



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Comparación de las formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá, Medellín y Cali entre 1995 y 2012 desde el enfoque cognitivo

David Fernando Ramírez Figueroa

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá, Colombia

2017

Comparación de las formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá, Medellín y Cali entre 1995 y 2012 desde el enfoque cognitivo.

David Fernando Ramírez Figueroa

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Magíster en políticas públicas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá, Colombia

2017

A mi padre y a mi madre.

*“Lo local de hoy se apoya en unas formas diferentes de proximidad social que no se identifican con la proximidad profesional ni tampoco con la proximidad territorial. Porque su principal característica es la de ser constituida por redes se les llamará proximidades reticulares. Sólo entonces se puede ver el reto político local: se trata de la construcción de un espacio de mediación que dé un mínimo de coherencia a las múltiples estrategias reticulares que están actuando a nivel local” P. Muller (2002)*



## Resumen

El objetivo de este trabajo es comparar los referenciales sobre los cuales se han formulado las políticas públicas de seguridad ciudadana que los gobiernos locales de Bogotá, Medellín y Cali en Colombia han realizado en sus respectivas ciudades en el período 1995 – 2012, a partir de las enunciaciones encontradas en los planes de desarrollo municipales y distritales, dentro de las cuales se identifican las categorías propias del enfoque cognitivo de Pierre Muller (2010): valores, normas, imágenes y algoritmos, como variables de comparación. Cada una de éstas se clasifica para elaborar tendencias por ciudad para todo el período con el cual se puede describir un Referencial Sectorial General, es decir, una concepción del mundo acotada al sector particular de la seguridad, sobre el que se intentan articular las acciones administrativas formuladas con una cosmovisión global de la sociedad, y a partir de las cuales se puede contribuir a la reflexión en torno a la dinámica de la política pública de seguridad ciudadana, el alcance del enfoque cognitivo para el análisis de políticas, y la potencialidad del análisis comparado en política pública.

**Palabras clave.** Política y Gobierno. Política pública. Política pública Comparada. Seguridad ciudadana.

## Abstract

This work's main objective is to compare the referentials upon which the citizen security policies have been formulated by the local governments in Bogotá, Medellín and Cali, Colombia, between 1995 to 2012, from the enunciations found within municipal and district development plans, inside which is possible to identify Pierre Muller's cognitive framework categories: values, norms, images and algorithms, as comparative variables. Each one of these are classified in order to make tendencies for city, during the mentioned period, from which is possible to describe a general sector referential, which is a a worldview referred exclusively to the Security Sector, about which governments articulate, justify and explain particular administrative actions within a Global Worldview. From these sets the investigation contribute to a state of the art discussion towards a dynamic of the Citizen Security policy, cognitive framework analysis reach, and the potency of comparative policy analysis in Public Policy.

**Keywords.** Politics and Government. Public Policy. Comparative Policy. Citizen security.

## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1 Formulación del problema.....</b>	<b>19</b>
1.1    Antecedentes .....	19
1.2    Conceptos y temas prioritarios.....	21
<b>Capítulo 2 Marco Teórico .....</b>	<b>25</b>
2.1    El enfoque cognitivo en análisis de política pública .....	26
Enfoque Cognitivo .....	27
Política pública en el enfoque cognitivo de Pierre Muller (2010) .....	28
2.2    Definición de la seguridad ciudadana.....	32
Referenciales globales de seguridad ciudadana. ....	33
Características de la Seguridad Ciudadana. ....	37
<b>Capítulo 3 Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana.....</b>	<b>42</b>
3.1    Categorías de comparación .....	43
Categorías para el análisis por algoritmos. ....	43
Categorías para el análisis por valor.....	45
Categorías para el análisis por norma.....	46
Categorías para el análisis por imagen. ....	48
3.2    Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana.....	49
3.2.1    Bogotá. Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana.....	50
1995 – 1997. Antanas Mockus – Paul Bromberg.....	50
1998 – 2000. Enrique Peñalosa.....	53
2001 – 2003. Antanas Mockus.....	55
2004 – 2007. Luis Eduardo Garzón .....	56
2008 – 2011. Samuel Moreno – Clara López .....	60
Reflexiones generales .....	63
3.2.2    Cali. Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana.....	63
1995 – 1997. Mauricio Guzmán – Julio César Martínez .....	63
1998 – 2000. Ricardo Cobo Lloreda .....	64
2001 – 2003. John Maro Rodríguez.....	65
2004 – 2007. Apolinar Salcedo – Sabas Tafur Reyes .....	67
2008 – 2011. Jorge Iván Ospina Gómez.....	68
Reflexiones generales .....	69

3.2.3	Medellín. Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana.....	70
	1995 – 1997. Sergio Gabriel Naranjo Pérez.....	70
	1998 – 2000. Juan Gómez Martínez.....	73
	2001 – 2003. Luis Pérez Gutiérrez.....	75
	2004 – 2007. Sergio Fajardo.....	76
	2008 – 2011. Alonzo Salazar.....	78
	Reflexiones generales.....	80
<b>Capítulo 4</b>	<b>Análisis comparativo temporal y espacial.....</b>	<b>81</b>
	Análisis por algoritmos.....	81
	Análisis por valor.....	83
	Análisis por normas.....	84
	Análisis por imágenes.....	88
<b>Capítulo 5</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>91</b>
5.1	Características de la dinámica de la formulación de la política pública de seguridad ciudadana. 91	
5.2	Reinterpretación de la política pública de seguridad ciudadana.....	94
5.3	Enfoque cognitivo. Potencialidades y Debilidades.....	96
5.4	Autoritarismo y pluralismo, la necesidad de replantear un esquema de análisis político en el análisis de política pública.....	98
5.5	Enfoque comparativo en análisis de política pública.....	101
<b>Bibliografía</b> .....		<b>103</b>
<b>ANEXO 1</b> .....		<b>108</b>
<b>ANEXO 2</b> .....		<b>151</b>



## Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Categorías a identificar .....	15
Ilustración 2. Componentes de la Seguridad Nacional.....	33
Ilustración 3. Componentes de la Seguridad Humana .....	35
Ilustración 4. Elementos de la Seguridad Ciudadana.....	36
Ilustración 5. Realidad deseada: cómo. Responsabilidad cerrada. ....	85
Ilustración 6. Realidad deseada: qué. Fortalecimiento institucional. ....	85
Ilustración 7. Análisis por norma. 4 Escenarios. ....	87

## Lista de Tablas

Tabla 1. Escenarios elaborados para análisis por norma. ....	47
Tabla 2. Distribución de algoritmos identificados por período de gobierno.....	81
Tabla 3. Identificación de Valores por período y ciudad. ....	83
Tabla 4. Identificación de Normas por período y ciudad. ....	86
Tabla 5. Identificación de Imágenes por período y ciudad.....	89
Tabla 6. Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Antanas Mockus – Formar Ciudad .....	109
Tabla 7. Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Enrique Peñalosa – Por la Bogotá que Queremos	109
Tabla 8. Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Antanas Mockus – Todos del mismo lado. ....	113
Tabla 9. Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Luis Eduardo Garzón. Bogotá Sin Indiferencia ....	115
Tabla 10. Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Samuel Moreno Rojas – Bogotá Positiva .....	119
Tabla 11. Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Julio César Martínez. ....	121
Tabla 12. Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Ricardo Cobo Lloreda.....	125
Tabla 13. Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Jhon Maro Rodríguez. Proyecto de vida para todos.	127
Tabla 14. Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Apolinar Salcedo. Tú tienes mucho que ver. ....	129
Tabla 15. Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Jorge Iván Ospina Gómez. Para vivir la vida dignamente .....	132
Tabla 16. Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Sergio Naranjo Pérez .....	135
Tabla 17. Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Juan Gómez Martínez. Por una ciudad más humana. ....	137
Tabla 18. Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Luís Pérez Gutiérrez. Hacia una revolución de la cultura ciudadana. ....	140
Tabla 19. Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Sergio Fajardo – Medellín la más educada .....	144
Tabla 20. Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Alonzo Salazar – Medellín competitiva y solidaria .....	147
Tabla 21. Programa Seguridad y Convivencia, Colombia – BID, para Medellín. ....	152
Tabla 22. Programa Seguridad y Convivencia. Luís Pérez Gutiérrez.....	154
Tabla 23. Programa Seguridad y Convivencia. Sergio Fajardo .....	154
Tabla 24. Programa Seguridad y Convivencia. Alonzo Salazar – Medellín Solidaria y Competitiva.....	154
Tabla 25. Presupuesto proyectado por programa. Mauricio Guzmán. ....	155
Tabla 26. Presupuesto proyectado por programa. Ricardo Cobo Lloreda .....	155

Tabla 27. Presupuesto proyectado por programa. John Maro Rodríguez. Proyecto de vida para todos. ....	155
Tabla 28. Presupuesto proyectado por programa. Apolinar Salcedo.....	156
Tabla 29. Presupuesto proyectado por programa. Jorge Iván Ospina Gómez. Para vivir dignamente.....	156
Tabla 30. Presupuesto reorganizado para Seguridad Ciudadana. Formar Ciudad. ....	157
Tabla 31. Presupuesto proyectado por Programa. Enrique Peñalosa – Por la Bogotá que queremos.....	157
Tabla 32. Presupuesto proyectado por Programa. Antanas Mockus – Todos del Mismo Lado.....	158
Tabla 33. Presupuesto proyectado por Programa. Luis Eduardo Garzón – Bogotá Sin Indiferencia.....	158
Tabla 34. Presupuesto proyectado por programa. Samuel Moreno Rojas – Bogotá Positiva. ....	159

## Introducción.

La seguridad ciudadana aparece como una demanda de la sociedad hacia el gobierno. En general, se acepta que es necesario que el gobierno intervenga las situaciones que provocan inseguridad (tema central de la filosofía política de autores como Hobbes o Locke), siendo éstas, y sus causas, muy variadas. La seguridad ciudadana suele definirse actualmente como un estado de cosas en donde el individuo (o ciudadano, ciudadana) como sujeto de derecho, se encuentra libre de peligros y de riesgos en contra de su vida y sus propiedades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). Perspectivas adicionales desde diferentes disciplinas pueden incorporar elementos conceptuales de mucho interés, no obstante, el elemento común es la protección a la vida y a la propiedad de las personas. Esto es central debido a que otras formas de concebir la seguridad han tendido a ignorar a la persona como sujeto y han colocado el interés sobre la *comunidad*, la *Nación*, o el *Estado*. Así, este traslado en la atención ha sido de importancia en la esfera del gobierno debido a que buena parte de la controversia alrededor de esta problemática surge de las acciones (formuladas o dejadas de formular) para disminuir las tasas de mortalidad o, en general, las situaciones de *convivencia negativa*<sup>1</sup>.

