

Oswaldo Jarrín, compilador

Memoria del proyecto
**Política Pública de
Seguridad Ciudadana**
Primera fase



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

 **Fundación
Esquel**

REF. 103110
103110

103110

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 15 Sept. 2004
Compra:
Proveedor:
Código:
Donación: FLACSO Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito - Ecuador
Telf: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Fundación Grupo Esquel
Av. Colón 1346 y Foch
Edificio Torres de la Colón
Mezzanine, of. 12
Telf: (593-2) 2520001
www.esquel.org

ISBN:-

Índice

Presentación	11
Prólogo	
El Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana”	13
Oswaldo Jarrín	
Introducción	
<hr/>	
Encuesta de victimización	
Área Urbana Quito, Guayaquil y Cuenca	17
Nilhda Villacrés	
La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social	65
Cornelio Marchán	
Responsabilidad social en la Seguridad Ciudadana	69
José Castro	
Perspectivas locales de Seguridad Ciudadana	
<hr/>	
Seguridad y convivencia	77
Juan Carlos Melián	
El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	81
Lorena Vinueza	

Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina	87
Adrián Bonilla	
Modelo de gestión pública para la seguridad en Bogotá	93
Hugo Acero	
Diagnóstico y propuestas para la seguridad ciudadana de Guayaquil	99
Gaitán Villavicencio	
Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto	105
Xavier Andrade	
De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana	111
Lucía Dammert	
Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana	119
Juan Carlos Ruiz	
Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana	129
Alexei Páez	
 Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana	
<hr/>	
Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad	139
Germán Montenegro	
El plan de prevención del delito urbano en Argentina	145
Mariano Ciafardini	
Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional ..	151
Fredy Rivera	
Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá	157
Claudia Gómez	

Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana	169
Beatriz Otero	
La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos	177
Oswaldo Jarrín	
La reforma policial en Colombia	189
Estela Baracaldo	
Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad	197
Philip Hughes	
.....	
Guardia Nacional y “Homeland Security”	201
Tom Leonard	

Anexos

Anexo 1. Discursos

Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito	205
Fernando Carrión, Director de FLACSO Sede Ecuador	207
Gaitán Villavicencio, representante de la Universidad de Guayaquil ...	211
Carlos Castro, Vicealcalde de Cuenca	213

Anexo 2. Talleres

Quito	217
Guayaquil	225
Cuenca	232
Coloquios en Nueva Loja y Tulcán	241

Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo	244
--	-----

Anexo 4. Editoriales	247
-----------------------------------	-----

Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá

Claudia Gómez*

En esta exposición presentaré una serie de reflexiones acerca del modelo de gestión pública que en materia de seguridad ciudadana se ha implementado en Bogotá en los últimos ocho años y que buscan dar respuesta a los siguientes interrogantes:

Primero, ¿cuáles son las razones del éxito en Bogotá en los últimos ocho años? ¿Está Bogotá construyendo una política de seguridad ciudadana? ¿Ha desarrollado un modelo de gestión pública de seguridad ciudadana? ¿Qué tiene de especial este modelo y qué lecciones puede dejar para las distintas ciudades de América Latina?

Para esto es importante tener en cuenta dos presupuestos bajo los cuales se articulan las reflexiones. El primer presupuesto es entender que una política de distrito, al igual que una política de Estado, supone un proceso acumulativo de años en el que ha sido posible impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales de la política.

El segundo presupuesto es que para impregnar todos esos niveles, una política siempre debe implementar un modelo de gestión, entendido como una forma de instrumentarla: un esquema de funcionamiento interinstitucional e intrainstitucional que facilite su desarrollo y los procedimientos para una acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo. Teniendo en cuenta estos dos presupuestos, la ponencia se articula en 5 partes:

* Analista del Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia. Alcaldía Mayor de Bogotá

- En la primera haré una presentación breve de cuáles son los antecedentes de Bogotá en materia de seguridad ciudadana.
- En segundo lugar pasaremos revista a las nociones de seguridad ciudadana que se han desarrollado en las tres últimas administraciones, partiendo para el análisis de los planes de desarrollo que existen en Bogotá.
- En la tercera parte de esta exposición me referiré a los elementos de gestión pública que han manejado en las tres últimas administraciones distritales y que, indiscutiblemente, han facilitado la construcción de la política de seguridad ciudadana, que es un proceso en curso.
- En la cuarta presentaré un conjunto de reflexiones sobre ciertos factores externos a la administración distrital, propios del orden nacional de Colombia, que influyen en algunas ocasiones de manera negativa en el modelo de gestión pública que Bogotá ha intentado implementar para dar un adecuado manejo a las problemáticas que afectan la seguridad ciudadana.
- En la última parte expondré algunas conclusiones.

