En ella, la Fiscalía y Medicina Legal definen en menos de dos días la situación de personas sindicadas de delitos. En la Unidad Permanente de Justicia, en los dos últimos años se han logrado poner a disposición de la justicia más de veinte mil personas que habían cometido delitos. Igualmente, existen espacios en donde en los últimos dos años se han sancionado con retención, de no más de 36 horas, a más de 120.000 infractores, a quienes se les han decomisado armas de fuego y cortopunzantes.

Cuando no se contaba con esta Unidad, la Policía, en la mayoría de los casos, tenía que dejar libre a los infractores y la máxima sanción era el decomiso de los elementos y un llamado de atención verbal ya que no existían espacios para la retención temporal. En el caso de los delincuentes, o de las personas que cometían delitos, la Fiscalía se demoraba varias semanas en definir la situación de los sindicados, hoy lo hace en dos días.

Durante el período comprendido entre enero de 1999 y junio de 2001, las retenciones por contravención de policía en la Unidad, ascienden a 142.450 casos.

**Atención interinstitucional
Enero – junio de 2002**

Ingresos por contravención Código de Policía	37.508
Hombres	33.579
Mujeres	3.929
Personas judicializadas	7.917
Casos judicializados	6.152
Diligencias de inspección de cadáver	788
Denuncias decepcionadas	4.316
Dictámenes médico legales	8.346
Personas atendidas por 1ra. Vez en Inspec. de Policía	1.044
Casos atendidos en audiencia en Inspec. de Policía	415
Atención en salud por T.S. A Habitantes de calle	595
Aseo personal de habitantes de calle, refrigerio, talleres	1.715

3.7.3. Fortalecimiento de la investigación criminal.

En el campo de la investigación criminal se fortalecieron con equipos técnicos la investigación criminal y junto con el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, la SIJIN y la DIJIN de la Policía Nacional, en la actualidad, se actualizan los conocimientos de policía judicial y se estandarizarán los procedimientos de policía para la inspección del lugar de los hechos delictivos buscando dar mayores elementos a los fiscales para iniciar una investigación y llevarla a buen término. Con estas instituciones se conformó el Comité de Política Criminal que busca diseñar y aplicar de manera interinstitucional la política criminal del Distrito.

3.8. Atención a grupos vulnerables.

Dentro de los programas y proyectos de carácter preventivo se destacan la atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas; jóvenes que en la mayoría de los casos pertenecen a bandas y pandillas y ejercen alguna actividad delincencial y/o violenta. En este campo se destaca también la atención de la población desplazada por la violencia, no como una población que produzca o genere inseguridad sino como un grupo vulnerable que debe ser atendido y beneficiado de las políticas sociales, de tal manera que se vincule rápidamente a la dinámica de seguridad y convivencia que requiere la ciudad.

3.8.1. Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas.

Desde el año de 1998, la Administración Distrital diseñó un proyecto orientado a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, el cual ha atendido más de 20.000 jóvenes. En este sentido ha actuado sobre temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, capacitación para el trabajo, la posibilidad de obtención de ingresos y la participación

juvenil. Ha desarrollado actividades como: bachilleratos cortos con énfasis en convivencia para jóvenes pertenecientes a bandas y pandillas en proceso de reinserción, actividades de formación para el trabajo, desarrollo de hábitos y competencias básicas, actividades culturales, recreativas y de formación para el manejo del conflicto en instituciones escolares.

Finalmente, están los programas de Jóvenes Tejedores de Sociedad y el apoyo de iniciativas juveniles para la convivencia, a través de concursos como "los jóvenes conviven por Bogotá" entre otros, los cuales buscan reinsertar jóvenes a procesos educativos, laborales y sociales.

3.8.2. Atención a la Población Desplazada por la Violencia.

Para atender a la población desplazada hacia Bogotá, y con el fin de cumplir con lo ordenado por la ley, la Alcaldía Mayor creó en 1999 la primera Unidad de Atención a la Población Desplazada por la Violencia en el país, con el propósito de restablecer las condiciones de vida de las familias afectadas, prevenir las causas del desplazamiento y generar propuestas de estabilización y consolidación socioeconómica. Hasta la fecha se han atendido algo más de 20.000 desplazados por la violencia.

4. CONCLUSIÓN

En los últimos años se ha producido un desplazamiento en la concepción del manejo de la seguridad en Bogotá, dándole un giro hacia un sentido más integral y enfocado en las personas. Por un lado, se ha precisado que las diferentes entidades administrativas del Distrito tienen un papel que cumplir en términos de la prevención y atención de la violencia y la delincuencia y en el incremento de la percepción de seguridad y que ésta no es labor exclusiva de la Policía y de los organismos de justicia. Por otro lado, la seguridad se ha enfocado a proveerle a los ciudadanos condiciones seguras, es decir, espacios públicos seguros, condiciones de denuncia amables, atención oportuna, etc.

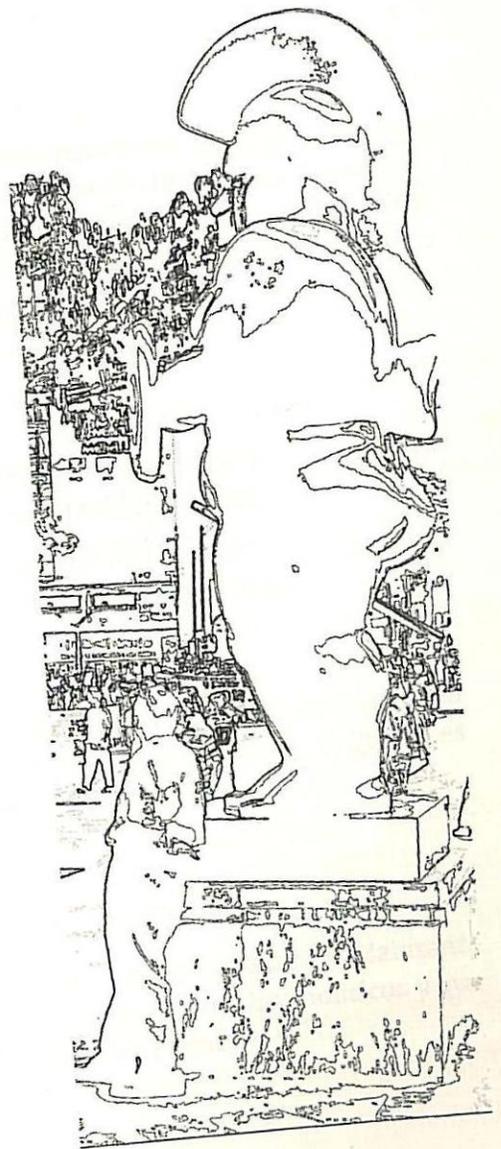
Diversos programas y actividades se han venido realizando desde 1995 en forma continua y sostenida por las administraciones, las cuales han adquirido la categoría de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadanas. Así, durante la Administración de Enrique Peñalosa, aunque se dio continuidad al proceso, se hizo énfasis en el principio de autoridad, lo que se vio reflejado en la propuesta de recuperación del espacio público y mejoramiento de entornos urbanos críticos, entre otros aspectos.

La construcción de la política de seguridad en el Distrito ha hecho parte de un proceso de consolidación de esfuerzos interinstitucionales distritales y locales; asimismo, desde las directrices de la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con un proceso continuado desde 1995, que le ha permitido a la ciudad afianzarse en una cultura de convivencia y seguridad. Los habitantes de Bogotá se sienten más identificados con ella y esto, en parte, por la garantía al respeto a su vida y bienes.

El reto implica, por tanto, no sólo la creación de espacios democráticos sino una transformación de lo público o mejor, del vínculo de los ciudadanos con lo público, de manera que se sientan involucrados en la construcción de ciudad a partir de una actitud crítica y participativa. Es importante, además, que esa construcción tenga como base el respeto ciudadano. Completar la transición del respeto basado en jerarquías, al respeto basado en la conciencia de igualdad, basado en derechos y deberes. Esto es fundamental para la convivencia, ello significa ver al otro como similar a uno en su relación con respecto a las tres regulaciones (ley, moral y cultura), creer que uno al igual que los demás puede entender predominantemente por las buenas.

Ahora bien, percibir la ley y las reglas de convivencia en general como acuerdos sería de alguna manera lo contrario a una obediencia ciega. La invitación de la presente Administración para el fortalecimiento de la seguridad y la convivencia ciudadana es apelar a la obediencia voluntaria de las reglas, lo cual implica la identificación del beneficio individual y colectivo de las mismas. La prioridad es por tanto reconocer lo común en medio de lo distinto, reconocer la fertilidad del pluralismo moral y cultural, dentro del respeto por la ley.

Después de los esfuerzos realizados, la Administración Distrital considera que hay proyectos y actividades que deben implementarse, crearse y mejorar los ya existentes, dado que aún no estamos a un nivel que nos permita reclamar a Bogotá como una ciudad segura.



Seguridad pública y convivencia ciudadana

Álvaro González Uribe*

En primer lugar, es necesario establecer la relación entre los conceptos de “Seguridad Pública” y “Convivencia Ciudadana”. Hay que establecer esa relación estrecha que pretendo y definir ambos términos, pues usualmente son utilizados para referirse a diferentes conceptos según el ámbito en el cual se usen, a la vez que se presentan varias acepciones de los mismos.

1. DEFINICIONES

Empezando por la ortodoxia en el actuar, acudo en primera instancia a las acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia Española –RAE–, aunque no siempre aquél nos deje satisfechos, pues el idioma es muy cambiante y hay palabras que la sociedad, las ciencias y la tecnología van dotando de su propio significado, el cual se va imponiendo al final.

1.1. Idiomáticos.

1.1.1. Seguridad pública.

- **“SEGURIDAD”** (RAE): 1. -Cualidad de seguro. (-**Seguro**: Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. -Cierto, indubitable y en cierta manera infalible). -Certeza.
- **PÚBLICA”** (RAE): 4. -Perteneiente o relativo a todo el pueblo. (-**Pueblo**: 3. Conjunto de personas de un lugar, región o país. 5. -País con gobierno independiente).

1.1.2. Seguridad privada.

- **“PRIVADA”** (RAE): 1.-Que se ejecuta a la vista de pocos, familiar y domésticamente, sin formalidad ni ceremonia alguna. 2. -Particular y personal a cada individuo. 3.-Que no es de propiedad pública o estatal, sino que pertenece a los particulares.