La seguridad ciudadana es competencia del gobierno municipal como lo determina la Constitución Política de 1991, mediante la Ley 136 de 1994 (Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y reformada por medio de la Ley 1551 de 2012), y el Decreto 1421 de 1993 para el Distrito Capital, los cuales han venido desarrollando los principios de la descentralización y la autonomía municipal con respecto al gobierno nacional que la Constitución Política de 1991 enunció, y por medio de la cual se definió como instrumento rector de planeación presupuestal y política a los Planes de Desarrollo Municipal y Distrital. Los anteriores eventos se convierten en los puntos de ruptura que marcan el inicio del período de tiempo escogido (1995), para las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, formulando sus instrumentos correspondientes de planeación, y haciéndose directamente responsables de la gestión de la seguridad<sup>2</sup>. Estas tres ciudades, capitales

---

<sup>1</sup> En este momento es adecuado determinar que el centro de esta investigación no tendrá en cuenta las amenazas a la seguridad ciudadana provenientes de los accidentes de tránsito, ni de los riesgos medioambientales, y se ceñirá exclusivamente a las amenazas provenientes de la convivencia ciudadana, tales como, pero no exclusive, homicidio, robo, secuestro simple, riñas (lesiones personales) y contravenciones.

<sup>2</sup> No se afirma, sin embargo, que antes de la Constitución Política de 1991 existiera un régimen absolutamente centralizado, en donde los gobiernos municipales no contaran con ninguna atribución. De hecho, antes de la Constitución Política de 1991 los gobiernos municipales eran responsables del orden público (Ley 72 de 1926, Decreto 1355 de 1970). Sin embargo, la novedad que plantean la Constitución, la Ley 136 de 1994 y el Decreto Ley 1421 de 1993 para Bogotá, es la organización de recursos y atribuciones políticas, por medio de las cuales los municipios adquieren una mayor autonomía con respecto al gobierno nacional, la dependencia económica intenta ser disminuida al disponer mayores recursos para los municipios (desde actividades económicas propias, hasta participación del Sistema General de Regalías, posteriormente), así como se les da la autoridad para organizar su propia administración (mientras sea relativamente coherente con el ordenamiento político regional y nacional, relación que hasta este momento no ha generado mayores controversias). Finalmente, la diferencia entre el antes y después de los instrumentos legales mencionados no es el objeto de análisis de este estudio, ni el alcance de los impactos que haya tenido sobre el ordenamiento político, en especial el relacionado a la

de departamento, las tres más grandes del país en términos demográficos, son representativas del desarrollo municipal en términos de autonomía política y cuentan con presupuestos relativamente suficientes con los cuales sustentar su gestión administrativa, de acuerdo a lo presentado en los Planes Operativos Anuales de cada ciudad (ver Anexo 2).

Transcurridos más de veinte años desde la promulgación de la Constitución Política, de la Ley 136 de 1994, Decreto 1421 de 1993 (conocido como el Estatuto Orgánico para el Distrito Capital), es necesario identificar, clasificar y analizar la dinámica de la formulación de política pública en el sector de la seguridad ciudadana, para poder construir un discurso que se pueda denominar como una política pública formulada desde los gobiernos locales para la intervención de la seguridad ciudadana<sup>3</sup>. A partir de la promulgación de los mencionados instrumentos legales, los gobiernos municipales se ven abocados a enunciar una serie de estrategias de intervención sobre las situaciones de inseguridad en las ciudades, cuyo objetivo común es la respuesta a la demanda por mayor seguridad ciudadana, es decir la intervención de una situación de inseguridad en una ciudad que contemple su resolución, mitigación o prevención. Es importante anotar que no existe en este período un documento, cuerpo, o construcción que pueda denominarse como “política pública de seguridad ciudadana”, sino que existen mecanismos y estrategias (formulaciones) que cambian en el tiempo, al ajustarse a los cambios percibidos en el problema de la seguridad ciudadana (nuevas amenazas a la seguridad ciudadana, amenazas que ya no se conciben como tales o nuevas interpretaciones de cómo hacer frente a amenazas tradicionales), llevados a cabo por distintas entidades, de manera inercial y sólo enunciada, más o menos explícitamente, en los planes de desarrollo de cada período.

Así las cosas, para determinar esta dinámica se realiza este trabajo a partir de las formulaciones que se han dado en el período 1995-2012 en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali desde un análisis comparativo, a partir de las variables que se describen a continuación. Con estos elementos, esta investigación reconstruye las dinámicas de las políticas públicas de seguridad ciudadana y las caracteriza sobre la base de unas tendencias generales sustentadas en sus valores, normas, imágenes y algoritmos más frecuentes. Desde la perspectiva del enfoque cognitivo, esto se refiere a la construcción de la relación global sectorial, elemento central en la definición en términos generales de una política pública.

Por lo anterior, el enfoque teórico apropiado para esta investigación es el *Análisis Cognitivo* desarrollado por Pierre Muller (2010). Este enfoque parte de la premisa de que una política pública es un intento por intervenir un campo de la sociedad particular; dicho de otra forma, es la forma que el Estado emplea para conducir a la población por un camino que considera correcto o adecuado; a esta acción se le denomina Relación Global Sectorial, y se define rápidamente como la articulación entre

---

descentralización territorial del Estado.

<sup>3</sup> La mayor parte de la literatura sobre seguridad ciudadana, como se verá más adelante, se enfoca en los problemas a la seguridad ciudadana, una o pocas formas en que se les ha hecho frente y los problemas que han surgido (sociales, económicos, políticos) por haberlos enfrentado de esa manera. Por el contrario, una aproximación hacia las características generales de la Política pública de seguridad ciudadana en sí misma (valores, normas, imágenes y algoritmos más frecuentes), su enfoque general y su cambio en el tiempo, no se ha realizado.

una realidad sectorial percibida (o *referencial sectorial*) con una realidad global esperada (o *referencial global*) a través de acciones concretas (o *Políticas Públicas*). Esto implica una definición de objetivos que depende de la construcción social del problema, de sus consecuencias, de las formas de solucionarlo o afrontarlo y de los posibles escenarios que se quieren realizar. En este sentido, formular una política pública se trata de la relación que la sociedad establece con el mundo y de la serie de representaciones que se elaboran para *actuar* sobre lo real (Muller, 2010, pág. 113). De esta manera, se encuentra que es en la etapa precisa de las formulaciones de la política pública en donde se puede analizar de manera más efectiva esta particular relación.

La formulación de la política pública se trabaja como la etapa lógica en la cual las instituciones estatales o el sistema político institucional valoran alternativas, negocian y/ o acuerdan y toman una decisión (Vargas Velázquez, 1999, pág. 73) que se formalizará como lineamiento vinculante por medio de un instrumento legal, frecuentemente un acuerdo municipal o un decreto y demuestran los compromisos que la administración local está dispuesta a asumir.<sup>4</sup>

Los referenciales sectoriales que se construyen en este trabajo están compuestos por cuatro variables que se pueden reconocer en cada formulación de política pública: valor, norma, imagen y algoritmo. En primer lugar, el valor representa un conjunto de ideas que son *priorizadas* por encima y en detrimento de otros conjuntos al momento de tomar una decisión o llevar a cabo una acción. En segundo lugar, la norma representa un conjunto de ideas que determinan hacia dónde y cómo se debe orientar la acción. En tercer lugar, la imagen es la justificación de una política pública y se construye como una representación del razonamiento que lleva de la acción a tomar al efecto deseado. Por último, el algoritmo representa un razonamiento lógico que *explica* la acción como una respuesta necesaria ante una situación problemática<sup>5</sup>.

Si en cada formulación de política pública por gobierno se pueden reconocer las variables mencionadas, se puede afirmar que dentro de cada formulación existe igualmente un referencial sectorial, los cuales funcionan como base para la construcción de tendencias generales que permiten realizar una caracterización más imparcial (*unbiased*), completa y general de las formulaciones de política pública de seguridad ciudadana de Bogotá, Medellín y Cali entre 1995 y 2011. Con base en estas categorías y tendencias, se puede replantear el concepto de la política pública de seguridad ciudadana, se hace un análisis del estado actual de la investigación cualitativa – particularmente el análisis comparado, y se realizan algunas recomendaciones de política para el sector a partir del enfoque cognitivo empleado.

---

<sup>4</sup> Es claro que existen variadas fuentes a partir de las cuales identificar estas variables, siendo la prensa la más empleada, junto con las entrevistas a actores importantes (el modelo cognitivo de Muller define políticos, académicos y periodistas). Sin embargo, a pesar de reconocer esas fuentes, se opta por emplear fuentes documentales escritas, por cuanto éstas son el resultado del análisis y reflexión que los actores centrales de la política realizaron al momento de determinar los lineamientos generales que su gobierno priorizaría, ejercicio mental que este trabajo reconoce como el más significativo al momento de hablar de una política pública de un gobierno local.

<sup>5</sup> Estas variables se explican con mayor profundidad en el capítulo 2.

### **Pregunta de investigación**

- ¿Cuál ha sido el contenido de la formulación de las políticas públicas de seguridad ciudadana dentro de los documentos programáticos referentes al sector de la seguridad ciudadana de los gobiernos municipales de Bogotá, Medellín y Cali entre 1995 y 2012?

### **Hipótesis**

- La formulación de políticas de seguridad ciudadana en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali durante 1995 y 2012 se ha sustentado en referenciales sectoriales que han permanecido en el tiempo, particularmente, el autoritarismo como valor, la acción administrativa como norma, una imagen que describe a la población objetivo como intolerante, y un algoritmo que pone el énfasis sobre la reforma administrativa.

