

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-165-8
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio 2008

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio	
Seguridad multidimensional en América Latina	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD	
Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿Realidad o mito?	57
<i>Josefina Lynn</i>	
La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras	99
<i>Ana Laura García</i>	
Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas	121
<i>Alba Goycochea</i>	

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado:

los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica 351
Peter Peetz y Sebastian Huhn

Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana 369
Claudia Patricia Gómez Rojas

Relación entre convivencia y seguridad ciudadana 395
Myriam Román Muñoz

El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana 413
Elkin Velásquez M

Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México 433
Natalia Gontero

La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido 451
Daniel Pontón C.

COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití 483
Elsa Llenderrozas

La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas 499
Ana Marcela Mungaray Lagarda

Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana

Claudia Patricia Gómez Rojas*

Introducción

La consolidación de altos índices de seguridad ciudadana en las grandes urbes latinoamericanas se ha convertido en una prioridad sin precedentes en pleno siglo XXI; puesto que es una de las condiciones necesarias para mejorar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos, atraer altos niveles de inversión y consolidar el tan anhelado desarrollo humano sostenible en América Latina.

Esta ponencia presenta algunas reflexiones en relación con la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana en el ámbito local. Estas reflexiones parten del siguiente supuesto; construir una política pública de seguridad ciudadana implica reconocer que una política es producto de un proceso acumulativo de años en el que ha sido posible impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales con ella. Ahora bien, para impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales de la política es necesario desarrollar un modelo de gestión, entendiendo por éste una forma de implementar la política, un esquema de funcionamiento interinstitucional e intrainstitucional, que facilite el desarrollo de la misma y un conjunto de protocolos que permitan una acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo.

* Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional y Escuela de Guerra del Ministerio de Defensa.

Al respecto es importante aclarar que en ningún momento, el documento tiene alguna pretensión de ser un recetario o ser el ABC en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, puesto que es necesario reconocer que las recetas mágicas en relación con la gestión pública en América Latina no suelen funcionar y que la diversidad de problemáticas presentes en nuestra región, más allá de fórmulas mágicas, requiere de ejercicios de análisis, a partir de los que se puedan inferir aspectos particulares y algunas regularidades, que puedan dar luces a todos aquellos que tienen entre sus funciones y competencias diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que respondan a las necesidades de los ciudadanos en relación con las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad.

¿Qué es una política pública de seguridad ciudadana?

Una política pública de seguridad ciudadana es un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad. En este sentido toda política pública de seguridad ciudadana debe por principio responder a los problemas de inseguridad ciudadana, violencia, delincuencia y crimen que afectan a una comunidad, entendiendo éstos como problemas públicos, que como tal demandan una intervención desde el espacio público. Intervención que, como sugiere Subirats, requieren de la toma de decisiones por parte de un gran número de actores que deben decidir “que existe un problema, que deben resolverlo, de la mejor manera posible y con los instrumentos (recursos humanos, físicos, económicos, y legislación, entre otros) adecuados”.

Una política pública de seguridad ciudadana debe tener los criterios orientadores para guiar el accionar de las autoridades, dar a conocer el horizonte estratégico de las estrategias y acciones que se diseñan e implementan y los objetivos del Estado en la materia, de forma tal, que se diferencie de las políticas sociales y urbanas. Siempre en la elaboración de los

criterios orientadores los funcionarios encargados de elaborar políticas públicas de seguridad ciudadana deben evitar caer en el error de partir del supuesto de la sociedad como un todo homogéneo que comparte valores, tradiciones y costumbres; asimismo deben reconocer las diferencias propias de cada zona o región.

Una política pública coherente, bien formulada y con visión de futuro fortalece a las instituciones que la desarrollan, de igual forma, un conjunto de instituciones fuertes y activas ayudan a desarrollar una política pública con las mismas características. En este orden de ideas, resulta pertinente sugerir que a fin de lograr el desarrollo de una política pública de seguridad ciudadana es conveniente que los gobiernos locales institucionalicen el tema, puesto que como lo sugiere Paul Sabitier y Daniel Mazmanian (1993) para iniciar la construcción de la política “la creación de una nueva instancia con la finalidad especial de administrar la política pública permite un mayor nivel de compromiso por parte de los funcionarios con la misma, debido a que necesariamente ésta será su más alta prioridad”.

Aspectos a tener en cuenta

Antes de seguir adelante, es pertinente llamar la atención sobre cuatro aspectos a tener en cuenta al momento de diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana y en el desarrollo de las estrategias y programas en la materia.

El primer aspecto es reconocer que abordar el tema de la seguridad ciudadana implica en un primer momento, un acercamiento teórico y práctico en las dos dimensiones propias de la seguridad ciudadana: la dimensión objetiva y tangible, de la que normalmente existen indicadores cuantificables y la dimensión subjetiva, que por su misma razón de ser es difícil de cuantificar aunque no imposible y, por ende, es difícil de atender.

Un segundo presupuesto, que debe ser tenido en cuenta al momento de diseñar políticas públicas en seguridad ciudadana, es reconocer que la construcción de una política por parte del Estado supone un proceso acu-

mulativo de años en el que deben impregnarse todos los niveles administrativos, territoriales y sociales de una jurisdicción. Lo que nos permite sugerir que para impregnar los niveles antes mencionados debe existir un modelo de gestión, entendiendo por este, una forma de instrumentar la política, un esquema de funcionamiento intrainstitucional e interinstitucional que facilite su desarrollo y los procedimientos para garantizar una acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo.

El tercer aspecto a tener en cuenta es superar falsas premisas, que por muchos años determinaron la forma de actuar de la mayoría de las autoridades en el tema; para esto se hace necesario reconocer desde un principio que:

- La seguridad ciudadana no se limita a un problema de estadísticas de los delitos de mayor impacto, puesto que ésta no puede definir sólo en función de la criminalidad y el delito.
- Trabajar en pro de la seguridad ciudadana no se limita a un aumento del pie de fuerza de las agencias de seguridad, defensa, inteligencia y justicia del Estado.
- Realizar acciones en pro de la seguridad ciudadana no es una misión exclusiva de la fuerza pública, representada en las agencias de policía, defensa, e inteligencia de cada Estado.