1.1.3. Convivencia ciudadana.

- **“CONVIVENCIA”** (RAE): -Acción de convivir. -**Vivir** en compañía de otro u otros.
- **“CIUDADANA”** (RAE) -Perteneiente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos. -Habitante de las ciudades antiguas o Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejerciéndolos, en el gobierno del país. -Hombre bueno.

* Gerente General Metroseguridad-Medellín. gerencia@metroseguridad.gov.co. www.metroseguridad.gov.co

Convivencia ciudadana significa claramente para todos la acción de vivir con otros en forma civilizada, pacífica y armónica. Es la acción colectiva o social de ejercer la civilidad o ciudadanía que necesariamente tiene involucrados los conceptos de armonía, solidaridad y paz.

De todas maneras, como lo dije antes, no podemos limitarnos a estas definiciones netamente idiomáticas.

1.2. Definiciones de autores.

En especial, sobre seguridad pública, varios autores traen varias definiciones. Escojamos varias, sin que ello signifique desechar las demás.

1.2.1 Seguridad Sensación.

Veamos primero la que considero más común, la que la define como “sensación”, o “estado mental”, lo cual no significa que considere errada las siguientes:

“La seguridad es un estado mental del ser humano, una sensación del espíritu. Es el estado ideal de sentirse protegido, o a salvo de algún evento que nos quite o dañe lo que tenemos, ya sea nuestra salud, vidas o bienes, extendiendo ello a nuestros seres queridos. Seguridad es la ausencia de temor”

1.2.2 Seguridad integral.

El ser humano quiere sentirse tranquilo en todos los órdenes, sosegado y no amenazado, y que nada le afecte negativamente. Es lo que se denomina seguridad integral, pública o privada según cada caso (tema que los famosos “Talleres del Milenio, patrocinados por el PNUD, denominaron primero Seguridad Democrática, y luego Seguridad Integral para evitar confusiones ante la anterior campaña electoral presidencial colombiana. El ciudadano no quiere:

- Padecer hambre, y hablamos de seguridad alimentaria.
- Perder su empleo, y hablamos de seguridad laboral (tema que mencionaba mucho el fallecido ministro Juan Luis Londoño).
- Sentirse desprotegido ante eventuales problemas físicos, y hablamos de seguridad social o en salud.
- Ser pobre cuando no pueda trabajar, y hablamos de seguridad pensional.
- Sentirse desprotegido ante la intemperie y las fuerzas de la naturaleza, y hablamos de seguridad del hábitat y vivienda.
- Ver desprotegido el planeta, y hablamos de seguridad ambiental.
- Sentirse acosado o sometido a atropellos por parte de las autoridades y de grupos ilegales o de hecho, y hablamos de seguridad de los DD.HH y del D.I.H.

Convivencia ciudadana significa claramente para todos la acción de vivir con otros en forma civilizada, pacífica y armónica. Es la acción colectiva o social de ejercer la civilidad o ciudadanía que necesariamente tiene involucrados los conceptos de armonía, solidaridad y paz.

De todas maneras, como lo dije antes, no podemos limitarnos a estas definiciones netamente idiomáticas.

1.2. Definiciones de autores.

En especial, sobre seguridad pública, varios autores traen varias definiciones. Escojamos varias, sin que ello signifique desechar las demás.

1.2.1 Seguridad Sensación.

Veamos primero la que considero más común, la que la define como "sensación", o "estado mental", lo cual no significa que considere errada las siguientes:

"La seguridad es un estado mental del ser humano, una sensación del espíritu. Es el estado ideal de sentirse protegido, o a salvo de algún evento que nos quite o dañe lo que tenemos, ya sea nuestra salud, vidas o bienes, extendiendo ello a nuestros seres queridos. Seguridad es la ausencia de temor"

1.2.2 Seguridad integral.

El ser humano quiere sentirse tranquilo en todos los órdenes, sosegado y no amenazado, y que nada le afecte negativamente. Es lo que se denomina seguridad integral, pública o privada según cada caso (tema que los famosos "Talleres del Milenio, patrocinados por el PNUD, denominaron primero Seguridad Democrática, y luego Seguridad Integral para evitar confusiones ante la anterior campaña electoral presidencial colombiana. El ciudadano no quiere:

- Padecer hambre, y hablamos de seguridad alimentaria.
- Perder su empleo, y hablamos de seguridad laboral (tema que mencionaba mucho el fallecido ministro Juan Luis Londoño).
- Sentirse desprotegido ante eventuales problemas físicos, y hablamos de seguridad social o en salud.
- Ser pobre cuando no pueda trabajar, y hablamos de seguridad pensional.
- Sentirse desprotegido ante la intemperie y las fuerzas de la naturaleza, y hablamos de seguridad del hábitat y vivienda.
- Ver desprotegido el planeta, y hablamos de seguridad ambiental.
- Sentirse acosado o sometido a atropellos por parte de las autoridades y de grupos ilegales o de hecho, y hablamos de seguridad de los DD.HH y del D.I.H.

- Perder su vida, su libertad, sus bienes y su honra a manos de otros ciudadanos, y hablamos de seguridad humana o física, que es la que principalmente nos ocupa en este texto.

En fin, son miles los miedos y temores que el ser humano puede sentir de perder lo que quiere y tiene, temores que varían en intensidad según el barrio, ciudad, región o país en el cual vive o permanece, según la época, y hasta según sus creencias religiosas: un creyente católico tiene temor de Dios y se asegura de actuar y vivir según los preceptos de dicha religión, pues cree en la otra vida. Igual sucede con otras religiones y creencias. Son todos temores absolutamente válidos, respetables y que deben ser aplacados de varias maneras y por diferentes actores.

Por ejemplo, el ser humano prehistórico tenía un enemigo que atentaba contra su supervivencia, y del cual se sentía inseguro: las fuerzas de la naturaleza (que tampoco es que haya desaparecido): eran enemigos mucho más fuertes que él, pero el ser humano contaba y cuenta con la mejor arma para defenderse: la inteligencia, que genera la creatividad y la prevención. Por ello vivía en cuevas, se alejaba de ríos y volcanes, y desarrolló armas para defenderse de los animales y para, al tiempo, tomarlos como alimento. El hombre de las cavernas estableció los **parámetros de la seguridad primaria**.

Hoy es igual. El ciudadano es frágil físicamente, pero tiene una herramienta que supera a sus enemigos que casi siempre intentan ser y son más fuertes por medios violentos: la inteligencia, que a su vez le permite tomar previsiones y anticiparse a los hechos. También la podemos denominar creatividad. Y esa creatividad es más prolífica mientras menos recursos existan, y a la vez debe ser muy dinámica y rápida, pues sus enemigos también la tienen. Es como una carrera, mientras más se anticipe el ciudadano de bien más protegido y seguro estará, sin jamás llegar a la paranoia, pues también es otro tipo de inseguridad que disminuye la calidad de vida.

1.2.3. Seguridad como ciencia.

Por su parte, hay quienes, como el Licenciado Enrique Medri González, hablan ya de la seguridad como una ciencia (lo cual discuto, pero no descarto que allí podamos llegar):

“La seguridad es una ciencia dinámica que trata de salvaguardar al individuo, al contexto social en el que actúa y proteger sus bienes, contra hechos fortuitos o premeditados a fin de lograr un ámbito de bienestar confianza, y mejores condiciones de progreso”.

1.2.4. Seguridad como conjunto de elementos organizados.

Hablando de la Seguridad Integral (es decir, tomándola como ya la mencionamos en el sentido de protección de todo tipo de riesgos) y condicionándola a quienes sean sus responsables, Luis Enrique La Rotta la define como:

“Una organización dinámica de elementos psicológicos, lógicos y físicos, para neutralizar las amenazas, presididas por hombres desarrollados mental y espiritualmente que inspiran paz y salud mental” (citado por el licenciado Enrique Medri González; “Seguridad integral”).

1.2.5. Seguridad como función del Estado.

El mejicano Gabriel Regino trae otra definición bastante práctica y completa, que además nos habla de su responsable:

“La Seguridad Pública, es la función a cargo del Poder Ejecutivo, mediante la cual, a través de acciones efectivas de información, disuasión y actuación firme, se logra la prevención de conductas delictivas, garantizando con ello, la tranquilidad e integridad de cada uno de los integrantes de la sociedad. Esta función forma parte de todo un sistema penal, que involucra diversos sectores y a los tres poderes, en el afán de combatir el delito y castigar a sus autores”.

1.2.6. Seguridad como condición de la calidad de vida.

Más sintética aún, y por lo tanto más cercana a lo que debe ser una definición, pero quizás menos didáctica, es la expresada por el argentino Enrique Fentanes (creador del Instituto de Ciencias de la Seguridad de la Policía Federal Argentina). Éste describe la seguridad como:

“El conjunto de condiciones que necesita el ser humano para desarrollar su personalidad”.

La anterior, me parece una definición que abarca todos los diferentes aspectos que debe comportar la seguridad, y que se enfoca hacia el único objetivo que deben tener por igual la seguridad pública y la privada, y todas las acciones del Estado (como el caso de METROSEGURIDAD) y sus organismos de seguridad.

Es que elevar la calidad de vida de los ciudadanos como objetivo único y final de la seguridad, es el elemento común que tomo para afirmar que la seguridad, brindada por quien la brinde (Estado o empresa privada) debe ser y es una sola: SEGURIDAD PÚBLICA. La seguridad es pues un servicio público esencial, ya que es una condición indispensable para la vida humana. Por tanto, es indiferente quien preste ese servicio, siempre será público, pues de él dependen la existencia del ser humano, su calidad de vida, las relaciones ciudadanas y la permanencia de la institucionalidad del Estado y de la democracia.

2. LA CONVIVENCIA CIUDADANA Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD

La Seguridad Pública es tan sólo una de las funciones concretas que tiene a su cargo el Estado para prevenir los delitos, mas no la única. Quinientos años antes de Cristo, Confucio escribió lo siguiente:

“Cuando se conduce al pueblo mediante disposiciones y órdenes administrativas, y cuando por medio de castigos se procura meterle en razón, ciertamente que el pueblo evitará los delitos, mas no tomará conciencia de que la comisión de delitos es algo de lo que tiene que avergonzarse. Cuando mediante la fuerza de unos principios morales se le guía exteriormente hacia el bien y se vinculan sus actividades externas a un extenso catálogo

de formas de comportamiento ritualizadas, entonces tendrá el sentimiento de vergüenza, se apartará del mal y marchará por el camino correcto”.