### **Objetivos**

#### **General**

- Comparar los referenciales sectoriales identificados en las formulaciones de política pública de seguridad ciudadana de Bogotá, Medellín y Cali entre 1995 y 2012 a partir del enfoque cognitivo.

#### **Específicos**

- Describir las perspectivas desde las cuales se ha construido la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá, Medellín y Cali, para cada gobierno entre 1995 y 2012.
- Construir los referenciales sectoriales en Bogotá, Medellín y Cali que describen las formulaciones de política pública de cada gobierno entre 1995 y 2012 de acuerdo a las variables: valor, imagen, norma y algoritmo.
- Caracterizar los referenciales sectoriales identificados para cada política pública de seguridad ciudadana por período de gobierno en Bogotá, Medellín y Cali.

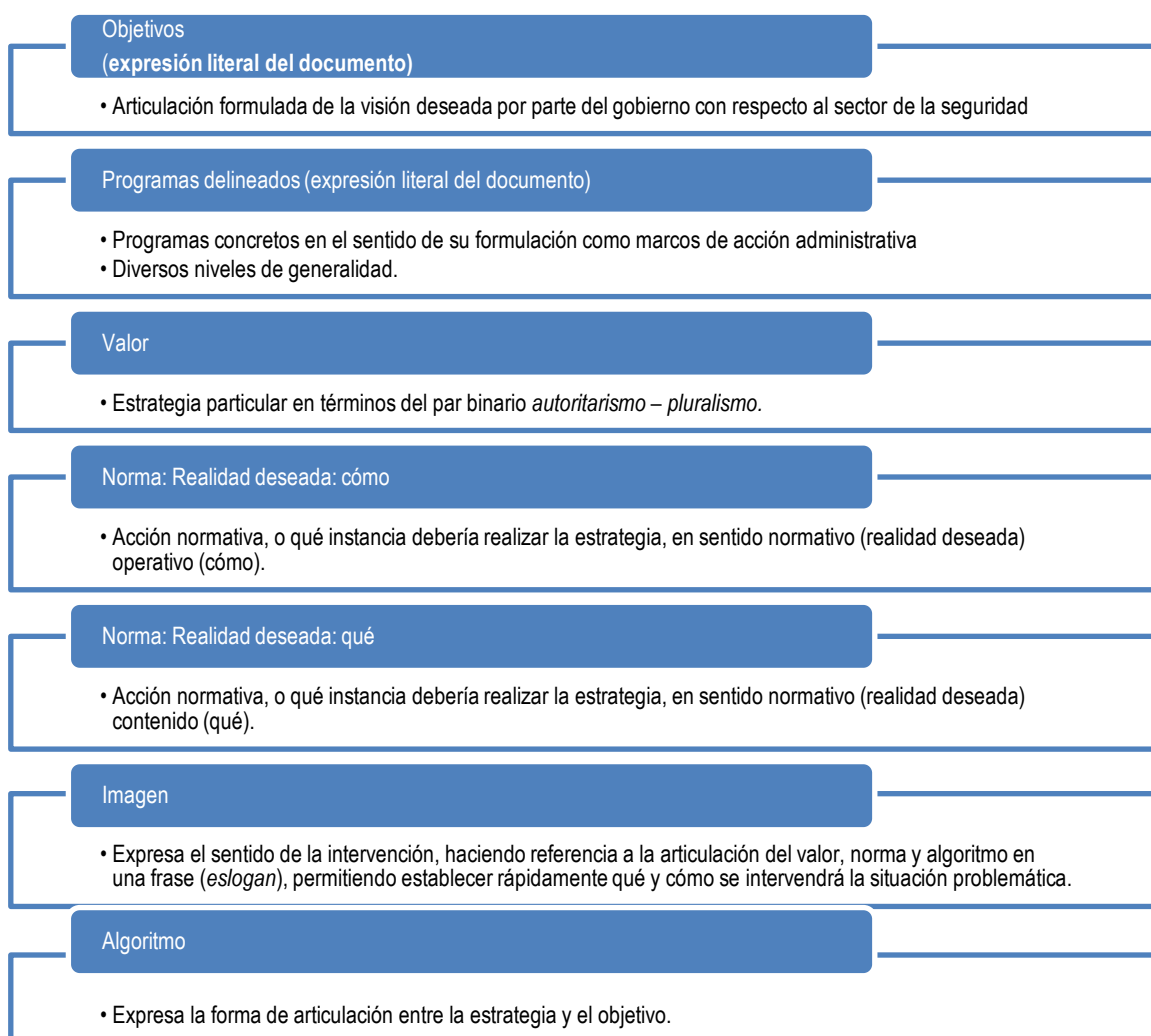
### **Metodología**

La relación de programas se hará por medio de matrices en las que se relacionan los objetivos macro de los planes de desarrollo sectoriales con las estrategias más concretas que enuncien; por su parte, se intentará agrupar estos objetivos por medio de categorías comunes (clasificación que permitiría

hacer comparaciones y que son denominaciones de las variables observadas), lo mismo se realiza con el tipo de problemáticas a las que responden, con el objetivo de disminuir el grado de dispersión de los programas e ir estableciendo determinados parámetros que permitan su comparación.

Para ello, se empleará el siguiente esquema:

#### Ilustración 1 Categorías a identificar



Fuente: Elaboración propia, con base en Muller (2002)

Es pertinente hacer una descripción del método comparativo antes de hacer la identificación, clasificación, análisis y descripción de las formulaciones de política pública de seguridad ciudadana producidas por los gobiernos locales en el período 1995-2011.

Hacer un estudio comparativo como enuncia el objetivo general permite identificar las razones por las cuales un gobierno se desempeña mejor que otros en la intervención de una situación que puede ser

descrita como similar. Esto puede permitir aprender lecciones para mejorar las formas de gobierno locales. Así mismo, es la base para comprender cómo funcionan las instituciones políticas en sí mismas. El análisis comparado de políticas públicas (*comparative policy analysis*) puede definirse como el estudio de cómo, por qué y qué efectos conlleva que diferentes gobiernos persigan diferentes formas de acción o inacción (Heidenmeier, Hecló & Teich Adams, 1983, pág. 3-5). Este trabajo se enfoca en el segundo motivo, comprender integralmente cómo funcionan las instituciones políticas.

Heidenmeier, Hecló & Teich Adams (1983) distinguen, adicionalmente, dentro del análisis comparado de políticas públicas el enfoque deductivo y el enfoque inductivo. El primero parte de una serie de premisas determinadas *a priori* o leyes generales, comunes o absolutas, por medio de las cuales las políticas públicas pueden explicarse, particularmente útil para reducir la incertidumbre que produce la gran cantidad de eventos aparentemente contradictorios. El enfoque inductivo intenta inferir tendencias y generalizaciones a partir de la observación de las interacciones que distintos actores manifiestan alrededor de algún asunto de intervención por parte de una política pública; en este sentido, éstas no resultan de un conjunto determinado de factores objetivos, por el contrario, son construidos, descubiertos y constantemente elaborados en un proceso constante de interacción entre actores. En este sentido, el enfoque inductivo no descarta la complejidad, incertidumbre y relaciones ambiguas entre medios y fines, lo que no implica necesariamente la ausencia de constantes, generalidades y tendencias:

*“El mundo real del quehacer de la política pública muestra una constante interacción entre objetivos y consecuencias inesperadas, entre objetivos que existen a priori y objetivos que son descubiertos a posteriori, entre la respectiva utilidad de la deducción y la inducción. Para capturar algo de esta realidad, nuestro análisis no debe concentrarse en formas puras, sino en las interacciones políticas complejas y ambiguas a través de las cuales el desarrollo de las políticas públicas de hecho ocurre. **La comparación muestra cómo las políticas públicas están estructuradas en formas tanto comunes como variadas en el tiempo y las naciones**” (Heidenmeier, Hecló, & Teich Adams, 1983, pág. 4)*

En este sentido, la comparación trata acerca de la identificación de ciertos elementos por medio de los cuales se pueden contrastar tendencias individuales relativamente independientes, elaboradas para el período 1995-2012, para las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali.

Sin embargo, hay un elemento adicional a tener en cuenta. Si bien las categorías sobre las que se sustentan las tendencias son construidas de manera inductiva, están en constante relación con conceptos de mayor generalidad: no en vano las categorías también se sustentan en conceptos y teorías (particularmente, las doctrinas de la Seguridad Nacional y la teoría de la Seguridad Humana, así como el enfoque cognitivo, el cual parte de la construcción de una cosmovisión general como marco de interpretación) por lo cual el análisis deductivo también está presente.



Esto no implica una contradicción sino una característica de la metodología cualitativa que se ha escogido. No es posible establecer conclusiones acerca del objeto de estudio sino como una aproximación, para lo cual se hace uso de las herramientas lógicas a la mano, el análisis de la evidencia en detalle, de manera organizada y categorizada, así como el sustento en marcos generales que proveen de sentido al análisis inductivo y le otorgan un mínimo de certidumbre.

Supone una apuesta arriesgada por cuanto se sustenta en la ausencia de exactitud en el análisis:

*“Evidenciar la existencia de anexactitud en cualquier transición entre los planos sensible e intelectual, entre la práctica y las representaciones, supone evidenciar que dicha discontinuidad es la fuente «real» de todo conocimiento; implica la inestabilidad de cualquier representación formal que podamos alcanzar, señala (...) la contingencia del sujeto particular que opera esa transición y encarna al conocimiento como práctica real inscrita en un mundo lleno de incertidumbres. El reconocimiento de la anexactitud supone automáticamente la puesta en cuestión de las categorías teóricas empleadas... con el objeto de no perder nunca de vista la inmediatez práctica que condiciona dichas categorías, el hecho de que son producto del [contexto] social en la que se halla inmerso el sujeto que las enuncia” (Ferreira, 2005).*

Reconocer la existencia de la *anexactitud* es importante puesto que durante el análisis cualitativo el investigador se enfrenta a la incertidumbre de la construcción (abstracción) con el riesgo que implica la sobreinducción, la inexactitud o la parcialidad, ante los cuales se debe establecer el filtro del análisis comparativo y del sustento transductivo (analógico) que lo complementa.