El cuarto aspecto a tener en cuenta es no olvidar que gestionar respuestas por parte del Estado a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que se presentan en una jurisdicción, necesariamente implica reconocer que la gestión pública en este ámbito no se limita a un problema de inversión de recursos bajo los parámetros de eficiencia y eficacia como lo proponen algunas corrientes desde la administración pública, tal es el caso de la *Reinventing Government*, puesto que se estarían desconociendo algunos factores que también determinan los niveles de inseguridad ciudadana y violencia que se presentan en una comunidad, tal es el caso de las normas y patrones de convivencia determinados por el grado de capital social, las instituciones formales e infor-

males presentes en la misma, la historia, la tradición y la cultura, los antecedentes que existen en la comunidad en lo que a violencia y delincuencia se refiere, entre otros factores. Aspectos que aunque para ser trabajados requieren de recursos e indicadores, no se transforman fácilmente (Dove, 2000).

En este orden de ideas, es necesario superar la visión según la cual la mejor manera de trabajar en pro de la seguridad ciudadana es invertir en tecnología para las agencias de inteligencia, defensa, y seguridad del Estado y reconocer que es necesario también trabajar en “la modificación consciente, socialmente visible y aceptada, de hábitos y creencias colectivas” que influyen negativamente en la convivencia y la seguridad ciudadana de una comunidad (Mockus, 1999).

En este sentido, aunque las respuestas del Estado en relación con la seguridad ciudadana sí deben pensarse en la lógica de indicadores, tiempo y recursos, como en cualquier otra política pública, no se deben dejar de lado las acciones que demandan muchos más recursos y tiempo, tal es el caso, de las transformaciones institucionales y culturales.

Elementos a tener en cuenta en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana

Dicho lo anterior, es importante pasar a explicar algunos elementos que deberían ser tenidos en cuenta por las autoridades al momento de diseñar, implementar y evaluar una política pública de seguridad ciudadana.

Toda política de seguridad ciudadana debe generar valor público

Hace algunos años el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - INDES empezó a construir un nuevo enfoque en relación con la gestión de políticas públicas en América Latina, que tiene dos conceptos fundamentales: la gerencia social y el valor público. En relación con el primero, el INDES sugiere que “la esencia de la misma radica en la generación

de valor público a través de políticas, programas y proyectos sociales. Este enfoque implica que importan los resultados de las intervenciones, pero también importan los procesos aplicados para generar dichos resultados” (Mokate-Saavedra, s/f).

En el caso del concepto de valor público, que es de gran importancia para el tema que nos convoca, el Instituto plantea que: “el valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, que se corresponden con las necesidades y expectativas de una colectividad. En una democracia éste valor es definido en última instancia por el público mismo”. De ahí se infiere, que la generación de valor público sólo es posible cuando existen procesos de negociación y acuerdo político acerca del problema público que afecta a una colectividad y la forma como ésta, con el concurso de las autoridades, pretende solucionarlo. Lo que nos lleva a concluir que, el valor público en la medida en que responde a las preferencias y aspiraciones de los ciudadanos, es percibido por el conjunto de la sociedad, al ser consumido y disfrutado por la colectividad, como un todo y no de manera individual.

De acuerdo con lo anterior, valdría la pena definir a que le atribuyen los ciudadanos valor, con el fin de establecer como se reflejan estos aspectos en la construcción de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana. A juicio del INDES los ciudadanos le atribuyen valor a tres tipos de aspectos que resultan de la actividad pública: servicios, resultados y confianza. Los ciudadanos le otorgan valor a un servicio que logra efectivamente satisfacer sus necesidades y expectativas; no obstante, las expectativas de los ciudadanos van más allá de su condición de individuos receptores de un servicio, en este sentido desean ver determinados resultados que respondan a las aspiraciones de la colectividad en su conjunto. Resultados que unidos a los servicios de los que son beneficiarios en el ámbito individual, les van a permitir a los ciudadanos valorar la confianza que pueden depositar en las instituciones encargadas de atender sus necesidades y expectativas, confianza que se verá reflejada en una dimensión mucho más compleja en el mundo de lo público y la política, el grado de legitimidad.

Entonces ¿cómo se podrían aplicar estos aspectos en la construcción de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana?. Un ejemplo

de ello se puede dar en relación con una de las instituciones más importantes al momento de construir políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana, la Policía y la relación de los ciudadanos con el servicio que esta institución presta, los resultados que esperan de ésta y la forma como la valoran, el nivel de confianza que tienen en los miembros que la conforman y los procedimientos que realizan.

Los ciudadanos de forma individual y de acuerdo con sus necesidades, percepciones y las actividades que desarrollan y su ubicación en determinadas zonas, valoran el servicio que presta la Policía en su barrio o en el lugar más cercano en el que desarrollan sus actividades diarias; de esta forma, valoran la calidad de sus respuestas frente a sus necesidades (Ej.: atención a sus llamados, tiempo de reacción ante un llamado de emergencia, la pertinencia de las acciones que desarrollan ante una situación específica), su permanencia en ciertos sectores (Ej.: horarios de atención, su ubicación de acuerdo al lugar y al momento del día), las acciones preventivas y reactivas que desarrollan y la forma como se comportan en el contexto. Pero es importante reconocer que, indistintamente del nivel de satisfacción y valoración que otorguen a las anteriores variables y de las situaciones de las que hayan sido víctimas y por las que han sido beneficiarios directos de los servicios que presta la Policía, los ciudadanos esperan resultados por parte de la institución en relación con los problemas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que los afectan, entonces esperan que disminuyan los atracos, los robos en los bancos, los homicidios, los delitos sexuales, los secuestros, los robos en el transporte público, entre otros. De acuerdo con el valor que le concedan tanto a los servicios que presta la Policía y de los que hacen uso de manera individual, así como de los resultados que ésta genere en pro del bienestar de la comunidad, resultados que los benefician de manera global, los ciudadanos tienen elementos que les permiten valorar el nivel de confianza que tienen en la institución. En este orden de ideas, una política pública de seguridad ciudadana y todos los programas y acciones que se desarrollen bajo su marco deben generar el mayor valor público posible.