Esta cita, aunque quizás utópica (¿no debemos buscar siempre la utopía, aunque nunca la encontremos?) nos permite precisar que la educación y la cultura ciudadana es uno de los medios por excelencia para introyectar normas y valores a las personas para alejarlas del delito y, por tanto, conseguir seguridad. Bajo un punto de vista económico, la cultura cívica y la convivencia ciudadana hacen menos costosa la seguridad.

De todas maneras, hay que reconocer que es difícil (casi imposible) conocer cuándo un ciudadano no comete un delito, y por tanto compromete la seguridad de sus semejantes, por convicción ética y social o por temor a la pena. Y aún conociendo la pena, no sé de algún potencial delincuente que lea el Código Penal antes de delinquir para conocer cuántos años de cárcel le impondrán por ello, si lo apresan, claro está.

De acá se desprende mi tesis sobre la poca validez que tiene el incremento de las penas para reducir la delincuencia, ante la impunidad reconocida en todos nuestros países latinoamericanos. La criminología nos enseñó que el delincuente siempre actúa bajo la firme convicción de que nunca será incriminado. Sólo hay una máxima, que esperamos nuestra sociedad haya ido aprendiendo en los últimos años con las vendettas, la extradición y la extinción de dominio: “Ser legal paga”. Tarde que temprano el delincuente cae, vivo o muerto. Ello generará más seguridad.

Una vez fijados estos conceptos, entramos a relacionar seguridad con convivencia ciudadana, pues la conclusión a la cual quiero llegar (no nueva para muchos) es que el crecimiento de la inseguridad está íntimamente relacionado con la falta de convivencia ciudadana, que también puede leerse como ignorancia o incultura ciudadana.

Necesariamente hay que comenzar con la teoría del manejo de conflictos. La seguridad, y en nuestro país podemos hablar también de la paz, que no es la ausencia de conflictos. Éstos siempre existirán en todos los niveles y órdenes sociales: familiares, barriales, políticos, ideológicos, económicos, etc. El problema de inseguridad surge cuando no se saben dirimir esos conflictos y no se manejan en forma pacífica.

Cuando hablamos de seguridad humana o física es cuando aparece más estrechamente esa relación con la convivencia. Si los ciudadanos no saben convivir pacíficamente esto genera inseguridad para toda la sociedad. Ello se aplica tanto a relaciones interpersonales individuales, como a las que surgen colectivamente entre distintas corrientes políticas o ideológicas, y a relaciones entre naciones, territorios y Estados.

La ecuación es simple: a mayor convivencia ciudadana mayor seguridad. Y la convivencia la genera la cultura ciudadana.

El hombre no es un ser aislado, sino que es un animal social que por naturaleza vive y comparte con sus semejantes. Pero los hombres somos diferentes desde miles puntos de

vista y ello hace que afloren diferencias de todo tipo que deben ser bien manejadas. Como lo dicen los argentinos Luis León Saniez y Héctor Carbia:

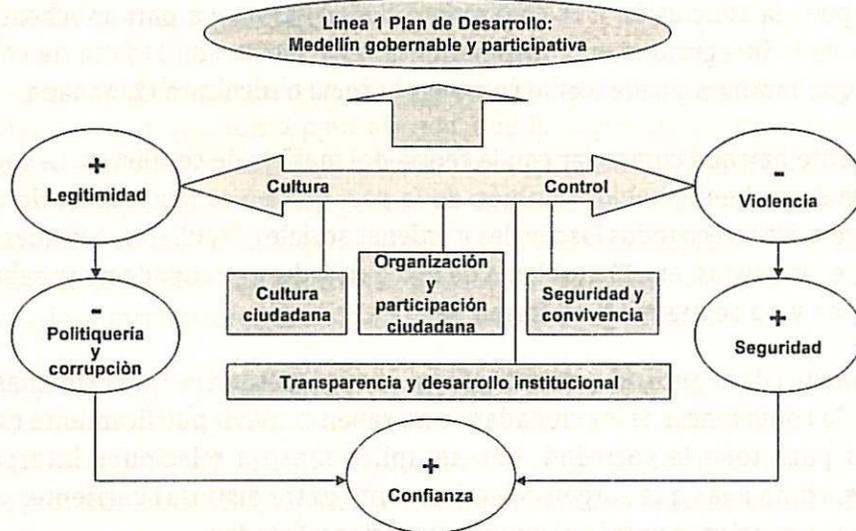
“...estas diferencias, en principio, comienzan con simples cambios de opiniones que luego transitan el camino de la discusión, el conflicto, la pelea y aun la guerra, que es el más grave de los enfrentamientos entre los hombres”.

Estas situaciones conflictivas mal manejadas producen para el resto de la comunidad diferentes niveles de peligrosidad que afectan a la seguridad en su conjunto. Así, una persona que sea asesinada o robada en su apartamento privado en el total de los silencios, cuando el hecho salga a la luz pública produce escozor social y temor en los demás, en especial en sus vecinos. “Eso me puede pasar a mi”, pensarán. Ya pasa pues a la esfera pública.

3. EL TEMA EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2004-2007 “MEDELLÍN COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA”.

La alcaldía de Sergio Fajardo Valderrama así lo ha entendido plasmando tal realidad y objetivo en la línea uno del Plan de Desarrollo “Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía”: Medellín Gobernable y Participativa:

Cuadro 1
Seguridad pública y convivencia ciudadana



Fuente: Metro Seguridad, empresa industrial y comercial del Estado

El Alcalde de Medellín, en una ponencia en Washington, decía, refiriéndose a uno de sus propósitos para Medellín, en especial, hablando en un concurrido foro internacional del proceso de reincorporación a la civilidad del ex bloque Cacique Nutibara de las autodefensas que en nuestra Ciudad se debe:

“Romper la transmisión generacional de la violencia”, y que “la seguridad empieza por cambios culturales, con la cultura de la legalidad”.

Cuadro 2
Zonas de seguridad y convivencia



Fuente: Metro Seguridad, empresa industrial y comercial del Estado

Hay un tema que ha sido bastante polémico, en especial al final de la anterior administración municipal de Medellín (Luis Pérez Gutiérrez) y a principios de ésta, y que creó un amague de conflicto entre algunas empresas de seguridad privada, la Administración Municipal, la Policía y algunos ciudadanos. Esto, porque pasó por conceptos tales como el papel de la seguridad privada y sus ámbitos de acción y funciones específicas legales, sus relaciones con la Policía Nacional y el concepto en sí de seguridad como simple sensación o como realidad.

El tema involucra la Convivencia Ciudadana y la Seguridad Pública como fórmula para que ambos valores interactúen dentro de las leyes.

En muchos ciudadanos despertaron bastante inquietud las denominadas “zonas seguras” de Medellín. Al respecto hay que hacer varias aclaraciones, pues circularon diversos rumores a favor y en contra.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que dicha figura no es sólo la imagen creada de unas carpas instaladas en algunos barrios de la ciudad (dicho sea de paso, de estratos 4, 5 y 6). El concepto “zonas seguras”, es una estrategia que con dicho nombre se ideó la Policía Nacional desde hace unos dos años. Son pues creación de la Policía y para todo el país. La Policía Comunitaria ha venido implementando dicha estrategia en todo el territorio nacional, y en el caso concreto del Área Metropolitana del Valle del Aburrá, vienen funcionando varias desde hace dos años.

La confusión en Medellín surgió cuando a finales del año 2004 en dos o tres sitios de la ciudad (barrios El Poblado, Laureles y Belén), se les introdujo un elemento privado, que consistió en contratar con dos empresas de seguridad privada la seguridad pública de

dichas áreas, cuya presencia física se evidenciaba con unas carpas en las cuales permanecía un vigilante privado y con algunas unidades móviles que hacían patrullaje. En resumen, la labor de estas personas era la de dar aviso al (NUSE), 1-2-3 de METROSEGURIDAD, en caso de presentarse algún hecho sospechoso o anómalo, como lo debe hacer cualquier ciudadano.

Dichos contratos se hicieron por dos o tres meses, y la alcaldía de Fajardo Valderrama, de común acuerdo con la Policía decidió no continuar con ellos, pues legalmente a ésta institución corresponde la vigilancia exclusiva de los espacios públicos. Así se había manifestado el Gobierno Nacional por medio de la Supertintendencia de Vigilancia, al igual que varias entidades, personas y organismos de diversa índole.

La Administración Fajardo se la quiso jugar con la institucionalidad como debe ser, y no contribuir a la confusión de llenar las calles de uniformes y vigilantes, diferentes a los que las leyes ordenan y permiten.

No se puede confundir la loable tarea que deben realizar los vigilantes privados como observadores y denunciadores de hechos anómalos en las vías públicas (no sólo en los lugares privados para los cuales son contratados), al igual que lo debe hacer cualquier ciudadano, con el hecho de actuar directamente en dichas vías y patrullarlas.

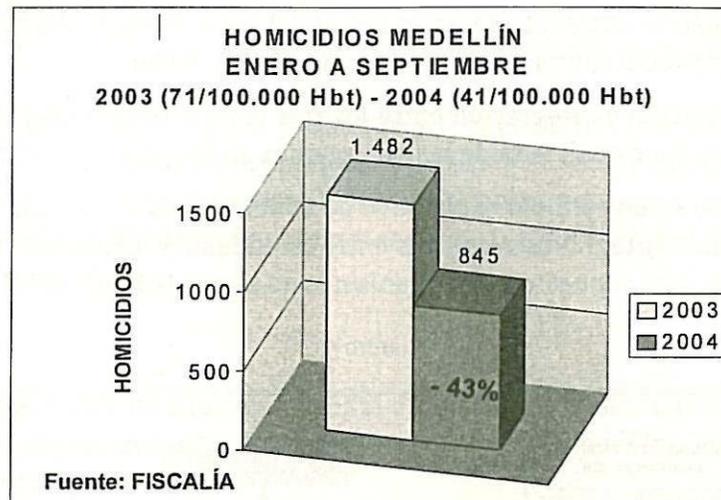
Cuando se vencieron los contratos con las empresas de vigilancia privada, la Policía Nacional, de común acuerdo esta alcaldía, incrementó su presencia en los lugares donde estaban aquéllas ubicadas con las carpas, con el objeto de que la comunidad no sintiera un vacío, pues indudablemente es explicable que se había creado en algunas personas sensación de seguridad, (si bien es cierto ello no pasó de ser "sensación"), pues los niveles de delincuencia no variaron ni por la implementación ni por el desmonte de dicho sistema privado.