Los antecedentes

Colombia es un país que se ha caracterizado por un conflicto armado interno durante los últimos cuarenta años. No obstante, en la década de los 1990 el conflicto armado tuvo periodo fuerte que coincidió con el auge del narcotráfico, lo que hizo que la violencia adquiriera una gran magnitud y, a su vez, los ciudadanos llegaran a percibir altísimos niveles de inseguridad ciudadana en su vida cotidiana.

En 1991 Colombia decide cambiar su Constitución e instalar una Asamblea Nacional Constituyente que ratifica una nueva Constitución el 4 de julio del mismo año. Esta Constitución consagra, entre otros derechos, el derecho a la vida, a la paz, a la libre expresión, a la libre circulación por el territorio nacional, entre un total de casi 40 derechos básicos contenidos en su título dos. Este proceso constitucional supone para Colombia unas características muy particulares en materia de violencia. El día en que

instauramos por primera vez la Asamblea Nacional Constituyente la guerrilla, entonces unificada en la *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar*, realiza 50 atentados en los distintos municipios de Colombia y en el curso de la primera semana de trabajo en la Constituyente se hacen 200 atentados terroristas.

Esta Constitución le da también una categoría especial a Bogotá, a la que conciben como un distrito capital, lo que permite generar el estatuto orgánico en 1993.

En Colombia la elección popular de alcaldes se inicia en 1988 y esa elección, en el caso concreto de Bogotá, permite que la agenda municipal y distrital se construya de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos, entre las cuales aparece como fundamental la seguridad ciudadana. Y esto por dos motivos: teníamos una tasa de 83 homicidios por 100 mil habitantes —una de las más altas a nivel nacional y mundial—, pero al mismo tiempo queríamos hacer de Bogotá una ciudad competitiva y productiva, y hacerlo implicaba trabajar en los temas de seguridad ciudadana.

Antes del periodo que vamos a analizar, Bogotá tiene —entre 1988 y 1994— tres alcaldes que cometen tres fallas al momento de desarrollar una política de seguridad ciudadana. Primero, las políticas fueron diseñadas e implementadas con el mínimo de información sobre el tema. Eso generó que hubiese fallas técnicas y no existiese una articulación coherente entre los componentes de la política.

Por otro lado, para el diseño de la implementación de políticas nunca fueron convocadas todas las instituciones implicadas en el tema, lo que ocasionó que en ciertas administraciones hubiese fortalecimiento institucional y en otras quedara discontinuado. Además, y en consecuencia, ninguna de las políticas distritales era consustancial con el resto de políticas.

Finalmente, las rupturas trascendentales entre una administración y otra condujeron a que no existieran lineamientos básicos en el tema. Para darles un ejemplo: nuestro primer alcalde, Andrés Pastrana, concibió el tema de la seguridad ciudadana como uno que involucraba al de los bomberos, atención de emergencias, salud, problemáticas de drogadicción. Desarrolló a su vez unas acciones de prevención y acercamiento a la comunidad con la policía a las que se denominó el “programa del buen vecino”.

El alcalde que le sucedió, Juan Martín Caycedo, consideraba que la seguridad ciudadana solamente era un problema de sicarios y como Bogotá

no los tenía, a diferencia de Medellín y Cali, se discontinúan las políticas que se venían desarrollando con juventudes.

La tercera administración, la de Jaime Castro, concibe a la seguridad como un problema de equipos de la policía y se dedica a financiarles los equipos de comunicaciones, rompiendo con todo el trabajo de prevención que se venía haciendo y además generando problemas de corrupción al interior de la institución.

Esas tres fallas tienen solamente un acierto: después de casi 40 años, en Colombia se empieza a reconocer que el tema de la seguridad ciudadana es un tema al nivel local pero además un tema que sale del paradigma de la seguridad nacional.