2. *Coordinación interinstitucional e intrainstitucional*

Teniendo en cuenta que el tema de la seguridad ciudadana convoca tantos actores como intereses, es fundamental garantizar la coordinación interinstitucional e intrainstitucional de las acciones que se desarrollan, a fin de garantizar la no duplicidad de acciones, la utilización adecuada de los recursos, la sostenibilidad de las acciones desarrolladas y aumentar las posibilidades de garantizar evaluaciones de impacto y de gestión más certeras. En toda política pública de seguridad ciudadana debe ser clara la articulación entre los componentes y acciones que desarrollan las instituciones vinculadas al tema.

Para lograr lo anterior, es necesario propiciar espacios de coordinación, discusión y encuentro, con una regularidad adecuada, entre las entidades encargadas del tema. La bondad de estos espacios radica en que la discusión interinstitucional e intersectorial de los problemas, permite consolidar el trabajo interinstitucional y mejorar los dispositivos de vigilancia y las intervenciones que se realizan en lo relacionado con la seguridad y la convivencia ciudadana en cada jurisdicción, lo que asegura la preservación de la tranquilidad y la generación de condiciones de convivencia armónica entre los ciudadanos. En este sentido, los Consejos de Seguridad que existen en Colombia por decreto desde principios de la década de los años 1990, y que se han venido fortaleciendo en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros, se constituyen en un ejemplo a tener en cuenta, puesto que demuestran que el buen funcionamiento de estos espacios de coordinación hace que se conviertan en instancias de prevención y no de reacción.

Otra de las bondades de la existencia de estos espacios de encuentro para la discusión y la toma de decisiones es que promueven y consolidan relaciones de confianza entre los funcionarios, aspecto fundamental cuando se trata de funcionarios de agencias de seguridad e inteligencia del Estado que por su misma naturaleza suelen ser celosos con la información y poco dados a compartir con otras agencias las acciones que se están desarrollando para enfrentar diferentes problemáticas. Asimismo, estos espacios permiten el trabajo en equipo y la delimitación de las funciones de cada una de las entidades, condiciones éstas que son fundamentales

para obtener buenos resultados a la hora de enfrentar los problemas que afectan la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público. De igual manera, permiten optimizar la utilización de los recursos humanos, técnicos y financieros con que se cuenta para hacer frente a estas problemáticas. Además, la existencia de los mismos permite que las aproximaciones a los temas se realicen desde una perspectiva interdisciplinaria, lo que enriquece aun más las decisiones que se toman y las acciones que se desarrollan, debido a la diversidad de funcionarios que participan de los mismos.

Consustancialidad entre las políticas públicas de seguridad ciudadana y otras políticas públicas

La política de seguridad ciudadana de cualquier jurisdicción debe ser consustancial con las políticas en educación, salud, recreación, cultura, empleo, justicia y demás ámbitos. La consustancialidad garantiza la complementariedad de las acciones, lo que a su vez permite pensar que los avances en materia de educación y cultura, por ejemplo pueden verse reflejados de manera positiva en las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana de una comunidad. La consustancialidad entre las políticas de seguridad ciudadana y las demás políticas públicas sólo es posible cuando se tiene una visión integral de la noción de seguridad y se busca un desarrollo humano sostenible.

Con relación a la consustancialidad, que debe existir entre las políticas públicas que se desarrollen en los ámbitos de salud, educación, recreación, cultura, medio ambiente, entre otros, para dar respuesta a las necesidades y demandas de la comunidad de una jurisdicción, con las políticas públicas de seguridad ciudadana que se implementen, es importante resaltar, que la consustancialidad, que se sugiere, en ningún momento debe desencadenar un proceso aun más complejo y perverso como es el de la “securitización de todas las políticas sociales”.

Esto quiere decir que no se puede caer en el error de implementar políticas de desarrollo social aduciendo que su razón de ser es la seguridad ciudadana. Un ejemplo de lo anterior se presenta cuando las autoridades

argumentan que las inversiones en educación, salud, recreación, cultura y medio ambiente, que realizan en barrios en los que se presentan altos niveles de violencia y delincuencia (como sucede en barrios recientemente legalizados por el Estado), tienen como fin último reducir los niveles de violencia y delincuencia, o disminuir fenómenos de orden criminal, cuando la finalidad real de estas acciones debe ser garantizar la cobertura de las necesidades básicas y el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida, lo que indiscutiblemente puede redundar en mejores niveles de convivencia y por consiguiente generar externalidades positivas, que se verán reflejadas en el aumento del sentimiento de seguridad y quizás en la disminución de fenómenos de violencia y delincuencia.

Caer en el error de “seguritized” la gran mayoría de las políticas sociales, no promueve la consustancialidad como principio básico de gestión pública del Estado en el tema, sino que genera procesos de estigmatización de ciertas poblaciones y de satanización de un otro, que en la mayoría de los casos vive en condiciones de miseria y/o pobreza.

Pero más allá de la complementariedad que debe existir entre las políticas públicas diseñadas por las autoridades para atender las necesidades propias de una colectividad de determinada jurisdicción, es necesario que exista consustancialidad entre las políticas diseñadas por el nivel nacional y el nivel local, situación que sólo es posible en la medida en que estén claras las competencias y funciones entre autoridades, y éstas a su vez se rijan por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Garantizar la consustancialidad entre las políticas locales y nacionales, supone, entonces la existencia de consustancialidad y coherencia entre las políticas nacionales, y en el caso específico de la política pública de seguridad ciudadana, supone coherencia y consustancialidad con las políticas públicas en materia de justicia, educación y cultura, como mínimo.

Integralidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana

No hay que olvidar, como lo sugiere Lucía Dammert (Dammert, 2006: 102) que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia, por el contrario requieren

de una política que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados al aumento de las problemáticas. En este sentido, no hay que casarse con acciones propias del enfoque de mayor control y represión, ni quedarse solamente realizando acciones de tipo preventivo, puesto que más que una dicotomía entre estos dos enfoques lo que existe es una inmensa complementariedad. La construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana requiere entonces del trabajo coordinado e interinstitucional en múltiples frentes, de forma tal, que sea posible la interrelación entre diversas instituciones del Estado y la comunidad en general.

La integralidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana es posible cuando se parte de una noción de seguridad amplia pero no totalizante, esto quiere decir que se parte una noción en la que se han superado las falsas premisas, que limitan el concepto de la seguridad ciudadana a la inseguridad personal de las que se es víctima en el espacio público, o que sugieren que las problemáticas de seguridad encuentran solución en el aumento del pie de fuerza de las agencias de defensa, seguridad e inteligencia del Estado o en la limitación de las libertades de los ciudadanos. La integralidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana supone el desarrollo de acciones en materia de prevención, disuasión y reacción, así como acciones para la atención a la víctima y al victimario, y el desarrollo de gestiones en los tres grupos de factores de riesgo que sugieren Arriagada y Godoy: factores relacionados con: la posición y situación familiar y social de los individuos; las condiciones sociales y culturales y, el contexto y las instituciones (Arriagada, Godoy, 1999).

La seguridad ciudadana es una responsabilidad local

Si la seguridad ciudadana es entendida como un bien público, lo que sugiere que debe ser prestado por el Estado, y al mismo tiempo es un derecho de los ciudadanos, resulta obvio pensar que es responsabilidad de las autoridades en todos sus niveles garantizar: primero, la prestación de este servicio público y segundo, la vivencia de este derecho por parte de todos los ciudadanos. Dado lo anterior, y reconociendo que la razón fundamental de ser de las instituciones de seguridad y convivencia de los Estados son los ciuda-

danos, uno de los retos fundamentales de las autoridades tanto nacionales como locales, es garantizar el cumplimiento de este derecho.

Para que las autoridades garanticen el cumplimiento de este derecho es necesario que tanto las autoridades nacionales como locales tengan responsabilidades y competencias sobre la materia. Ahora bien, dado que es función de las autoridades nacionales fijar las líneas de acción generales a desarrollar en todas las materias en la totalidad del territorio nacional, resulta obvio que por la cercanía que las autoridades locales tienen con la vida cotidiana de los ciudadanos, tengan éstas una serie de funciones y competencias en relación con la convivencia y la seguridad ciudadana.

En este orden de ideas, son las autoridades locales, en representación del Estado, las que en un primer momento tienen que dar respuesta a las problemáticas que afectan la convivencia y seguridad de los ciudadanos. Ésta nueva competencia de los gobiernos locales en toda la región, se ajusta al reto que vienen enfrentado en las dos últimas décadas, que consiste en superar su rol clásico de instituciones prestadoras de servicios básicos y constructoras de obras públicas para convertirse en promotoras y hacedoras del desarrollo local integral (desarrollo humano sostenible y seguridad humana integral). El perfil protagonista de los gobiernos locales en la construcción de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana indiscutiblemente señala un nuevo horizonte acerca de las funciones, competencias y obligaciones que deben asumir con el concurso de la sociedad civil.

El anterior planteamiento tiene su justificación en el siguiente supuesto: “las problemáticas de seguridad ciudadana, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse, de acuerdo con los lugares donde se presentan, por cuanto median en el desarrollo de las mismas las características culturales, sociodemográficas, condiciones económicas y en ciertas oportunidades condiciones geográficas”¹; entonces, aunque las autoridades nacionales dan las líneas de acción a seguir y fijan los pará-

1 “Muchos delitos tienen particularidades locales y que su solución debe ser abordada desde los gobiernos municipales, e incluso reconocer que los delitos considerados transnacionales como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas, la trata de personas, el hurto de automotores, entre otros, terminan afectando a los ciudadanos en su vida cotidiana, como es el caso de la venta y consumo de drogas al menudeo, el comercio ilegal y el uso de armas de fuego en manos de los particulares, la difusión de la cultura mafiosa que se expresa en los estereotipos y en el uso indiscriminado de la violencia para resolver cualquier conflicto”.

metros generales, les corresponde a las autoridades locales, en cumplimiento a los dispuesto por las autoridades nacionales, dar respuesta a las problemáticas locales, de acuerdo con las particularidades de cada zona y la forma como se manifiestan las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad. En igual sentido, al tener las autoridades locales jurisdicciones sobre determinados territorios, tienen la posibilidad de intervenir sobre los problemas de seguridad, violencia y crimen con más elementos de juicio y a tiempo, obviamente siguiendo unas líneas generales de acción que indiscutiblemente provienen del nivel nacional. Es por esto que resulta válida la siguiente apreciación en relación con las autoridades locales “es necesario actuar en lo local con perspectiva global”.²

Pese a la trascendencia de los anteriores planteamientos y a la importancia del rol que desempeñan las autoridades locales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad ciudadana, son muy pocas las administraciones locales que en América Latina han liderado procesos en la materia con buenos resultados. De igual forma, son muy pocos los Estados en los que la legislación es clara con relación a las competencias, funciones y atribuciones de las autoridades locales en el tema.

Corresponsabilidad como principio rector de la política, las estrategias y las acciones en seguridad ciudadana

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, resulta necesario hacer un énfasis especial en las implicaciones que tiene el primer elemento presentado en relación con las dinámicas de corresponsabilidad (toda política de seguridad ciudadana debe generar valor público). Reconocer que la seguridad ciudadana es un bien público, un derecho que genera deberes, y tener como punto de referencia los conceptos de desarrollo humano sostenible, seguridad humana e integral, nos permite inferir que la construcción de dinámicas de convivencia y seguridad ciudadana no es una responsabilidad exclusiva del Estado, sino que por el contrario es también

2 Red Urbana de municipios contra la violencia de género.

una tarea de diferentes instancias socializadoras, como lo sugiere Antanas Mockus, exalcalde de la ciudad de Bogotá, y una responsabilidad de los ciudadanos “Cada ciudadano puede hacer algo para que su ciudad sea más segura y para que haya un mayor cumplimiento de las reglas”. En este sentido, las políticas públicas de seguridad ciudadana deben articularse en torno al criterio de corresponsabilidad, entendido éste no sólo como una relación en dos vías que debe darse entre las autoridades en todos sus niveles, sino como una relación en dos vías que debe existir entre las autoridades, la sociedad y el individuo.