Las estadísticas muestran que desde hace varios años los índices de homicidios y robos de vehículos han venido disminuyendo en Medellín, -notoriamente en los últimos 8 meses-, debido a muchas causas. Incluso, ese descenso ha continuado después de haber desmontado las famosas carpas.

La administración de Sergio Fajardo Valderrama, ha querido enriquecer la estrategia de las zonas seguras, aportando más elementos comunitarios de prevención y de enseñanza. Las ha concebido como un triángulo cuyos ángulos son la Policía, la administración municipal y, en especial, la comunidad.

Dentro de este triángulo interactúan elementos técnicos como lo son la movilización de la Policía (vehículos y motos), comunicaciones, alarmas comunitarias y armamento; y elementos humanos compuestos por frentes de seguridad locales, información, capacitación con las escuelas de formación ciudadana en diversos aspectos (prevención, reacción, colaboración, derechos humanos, veeduría, emergencias de todo tipo, lúdica, etc.), todo tendiente a que se construya una relación estrecha de confianza y trabajo común entre los ciudadanos y la Policía, y entre los mismos vecinos que son quienes más conocen su barrio.

Cuadro 3
Seguridad pública y convivencia ciudadana



A la fecha de este escrito se tienen delimitados varios perímetros, y con la colaboración económica de la comunidad y de la administración se están implementando poco a poco las nuevas zonas seguras, con el nombre de "Zonas de Seguridad y Convivencia". Implican pues, no sólo una mayor presencia de la Policía, sino todo un trabajo interdisciplinario de transformación de la cultura ciudadana, con el objetivo de que toda la ciudadanía se sienta comprometida. Si todos ponemos, Medellín será una sola zona segura. Está claro que la Policía tiene que tener un coequipero indispensable: el ciudadano. Ni aquella funciona sin éste, ni éste sin aquella.

4. LA INTEGRACIÓN MÚLTIPLE COMO HERRAMIENTA DE SEGURIDAD

Las "Zonas de Seguridad y Convivencia" son un ejemplo más de una herramienta que debe ser la clave para la seguridad hoy: el trabajo mancomunado, integrado y coordinado entre las diferentes instituciones del Estado, y entre éste y la comunidad. La inteligencia de que hablé al principio, como instrumento clave para enfrentar los riesgos, y lograr seguridad, tiene acá una manifestación ideal.

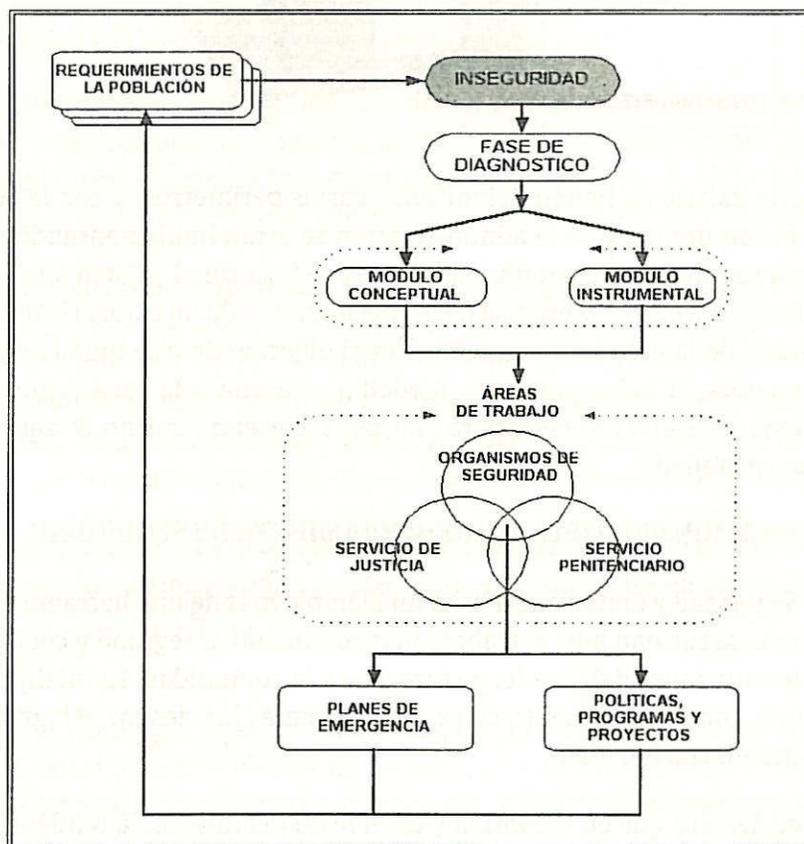
Para nadie es un secreto que en Colombia y en el resto del mundo, la tendencia a trabajar aisladamente es un grave problema que no permite un logro común de resultados eficaces. En seguridad es muy palpable este problema. Y éste se manifiesta entre varios organismos y entre varias esferas y ámbitos territoriales. Veamos:

- Falta de coordinación entre diferentes organismos de seguridad del Estado, manifestada en el no compartir información en desmedro de la inteligencia; actuaciones aisladas, y desaprovechamiento de recursos económicos, técnicos y logísticos. **Causa:** actúan lógicamente para lograr ascensos, por resultados corporativos y merecimientos. Ello es entendible.

- Falta de integración y coordinación entre lo público y lo privado, Estado y ciudadanos, organismos de seguridad y empresas de seguridad privada. **Causa:** Falta de confianza.
- Falta de coordinación entre las diferentes ramas del poder público, ejecutivo, legislativo, jurisdiccional y procuradurías, defensorías, etc. **Causa:** Poder.
- Falta de coordinación e integración entre los tres niveles territoriales: **Causa:** Poder y desorganización funcional, falta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT.

El siguiente cuadro es un ejemplo explicativo de cómo se puede elaborar un diagnóstico de seguridad pública, integrando esfuerzos entre ciudadanía y diferentes ramas del poder público, incluyendo por supuesto a los organismos de seguridad y a todo el sistema penal.

Cuadro 4



Ya pasó a la historia el no compartir información para generar inteligencia, y el reservarse, incluso hacia la ciudadanía, la información. Las redes de apoyo ciudadano y de informantes son ejemplo claro de que la tendencia es ya otra, aunque aún persisten los celos. Muchas de las grandes innovaciones tácticas y estratégicas contemporáneas en el mundo provienen de la asociación entre el mundo civil y las instituciones del sistema de justicia criminal –policías, jueces, fiscales, sistema carcelario–. Cuando dicha asociación no existe, o no es suficientemente amplia, es la sociedad la que pierde.

5. METROSEGURIDAD COMO ENTIDAD INTEGRADORA

Empresa Metropolitana para la Seguridad.

5.1. Misión

METROSEGURIDAD es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, que mediante el aprovechamiento de desarrollos tecnológicos y un equipo humano capacitado, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, por medio de la producción y comercialización de soluciones integrales en seguridad, al servicio de la población y de los organismos de seguridad.

5.2. Visión

METROSEGURIDAD será reconocida nacional e internacionalmente por su capacidad de liderar el diseño, implementación y comercialización de soluciones integrales de seguridad confiables y oportunas.

5.3. Valores

- **Confianza:** Suministrar bienes y servicios óptimos en materia de seguridad.
- **Compromiso:** La búsqueda por contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, desde nuestros productos y desde las áreas de desempeño.
- **Responsabilidad:** Asumir las consecuencias de las acciones y decisiones.
- **Solidaridad:** Entender las necesidades de nuestros clientes y apoyarlos en la búsqueda de soluciones.
- **Respeto:** Reconocer al otro y sus derechos, y mantener en este escenario relaciones deferentes con los clientes y con la comunidad en general.

5.4. Trayectoria

METROSEGURIDAD tuvo su origen como Fondo de Seguridad del Municipio de Medellín en 1982. En el año 2002 se transformó en Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal (Medellín) con personería jurídica y autonomías administrativa, financiera y patrimonial.

En décadas pasadas, el manejo de la seguridad pública se desarrolló sobre el supuesto de la individualidad institucional y el apoyo esporádico ante casos de crisis manifiestas. Hoy en día, los organismos de seguridad del Estado han encontrado en la interinstitucionalidad una herramienta efectiva para disminuir los índices de criminalidad y violencia, situación que ha ido gestando el **concepto de sistema integral de seguridad pública**, como un mecanismo para la optimización de recursos tecnológicos, humanos y logísticos en la operatividad del esquema de seguridad, evitando sobrecostos por la falta de coordinación de esfuerzos.

La estructura administrativa de METROSEGURIDAD, unida a las fortalezas institucionales de las administraciones territoriales y a los organismos de seguridad y control del Estado, ha permitido comprobar que en efecto uno de los aportes principales de esta sinergia es el fortalecimiento de la institucionalidad, la seguridad y la convivencia ciudadana en Medellín y Antioquia.

5.5. El compromiso.

METROSEGURIDAD, mediante el aprovechamiento tecnológico, el suministro de medios logísticos y la capacitación a los organismos de seguridad, logra articular el trabajo de dichos organismos en acciones educativas, preventivas, disuasivas y represivas, que les permiten a los mismos actuar en forma oportuna y eficaz.