Al respecto, López Noguero (2002) refiere que la investigación cualitativa se caracteriza por los siguientes aspectos:

1. El investigador como instrumento de medida: datos, información y evidencia son filtrados por el criterio del investigador. Ante el alto sesgo por subjetividad, el investigador debe formar filtros y amarres que disminuyan la probabilidad de incursionar en afirmaciones parcializadas o con escaso sustento.
2. Método de construcción de hipótesis más que de demostración. Su objetivo suele ser más la puesta en duda de aspectos socialmente aceptados que la demostración de teorías, como sucede en investigación cuantitativa.
3. Flexible, evolucionaria y recursiva. Puede adaptarse a las características del fenómeno estudiado, a sus requerimientos y a sus limitaciones.
4. Holística. Tiene la virtud de poder referirse a amplios aspectos de un fenómeno social bajo estudio.
5. Aplicación de categorías para la clasificación del desorden. Como propósito metodológico, la investigación cualitativa pretende la organización de los fenómenos sociales aparentemente carentes de sentido.

6. Análisis estadístico escaso, excepto por análisis de frecuencias sobre categorías.
7. *Serendipity*: la capacidad de incluir nuevos elementos al análisis conforme vayan emergiendo.

Elementos que son de utilidad por cuanto describen las características del enfoque comparativo – cualitativo. Teniendo en cuenta lo anterior, se realizará la descripción de las categorías por medio de las cuales se hará el análisis, la construcción de las tendencias, y la comparación.

Esta investigación está compuesta por 4 capítulos que atienden los objetivos específicos delineados. El capítulo 1 describe el estado del arte en la temática del análisis de la política pública de seguridad ciudadana. En el capítulo 2 se exponen los lineamientos teóricos sobre los cuales se define la seguridad ciudadana, la política pública, la formulación como etapa dentro del *policy cycle*, el autoritarismo y el método de comparación en política pública. En el capítulo 3 se hace un análisis detallado de cada uno de los planes de desarrollo de las administraciones de las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, identificando, clasificando y analizando las formulaciones producidas por los gobiernos locales, apoyándose en las variables valor, norma, imagen y algoritmo. En el capítulo 4 se hace el análisis comparado a partir de las variables escogidas, y se presentan los resultados de la comparación. Finalmente, se desarrollan las conclusiones generales del estudio.

## Capítulo 1 Formulación del problema

El estudio de la seguridad ciudadana desde el análisis de la política pública es relativamente reciente, mucho más considerando aquéllos que trabajan desde una perspectiva comparada en el tiempo o en el espacio. En este primer capítulo se busca, por un lado, hacer una caracterización de la política pública de seguridad ciudadana a partir de la revisión de estudios relevantes al respecto de su contenido, su forma o sus enfoques, y por otra parte, identificar algunos conceptos unificadores que permiten pensar en la existencia de la seguridad ciudadana como sector.

### 1.1 Antecedentes

En un estudio de la seguridad en Soacha y Bucaramanga (Camacho Guizado, Wills Otero, & Acevedo Trujillo, 2002) se afirma que los principales problemas y oportunidades de las políticas públicas en seguridad ciudadana radican en: 1. La falta de decisión, claridad y voluntad política de los gobiernos; 2. Escasa estabilidad de los agentes que ejecutan de facto la política; 3. La dispar cantidad de energía y recursos que se han destinado a hacer frente a la seguridad, mientras se ignora o se deja en un segundo plano, la dimensión de la convivencia; y 4. Mayor apoyo a los entes territoriales. En donde el último punto implica una oportunidad para el fortalecimiento de las atribuciones del gobierno local como esfera administrativa que mayor potencial tiene para mejorar la situación de seguridad en las ciudades.

Por otro lado, Pablo Angarita Cañas afirma que en Medellín las políticas públicas de seguridad ciudadana se han enfocado en la superación de lo que menciona son factores estructurales de la inseguridad mientras que los elementos culturales y de prevención socioeconómica han sido dejados de lado, provocando que la inseguridad se reproduzca antes de disminuir. Menciona, (Angarita Cañas, 2011, pág. 277) que las razones del aumento de la inseguridad en años como el 2007 – 2008 responde al rearme de organizaciones armadas ilegales y a la reconfiguración de las jerarquías internas de las bandas delincuenciales existentes. Situación que no es mitigada por la falta de comunicación entre los niveles nacional y local de gobierno, la corrupción y la ineficiencia de la inteligencia policial en prevenir y resolver situaciones violentas. Precisamente, la principal advertencia que hace el autor es que la política pública se ha enfocado en controlar las consecuencias de los delitos y no sus causas, lo que explica el bajo impacto positivo que ha tenido sobre la situación de inseguridad en Medellín.

De todas formas, Jorge Giraldo (sin fecha) afirma que desde el 2000 existe un cambio importante con la inclusión de nuevos conceptos dentro de la política pública de seguridad ciudadana: 1. La aceptación de responsabilidad por parte del gobierno local frente a las situaciones de inseguridad, en coherencia con la responsabilidad del gobierno nacional; 2. La necesidad de construir un nuevo ciudadano y ciudadana en una revolución cultural, con el objetivo de empoderar a la ciudadanía en el problema de la seguridad. Anteriormente, el gobierno local tenía un enfoque pragmático que se enfocaba en responder a las coyunturas más urgentes. Esta tendencia se ve reforzada desde la

Alcaldía de Fajardo (2004 – 2007) y Salazar (2008 – 2011), en las cuales el gobierno local asume responsabilidad directa en el proceso de desmovilización y reinserción de las organizaciones armadas ilegales.

En este sentido, el aprendizaje juega un papel fundamental en dos sentidos (Giraldo Ramírez, sin fecha, págs. 23, 24): el conocimiento de la situación de inseguridad, la cual no había sido comprendida en toda su dimensión dada la ausencia de mecanismos e instrumentos de investigación criminológica, situación que ha sido corregida con el Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana (que seguía los aprendizajes de Bogotá con el Sistema Unificado de Información en Violencia y Delincuencia (SUIVD), y de Cali con el Observatorio del Delito, ambos desde inicios de la década de 1990), las encuestas de percepción ciudadana (realizadas por Medellín Cómo Vamos, desde el concejo municipal; la Cámara de Comercio de Bogotá desde 2006; y por el DANE desde el 2012); en segundo lugar, las lecciones aprendidas a nivel nacional los últimos 20 años, sobre todo las experiencias de Bogotá durante las administraciones de Mockus (1995 – 1997; 2001 – 2003) y Peñalosa (1998 – 2000) en lo referente a reorganización de la administración pública hasta formas concretas de intervención de la seguridad ciudadana, las cuales dotaron de ideas, creatividad y ánimo para formular estrategias centradas en la cultura, el urbanismo y la pedagogía.

Al respecto de Bogotá, (Calderón Peña, 2011), desde un enfoque de análisis de gobernanza, afirma que “en la política de seguridad ciudadana en Bogotá, el modelo de gobernanza efectivamente involucró una serie de actores con ciertas formas de relación basadas en la cooperación y la coordinación, unos espacios donde se discutió y deliberó públicamente la política y unas reglas de juego e instituciones reflejadas en una normatividad que fue consolidando una mirada integral de la seguridad” (2011, pág. 62). Afirma que, entre 1995 y el 2007 se viene consolidando en Bogotá una nueva forma de comprender la seguridad, en la cual una política de seguridad se debe enfocar menos en el aumento del pie de fuerza y más en la autorregulación; menos en las acciones autoritarias y más en la construcción de espacios que generen confianza; menos sectorialidad y más transversalidad (2011, pág. 63) por lo menos cuantitativamente desde los planes de desarrollo.

Jhon Eduardo Anzola (Anzola, 2011), plantea que existe una ruptura importante entre los gobiernos 1995 – 2003 y 2004 – 2011, particularmente al respecto del cambio de una mirada que se enfocaba en la cultura, la ley y la moral (cultura ciudadana) hacia una mirada que privilegiaba la política social, los factores objetivos y el desarrollo socio económico (seguridad humana).

Estas investigaciones son aproximaciones al origen de la demanda de seguridad ciudadana, o desde otros enfoques, el problema de la seguridad ciudadana. Por un lado, se ha identificado una situación objetiva, poco susceptible de controversia, como es la situación de delincuencia: presencia de actores cuya actividad económica, política y/ o social involucra la comisión de delitos, en un espacio que propicia su aparición, conservación y dominio sobre otros actores; por otro lado, existen las múltiples explicaciones sobre la capacidad que tiene esta situación de persistir en el tiempo: factores objetivos (pobreza, marginalidad), factores subjetivos (cultura ciudadana autoritaria, políticas incorrectas en

alguna medida, conocimiento/ información al respecto de la problemática).

Si se trata de caracterizar a la política pública de seguridad ciudadana, estos estudios parten de una suposición compartida: el problema de la inseguridad es real, y no está siendo resuelto por los gobiernos locales. En este sentido, el problema es en dónde (o a partir de qué actores) surge la dificultad del gobierno para llevar a cabo su mandato constitucional y deber legal, de proteger los derechos humanos en sus respectivas poblaciones. Esto, con un fin también práctico, incidir en las políticas públicas futuras, en el sentido de hacer un diagnóstico de la situación problemática actual, observar obstáculos a la política pública, y hacer recomendaciones para mejorar basadas en *lecciones aprendidas, experiencias exitosas, o cambios de paradigma*.

También tienen algo en común: cada estudio referencia diferentes elementos como base de su explicación para la ineficiencia de la administración pública al respecto del sector de la seguridad ciudadana. Para unos es corrupción, cooptación de las entidades públicas, mientras que para otros es corto alcance de las medidas, incapacidad para tomar decisiones correctas, y para otros es la dificultad de aprender, de construir sobre lo construido. Esto muestra que el sector de la seguridad ciudadana es bastante controversial, fallando en identificar, delimitar y definir con claridad su problema real (son los delincuentes o es la pobreza, en general), por lo que la formulación de política no puede menos que ser difusa.

Este trabajo muestra que existen múltiples aproximaciones conceptuales y lineamientos de implementación en un mismo programa de gobierno, es decir, formas diferentes de concebir la seguridad ciudadana que no son excluyentes entre sí en la práctica al momento de la formulación de la política pública.