Nociones de seguridad ciudadana en las últimas administraciones

Para establecer algunos elementos sobre la política de seguridad ciudadana que ha desarrollado Bogotá, es importante tener en cuenta que a partir de 1995 se han sucedido tres administraciones:

- Una de Antanas Mockus entre 1995 y 1997. Su programa de desarrollo se tituló “Formar ciudad” y en la prioridad número 6, que se denominaba “Cultura ciudadana”, estaba inmerso el tema de la seguridad ciudadana. Asimismo, con la idea de trascender su período de administración Mockus desarrolló seis megaproyectos dedicados a la seguridad ciudadana, en los que se articulaban cinco componentes: la participación, la infraestructura, el desarrollo institucional, el tránsito y el transporte, la cultura y la recreación.
- La siguiente alcaldía, la de Enrique Peñalosa (1998-2000) titula a su plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos” y también se concibe a la seguridad ciudadana como parte de la cultura ciudadana. Se implementan cinco proyectos: cualificación y fortalecimiento institucional, desarrollo normativo y acción coordinada, promoción de la solidaridad y la convivencia, fomento del buen uso del tiempo libre y el espacio público, y prevención y atención de emergencias y desastres.

- La última administración de Antanas Mockus (2001-2003) titula su plan de desarrollo “Bogotá para vivir, todos del mismo lado” y concibe a la seguridad como un tema de cultura ciudadana que se debe trabajar con cuatro estrategias: 1) impulsar el cumplimiento de las normas; 2) propiciar la cultura democrática; 3) propiciar la comunicación; y, 4) fomentar la solidaridad, entendiendo que los dos últimos componentes se desarrollan en el espacio público.

Los planes de desarrollo presentan varias coincidencias:

La primera administración de Antanas Mockus pone un acento muy especial en reconocer que los contextos son importantes para los ciudadanos y que en cada contexto hay que respetar unas reglas específicas.

La administración Peñalosa retoma esa decisión y dice “cada ciudadano debe darle a su entorno su valor y debe comportarse de una forma particular e interactuar con él”.

En su segundo periodo, la administración Antanas Mockus considera que las normas y el acatamiento voluntario de las mismas permiten alcanzar buenos niveles de seguridad ciudadana. Eso nos lleva a concluir que a partir de los planes de desarrollo que implementaron las tres administraciones Bogotá empezó a entender:

1. Que la seguridad ciudadana no se limitaba a un problema de estadísticas sobre los delitos de mayor impacto.
2. Que tampoco se limitaba a un aumento del pie de fuerza.
3. Que trabajar en torno a las normas en temas de seguridad ciudadana implicaba hacerlo respecto de las normas de comportamiento y de conducta de los ciudadanos.
4. Que todo ello suponía una acción conjunta entre las autoridades y la comunidad.
5. Que debería haber una consustancialidad entre las políticas distritales.
6. Que la seguridad ciudadana era una responsabilidad local.

Estos supuestos bajo los cuales se empezó a trabajar el tema de la seguridad ciudadana permiten establecer que hay cuatro elementos que Bogotá ha desarrollado en torno a su política en la materia:

- Primero: la seguridad ciudadana se piensa como un bien público, que genera deberes y al mismo tiempo derechos de los ciudadanos.
- Segundo: la seguridad ciudadana necesariamente supone entender la importancia de las normas, de aquello que está permitido en ciertos contextos y en otros no.
- Tercero: el tema de seguridad ciudadana demanda desarrollar una serie de valores en los ciudadanos: la solidaridad, el respeto por el otro, pero sobre todo el valor fundamental que es el respeto por la vida. La última administración de Antanas Mockus puso mucho énfasis en esto sobre todo recordando que la vida es sagrada. Este último punto es importante porque es la orientación que nos llega desde la ONU, que impulsa la noción de seguridad humana como una preocupación por la vida y la dignidad de las personas y no una preocupación por las armas o la seguridad de los Estados.
- Cuarto: se entendió que la seguridad ciudadana indiscutiblemente demanda trabajar en torno a la resolución pacífica de los conflictos, porque si no son atendidos correctamente a tiempo, pueden desencadenar problemáticas mayores o conductas delictivas.

Elementos de gestión pública

En materia de gestión es importante tener en cuenta algunos aspectos antes de mirar sus elementos.

En primer lugar, el tema de seguridad ciudadana no se puede gestionar desde el Estado, pensando solo en términos de indicadores y recursos, porque se estaría desconociendo un componente muy importante en materia de seguridad ciudadana como son las normas, los patrones de convivencia, la historia, la tradición y la cultura, y los antecedentes de violencia y delincuencia que pueden existir en una comunidad.