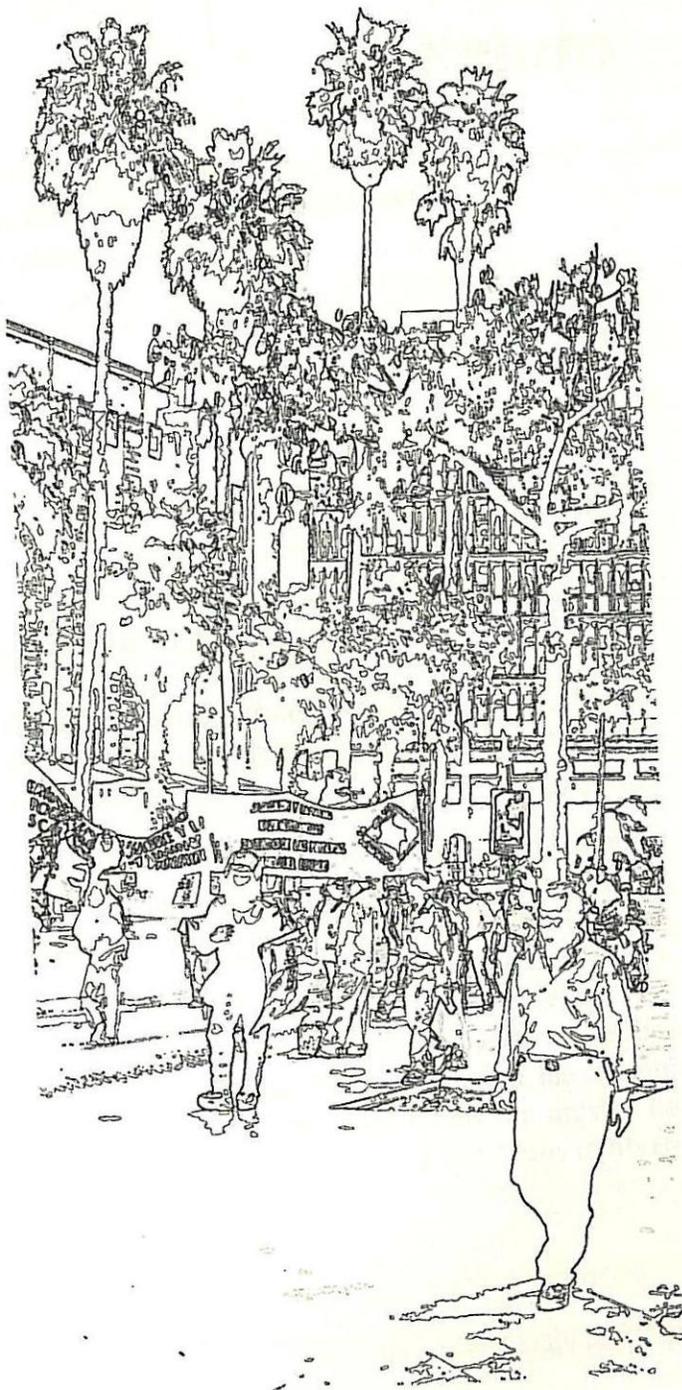
El funcionamiento de la sala donde funciona el NUSE (Número Único de Seguridad y Emergencias), 1-2-3, y los monitores de las cámaras de videovigilancia de Medellín, en el Piso 10 de la Alcaldía de Medellín, es un ejemplo claro de cómo es posible la integración y la coordinación entre diferentes organismos de seguridad del estado y cuerpos civiles.

5.6. La estrategia

METROSEGURIDAD, tiene como estrategia la **implementación de sistemas integrales de seguridad**.

Un Sistema Integral de Seguridad "SIS", es una estructura técnico-administrativa que, haciendo uso de plataformas tecnológicas de alto rendimiento y funcionalidad, y de personal altamente capacitado, presta servicios de seguridad, emergencias y socorro en una localidad o región determinadas.

Este tipo de sistemas está conformado por **componentes administrativos (humanos), operativos y de infraestructuras de alto contenido tecnológico**. Ello significa que un SIS posee dos tipos de componentes: los físicos o de infraestructuras tecnológicas, y los estratégicos o de planes de desarrollo. El sistema puede albergar tantos componentes y planes de seguridad, como recursos físicos, administrativos, operativos, tecnológicos y económicos posea.



Experiencias sobre implementación de políticas de seguridad ciudadana

Relato¹

**Seguridad y convivencia ciudadana. De la formulación de proyectos a la
institucionalización de una política pública**
Bogotá D.C., Colombia, 1995 - 2002

Antanas Mockus*

1. PRESENTACIÓN

Desde mi punto de vista, Bogotá logró mantener continuidad en la política de seguridad a pesar del cambio de alcalde. Parte del éxito es que llevamos nueve años, más o menos, alineados, obviamente, que si invitan al alcalde Peñalosa, les contará una historia un poquito distinta, pero lo importante es que a la hora de muchas de las acciones hubo continuidad, o de algún modo, convergencia o complementariedad.

Hemos presentado este proceso internacionalmente debido a los resultados que hemos alcanzado, eso también nos ha llevado a cierta adaptación al discurso internacional y cierta tensión entre la originalidad del enfoque, lo que intencionalmente se acepta. Empiezo con una anécdota: cuando llegué al primer consejo de seguridad había sido invitado ya tres veces a seminarios sobre robo de carros, y obviamente, a ningún seminario sobre homicidios. Entonces dije en el consejo de seguridad que no iba a ningún seminario sobre robo de carros hasta que no hubiésemos avanzado en reducción de homicidios. Me dijeron: “tranquilo alcalde que de los 3.600 muertos del año anterior un tercio son ajustes de cuentas entre delincuentes”. Cuando oí esa frase yo me escandalicé y dije: “esos también nos importan”.

¹ Por el mismo estilo del autor, se respeta al máximo su forma coloquial de ponencia. Nota del editor.

* Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia. Rector de la Universidad Nacional de Colombia. Alcalde de Santa Fe de Bogotá por dos períodos

Yo he tenido la suerte de estar en la Alcaldía, la universidad y otra vez en la Alcaldía, entonces el tiempo entre alcaldía y alcaldía lo aproveché para sistematizar más la comprensión de la seguridad y de la convivencia en un plano mucho más general y luego en cultura ciudadana, que en el segundo período tiene más elementos de cultura democrática que en el primero. Hablaré de programas adelantados y algunos resultados.

2. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

¿Qué es cultura del atajo? Hay cultura del atajo cuando es socialmente aceptado coger por atajos? ¿qué es coger por atajos? es privilegiar el resultado a corto plazo, el resultado inmediato; es rebajarle a la consideración de las consecuencias más lejanas, “salgamos del problema”, ese es el atajo, después veremos qué hacemos, si esto genera contaminación o malestar, después vemos. Y lo otro de la cultura del atajo, es que no se parte de las diferencias socio-culturales de la gente para tomar decisiones políticas, ya que uno no mira las consecuencias para otros, sólo mira las consecuencias para uno y para la gente muy parecida a uno. Hay atajo cuando, por lograr el resultado, se utilizan medios un poco irregulares o ilegales o raros y se logra el resultado pero con algún costo. Tal vez la forma más zanahoria de atajo que conozco es la del viejo cuento de hace 10 años, de que si usted va a un aeropuerto en cualquier país del mundo y ve a alguien con una caja de cartón amarrada con cabuyitas es un colombiano. Ello es exageración, pero es una ilustración de la idea de que el colombiano no se vara. Mi mejor amigo de adolescencia siempre viajaba de Bogotá a Villavicencio y de Villavicencio a Bogotá con su cajita de cartón amarrada, yo le aprendí a él, cómo uno, de cualquier caja, de cualquier tamaño, saca la maleta que necesita, no tiene pierda; ahí las consecuencias no son muy graves, salvo tal vez una improductividad de estar improvisando siempre la maleta, esa es pues como una forma muy zanahoria de atajo. Pero recuerdo otro atajo en un viaje Tunja-Bogotá: un taller de mecánica en la carretera, un carro fallando, entonces el mecánico arregló el carro, al día siguiente tocó cambiarle al carburador, pero llegamos a Bogotá, obviamente mientras llegamos a Bogotá felices, pero fue distinto al otro día cuando vimos la factura de lo que nos había costado ese atajo.

Ahora, también hay atajos en la interacción estratégica, es decir, por ganarle yo a usted o usted por ganarme a mí, podemos coger atajos. Una descripción extrema de la cultura del atajo en conflictos colombianos me la suministró Jaime Castro durante el empalme, usó la última frase de un cuento, yo le puse cara como de que me sonaba, pero no sabía, entonces él me preguntó: “¿usted no sabe el cuento del odontólogo?”, ustedes lo deben saber: va un paciente donde el odontólogo, éste coge la fresa y al fondo, y el paciente estira el brazo y agarra al odontólogo de donde sabemos y le dice: “hagámonos pasito”, entonces, claro, uno se ríe, y además, la frase final parece muy civilizada. Pero uno analiza el cuento y es impresionante, el odontólogo no le habló al paciente, no le dijo, le va a doler; no le dijo, mire hoy no tengo anestesia si usted quiere comprarla de su bolsillo o si no aguántese, si le duele demasiado avíseme, nada, mudo, simplemente a la acción y el otro en vez de patear, gritar o rugir, todas las opciones que puede tener alguien a quien le duele y que podría parar la intervención, cambia su lenguaje, la comunicación, la cambia por la acción. Ese

cuento describe una modalidad de relación social basada en el mutuo daño, te puedo hacer daño, tu me puedes hacer daño, entonces toca que caminemos coordinados, pero obviamente no es la forma más bonita de relación social imaginable, sobre todo porque falta la bendita palabra.

Mi diagnóstico es que en Colombia mucha gente que podría acercarse a otra para proponerle acciones conjuntas no se acerca porque dice: “el otro es más fuerte que yo, no me necesita, no me va a hacer caso, pero si yo encuentro de dónde agarrarlo, entonces sí lo obligo a hacerme caso, o por lo menos a entrar en una relación de negociación”. Entonces negociación bajo capacidad de hacer daño es un modelo que nos atrae mucho, “esta vez si te tengo”, y lo mismo se expresa en el terreno político, mucho en el clientelismo: “ah, señor alcalde, a usted se le olvidaba que necesita que le aprobemos tal cosa, entonces vamos a ver cómo es su clientelismo ahora”. Se puede sistematizar la idea de manera mucho más clara diciendo que se prefiere una relación basada en el daño. Lo otro, es que si yo soy atajista con la naturaleza, ésta no reacciona siendo atajista; en cambio si yo soy atajista con una persona, lo más probable es que ella también se vuelva atajista. El juego de relacionarse con el otro fundamentalmente a través del daño es muy contagioso, es muy fácil que la gente entre en esta lógica: me lo hizo, entonces yo le devuelvo de la misma manera, eso fácilmente produce escalada.