## **1.2 Conceptos y temas prioritarios**

El problema de la política pública de seguridad ciudadana tiene variadas y diferentes características, ante las cuales el gobierno ha respondido en el tiempo y en el espacio. Sin embargo, algunos investigadores han desarrollado algunos conceptos unificadores sobre los que se encuentra algún nivel de consenso al respecto de lo que la seguridad ciudadana *debería ser* (Rivas Gamboa, 2005) y (Torres Angarita, 2011).

### **Apropiación e institucionalización**

Entendida como el esfuerzo de los gobiernos locales por establecer oficinas, direcciones o entidades enteras encargadas exclusivamente de la gestión de la seguridad, lo que incluye la formulación de programas y proyectos, relacionamiento con la policía metropolitana (seccional de la Policía Nacional encargada de la jurisdicción de áreas metropolitanas: Bogotá, Valle de Aburrá y Regional Cali) y enfrentamiento de las situaciones de contingencia.

En este sentido, se describe como un proceso de apropiación por parte de los gobiernos locales de la problemática de la seguridad ciudadana por medio de estrategias permanentes en el tiempo, o que se institucionalicen como espacios especializados en el tema de la seguridad ciudadana con la asignación de atribuciones particulares definidas.

Por ejemplo, en Cali se abre la oficina de desarrollo, seguridad y paz (DESEPAZ), en Medellín la Oficina de Paz y Convivencia y en Bogotá con la Consejería para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia, las tres a comienzos de la década de 1990. Por otro lado, los procesos de reforma al interior de los gobiernos locales, en Cali la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Convivencia; en Medellín la Secretaría de Seguridad; y en Bogotá el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, parte de la oficina de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Lo que indica este proceso dado en estas dos décadas y que se profundizará en este documento es la apropiación del tema de la seguridad ciudadana, en donde los gobiernos locales han asumido el liderazgo y la iniciativa en la problemática de la seguridad ciudadana.

### **Implementación de sistemas de información**

La implementación de sistemas de información se enfoca en las estrategias dirigidas a la construcción de sistemas de información acerca de la inseguridad para la elaboración de indicadores tales como tasa de homicidios, agregado de eventos delictivos, victimización, confianza en las instituciones, índice de temor ante el delito, por mencionar algunos. En Bogotá con el SUIVD en 1995; en Cali con el Observatorio del Delito en 1992 y en Medellín el Observatorio del Delito en 2009. Estos escenarios son de vital importancia debido a que el gobierno local sustenta sus decisiones cada vez más en descripciones de la inseguridad derivadas de estos indicadores, lo que permitiría una mayor responsabilidad y eficiencia a la hora de establecer e implementar programas de intervención en el sector de la seguridad ciudadana.

Todavía hay deficiencias importantes en lo que se refiere a la *evaluación* de los programas, en la medida en que no se han hecho más allá de evaluaciones de resultados, las cuales no dan información adecuada del efecto marginal de los programas sobre las tendencias estructurales de las ciudades, ni dan cuenta del nivel de satisfacción de los ciudadanos que son sus sujetos de intervención. Esto no implica que el esfuerzo por estudiar, analizar y comprender los escenarios del delito y la violencia, y su impacto sobre la inseguridad ciudadana, sea en vano ni sea un progreso significativo, el cual sin duda alguna lo es. Por lo demás, es una respuesta que ha dependido en entero de los gobiernos locales, por cuanto el Gobierno Nacional no ha dispuesto un esfuerzo por implementar estos escenarios de investigación en ningún momento durante el período estudiado. Puede afirmarse que la implementación de estos servicios corresponde a una perspectiva particular de la seguridad ciudadana, que no la percibe como estática sino como dinámica, susceptible de ser estudiada estadística y científicamente, más que como una aproximación enteramente administrativista.

### **Enfoques alternativos de tratamiento de la violencia.**

Dado que las formas tradicionales de respuesta represiva son monopolizadas por el Gobierno Nacional, los gobiernos locales han podido integrar nuevas concepciones de seguridad que se asocian a tratamientos integrales – inclusivos de la violencia. Es el caso de Medellín, en donde se han llevado a cabo programas constantes de rehabilitación y reintegración de población victimaria, incluyendo desmovilizados de grupos alzados en armas, prevención de reclutamiento de menores, y proyectos de desarrollo económico, los cuales intentan disminuir la propensión de las personas a cometer actos delictivos, integrando a población vulnerable en proyectos constructivos de interés social. Bogotá, desde la Alcaldía de Antanas Mockus (1994 – 1996) comienza a implementar programas sustentados bajo el enfoque de la “Cultura Ciudadana”, el cual intenta modificar los hábitos y costumbres de la población en general para disminuir la probabilidad de cometer y ser víctima de eventos delincuenciales. En Cali se ha visto una aproximación epidemiológica al problema de la seguridad, encabezado por el Observatorio del Delito adscrito a la Alcaldía Municipal, por medio del cual se intentan disminuir los factores de riesgo que incentivan la comisión de delitos.

Estos enfoques son importantes en la medida en que llaman la atención sobre la multiplicidad de factores que implica la violencia dentro de la inseguridad, por lo que conlleva un tratamiento abierto, liderado por autoridades civiles (en oposición a la Policía Nacional) y permite una concepción diferente a la criminal para hacer frente a este fenómeno. El problema, de todas formas, es la escasa evaluación de rigor que se ha realizado sobre el tema (abundan las reflexiones teóricas y políticas, por lo demás), por lo que no se puede decir mucho acerca de su efectividad en el tiempo. Aun así, es un elemento a tener en cuenta dentro del análisis de la política pública.

### **Enfoques para el tratamiento de la delincuencia.**

En este aspecto se encuentran dos elementos: a) la mejora técnica de la Policía; y b) la mejora operacional de la Policía. En el primer elemento se recoge la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta del cuerpo policial por medio de la adquisición de mejor equipamiento (desde radios de comunicación hasta armas) y la construcción de mejor infraestructura (Comando de Atención Inmediata – CAI – en material antiexplosivos, Comandos de Policía con más protección). Si bien son elementos importantes, hay que destacar que los gobiernos locales han destinado grandes recursos, como se detallará más adelante, a mejorar la capacidad de respuesta de la Policía, en un intento por desincentivar la comisión de delitos (por medio del aumento en la probabilidad de captura), lo que constituye un conjunto de estrategias que están más cercanos a la concepción autoritaria de la seguridad que se enfoca en reaccionar ante eventos delictivos reales, como prioridad de la respuesta administrativa local.

El segundo elemento recoge el acercamiento comunitario de la policía, su consecuente reforma operacional y su énfasis en el ciudadano, lo convivencial y preventivo; adicionalmente, el gobierno local ha empezado a intervenir activamente el espacio público como factor adicional de riesgo y como facilitador de las conductas delictivas. Al respecto debe considerarse que es una modificación de la

forma de operación de la policía, reciente en el contexto colombiano y cuyo principal objetivo es mejorar la confianza en la institución, como ya se ha mencionado anteriormente. Así, se pueden ubicar los siguientes factores constitutivos de esta aproximación (Rico & Chinchilla, 2002, págs. 172-173): a) Inscribir las acciones policiales en el marco general de las políticas nacionales y locales de seguridad ciudadana y desarrollo social; b) Diferenciar las acciones encaminadas a la lucha contra la criminalidad organizada de las que puedan emprenderse con respecto a la mediana y pequeña delincuencia; c) Orientar la acción policial a las especificidades locales y a las necesidades de las víctimas.

### **Nuevos valores y enfoques.**

En particular, los programas que intervienen el sector de la seguridad ciudadana han priorizado cualidades y valores relativamente innovadores (Centro de Estudios y Análisis sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2005), que algunos autores relacionan con el modelo neoliberal de reestructuración del Estado (Beltrame, 2011). Estos elementos, de todas formas, distancian a la seguridad ciudadana de los enfoques tradicionales de seguridad y suponen un cambio en la perspectiva visible en la política pública en componentes como:

- Integralidad: Énfasis en acción preventiva-reactiva-represiva, por medio de estrategias que involucran desarrollo económico, concertación de actores, enfoques multidisciplinarios de análisis y planteamiento de respuestas a los factores objetivos de inseguridad Ciudadana, sobre todo con para *prevenir* la ocurrencia de eventos delictivos (Calderón Peña, 2011, págs. 19-21).
- Participación de la ciudadanía: En particular, en mesas locales de participación, en donde los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus preocupaciones y ser partícipes en la formulación de planes de acción en conjunto con la administración municipal, local y la policía.
- Mecanismos alternativos de resolución de conflictos: Bajo el enfoque de conciliar es mejor que reprimir, se disponen nuevos espacios que sirven de mediación de conflictos con el objetivo de evitar que se desvíen en la utilización de la violencia; son paralelos a la administración tradicional de justicia, pero su objetivo no es reemplazarla sino prevenir que los casos que se puedan resolver en instancias conciliatorias lleguen a la justicia ordinaria, en donde el tiempo de resolución aumente, generando problemas tanto para el Estado (represamiento) como para los ciudadanos (percepción de impunidad).
- Enfoque de género, de derechos humanos (Ossas, 2010): aunque no siempre se encuentra en la formulación, la nueva concepción de seguridad ciudadana permite a los tomadores de decisión incorporar en la política pública un enfoque de género, estableciendo acciones diferenciales para las mujeres (lo que lleva a considerar algunos eventos delictivos, como la violencia intrafamiliar, como violaciones a los Derechos Humanos de las mujeres más que como problemas de convivencia doméstica); lo mismo que enfoque de derechos, permitiendo enfocar acciones hacia comunidades vulnerables o vulneradas, cambiando la priorización y estableciendo acciones protectoras sobre poblaciones que bajo otros modelos no recibían atención adecuada.
- Enfoque local y sublocal (Rico & Chinchilla, 2002): en donde las localidades, comunas, distritos, barrios y, actualmente, cuadrantes, adquieren voz y entran a actuar sobre su situación propia de



- seguridad, dando información, colaboración y cooperación a la Policía que administre dicho espacio local y al gobierno municipal, que puede establecer directrices y acciones más eficientes.
- Enfoque de cercanía (Acero, 2002): En el mismo sentido que el anterior punto, bajo la concepción de seguridad ciudadana, es posible reorientar la acción administrativa tradicional hacia los problemas de la ciudadanía, lo que implica un trabajo en campo directo, por parte de las autoridades, para conocer las situaciones concretas y particulares a cada zona de intervención, lo que facilitaría el ejercicio de prevención de las violencias, mejoraría la confianza en la institución al presentarla más cercana y abierta, lo mismo que mejoraría los tiempos de respuesta ante eventos delincuenciales. Baratta (en Beltrame, 2011), expone dos sentidos que puede adquirir la respuesta administrativa bajo este enfoque: “a) la estrategia situacional, la cual “está basada en intervenciones específicas que se dirigen sobre todo a las víctimas potenciales, a la seguridad de los edificios y al ambiente”; y b) la estrategia social o comunitaria que “trata modificar con programas generales las condiciones de vida en ambientes determinados, por ejemplo en un barrio, de manera que se aumenten las oportunidades de comportamientos conformes a la Ley y se disminuyan los comportamientos ilegales”. Aspectos que pueden asociarse fácilmente con un enfoque integral que concibe la delincuencia menos como un asunto legal de represión y más como un fenómeno social causado por múltiples factores.