De acuerdo con lo anterior, las estrategias que se diseñen en el marco de una política pública de seguridad ciudadana y los programas y las acciones a las que éstas den lugar, deben establecer claramente las lógicas de corresponsabilidad entre los actores, de forma tal, que los roles de cada actor sean fácilmente identificables y complementarios entre sí. La corresponsabilidad entre los actores debe ser un principio transversal de una política pública de seguridad ciudadana, puesto que sugiere el concurso de todos los actores en la consolidación de la misma, concurso que se da de acuerdo con sus recursos, competencias y funciones.

Importancia de las normas

Cuando se hace referencia a la importancia de las normas en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, ésta no se limita a sugerir que las normas que regulan los comportamientos de los ciudadanos tanto en el espacio público como privado deben ser claras, coherentes entre sí, conocidas por todos, entendidas por todos, así como a la necesidad de que exista uno o varios actores que verifiquen su cumplimiento y sancionen su incumplimiento. A lo que realmente se hace referencia es a dos tesis fundamentales, la primera enunciada por Antanas Mockus, con relación a la necesidad de armonizar la ley, la moral y la cultura en las sociedades democráticas y en los Estados de Derecho.

En la sociedad democrática ideal, los tres sistemas de regulación del comportamiento mencionados –ley, moral y cultura– tienden a ser congruen-

tes en el sentido que se explica a continuación. Todos los comportamientos moralmente válidos a la luz del juicio moral individual suelen ser culturalmente aceptados (no sucede necesariamente lo contrario: existen comportamientos culturalmente aceptados que algunos individuos se abstienen de realizar por consideraciones morales). A su vez lo culturalmente permitido cabe dentro de lo legalmente permitido (aquí tampoco sucede lo inverso: hay comportamientos jurídicamente permitidos pero culturalmente rechazados). En esas sociedades la cultura simplemente exige más que la ley y la moral más que la cultura. He llamado “divorcio entre ley, moral y cultura” la ausencia de esta congruencia. (...) La falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y las regulaciones morales y jurídicas del comportamiento se expresa en Colombia como auge de la violencia, de la delincuencia y de la 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 (Mockus, 1994).

Entonces, realizar acciones y programas en pro del desarrollo de una política pública de seguridad ciudadana supone necesariamente entender la importancia de las normas y de su aplicabilidad en la vida cotidiana de los ciudadanos. En este sentido, lo que se debe buscar en los ciudadanos no es solamente la comprensión intelectual de las normas y de los valores, sino que es necesario hacerles tomar conciencia de la importancia y pertinencia de esas normas y de los valores que implícitamente tienen.

La segunda tesis que es complementaria a la primera y que claramente se expresaba en los planes de desarrollo del Doctor Antanas Mockus, parte de los siguientes supuestos, “es necesario que los ciudadanos reconozcan contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes” (Decreto N° 295, Junio 1 de 1995) en este sentido es coherente pensar que es pertinente “difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su fundamento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas”.

Toda política pública de seguridad ciudadana debe generar capital social

De manera paralela al surgimiento del concepto de desarrollo humano sostenible y seguridad integral, Robert D. Putman (1993) desarrolla la noción de “capital social” partiendo de los aportes previos desarrollados desde la sociología por Bourdieu, Coleman y desde el neoinstitucionalismo por Douglas North. El concepto de capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación entre un grupo de individuos para beneficio mutuo (Durstun, 2000). En esta medida un alto nivel de capital social reduce los costos de transacción, produce bienes públicos y facilita la constitución de organizaciones de base, efectivas y saludables. El capital social puede entonces “estar contenido en diferentes ámbitos, desde las relaciones interpersonales, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la entidad territorial, hasta otras entidades más verticales como los gremios y sindicatos, los partidos y “situses” como la política, la cultura, y la economía” (Sudarsky, 1997). Bajo esta lógica, éste se convierte en un bien público como lo reconoce Coleman puesto que “beneficia a todos, ya que es un atributo de la estructura en la cual la persona se encuentra inmersa”.

De tal manera, resulta apropiada la apreciación de Robert Putman respecto a los componentes del capital social “la confianza como ahorrador de conflictos potenciales, las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos al pago de impuestos y la existencia de altos niveles de asociacionismo que indica una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes de concertaciones y sinergias de todo orden a su interior” (Klikberg, 2000).

Sin embargo, no hay que sobredimensionar la existencia o no de capital social en una comunidad. Este conjunto de relaciones de confianza y cooperación no produce necesariamente altos niveles de participación ni sociedades civiles altamente democráticas, ni precisamente resulta en aumentos de la productividad y el producto económico de las empresas. El capital social sólo es un factor de tantos que influye en el desarrollo de una comunidad. Existen hechos que no son resultado del capital social sino de otras variables o en ausencia de otro tipo de variables el nivel de

capital social no es suficiente para alcanzar los resultados esperados (Durstun, 2000).

De acuerdo con lo anterior, resulta pertinente preguntarse qué relación existe entre la convivencia y la seguridad ciudadana y el capital social, como un factor que influye en el desarrollo de una comunidad. Si se parte de una noción de seguridad ciudadana amplia, que reconoce que algunos de los factores generadores de violencia y delincuencia tienen su origen en comportamientos culturales, instituciones informales, costumbres y aproximaciones complejas en relación con lo público y lo privado, lo ilegal y lo legal, resulta pertinente pensar que el capital social presente en una comunidad facilita o dificulta las relaciones sociales, o genera la aceptación de ciertos comportamientos y conductas por parte de los ciudadanos que atentan contra los derechos de los demás ciudadanos. En este sentido, resulta alentador pensar que la confianza como ahorrador de conflictos potenciales, las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos al pago de impuestos y la existencia de altos niveles de asociacionismo que indica una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes de concertaciones y sinergias de todo orden a su interior, son elementos constitutivos del capital social, y que éstos favorecen la convivencia y la seguridad ciudadana.