En resumen, hay cultura de atajo cuando prima el valor dado a la solución a corto plazo y cuando uno tolera. En Colombia a veces se utiliza la palabra “pragmático” de una manera imprecisa. Los filósofos pragmáticos se obligaban a calcular todas las consecuencias, a cualquier plazo y para todo el mundo, entonces un pragmático primero que todo tiene que evaluar cómo afectaría la acción. El famoso pragmatismo colombiano se reduce al resultado, hay una miopía en el tema de las consecuencias remotas en el tiempo y en el sentido social o cultural. En la cultura del atajo uno se da el lujo de utilizar mecanismos un poco informales, una forma zanahoria de atajo en mi propia vida era cargar bultos de cemento en bicicleta, eso era relativamente peligroso para mi vida, pero yo no me varaba, tocaba ahorrar lo del taxi. Otra forma de atajo muy dolorosa es cuando uno aprende a soldar en soldadura eléctrica y porque le rinda más, sobre todo al comienzo, mientras uno coge pericia en bajarse la máscara, en vez de ponerse máscara uno entre cierra los ojos, cinco años después uno tiene los ojos vueltos nada, pero en el camino fue más eficiente, fue más rápido.

Hoy en día trato de reorganizar todo lo de cultura ciudadana y lo que hemos hecho en la ciudad y lo que he comprendido de convivencia gracias a los jóvenes, en los trabajos que hicimos con ellos o sobre ellos, y hoy en día creo que la aproximación a la cultura del atajo es interesante. Fue un diálogo con un líder indígena del Cauca que me enseñó mucho, porque no sólo me dijo cómo se decía en su lengua “camino corto”, además nos pusimos a buscar lo contrario a camino corto y es pensamiento largo, entonces para ellos (sin inducir yo para nada), al preguntarles qué es lo claro de la resistencia civil, lo primero que dijo fue “ubicarnos en miles de años de nuestra historia”, entonces contaba él como en las discusiones con las FARC les decían, “su proyecto es muy respetable, tiene 50 años, el nuestro tiene entre 1.500 y 2.000 años, discutamos”. En el proyecto el territorio es muy

respetable y un territorio tiene unas reglas, entonces en la dimensión temporal y también en la dimensión, no sólo geográfica sino sobre todo de geografía social, hay gente distinta que sufre consecuencias de decisiones.

Existe una manera muy esquemática de decir atajo, atajo es ampliar los medios disponibles, o sea, para conseguir unos fines existen unos medios normales, entonces ¿qué puede pasar?, que uno se invente nuevos medios para lograr el objetivo, que uno no se vare, y en eso somos y tenemos orgullo nacional, no nos varamos, somos capaces de buscar medios nuevos, Gabriel García Márquez, en un texto escrito para la *Misión de Sabios*, lo subraya también mucho: "la recursividad colombiana". Si los medios son lícitos la cosa se bautiza bonito, eso es innovación, si los medios son ilícitos pues lo bautizamos con un nombre tomado de la sociología, es anomia, el "todo vale", que no mide las consecuencias en el tiempo y las consecuencias para los demás, el "todo vale" no es un buen camino, no es un camino recomendable; la utopía, el sueño, es que la recursividad nuestra no marche por este lado.

En el plan de gobierno inscrito en agosto o septiembre de 1994, yo ponía una frase que me parece ahora chistosa, era: "romper con los excesos de la cultura del atajo", ni siquiera yo decía que la cultura del atajo era mala, lo que decía era, "ojo, porque esa vaina exagerada es peligrosa".

El atajo no es sólo un problema de conciencia o de ley sino que también es un tema de cultura; existen normas sociales que limitan, y eso no es tanto un tema de ley, ni siquiera un tema de moral. Los demás reaccionarían horrible si aquí a alguien le gustara una joven y se le lanzara y la abrazara, se le diría: "un momentito, usted tiene que esperar el deseo del otro, usted tiene que esperar los contextos", eso es regulación cultural. Quiero subrayar esto: los gobiernos casi siempre gobiernan cambiando leyes. Cambiar una ley o aplicar más estrictamente una ley es una herramienta de gobierno, la aplicación incluso es un deber del gobierno. Entonces todo gobierno trabaja con leyes, muchos gobiernos llaman a la conciencia, creo que relativamente pocos gobiernos se interesan en un desafío rarísimo que es tratar de transformar la regulación cultural. ¿Cuándo hay regulación cultural? Cuando independientemente de la autoridad, si alguien cometió un homicidio y es conocido de otros, es un vecino, el vecino le dice: "hermano por ahí no", o le levanta la ceja, o el que tira el papel, alguien pasa por ahí y le dice: "hombre, así no nos va a quedar la ciudad más bonita" o "mire se le cayó este papelito", son formas de censura amables.

Expongo aquí tres tipos de reglas: las legales, entendidas como las que cada uno desarrolla a lo largo de su vida y las normas colectivas o sociales que pueden depender mucho del grupo de referencia. Eso nos ha pasado a todos: uno puede pertenecer a un grupo donde, supongamos que uno tiene 15 años, fumar es clave, el que no fuma casi todavía no es del grupo, y esa misma persona puede estar en una familia o en otro grupo donde, a la vez, fumar es una soberana estupidez, entonces la regulación cultural puede ser contradictoria y es variable de grupo a grupo.

Una sociedad se gobierna bien cuando las reglas formales y las sociales se alinean, y también cuando los acuerdos que se hacen en esa sociedad respetan el alineamiento entre reglas formales y reglas informales. En una época yo hacía la pregunta: ¿usted mataría? Y una de cada cinco personas me decía: “sí, claro, si van a violar a mi hija o a mi hermana”. Yo quedaba aterrado porque después de eso, además, mucha de esa gente pedía cargar armas, entonces yo decía: “usted acaba de decir que usaría el arma, lo que va en contra el espíritu de la Constitución, usted haría justicia por mano propia”; en Colombia no hay pena de muerte, ni siquiera para ese hombre que violó 100 niños y los asesinó. Ajustar la ley y estas otras normas es muy importante, y cuando hay este alineamiento es más fácil que los acuerdos se hagan rápido y que se cumplan, cuando esto está desalineado la construcción de acuerdos es mucho más costosa.

Hay un premio Nóbel de economía que trabaja estas cosas, Douglas North, todo lo que se llama la economía neoinstitucionalista, que es una recuperación del papel del Estado, pero no como productor, o no tanto como productor, fundamentalmente como regulador y como el que se mete en los temas para que los contratos de trabajo sean respetados, para que los contratos de compraventa de bienes sean respetados, para que el uso de la tierra sea fijado, entonces como un garante de acuerdos.

El orden social se encuentra al amparo de la constitución, todavía de aplicación imperfecta, y eso lleva a admirar la ley. Hay gente que obedece la ley, no porque admira la ley sino porque tiene un sentido del deber moral, diciendo: aunque esa ley no me gusta, mi conciencia me dice que las leyes son para obedecerlas. Ahora, los estudios muestran que algo de tensión con la ley es útil, que demasiada tensión es problema o que demasiada poca tensión también es problema; el legalista puro es más violento que el que experimenta algunas tensiones entre ley y la moral, pero también el ilegalista puro, el que dice que la ley no importa, tiende a ser más violento.

La otra razón para obedecer las leyes es el temor a la multa y a la cárcel, eso está más documentado en toda la bibliografía sobre ley. Ahora, uno no solamente obedece leyes, claramente en muchas circunstancias escucha primero que todo la voz de su conciencia; puede que sea por el placer que le da a uno ser coherente con su conciencia, eso de poner la cara sobre la almohada y recordar que en el día uno hizo algo consistente con sus principios morales es muy rico, algunos son tan ascéticos en su moral que dicen no, eso ya es inmoral, sentir placer por ser moral es inmoral, y académicos de alto calibre. Otros, siguen sus conciencias porque atienden criterios morales personales y otros obedecen a su conciencia, sobre todo por el susto a la culpa; yo creo que el miedo a la culpa me gobierna mucho, porque uno no puede quitar la culpa, lo más difícil es el autoengaño, uno tal vez pueda engañar a otros, pero autoengañarse es difícil, además porque la culpa va detrás de uno donde vaya. Una vez por aquí, en el Valle del Aburrá, entrevisté a alguien y le pregunté: ¿usted qué hace para resolver conflictos? El me dijo: “yo me cambio de municipio”, pero frente a la culpa el cambio de municipio no ayuda.

Uno puede actuar por reconocimiento social, porque la gente lo aplaude o reconoce lo que uno hace, pero cuando uno hace varias veces algo se produce un efecto de inducción, un

mecanismo psicológico y lógico de decir "hasta ahora siempre ha resultado bien", supongo que siempre va a resultar bien y eso se llama confianza, y la confianza es supremamente motivadora. Yo conozco pillos que se han enderezado porque han encontrado a alguien que confía en ellos. Uno mismo, a medida que siente confianza en la gente, lo voy a decir con una frase que no es justa: uno se siente esclavo de la confianza, esclavo o feliz de ser esclavo de la confianza, mucha gente lo dice: no le puedo quedar mal a Fulano porque él confía en mí, entonces esto es también muy importante.

En ocasiones actúa cierta obligación moral que lleva a decir: "yo obedezco las normas de mi grupo, yo pertenezco acá, entonces acato las reglas de juego".

O también hay otro mecanismo, que en países como Japón, es supremamente fuerte es el rechazo social si alguien la embarra. Japón tiene como diez veces menos abogados por millón de habitantes frente a Colombia; el *hara-kiri* es el caso extremo, y se traduce en esto: qué cara le pongo a los demás si no les puedo cumplir mi compromiso. Yo fui educado con un cuento de una niña que va a una boda y le pasa lo más inocente que le puede pasar a una joven como de 15 años, que deja de controlar por un instante los esfínteres, y fui educado con el cuento de que esa niña se tira al pozo de ese sitio y muere, se suicida por eso, eso muestra el extremo al que puede llevar el rechazo social.

Para nosotros la conciencia es el mayor regulador; para los demás el mayor regulador es el reconocimiento; internacionalmente existe la misma tendencia, pero mucho más suave, no tan fuerte.

Esta introducción es un poco larga pero es absolutamente fundamental, porque el modelo de seguridad "yo pienso que yo entiendo por las buenas y los demás por las malas" va a tener ciertos sesgos, entonces cuando se trate de mí, a mí que me traten pedagógicamente que yo entiendo, pero si se trata de esos cafres, entonces educar al otro con garrote, y a mí con zanahoria.

Pero no nos dejemos distraer por la simetría, esto tiene otro elemento importante en las discusiones de seguridad, casi siempre una discusión sobre seguridad se centra aquí: impunidad es el diagnóstico, entonces de ese diagnóstico se deriva, y en parte es razonable, invertir más en fuerza pública, invertir más en justicia para que no haya impunidad, sin embargo debemos tener en cuenta que es preciso diferenciar entre la impunidad moral y social.