Estos elementos no son necesariamente buenos ni existe consenso acerca de si este proceso es positivo o conveniente. Depende en gran medida de la posición del actor, la cual es una interpretación acerca del asunto en su totalidad: desde el origen del problema hasta las formas en que se da respuesta por parte del Estado.

A partir de lo descrito, la política pública de seguridad ciudadana tiende a moverse en 3 tendencias significativas: 1. Abrir espacios de autoridad, con atribuciones claras dentro del sector, con capacidad de incidencia, decisión e implementación en los problemas que anteriormente parecían exclusivos a las autoridades militares/ policiales; 2. Construir mecanismos y sistemas de información que permitan tomar decisiones informadas, sustentadas en estudios cuantitativos y cualitativos del problema de la inseguridad, que cada vez más lo percibe como un problema multidimensional; 3. Una tendencia a percibir el problema de la seguridad a partir de enfoques alternativos, entendidos como enfoques que incluyen a cada vez más estamentos, grupos e individuos dentro de la construcción del problema, agendamiento de las discusiones, posición de decisión y formulación de la política.

Elementos que son comunes dentro de un sector que es fundamentalmente controversial, en el sentido en que no está claro cómo se puede empoderar más a las instituciones civiles, cómo construir mejor información, o como elaborar una política pública más incluyente. En este contexto es en el cual se construye la política pública de seguridad ciudadana.

## **Capítulo 2 Marco Teórico**

Para sustentar la presente investigación, se van a desarrollar los conceptos de Seguridad Ciudadana,

en oposición a Seguridad Nacional y Seguridad Humana, como un esfuerzo para determinar hacia donde se han planteado las intervenciones de política al respecto de la inseguridad en las ciudades. Por otro lado, se desarrolla el concepto de Política Pública desde el enfoque cognitivo, metodología escogida para realizar la investigación, a partir de lo cual se puede observar su aporte a debate del análisis de política pública. Con esta serie de definiciones, es posible proceder en el capítulo 3 a describir las formulaciones concretas en las ciudades escogidas para el período 1995 y 2011.

En primera medida, determinar el enfoque desde el cual se entenderá una política pública, para lo cual se traerá a colación el enfoque cognitivo de Bruno Jobert y Pierre Muller, y sus características principales. En segundo lugar, se van a describir las características del concepto de política pública desde el enfoque cognitivo: referencial global, referencia sectorial, relación global sectorial, algoritmo, valor, norma, e imagen. Enseguida, se define el concepto de seguridad ciudadana, haciendo un ejercicio de construcción de los referenciales globales que orientan la formulación de la seguridad ciudadana, por un lado, y señalando algunas características que la diferenciarían de otros conceptos que existen en este debate.

## **2.1 El enfoque cognitivo en análisis de política pública**

Peter deLeon (1997) refiere que el análisis de política pública como se le conoce actualmente, tiene su origen en los análisis de política pública propuestos por Harold D. Laswell, quien proponía un acercamiento científico al análisis del gobierno, de sus acciones y de su impacto en la profundización de la democracia (1951). Su marco teórico se sustentaba en la presentación de lo que él refirió como el *proceso de decisión*, siete etapas que una política pública normal debería transitar en su *vida política*. Este concepto de proceso de decisión se ha caracterizado desde entonces por un número variable de etapas, en cuyo interior diferentes actores tienen propósitos y objetivos diferenciables, siendo un esquema de mucho valor para el análisis de las políticas públicas, y para muchos el paradigma central de la disciplina.

Sin embargo, al llegar al final del siglo XX, se ha puesto en tela de juicio la capacidad de este enfoque para hacer un análisis explicativo debido a que “tenía serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza... negaba el papel de las ideas- en particular, de las ideas que comprendían los aspectos relativamente técnicos de los debates de políticas públicas- en la evolución de las políticas” (deLeon, 1997, pág. 9). Autores como Sabatier (1992) indicaban que el modelo de las etapas sobre todo no proporcionaba una base clara para probar hipótesis empíricas, pues fallaba al ser un esquema legalista, impreciso, y no causal, que no permite hacer un análisis investigativo adecuado.

Ahora bien, antes que eliminar completamente el esquema, pues se reconoce que “era como un dispositivo (una heurística) que ayudaría a desagregar una red de otro modo inconsútil de transacciones de las políticas públicas” (deLeon, 1997, pág. 10). El enfoque es útil para entender que la política pública no es un derivado dependiente únicamente de los partidos en el poder, o de la

ideología de un grupo de gobernantes, élites o corporaciones, cuya voluntad se transfiere unívocamente en la política pública. Como una propuesta de análisis diferente al esquema por etapas, el enfoque cognitivo aparece como herramienta teórica y metodológica para entender cómo y por qué funciona una política pública, así como complementar las deficiencias propias del esquema por etapas como metodología de análisis.

En la primera parte de este capítulo se hace una breve descripción de un enfoque de análisis de política pública diferente, el enfoque cognitivo, el cual parte de una concepción construccionista de la realidad y del conocimiento para definir los márgenes de la acción administrativa: cómo actores particulares construyen los problemas públicos, los agendan, los formulan, los implementan, etc., a partir de las formas en que estos actores *interpretan, entienden y decodifican* su realidad particular.

En la segunda parte del capítulo se presentan con detalle las categorías de análisis por referenciales de Muller (2010), como propuesta teórica y metodológica del enfoque cognitivo para el análisis de política pública. Éste tiene como objetivo explicar los factores que determinan la construcción final de una política pública, ya no como un agregado de etapas diferenciadas, sino como una acción administrativa dentro de un marco de interpretación, enfocada a intervenir un sector:

### **Enfoque Cognitivo**

Sustentados en la idea de que la realidad adquiere significado es en la acción social, en la interacción, dentro de un contexto particular, Bruno Jobert y Pierre Muller realizan una aproximación al análisis de las políticas públicas a partir de lo que denominan el enfoque cognitivo. Este enfoque trata de reconstruir la acción estatal y de darle un nuevo significado a partir de la noción de que la administración pública no es una ciencia que base sus afirmaciones en evidencia, sino que se trata de la construcción de significado entre actores en interacción:

*“La complejidad misma de la noción de “mantener la cohesión social” evoca una duda. ¿No presupone la existencia de un actor omnisciente que sería capaz de fijar a priori las normas de regulación de los conflictos y de las contradicciones que amenazan el orden social? Una ficción tal es evidentemente inaceptable. La comprensión de la acción pública no puede progresar si no se tiene en cuenta la incertidumbre fundamental que la caracteriza” (Jobert & Muller, 1987, pág. 35)*

Así pues, no existe una certeza al respecto de las fuentes de los problemas sociales, ni existe certeza sobre los efectos de las políticas públicas, pues no se refieren a fenómenos enteramente externos, sino que dependen de múltiples factores. Esta incertidumbre la refieren los autores en 3 fuentes diferentes: la politización de los problemas sociales (o las varias interpretaciones que hacen los actores de sus problemas), la decisión (o hiperdecisión) y la puesta en marcha.

Al respecto de la primera fuente, los autores afirman que la interpretación de un problema determina fuertemente el sistema de actores que serán movilizados dentro de la lucha política, en la medida en que aumenta la diversidad de las formas de mediación del problema: definición de los intereses

sociales pertinentes y la construcción del sistema de actores involucrados, teniendo en cuenta que estas definiciones no son homogéneas, estáticas o lineales.

Sobre la segunda fuente, se afirma que la acción pública se encuentra en el centro de la incertidumbre de la construcción social del significado por cuanto no hay parámetros claros que determinen *a priori* una solución. El problema central es, entonces, decidir cuando no hay forma de decidir, esto es, más que el proceso cognoscitivo sobre la realidad, es tomar una decisión al respecto de un curso de acción que se sustenta en una construcción intersubjetiva, no en evidencia empírica categórica. “Estas decisiones son complejas porque deben escoger entre conjuntos de información heterogénea, que recaen en lógicas fundamentalmente diferentes” (Jobert & Muller, 1987, pág. 41), la decisión se va a tomar con base en un *referente*.

Por su lado, la administración pública no es una máquina que los gobernantes puedan emplear con absoluto control. Por el contrario, está formada por grupos humanos que tienden a valorar su propia situación a través de la acción pública. Estos grupos humanos, encargados de dar contenido al gobierno, generan una interpretación del problema a partir de su profesión o conocimiento personal específico, su lugar en la organización (así como su particularidad de ser parte de ésta), y las reglas que restringen su comportamiento. Los aparatos administrativos participantes también de la formación de intereses sociales: Las incoherencias aparentes de la administración y de la acción pública no se refieren exclusivamente a problemas técnicos de organización, sino que son la expresión de la autonomía de los actores administrativos que pueden aumentar las incertidumbres de la acción pública (Jobert & Muller, 1987, pág. 45).