En este orden de ideas, las políticas públicas de seguridad ciudadana deben generar confianza entre los ciudadanos y éstos y las instituciones, así mismo deben propender porque los comportamientos de los ciudadanos tanto en los espacios públicos como privados se correspondan con el respeto por los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes; asimismo, estas políticas deben posibilitar los niveles de asociación de los ciudadanos y fortalecer los existentes.

El desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana integrales y consustanciales con otras políticas, supone, entonces, desarrollar en los ciudadanos una serie de valores tales como solidaridad, respeto por el otro, el respeto por la vida, la honra y bienes de las personas, lo que indiscutiblemente supone un aprendizaje social con su respectiva dimensión cultural que redundará con el paso de años en mayores niveles de capital social.

Participación ciudadana: un elemento a tener en cuenta en el desarrollo de acciones, programas y políticas de seguridad ciudadana

La participación ciudadana es uno de los elementos fundamentales en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, no obstante es un elemento que debe ser manejado con suficiente cuidado y respeto tanto por los ciudadanos como por las instituciones del Estado. Uno de los primeros problemas a los que se enfrentan los funcionarios encargados de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad ciudadana es establecer ¿Qué ciudadanos participan? pregunta que puede tener múltiples respuestas: todos los ciudadanos que quieran y puedan; todos porque es su obligación y su deber: los representantes de los ciudadanos, los líderes innatos de una comunidad, los ciudadanos que se encuentren organizados bajo alguna figura jurídica; lo que conduce a una nueva pregunta: ¿cómo pueden participar estos ciudadanos?, pregunta que sugiere el diseño de una serie de mecanismos o la organización de ciertas formas de participación innatas en la comunidad, pero que por sobre todas las cosas y de acuerdo con las experiencias vividas en América Latina, no debe conducir a la comunidad a asumir al extremo el rol de vigilantes o reguladores del orden social, generando fenómenos como los linchamientos o el vigilantismo.

Las anteriores preguntas llevan a interrogarse acerca de ¿qué rol desempeñan los ciudadanos en cada momento? ¿para qué participan estos ciudadanos? y ¿hasta dónde pueden participar en la elaboración de una política pública de seguridad ciudadana?

Para superar estos interrogantes lo primero que debe establecer el funcionario es que la participación de los ciudadanos es tan importante y bondadosa, como diversa y compleja, debido a los múltiples roles que pueden asumir los ciudadanos en los procesos de construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. El segundo aspecto que hay que tener en cuenta al momento de vincular a los ciudadanos en cualquiera de las etapas de construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana es el respeto que se debe tener con los ciudadanos que conforman la colectividad, sus necesidades y sus expectativas. En este sentido, es necesario determinar y aclarar a los ciudadanos que se vinculan por llamado

de las instituciones del Estado a acciones y programas en pro de la seguridad ciudadana, que esperan las instituciones de su participación y que pueden esperar ellos como ciudadanos; al mismo tiempo es deber de los funcionarios establecer el nivel de cualificación de las comunidades a fin de determinar en qué momentos de la construcción de las políticas públicas de seguridad ciudadana pueden participar.

Otro aspecto a tener en cuenta relacionado con la participación de los ciudadanos es la forma como se evalúa la participación. Esto quiere decir que la participación de los ciudadanos en los programas o acciones que se desarrollen en materia de seguridad, no se debe medir solamente con indicadores planos que permitan tan sólo cuantificar el número de ciudadanos y las actividades en las que participaron, indicadores que indiscutiblemente dan cuenta de la gestión de las autoridades, de la calidad de las estrategias de comunicación y publicidad, entre otros aspectos.

La participación de los ciudadanos deben también medirse con indicadores un poco más complejos y quizás más cualitativos, que normalmente tienen su origen en estudios más de fondo, puesto que permiten determinar por ejemplo: ¿cuáles son los intereses de los ciudadanos en participar en el tema? ¿hasta dónde llega el nivel de involucramiento de los ciudadanos en las acciones que se desarrollan? ¿qué grado de confianza tienen en las instituciones?; y si este ha variado con el tiempo, qué tan informados se encuentran de los temas relacionados con sus problemáticas de violencia y delincuencia, por ejemplo de la normatividad nueva que se expide, de experiencias desarrolladas en otras zonas de la ciudad, del departamento, del país o quizás del continente?

En relación con lo diversa y compleja que puede ser la participación de los ciudadanos en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana como se había comentado anteriormente, resulta importante evitar por parte de los funcionarios que la lideran, que la participación de los ciudadanos genere procesos de estigmatización o de fragmentación territorial o social, o que en el peor de los casos promuevan o faciliten iniciativas de toma de la justicia en mano propia, superando de esta forma la capacidad de acción y decisión de las instituciones del Estado.

Finalmente, no hay que olvidar que promover la participación de los ciudadanos implica necesariamente que las instituciones del Estado cuen-

ten con funcionarios públicos preparados en el tema, que constantemente se capaciten y estudien de manera rigurosa los fenómenos y problemáticas de inseguridad y violencia de los que son víctimas sus comunidades, así como los que se presentan en comunidades vecinas y que pueden generar fenómenos similares en sus jurisdicciones. La existencia de funcionarios capacitados y de comunidades activas indiscutiblemente eleva la calidad del debate sobre temas específicos relacionados con las políticas públicas de seguridad ciudadana y justicia, haciendo posible el proceso de construcción permanente de la seguridad entre la comunidad y el Estado

Conclusiones

Primero, las problemáticas propias de la seguridad ciudadana afectan a todos los ciudadanos de forma directa o indirecta en diferentes magnitudes y con disímiles consecuencias, lo que ocasiona que cualquier posible solución por parte del Estado para remediarlas siempre va a estar rodeada de un sinnúmero de intereses particulares, lo que hace más difícil la gestión de esta temática desde la administración pública y disminuye la posibilidad de lograr satisfacer a todos los ciudadanos al mismo tiempo y en igual medida.