Revisando el material del pasado, puedo ver que mis acetatos fueron variando en el tiempo. Al comienzo yo sólo hablaba de castigos, basado en la teoría de que entendemos a las malas; una frase de Zuleta me dio esta pista decía: "si ustedes no tienen sentimientos de culpa les tocará construir cárceles enormes. Entonces para mí en la vida fue un alivio descubrir que había una tercera columnita, saber que no era simplemente: escoja entre la culpa y la cárcel, sino que también existe la censura social. Pero duré concentrado en los castigos, después este renglón apareció chiquito y debajo, pero tres años después esto volvió importante, cultura democrática y desarrollo moral personal.

Como lo mencioné anteriormente existe una tensión entre ley y moral. Es útil, porque sin ésta las leyes no se moverían. La tensión solía ser bastante dramática. Hoy, esto, no es un dilema, me da pena formularlo así de crudamente, pero la cultura democrática consiste en valorar que haya algo de tensión entre moral y ley, y encausar esa tensión en una dirección pacífica y constructiva.

La democracia requiere paciencia y por eso hay una tensión grandísima entre atajo y democracia, entonces ¿el asesinato político qué es? Es el más burdo de los atajos en materia democrática: alguien me incomoda o yo incomodo a alguien, entonces un gatillo y listo. Ahora, lo clave de este esquema es preguntarse ¿qué pasa si la ley me dice una cosa y mi cultura me dice otra?, si la ley me dice no robe el agua y en mi barrio todo mundo tiene una acometida clandestina, o si la ley me dice “si conoce un delito denúncielo” y en mi barrio o en mi vecindario me dicen: “no sea sapo”. Hay una tensión entre ley y cultura. Simplificando mucho, cultura ciudadana ha sido un enfoque para reducir la tensión entre cultura y ley, y cultura democrática es un camino para reducir la tensión entre ley y moral.

Sobre todo el gobierno trabaja en esto, pero en este terreno las familias, el sistema educativo, las asociaciones comunitarias y la propia comunidad no organizada, tienen en su parte que hacer: si uno quiere alinear los tres sistemas reguladores, no puede pensar que basta con que la Constitución diga “no matarás”; para lograr la protección al derecho a la vida, se necesita que la gente se sienta con una culpa ni la berraca y se necesita que haya una reacción social, en la que, por ejemplo, cualquiera que tenga un amigo que mató, pues le diga: “hermano fue una embarrada, no me venga a decir que fue una proeza”. Como vemos, del problema de la seguridad se deriva un enfoque claro de corresponsabilidad, la seguridad no es exclusivamente tema del Estado, no hay Estado que actuando solo sea capaz de mantener eso, ese sería un Estado absolutamente totalitario, esto pone de manifiesto, ese juego, esa pista, que abría Zuleta en ese viejo texto de criminalidad.

3. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN BOGOTÁ

Hacer acuerdos que sean acordes con la ley es muy importante. Mauricio Rubio ha escrito un artículo sobre capital social perverso, qué tal que la organización sirva para algo como muy parecido a una asociación para delinquir, todo ese tipo de organizaciones no ayuda a resolver algunos de los problemas, más bien los puede agravar. Uno de joven sabe eso, que a veces une más hacer una pilatuna juntos que hacer una obra de caridad juntos, entonces la armonización de los acuerdos con los sistemas reguladores es también parte crucial.

Un ejemplo práctico de corresponsabilidad, esto lo hicimos sin entenderlo muy bien.

Fue rarísimo que nos funcionara y ahora con el tiempo debatimos entre nosotros por qué funcionó. Se repartieron 350 mil tarjetas entre los conductores de Bogotá y muchísimos las cargaron y la pegaron al vidrio, y si bien unos no la usaban, algunos además la usaron. En las mediciones que hicimos, de conformidad con lo que hablábamos hace un rato, se usaban más para castigar, tenían una cara muy dura, representaba pena de muerte en el

círculo romano, normalmente contra cristianos, y en el fútbol es exclusión, entonces al final me daba pena y por ello no he vuelto a sacar nada semejante, pues es violencia, simbólica, pero es violencia de alguna manera.

De todas maneras esto resume lo que es una norma social. Hay norma social cuando la gente se toma el trabajo de expresar censura si alguien viola la norma social. El que todo niño estudie se convierte en norma social; el día en que alguien ve a un niño o sabe de una familia donde el niño no estudia, le dice: "maestro, pero ¿a usted qué le pasa? Es algo que funciona independientemente de las autoridades, es distinto al problema de conciencia, es muy distinto el temor de que el vecino venga y le diga a uno ¿qué hubo de los hijos? ¿qué dónde los tiene?, a que uno sienta culpa por no tener los hijos educándose, son dos mecanismos independientes, o sea, si existieran pastillas para curar la culpa no curarían del temor al rechazo social.

Entonces ¿aquí qué se hizo? Con el tránsito de la ciudad se mostró que es un asunto de corresponsabilidad, que no es un tema de cuántos policías se tienen o algo como "usted edúqueme a mí porque yo soy un mal educado", sino más bien la claridad de que usted también puede aportar, por la vía de la conciencia y por la vía de la regulación social.

Y los mimos fueron un ejemplo de autoridad en la que uno puede acudir al castigo que ni siquiera toca el cuerpo, ni siquiera toca al vehículo; los mimos tienen un puente, una escena que resume los tres sistemas reguladores bastante bien: en la avenida 19 una buseta se para sobre la cebra y en esos días la gente, y mucho estudiante sensible al tema, chifla y el hombre de la buseta se hace el bobo o no oye, está distraído, no se mueve; llega un mimo y le hace señas, el hombre de la buseta no retrocede, en ese momento viene un policía de azul, de los desprestigiaditos, ese policía pone un comparendo, una multa, la gente aplaude, ¿ahí qué hubo? Un orden. Lo primero no es aplicarte la ley, lo primero es hacerte sentir que esas cosas no se hacen, en términos sociales, lo segundo es tratar de moverte el grillo, lo tercero ya es la aplicación de la ley, pero no es comenzar por la ley, esa es como la moraleja de toda esta historia.

Nos metimos en la Alcaldía en una aventura complicadísima, que es tratar de medir convivencia, eso es difícilísimo; la convivencia usted la ve, la experimenta, la vive, pero medirla es muy tenaz y medirla a través de un cuestionario todavía es más difícil; sin embargo, los jóvenes nos resultaron muy sinceros: 32% de los jóvenes confesaron que habían usado violencia física contra otros y 31% habían sufrido violencia física de otros, las cuentas nos cuadraron bastante bien. Yo decía, los jóvenes claro que van a decir que han sido víctimas de violencia, pero que ellos mismos cuentan que ellos usaron violencia para llegar a un acuerdo o para resolver un problema, no lo esperaba, pero resultaron bastantes sinceros. ¿Qué hicimos? hicimos preguntas sobre los temas que ya expuse, tal vez me faltó subrayar un sólo tema: la sociedad busca tener una sola ley, la Constitución y las leyes, pero cada cual desarrolla su moral y hay diversas tradiciones culturales, entonces se necesita aprender a ser pluralista. ¿Cuándo veo yo el pluralismo? cuándo uno admira moralmente a una persona que tiene una moral distinta de la de uno, eso es rarísimo,

cómo así que yo que soy partidario de la eutanasia, puedo admirar a un Fulano de tal que despotrica, lucha y hace todo lo posible porque no haya eutanasia; sin embargo me parece una persona moralmente coherente, correcta. Eso de admirar moralmente a alguien bien distinto en lo moral a uno es rarísimo, es una experiencia muy rara y es muy reciente en la humanidad; en la humanidad la moral fue durante mucho tiempo un tema muy trabajado en dirección de la homogeneidad, alguien con moral distinta, igual que con una cultura distinta, era una amenaza, hoy en día es ¡qué rico, tenemos para discutir! ¡qué rico porque me haces admirar algo distinto!

Seguro algunos de ustedes conocen a Agnes, es un cuentista corto: primera escena, es sobre pertenencia, ella dice: "hace 20 años voy a un restaurante en Roma, en el barrio tal, al que me atiende a la salida le pregunto cómo llego a otro sitio y el del restaurante dice, señora usted me creerá o no, pero nunca he salido de mi barrio" y él sabe que es raro, pero sabe que eso es bonito, es un nivel de pertenencia, es una identificación fortísima con un ámbito geográfico y todo lo que existe en él; y así es que uno vive en la infancia la ciudad, va expandiendo poco a poco ese centro, pero es una experiencia muy arraigada en lo local. Segunda escena: viaja Agnes en un Yumbo en los años setenta a Australia, ella fue profesora en Australia, y la vecina del lado es una alta ejecutiva que trabaja en tres ciudades, y en las tres ciudades tiene apartamento, y ella le pregunta: ¿usted dónde se siente en casa? La señora le dice: yo me siento en casa más o menos igual en las tres ciudades; pero ¿dónde se siente un poquito más en casa? Y le dice: debe ser donde tengo el gato, pero ya para la señora el tema de un sólo lugar ha sido roto. Tercera forma de pertenencia, alguien ha sido educado en Freud, en Nietzsche, en Marx, sabe de música clásica, conoce a los grandes artistas contemporáneos, viaja a cualquier capital del mundo y puede ir al museo de arte moderno y puede regodearse en la exposición o esta noche en una buena opera, entonces es la cultura occidental en sus manifestaciones reconocidas la que le da el sentido de pertenencia, entonces ya se siente en casa cada vez que se puede relacionar con eso que ya medio conoce y valora. La cuarta forma de pertenencia se deriva de esta tercera y es el relativismo, la cultura occidental es apenas una opción, entonces este hombre o mujer se siente en casa cuando se relaciona con el equivalente del acervo cultural occidental, pero en otras culturas, casi que es entre más desarraigado y más desadaptado, entonces entra a una exposición de arte etrusco, o de arte africano o de arte etiope y ve todo lo que se hace con los cuernos de las gacelas y descubre una especie de piragua enorme y eso ya le compite a Picasso y a los otros, estas son cuatro maneras de sentirse en casa.