En este orden de ideas, la respuesta desde el Estado siempre debe darse pensando en la lógica de los recursos e indicadores, desde luego, pero sin soslayar la lógica de las transformaciones institucionales y culturales. Les pongo un ejemplo: en la administración pasada se desarrolló una de las campañas más exitosas en prevención de accidentes de tránsito —“la campaña de las estrellas negras”—, que consistió básicamente en lo siguiente: en Bogotá se pintaron en las vías estrellas negras en aquellos puntos donde había muerto alguna persona por un accidente vial. Al hacerlo, se trabajaron dos aspectos: primero, el aspecto cultural y, segundo, un aspecto pedagógico. El primero, el cultural, apuntaba a generar la memoria colectiva sobre los hechos que pueden atentar contra la vida. Darles la oportunidad a los ciudadanos bogotanos de que por cualquier vía se dieran cuenta de dónde un ciudadano había perdido la vida en un accidente de tránsito, generaba inmediatamente un cambio positivo en ellos o, en todo caso, les hizo tomar conciencia sobre cómo debían comportarse y qué medidas de tránsito debían respetar para no perder la vida. Se trata de una campaña importante porque, además de que entrañó recursos y permitió colocar indicadores, trabajó lo cultural y, al mismo tiempo, lo pedagógico en cuanto a los comportamientos y respecto de entender que todas las problemáticas de seguridad ciudadana demandan una respuesta desde la institucionalidad estatal, porque deben ser respuestas integrales y coherentes que eviten la duplicidad de esfuerzos y la pérdida de recursos.

Bogotá desarrolla tres grandes grupos de elementos en materia de gestión. El primero es la voluntad para trabajar en torno al mismo objetivo. Esto, visto desde el fortalecimiento institucional y altos niveles de interinstitucionalidad que se intentó desarrollar. Desde el fortalecimiento institucional, Bogotá empieza en 1996 con una consejería para el tema a nivel de la Alcaldía Mayor. Pero a nivel de consejería no había una institución que tuviera a su cargo del tema. Se dio entonces origen a la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, dependiente de la Secretaría de Gobierno. En la subsecretaría el tema se divide en dos instancias: la Dirección de Seguridad y la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.

Durante la administración Peñalosa se le añade una dirección más que es la Dirección de la Cárcel Distrital y la Unidad Permanente de Justicia. Asimismo, se entendió que había que fortalecer a la Policía Metropolitana,

pero que su fortalecimiento no consistía solamente en entregarle recursos, sino que implicaba apoyar a su personal, a su recurso humano, y eso suponía la capacitación de los policías. Se apoyó a las comisarías de familia y a las inspecciones de policía, se les dotó de elementos, se capacitó a sus funcionarios en la voluntad de contar con personas idóneas para resolver las problemáticas de violencia intrafamiliar y las problemáticas de convivencia entre vecinos, en unidades residenciales, etc. Pero se empezó también a desarrollar en Bogotá las Unidades de Mediación y Conciliación para trabajar en el tema de resolución de conflictos.

En cuanto a la interinstitucionalidad, Bogotá entendió que si no había un trabajo mancomunado y conjunto de todas las instituciones implicadas en el tema no se lograría el resultado buscado, que la única manera de evitar que se perdieran recursos, de emprender acciones contundentes, de coordinar a las instituciones, era generando el accionar interinstitucional por medio comités. Para ello Bogotá generó un Consejo de Seguridad que funciona ininterrumpidamente desde 1995 y se reúne mensualmente; un Comité de Vigilancia Epidemiológica para lesiones externas, donde se trabajan todas las medidas preventivas; y, unos comités locales de seguridad, en un intento por buscar la participación y la vinculación de la gente a las políticas que se desarrollaron.

Bogotá entiende entonces que extremar la seguridad ciudadana debe ser un tema que se mire interdisciplinariamente, es decir teniendo en cuenta los aportes de los distintos funcionarios y de las distintas ramas.

El segundo elemento de gestión que se desarrolló fue pensar la política con una visión a largo plazo, lo que se materializa en tres componentes:

Primero, Bogotá entendió que hay que aprender de los éxitos y de los fracasos y empezó a evaluar los programas y las estrategias que se estaban implementando. Aunque las dos primeras administraciones no fueron tan contundentes en la evaluación, la de Antanas Mockus se dedicó a colocar indicadores sacados de las estrategias que se instrumentaban y creó el Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia, como un sistema capaz de hacer el seguimiento y un análisis cuantitativo y cualitativo de los problemas de criminalidad en la ciudad. Adicionalmente, el año pasado se convocó por primera vez a un seminario internacional para hacer un análisis comparativo con las políticas que se estaban aplicando en otras ciudades de América Latina.