Aun así, la construcción de las políticas públicas sería imposible en ausencia de procedimientos que permitieran al Estado adaptarse a un ambiente incierto, en vista de reducir las fuentes de las incertidumbres a las que se enfrenta. En este sentido, es importante traer a colación los procedimientos, reglas y marcos que reducen la autonomía de los actores y los restringen (restringen su decisión, restringe la construcción de la solución) a un cierto campo de acción. Las políticas públicas operan a través de códigos (modelos de referencia) que aseguran la continuidad de su acción a través de tres dimensiones: a. Cognitiva: el código debe proveer los elementos de interpretación de las fuerzas que determinan la evolución probable del sector y de la sociedad; b. Normativa: Define los valores en los cuales deberá asegurar al respecto de esta evolución; c. Instrumental: define también un conjunto de principios de acción que orientan la acción pública (Jobert & Muller, 1987, pág. 47).

Estos códigos propios de las políticas públicas serán llamadas *referenciales*. Todo cambio mayor en la acción administrativa debe estar acompañada de un cambio concomitante en el referencial sectorial o global, debido a que es a través de éstos que se define un equilibrio necesario entre regulación y legitimación, o entre lo que es y lo que debe ser.

### **Política pública en el enfoque cognitivo de Pierre Muller (2010)**

En el entendido que la realidad es más una construcción que una observación, la concepción de política pública que se trabajará en este documento parte de la necesaria construcción del problema

a partir de marcos de interpretación subjetiva por parte de actores (grupos políticos).

Desde el análisis cognitivo, una política pública es (Muller, 2010, págs. 112-113): "...un intento por actuar sobre un campo de la sociedad, a veces para retrasar su evolución y, lo más frecuentemente, para transformarla o adaptarla... Esta acción sobre la sociedad pasa por la definición de objetivos que van a su turno a ser definidos a partir de una representación del problema, de sus consecuencias y de las soluciones posibles para resolverlo... Las políticas públicas son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. Por consiguiente, las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe". Así, más que un proceso de decisión eficiente, es un proceso de construcción de una representación de la sociedad.

*"La acción pública se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo" explicados como: Paradigmas y cambios de paradigmas; Coaliciones de apoyo que comparten y se comportan de manera ajustada a una serie de creencias (deep core o valoraciones profundas sobre la sociedad, policy core o valoraciones profundas con respecto a la política pública y sector particulares, y unas valoraciones secundarias acerca de aspectos técnicos o procedimentales dentro del sector) (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007); Discursos (policy discourse) que incluyen y comunican ideas, valores y normas de política pública; Narrativas (Policy Narratives) en el sentido de relatos que construyen historias causales de donde las restricciones e intereses en juego toman sentido y significado". (Muller, 2010, págs. 112-115)*

El sector de la seguridad ciudadana ha percibido dos cambios sobre los cuales se ha destinado alguna atención: por un lado, una percepción generalizada de que el delito aumenta o que no ha disminuido; por otro, la percepción generalizada de que el sector debe ser intervenido por autoridades locales en vez de nacionales y por estrategias de cercanía y proximidad que reemplacen las estrategias militares. Así, la descripción que se ha realizado de manera deductiva implica una construcción social de objetivos (disminuir la criminalidad, delincuencia e inseguridad), de una representación del problema (la violencia multidimensional, la delincuencia más allá de lo penal, por ejemplo) y de sus soluciones (policía comunitaria, integralidad, conciliación, por ejemplo).

En este sentido, se trata de la construcción de marcos de interpretación de la realidad, dentro de los cuales se elaboran las políticas públicas; en efecto, no se trata sólo de la posición de la sociedad, del sector de la seguridad o del problema (conocido comúnmente como las *amenazas a la seguridad ciudadana*), sino que incluye también una construcción social de la posición del problema o *referencial*, la cual existe en conjuntos relativamente coherentes entre sí, si bien no ausentes de conflicto, sobre

las que se determina la acción o respuesta administrativa de la que se ha hablado<sup>6</sup>.

Así las cosas, en la construcción de los referenciales se puede encontrar el conflicto entre grupos políticos competitivos:

*“Elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es el referencial de la política pública” (pág. 115)... El referencial corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad” (pág. 116) en una época dada (pág. 118) ... En cada caso, el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos... su función será entender lo real, limitando su complejidad y [permitiendo] actuar sobre lo real: la elaboración del referencial de una política pública corresponde a un doble mecanismo: una operación de decodificación de lo real para disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de recodificación de lo real para definir un programa de acción política” (pág. 117).*

Según el autor, los elementos que articulan el referencial son los: a. **Valores**: representación más fundamentales sobre lo que es el bien y lo que es mal; b. Las **Normas**: definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores; c. **Algoritmos**: relaciones causales que expresan una teoría de la acción con la estructura formal *si-entonces*; d. **Imágenes**: *vectores implícitos de valores, normas y algoritmos*. Son atajos cognitivos que le dan significación inmediata a lo que se hace” (pág. 117-118, negrilla fuera del texto).

En su interior, el referencial puede descomponerse en tres niveles, el referencial global, el referencial sectorial y la relación global sectorial, entendida como operadores de transacción: “El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales...: delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales; [así mismo] en una época dada, algunas normas van a prevalecer sobre otras” (pág. 118-119); “el referencial sectorial es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión... En el seno de una sociedad siempre coexisten varias concepciones de la naturaleza y la extensión de los límites sectoriales, siendo una de estas generalmente la dominante, a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial

---

<sup>6</sup> Los marcos de interpretación mencionados también otorgan ciertos significados adicionales a la seguridad en términos de valor moral (lo que es bueno o malo, positivo o negativo, conveniente o inconveniente) que son diferentes de acuerdo a los grupos políticos que apoyen un tipo de respuesta en contraposición con otros. En otras palabras, se actúa subjetivamente frente a la necesidad de seguridad ciudadana en la medida en que se entienden la demanda de seguridad, las fuentes de inseguridad, la criminalidad y, en general, la seguridad ciudadana de maneras distintas.

global. Entonces, esta representación es la se impone como imagen de referencia para la política pública correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial” (pág. 122)

Estos marcos de interpretación varían, y para efectos de este trabajo, se ajustan a partir de los tipos de régimen ideales opuestos *Autoritario* (Linz, 1971) – *Pluralista* (Dahl, 1956), así como por la transición que puede darse entre ambos: autoritarismo, en donde un grupo se impone sobre otros por medio de la aplicación de uno o varios tipos de poder (social, económico, político o militar), con la consecuencia inmediata de la monopolización del proceso de decisión pública y la determinación de todos los ámbitos de respuesta por parte de un solo actor político. Por el contrario, el pluralismo asume una relación distributiva del poder, en donde no se encuentra imposición sino cooperación, con la consecuencia de permitir la negociación, debate y participación en el proceso de decisión pública y la posibilidad de que entren diversas estrategias referentes a los ámbitos de respuesta<sup>7</sup>. Es importante tener claro que la distinción entre autoritarismo y pluralismo que se va a privilegiar en el desarrollo de este trabajo se centra en la posibilidad o imposibilidad de participación que tienen actores múltiples en la toma de decisiones, lo que incluye la administración, gestión e intervención de un sector o de una demanda social, así como en la formulación de una política pública.

Para traer a colación, como ejemplo, el sector de la seguridad ciudadana, en el tipo ideal “Autoritarismo”, el objetivo es *proteger* (el orden público, la ley, la ciudadanía); mientras que en el tipo ideal “Pluralismo”, el objetivo es *empoderar*, como ejercicio de descentralización del proceso de decisión.

En este sentido, se afirma que existen una serie de estrategias asociadas a aumentar la intensidad de la fuerza, ajustada a una forma de concebir la realidad de manera autoritaria; mientras que existen otras estrategias asociadas a disminuir la intensidad de la fuerza, en coherencia con una forma de concebir la realidad de manera plural. Las estrategias relativas a la aplicación de la fuerza legítima del Estado no necesariamente excluyen estrategias relativas a otras categorías (pedagógicas, lúdicas, académicas, de rehabilitación, de restitución), sino que no son privilegiadas dentro del discurso de los grupos políticos que las enuncian, dentro de la financiación que reciben y al momento de su implementación. Adicionalmente, es posible concebir el cambio entre referenciales, es decir, la transición entre una forma de concebir la sociedad a otra, lo que implicaría cambios en la forma en que se interviene una situación problemática de un sector. Sobre este marco se va a elaborar la categoría binaria “valor”, por medio de la cual se realizará una parte de la comparación de las

---

<sup>7</sup> Autoritarismo – pluralismo es un binomio que se ha escogido por encima de otras alternativas en la medida en que se tratan de un conjunto de relaciones sociales y políticas que abarca a otras categorías: violación – protección de los derechos civiles; escasa – amplia participación; represión – integración con respecto a sectores marginados; exclusión – inclusión de las amenazas al ordenamiento político de la sociedad. Así mismo, porque a la categoría de autoritarismo se asocian mecanismos represivos de gestión de la seguridad, mientras que ante el pluralismo se encuentra otros mecanismos asociados a la prevención de los riesgos. El paso de un tipo de régimen a otro implicaría, en el largo plazo, la utilización de estrategias diferentes, entre las que se pueden contar políticas públicas que cuenten con una formulación en la que se pueda afirmar que ha existido un cambio en la forma en que se pretende responder ante la demanda por seguridad.

formulaciones de política pública.

Al respecto de las estrategias de intervención, es fundamental adicionar la relación global – sectorial (RSG), o los operadores de transacción, “corresponden a los algoritmos definidos anteriormente y corresponde al acto fundador de una política pública” (pág. 123), como elementos de análisis centrales.