Segundo, todas las problemáticas que se relacionan con el tema de la seguridad ciudadana siempre deben encontrar una respuesta desde la institucionalidad estatal, motivo por el que las gestiones que se lleven a cabo siempre deben ser integrales, coherentes y evitando la duplicidad de esfuerzos y la pérdida de recursos.

Tercero, es necesario entender que no resulta posible confrontar los problemas de inseguridad sin romper las vallas de desconfianza y frustración que imposibilitan la cooperación entre las autoridades, y entre éstas y la ciudadanía, lo que sugiere la necesidad de programas y acciones en doble vía, en los que la participación de los ciudadanos se constituya en un vértice fundamental de las acciones emprendidas, generando de esta forma capital social.

Cuarto, la lucha contra la violación al derecho humano a la seguridad necesita de estudios más complejos y menos demagógicos y acciones más

efectivas e inteligentes, que permitan diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana integrales y estratégicas, que superen el síndrome del terror, el corto plazo y soluciones que privilegien el uso de la fuerza y las restricciones de libertad.

Quinto, las políticas públicas de seguridad ciudadana no sólo deben tener su sustento filosófico en la noción de derechos humanos, sino que deben ser concebidas para garantizar los derechos humanos. En este sentido, deben rechazarse las políticas que criminalizan y estigmatizan ciertos sectores sociales y propender por políticas inclusivas que protejan los diversos actores.

Sexto, toda política de seguridad ciudadana debe tener presente la defensa de los derechos humanos de los procesados por delitos, de las víctimas de delitos y en general de toda la sociedad.

Bibliografía

- Alcaldía mayor de Santa Fe Bogotá (Colombia) (1997) *Formar Ciudad 1995-1997*. Santa Fe de Bogotá.
- Alcaldía mayor de Santa Fe Bogotá (Colombia) (1997) Seguridad y convivencia. Dos años y tres meses de desarrollo de una política integral. “La seguridad y la convivencia son más que Policía”. Santa Fe de Bogotá.
- Alcaldía mayor de Santa Fe Bogotá (Colombia) (1997) “Carta de Civildad. Las reglas del Juego”. Programa de Cultura Ciudadana. Instituto de Cultura y Turismo.
- Alcaldía mayor de Santa Fe Bogotá-Secretaría de gobierno-Subsecretaría de asuntos para la convivencia y la seguridad ciudadana. *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Hugo Acero (Comp.) Documento elaborado para el PNUD, Foro Internacional de Gobernabilidad Local. Bogotá Colombia 2002, actualizado en junio de 2003.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999) *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Serie de Políticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el

- Caribe CEPAL. N ° 32. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.
- Camacho Guizado, Álvaro (1994) “Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado?” En: *Análisis Político* N ° 21 de enero-abril, pp. 70-81.
- Camacho Guizado, Álvaro y Camargo Bernal, Esperanza (1998) “La seguridad ciudadana: una aproximación a la situación de Bogotá”. En: *La ciudad Observada. Violencia, cultura y política*. Yezid Campos e Ismael Ortiz Compiladores. Bogotá: TM Editores-Observatorios de Cultura Ciudadana.
- Cámara de Comercio de Bogotá (1998) *Plan de acción en seguridad ciudadana: un nuevo sistema de seguridad urbana para Bogotá*. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Santa Fe de Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2000) *Decisiones estratégicas para Bogotá de las tres últimas administraciones*. Colección Si yo fuera Alcalde. Tomos 3 y 4.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Foro Plan de Desarrollo. *Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Intervención de la Doctora María Fernanda Campo. Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá. 23 de mayo de 2001.
- Caro, Isaac (1995) “Chile: Seguridad Urbana y Desarrollo Social”. En: *Revista Persona y Sociedad*. Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales ILADES, Volumen IX N ° 3 . pp. 117-126.
- CEPAL (2000) “ Ciudadanía igualdad y cohesión social: la ecuación pendiente” En: *Último informe sobre “Equidad, desarrollo y ciudadanía”*.
- Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (2001) *Estrategia Nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana. Cambio para Construir la Paz*. Bogotá, D.C.
- Dammert, Lucía (2006) “La construcción de ciudadanía como estrategia para el fomento de la convivencia y la seguridad”. En *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. Volumen 2. IV Ciclo de Conferencias. Programa Sociedad sin Violencia El Salvador-PNUD.
- Delgado, Julián (1997) “El tránsito hacia un nuevo sistema de seguridad”. En: *Observatorio de la Seguridad Boletín N ° 4* Cámara de Comercio de Bogotá Santa Fe de Bogotá D.C., pp. 8-16.

- Dove, Suzanne (2000) *Las decisiones políticas: Instituciones v ls organizaciones*. Paper N ° 7 Colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Durston, John (2000) “¿Qué es el capital social comunitario?” En: *Serie de Políticas Sociales N ° 38 de la Comisión Económica para América Latina*, CEPAL. Santiago de Chile, julio.
- Espinel Vallejo, Manuel (1998) “¿ Y cultura ciudadana qué?” En: *La ciudad observada. Violencia-Cultura Política*. Yezid Campos-Ismael Ortiz (Compiladores.) TM Editores-Observatorio de Cultura Ciudadana, Bogotá., pp. 155-175.
- Foro sobre Seguridad y Convivencia (1997) *Documento de enfoque sobre seguridad y convivencia. Proyecto de Seguridad Pública*. Documento de discusión. Medellín.
- Gilbert Vargas, Luis Ernesto (1995) *Proyecto de Seguridad Integral para Santa Fe de Bogotá*. Presentado al Doctor Antanas Mockus Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá. Santa Fe de Bogotá.
- Gilbert Vargas, Luis Ernesto (1995) “Proyecto de Seguridad Integral para Santa Fe de Bogotá” En: *Revista de la Policía Nacional* N° 224 enero-abril, pp. 54-57.
- Gilbert Vargas, Luis Ernesto (1999) *Participación comunitaria a través de las escuelas y frentes de seguridad*. Ponencia presentada en Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2 al 4 de 1999. pp. 71-80.
- Gómez Mejía, Gabriel (1998) “Comunicación entre extraños”. En: *La ciudad observada. Violencia-Cultura Política*. Yezid Campos-Ismael Ortiz (Compiladores.) Bogotá: TM Editores, Observatorio de Cultura Ciudadana. Primera Edición, Marzo, pp. 131-153.
- Gómez Restrepo, Yolanda (1996). “La ley de seguridad ciudadana”. *Revista de la Policía Nacional* N ° 229, pp. 24-25.
- Gutiérrez Tovar, Gabriel (1994) “Un Plan de Seguridad para Santa Fe de Bogotá, D.C.”. *Documento Seguridad N ° 034*, Santa Fe de Bogotá, D.C. 16 de agosto.
- Harvey Parada, Hugo (1998) “Política de Defensa: una política de Estado”. En: *Military Review Hispano-American. Revista Profesional del*