¿Por qué traje ese cuento? Porque el tema del pluralismo está un poco ilustrado en eso, aguantarse a los distintos, eso todavía no es pluralismo; gozarse la diferencia ya está mucho más cerca, pero el pluralismo es cómo ser yo, no diría glotón, sino conocedor, saboreador de lo que otras tradiciones te pueden aportar, ahí habría un camino de pluralismo.

La vida es entonces convivencia como esto, es la cara positiva y la otra es simplemente convivir, es no violentarse, y la idea era ver las conexiones causales, las conexiones directas, racionales, pero también buscar empíricamente. Hicimos este trabajo con Jimmy, un colega de la Nacional, buscamos aquellas características estadísticamente más asociadas a la baja

violencia. Otra tesis mía es que hay mucho violentólogo pero poco conviviólogo, mucha gente que sabe por qué a veces somos violentos, pero no por qué diablos la mayoría de la gente es pacífica, aun en las circunstancias y en toda la complejidad colombiana ¿por qué? la intención era chequear eso o tener una teoría sobre los no violentos, no sólo una teoría sobre qué causa violencia, sino qué causa no violencia.

4. EL CAMINO CULTURA CIUDADANA

Como lo escribimos entre 1995 y 1997, dijimos en los hogares: la gente se regula bien, en las escuelas se regula bien, en el trabajo se regula bien, tres exageraciones totales, pero digamos, en cambio, cuando nos encontramos en espacio público o en el transporte público o en el transporte, las vías o en los espectáculos públicos, somos bastante guaches unos con otros el problema es el desconocido, a la hermana o a la prima no le echa uno piropos subidos, pero coja una calle urbana a las 11 ó 12 de la noche, en esos años y usted dice casi no se siente hombre el que no eche un piropo subido; entonces la definición fue regulación cultural de las interacciones entre desconocidos, y entre desconocidos y funcionarios, o sea incluimos dentro de la idea de cultura ciudadana la relación ciudadano-funcionario, si alguien ve a una persona amiga en la fila y le dice oiga hermano venga y lo atiendo a usted primero, se salta la fila, está atendiendo bien al amigo, pero está destruyendo ciudadanía en toda la fila y en el amigo.

Otra definición de cultura ciudadana son las mínimas reglas compartidas para aprovechar y gozar la pluralidad cultural y moral, el pluralismo no puede llegar al extremo de que entonces los que quieran matan, o las tradiciones que autoricen matar, bienvenidas.

Objetivos, los cuatro, explícitamente consignados en el plan de desarrollo y organizadores de las líneas de inversión; mayor cumplimiento a normas de convivencia, mayor regulación mutua para cumplir normas de convivencia, aumentar la resolución pacífica de conflictos, aumentar la capacidad de expresarse, interpretar y comunicarse.

Esta cuarta es importante y yo lo aprendí en la Nacional o sea, si tu tienes maneras de matarme simbólicamente ambos ahorramos mucho, porque tu me matas simbólicamente pero yo vivo, puede que me cueste repararme del desprestigio que me causaste o del dolor psicológico que me causaste; la violencia simbólica no es ningún paraíso, pero comparada con la violencia física si da diferencias enormes, porque uno sigue vivo y más adelante uno vuelve y se anuda a algo, entonces a mayor repertorio de instrumentos de expresión, mayor posibilidad, o por lo menos mayor autoridad moral para decirle: "hermano no seamos violentos, busquemos otras maneras de matarnos".

5. ALGUNAS METAS Y RESULTADOS

- Como se expresa en las metas del Plan de Desarrollo, bajar las muertes violentas de once a siete; aumentar el número de personas que no justifican transgresiones a la ley, no sólo que no trasgredan, sino que no justifiquen la trasgresión.

- Avanzar hacia el desarme general, por dos vías: la vía jurídica y la vía cultural a través del cambio de hábitos.
- Aumento de la percepción de seguridad de la ciudadanía. Ustedes saben que en Medellín la gente se siente más segura que en Bogotá y tiene una tasa de homicidios que ahora veremos.
- Incrementar la percepción de derechos como derechos y no como favores. Radicalismo anticientelista: cuando una mamá cree que el derecho a la educación de su hijo no es el resultado del ordenamiento constitucional, sino que es el resultado del favor que le hizo un concejal, está todo por el piso, seguimos en la colonia.
- Ampliar y democratizar la oferta cultural, ambiental, recreativa y deportiva es referido al cuarto.
- Avanzar en la calificación de la Policía: haber llevado 3.600 policías a universidades de élite, mezclar la policía con los jóvenes de élite para que la gente de élite entendiera que un policía no es un ser por allá extraño, que es un ser humano parecido a uno.
- Y subrayaría el enfoque epidemiológico, eso se lo aprendí a Rodrigo Guerrero, en 1994. Siendo candidato por primera vez viajé a Cali y allá de alcalde estaba un médico epidemiólogo que decía: la violencia es como una enfermedad, a veces usted no puede atacar las causas, hay muchas causas, pero usted puede atacar factores de riesgo, ejemplo: consumo de alcohol y porte de armas. Y mapas, lo obvio, si usted sabe que la mayoría de los homicidios son viernes y sábado en las noches, usted qué hace con la policía, pues sale a vigilar sobre todo en esos días por la noche y máxime si sabe en qué lugar se centra el 60 o 70% de las muertes.

Entonces cultura ciudadana y el enfoque epidemiológico fueron lo más importante. En materia de resultados cada mes nos reunimos con todos los alcaldes locales, con los comandantes de policía y miramos cada localidad, cada uno recibe una monografía con qué ha pasado en su localidad, hay evaluación externa.

La policía comunitaria es también un elemento importantísimo de acercamiento entre la lógica de la ley y la lógica de otros sistemas reguladores. Ha habido mejoramiento de la justicia punitiva, la Cárcel Distrital, aquí hay algo que admiro muchísimo: Misión Bogotá, muchos ex transgresores o gente que ha vivido en la calle o gente que ha estado en la droga, mezclados, o gente muy pobre, mezclados de adrede para que no haya estigma, conforman guías cívicos: cada estación de Transmilenio tiene por lo menos un guía cívico y en sitios claves de circulación de la ciudad hay un guía cívico, y si usted estudia cómo ve la gente al guía cívico encontrará que lo respeta, lo adora, es una especie de policía que no tiene ninguna herramienta de coerción, sino solamente la palabra amable, y muchos de ellos después de nueve meses de pasar por Misión Bogotá, más o menos la tercera parte, es integrada en el sector privado, muchos de los empacadores de los supermercados de Bogotá son gente que pasó por Misión Bogotá, y es regulación social colectiva de los que tienen uniforme, si alguno de los de Misión Bogotá hace una pilatuna la presión social de los demás es: oiga, están creyendo, nos están dando esta la oportunidad; esto es mucho más eficiente para cosas pequeñas que la cárcel.

Todo el tema de medicación y conciliación y comisariás de familia con enfoque de mediación. La mediación ayuda a sincronizar.

Leí que los que actúan como mediadores muchas veces conocen la ley, pero sobre todo de conciencia y regulación cultural, porque mucha gente siente y comete errores de percepción, el otro ha ejercido su derecho pero este se siente violado, entonces muchas veces no es la sanción, no es el juicio, no es la demanda, sino la conversación y el acto.

La atención a grupos vulnerables ha sido muy vulnerable y también en Bogotá consideramos que la recuperación de espacio público ha ayudado mucho a la seguridad porque permite transparencia, permite control social distinto y también porque es un ejemplo de que al definir una ley y una doctrina constitucional se obedece, si la ley nos ordenara algo distinto en materia de vendedores, haríamos algo distinto en materia de vendedores, un poco en palabras de Peñalosa, la ley se negocia mientras se está haciendo pero no cuando se aplica.

En cuanto a la tasa de homicidios, Bogotá estuvo en 5 por 100 mil, llegó a ser 80 por 100 mil, más alta que la nacional en el año de 1993 y este es el mayor motivo de orgullo imaginable; ahora estamos en 28 por 100 mil que es todavía 5 veces más alto que lo que tuvimos de 1960 a 1964, ahora hay una curva parecida en accidentes de tránsito. En síntesis regulación legal, moral, cultural, prioridad radical por el derecho a la vida, o sea, una especie de hipótesis de que si nos respetamos el derecho a la vida lo demás vendrá. En accidentalidad y tránsito, Bogotá tuvo en promedio de más de 1.300 accidentes de tránsito en estos 5 años, una meseta, y bajó en 1997 a 931 y ya vamos en 697. Entonces el tema de respetar la vida no es palabra, es resultado, es la principal prioridad de seguridad de Bogotá y la hipótesis es que si nos respetamos la vida, lo demás, imagínese que nosotros pudiéramos declararnos una inmortalidad transitoria mutua, que suena contradictorio pero que no lo es, yo no mataré a nadie y nadie me matará, cómo cambiaría todo inmediatamente, el juego del odontólogo cambia, ya es distinto, ahí es donde yo si creo mi propia vida.

Yo al Concejo no le doy gabelas, puede pensar que no lo agarré, pero yo lo respeto porque ahora su argumentación influye más, el que yo no sea chantajeable en términos clientelistas le puede parecer al Concejo que perdió poder, pero ahora el Concejo decide en conciencia, que es tener mucho más poder que cuando le decían: venga para acá y yo le doy puestos y contratos, entonces el Concejo no me tiene agarrado de donde sabemos, pero tiene mucha más fuerza en términos de su autonomía para deliberar. Le he presentado nueve veces el proyecto de alumbrado público. Medellín y todas las grandes ciudades colombianas lo pagan, el Concejo dice no y eso es democracia y es independencia de poderes, y la sociedad no puede pedirle al ejecutivo que ferrocarrilee al legislativo. La sociedad tiene que escoger la próxima vez cuán coherente vota, muchas veces la sociedad quiere un ejecutivo centro delantero, pero quiere un legislativo defensa, eso tiene cierta lógica, si exagera la sociedad en eso no hacemos un camino, pero cierta tensión entre el legislativo y el ejecutivo vale.



Carrera 45D No. 60-16
PBX: (57) (4) 284 9035
Fax: (57) (4) 254 3744
A.A. 9690
Correo electrónico:
ipc@corporacionpp.org.co
Página Web:
www.ipc.org.co
Medellín - Colombia

Apoya:



Auspician:
Christian Aid
Desarrollo y Paz
Oxfam



ISBN 958-97489-7-X



9 789589 748978