Volviendo a la visión de largo plazo, Bogotá entendió que la seguridad ciudadana implica un aprendizaje social y que éste tiene una dimensión temporal. En esa medida, lo que uno debe buscar en los ciudadanos no es solamente la comprensión intelectual de las normas, de los valores, sino que es necesario hacerles tomar conciencia de esas normas y esos valores. Se trabaja entonces en un sinnúmero de programas: el “plan desarme, la “navidad sin pólvora” en la primera administración de Mockus, la “comunicación por la convivencia” en la administración de Peñalosa, entre otras.

La visión de futuro implicó también entender que la participación ciudadana es importante al momento de diseñar e implementar las políticas y para eso Bogotá generó dos estrategias importantes. Una, los comités locales del programa “zonas seguras”, donde se vinculaba a la comunidad como parte de las soluciones; y, la segunda, los foros locales, espacios donde la gente podía empezar a hablar con las autoridades sobre las temáticas de seguridad que le estaban afectando.

El tercer elemento de gestión que desarrolló Bogotá es que no se puede implementar una política si paralelamente no se adecua el ordenamiento jurídico. Las dos primeras administraciones no estuvieron en capacidad de hacerlo porque no se pudo modificar el Código de Policía. No obstante, en la tercera administración –la de Mockus– se logró reformarlo y se empieza a generar toda la legislación pertinente para que los comportamientos cotidianos y habituales de los ciudadanos estén cada día más cerca de la normativa que los regula.

Factores externos a la administración distrital que influyen negativamente

Hay cuatro factores que en algún momento influyen de una manera negativa a la gestión que se viene entablando en Bogotá.

El primero es la estructura de la policía nacional, que nos ha llevado a plantearnos cuál es la mejor estructura de policía que le conviene a un país como Colombia. Nuestra policía es de carácter nacional y eso nos causa dos problemas: como es una policía nacional jerárquica, las órdenes vienen del comandante, pero la Constitución dice que la primera autoridad de policía es el alcalde y en su debido momento el presidente. Eso en la vida real crea problemas de comunicación y de efectividad.

El segundo es un problema con la justicia. Nuestro país carece de una política criminal y eso hace que constantemente cambiemos nuestro Código Penal y nuestro Código de Procedimiento Penal, disminuyendo la seguridad jurídica que cualquier Estado requiere para desarrollarse. Y entonces se producen contradicciones: los delitos que más preocupan a la gente son los delitos menores —el atraco, el robo, el raponazgo— y a estos delitos son a los que menos importancia prestan las autoridades de justicia, porque su agenda se ha visto eclipsada por el contexto internacional. Para los organismos de justicia, lo importante es atacar el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando, no los delitos menores.

El tercer factor tiene que ver con la política nacional. Nos cuestionamos hasta qué punto la política de nuestro presidente, que es la seguridad democrática, propende a una seguridad del Estado y no de las personas, y esto nos lleva a preguntarnos cómo volver coherente nuestra política distrital con la política nacional, porque es un mandato constitucional.

El cuarto factor, del cual Bogotá no puede alejarse desde ningún punto de vista, es el conflicto armado que vive nuestro país. Eso plantea dos grandes retos. Primero, cómo continuar trabajando el tema de la seguridad ciudadana en medio de un conflicto armado que ha empezado a urbanizarse en Bogotá. Y segundo: si Bogotá ha tenido excelentes resultados en ocho años, cuál es la propuesta que le hace a nuestro país para gestionar una solución pacífica al conflicto armado.

Conclusiones

A la hora de definir una política de seguridad ciudadana, es fundamental:

- vincular a todas las instituciones;
- generar procesos de evaluación, fortalecimiento institucional e interinstitucionalidad;
- adecuar los ordenamientos jurídicos a las acciones que se están llevando a cabo;
- empezar a fortalecer a las comunidades.

Respecto de esto último, es ahora que Bogotá inicia la segunda etapa, con la administración presente, y consiste en empezar a llevar al ámbito local toda la gestión que se ha hecho a nivel distrital y alejar del imaginario de las personas la noción de que Bogotá es la ciudad más insegura de nuestro país y una de las más inseguras del mundo.