- Ejército de EE.UU.* Publicada por la Escuela de Comando y Estado Mayor Fort Leavenworth, Kansas 66027-1254 Volumen LXXVIII N°. 4 jul-aug.
- Instituto de Cultura y Turismo. Observatorio de Cultura Urbana. (Colombia) (1997) “Seguridad y violencia en Santa Fe de Bogotá”. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.
- Kliksberg, Bernardo. *Capital Social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Paper N ° 29. Colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Linares Méndez, Jorge Enrique (2001) “Plan de Acción en seguridad para Bogotá”. En: *Observatorio de la Seguridad N ° 18* Cámara de Comercio de Bogotá. Febrero, pp. 2-5.
- López Regonesi, Eduardo (2000) “Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política”. En: *Serie de Políticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. N ° 44*. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, noviembre.
- Martínez Orive, Javier (1996) Teniente Coronel “Escuela de Seguridad ciudadana” *Revista de la Policía Nacional* N° 229 septiembre-diciembre, pp. 26-29.
- Mokate, Karen; José Jorge Saavedra (2005) *La gerencia social y el valor público*. Instituto Interamericano para el desarrollo social. Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia.
- Mockus, Antanas (1994) *Plan de Gobierno*. Inscrito en la Registraduría Distrital.
- Mockus, Antanas (1998) “Cultura, ciudad y política”. En: *La ciudad observada. Violencia-Cultura Política*. Yezid Campos-Ismael Ortiz (Compiladores.) Bogotá: TM Editores-Observatorio de Cultura Ciudadana. Primera Edición, Marzo, pp. 15-28.
- Mockus, Antanas (1999) “Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de la violencia en Bogotá. 1995-1997”. Documento elaborado en el marco de una consultoría con el Banco Interamericano de Desarrollo.

- Oficina gestión institucional (1997) “Plan Estratégico de la Policía Nacional para 1998”. En: *Revista de la Policía Nacional N ° 234* Compendio, pp. 26-29.
- Organización de Naciones Unidas, ONU (1994) *Informe sobre el desarrollo humano 1994*. Publicado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Fondo de Cultura Económica FCE. México.
- Organización de Naciones Unidas, ONU (1991) *Informe sobre el desarrollo humano*. Publicado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Fondo de Cultura Económica FCE. México.
- Prats Català, Joan (2000) *Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular (Instituciones, gobiernos y liderazgos)* Paper N ° 2 En colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Presidencia de la República. “Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia”, publicada en página web de la Presidencia de la Republica www.presidencia.gov.co/convivencia/proposit.htm
- Presidencia de la Republica. “Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar y Cotidiana”. Programa Haz Paz de la Presidencia de la República. En *Revista de la Policía Nacional* N ° 242 Año 88 enero-abril de 2000 Págs. 17-19.
- Pedrerros Rivera, Marco Antonio. Teniente Coronel. “El nuevo enfoque de vigilancia en la capital”. En *Revista de la Policía Nacional N ° 234* Compendio1997 Págs. 10-11.
- Romero, Marco (1998) “Seguridad y Convivencia”. En *Revista Foro. Separata Especial*. Santa Fe de Bogotá. Septiembre. Págs. 45-49.
- Sabatier A, Paul y Daniel A. Mazmanian (1993) “La implementación de la política pública una marco de análisis” En *La implementación de las políticas públicas*, comp. Luis F. Aguilar Villanueva (Estudio Introdutorio y edición) Colección Antología de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Salazar, Manuel y Castro, Fernando Manuel (1998) “Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: una visión desde lo público”. En la Revista *Coyuntura Social N °18* Mayo Págs. 235-247.
- Salgado Méndez, Alfredo (1995) “Plan Estratégico de Seguridad para Medellín”. En *Revista de la Policía Nacional N ° 225* mayo-agosto. pp. 42-47.

- Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia) (2000) “Acciones que recuperan la Seguridad y la Convivencia Ciudadana”. Imprenta Distrital. Diciembre.
- Sudarsky, John (1997) “Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia”. En revista *Coyuntura Social* N° 16 Mayo. pp. 183-204.
- Van Meter S, Donald y Van Horn E, Carl (1993) “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. En *La implementación de las Políticas Públicas* comp. Luis F Aguilar Villanueva (Estudio Introductorio y edición) Colección Antología de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Veeduría Distrital (Colombia) (2000) “Vivir en Bogotá Condiciones de Seguridad y Laborales. Geografía de las muertes violentas en Bogotá”. Septiembre Edición 2.
- Vicepresidencia de gestión cívica y social (Colombia) (1997) “Un modelo de gestión en Seguridad en Bogotá”. Boletín N° 5 Santa Fe de Bogotá D.C, diciembre. Págs. 8-12.
- Viviescas, Fernando; Carlos Mario Yori ; Arturo, Julián, Paula Gómez; Bernardo Toro; Caro, Albeiro (1993) *Plan Estratégico Bogotá 2000*. Diagnóstico Perceptual Proactivo. Comisión de Convivencia Ciudadana.
- Zumbado, Carla (1998) “Desarrollo y capital social: redescubriendo la riqueza de las naciones”. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones y Desarrollo, octubre.