Se puede elaborar entonces el concepto de política pública a partir de los algoritmos, puesto que se refieren a acciones directas sobre tensiones sociales que implican intervenciones por medio de política pública en el siguiente sentido:

*“Los problemas que son el objeto de las políticas públicas resultan de un desajuste entre los diferentes subsistemas o sectores que constituyen la sociedad. Estas tensiones resultan de la creciente fragmentación entre diferentes subsistemas sociales cuto ajuste siempre es problemático porque cada uno de estos subsistemas tiende a constituirse en un universo de significación y de acción autónomo, dominado por unos actores quienes defienden unos intereses particulares, ligados a una representación específica de su lugar en la sociedad... La percepción de los problemas que resultan de estos desajustes se hace esencialmente a través de una visión global del lugar y del papel de estos diferentes subsistemas o sectores en la sociedad. Es la adecuación, más o menos grande, de las lógicas sectoriales a este marco cognitivo y normativo global la que va a expresar la magnitud de los desajustes sectoriales... El objetivo de las políticas públicas es actuar sobre estas tensiones, intentando adaptar las características de los subsistemas concernidos para que correspondan a lo que aquéllas “deben” ser desde el punto de vista de la visión global. En esta perspectiva, lo que se ha llamado “la relación global sectorial (RSG)” constituye la herramienta esencial para analizar el cambio y el papel de la acción pública en la regulación del cambio social” (Müller, 2010, pág. 132)*

Una política pública puede definirse, entonces, como la forma de intervención más adecuada para un actor público, de acuerdo a sus preferencias, prioridades y estrategias, que ajustadas a una serie de limitaciones institucionales, articula y armoniza situaciones originadas en, o propias de, ciertos sectores más o menos diferenciables (seguridad, en este caso) con respecto a una visión general construida social e históricamente de lo que la sociedad debería ser<sup>8</sup>. A continuación, se emplean los conceptos desarrollados para reconstruir el sector de la seguridad ciudadana.

## **2.2 Definición de la seguridad ciudadana.**

Las categorías centrales del enfoque cognitivo de Muller son: referencial global, referencial sectorial y relación global sectorial. A continuación, se hará una presentación de los referenciales globales que orientan la construcción de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el período, para las ciudades descritas, a manera esquemática. Posteriormente, se plantearán las características que

---

<sup>8</sup> Elaboración propia.



determinan los alcances de este trabajo en términos de lo que se considerará como seguridad ciudadana.

### **Referenciales globales de seguridad ciudadana.**

La concepción de seguridad tradicional que primaba en el mundo en el período de la segunda posguerra atendía de manera privilegiada los intereses del Estado o el Gobierno, en el contexto de un conflicto ideológico entre modelos de sistemas productivos competitivos (capitalismo – socialismo); de la lucha contra una amenaza transnacional (por ejemplo, terrorismo o narcotráfico); o en el de la desestabilización del Estado provocada por actores insurgentes provenientes de su interior (Buitrago, 2003); que colocaban los intereses de los ciudadanos en un segundo plano, contemplaban estrategias centradas en respuestas autoritarias, militares y represivas, y, en algunos casos, daba pie para el desconocimiento de los derechos humanos fundamentales de la población (Rico & Chinchilla, 2002).

Esta concepción tradicional no necesariamente ha sido dejada de lado, en el entendido que intereses económicos estratégicos persisten (recursos naturales, fronteras), amenazas abstractas son vigentes (terrorismo reemplaza al comunismo en su rol de situación general desestabilizadora), así como actores fuertemente armados siguen existiendo como una amenaza al monopolio de la fuerza violenta del Estado (y su configuración de poder social, si se ve el caso de actores armados en zonas rurales de Colombia).

*“El concepto tradicional de seguridad es el que lo asociaba con la represión del delito y el mantenimiento del orden, se trataba, pues, de un concepto de seguridad situada en el entorno del control de la criminalidad y eminentemente reactiva” (Jubert, 2016, pág. 6)*

Ilustración 2 Componentes de la Seguridad Nacional



Fuente: Elaboración propia.

Esto es, colocaba en el centro de la problemática de la seguridad *responder ante una serie de agentes desestabilizadores*, es decir actores, desde delincuencia común hasta fuerzas insurgentes, que alteran

el orden público, descrito como un estado general de convivencia y paz (ausencia de violencia). En este sentido, la respuesta administrativa debe centrarse en prevenir, responder y reparar el accionar desestabilizador, para lo cual dispone de un cuerpo policial que lo enfrenta, un sistema judicial que establece una pena correspondiente, y un sistema carcelario que realiza la labor de aislamiento/rehabilitación. Es decir, se trata de la seguridad como el mantenimiento del orden, la autoridad, la norma, en un sistema que equiparaba la delincuencia con la desobediencia a la ley (o ciudadanos *obedientes de la Ley* como el principio de la seguridad).

De manera general, este enfoque implica que la policía debe hacer respetar la ley y mantener el orden público sin detenerse a pensar en las fuentes de la delincuencia, la violencia o la intolerancia, sino concentrándose en dar respuesta inmediata a cualquier desorden. El gobierno y demás instancias gubernamentales deben hacer su parte para proteger este orden público como máxima de la sociedad civilizada occidental.

Dentro de esta concepción, la seguridad nacional y la seguridad del Estado, que de todas formas se encuentran dentro de la Doctrina de Seguridad Nacional de la escuela de las Américas e implementada por el Comando Sur del ejército de los Estados Unidos se encuentra como base la protección del derecho fundamental a la propiedad. Por ejemplo, si grupos insurgentes rebeldes propendían por la disolución de la propiedad privada, era deber del Estado proteger el derecho de la ciudadanía, y por supuesto, la conservación del orden público como *statu quo*. En este sentido, la amenaza yace en la capacidad desestabilizadora del comunismo o de otras ideologías que contravinieran la autoridad tradicional, por ejemplo el nazismo, el populismo, el socialismo, entre otros.

Por su parte, la seguridad del Estado hace referencia más a la conservación de la Nación como unidad territorial, por lo que la amenaza yace en la capacidad desestabilizadora de la guerra, como confrontación militar entre dos ejércitos por el control territorial, político, y económico de otras sociedades.

Como concepto opuesto, la seguridad humana como la propone la Oficina Coordinadora de Asuntos Humanitarios de la ONU, *Seguridad Humana*, quien expresa en la resolución 60 de 2005, párrafo 143:

*“el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación... todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”*

Nacida del informe sobre el desarrollo realizado por el PNUD en 1994, este concepto se sustenta en el Desarrollo Humano como indicador integral de la calidad de vida de las personas, medición del bienestar de una sociedad y del progreso de una nación. Por ello, la Seguridad Humana

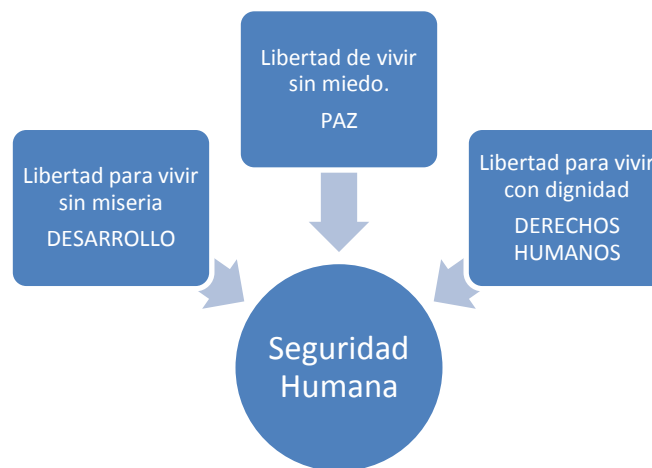
*“...Se trataba de un nuevo paradigma, que implicaba transitar desde la seguridad tradicional (centrada en el Estado) a la seguridad en la vida cotidiana, a la protección*

*prioritaria de las personas frente a la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente” (IIDH, 2012, pág. 12)*

En donde se puede resaltar que se trata de la protección a las personas frente a amenazas crónicas y a alteraciones súbitas dentro de la vida cotidiana. Este enfoque subraya la necesidad de proteger la vida humana, las libertades fundamentales y su capacidad de realización, construyendo un contexto social propicio, que lo permita.

Estas definiciones ponen el énfasis en el respeto por la vida y la dignidad, que incluye la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política, con el objetivo de permitir el desarrollo de todas las capacidades sociales y económicas de las personas, en particular dentro de aquéllos sectores de la población caracterizados por la vulnerabilidad socio-económica.

Ilustración 3 Componentes de la Seguridad Humana



Fuente: Elaboración propia.

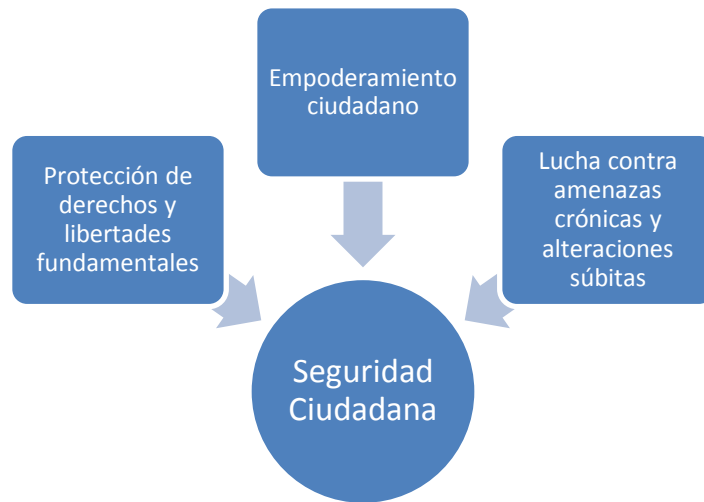
Finalmente, el enfoque de la seguridad ciudadana que se va a utilizar en este trabajo se encuentra en un intermedio entre estas últimas dos concepciones de seguridad (Bello Montes, 2013): entre la supresión de las amenazas que perjudican, inquietan y preocupan a los ciudadanos y la construcción de un nuevo modelo de desarrollo humano en donde las capacidades de las personas puedan desplegarse sin que sus **derechos** sean violentados. Los roles de los actores que intervienen en el sector de la seguridad cambian: la ciudadanía es convocada a participar, la policía, las cortes y las cárceles tienden a ser reformadas y la administración, local y nacional, se empiezan a enfocar más en los ciudadanos que en las amenazas tradicionales que se han mencionado.

En este sentido, por ejemplo, se enuncia en el Libro Blanco de la Seguridad de Bogotá (UN-HABITAT. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, pág. 21):

*“La seguridad ciudadana es el bien público que sustenta la protección de la integridad*

*física y moral de las personas... [Es] prerequisite de la justicia, la dignidad, el bienestar, la calidad de vida, la solidaridad, los derechos, las libertades y el desarrollo de las actividades sociales, económicas y políticas”.*

Ilustración 4 Elementos de la Seguridad Ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

En su acepción más común, la seguridad ciudadana es entendida como “el estado de cosas en donde el individuo, sujeto activo, con derechos y obligaciones, se encuentra libre de peligros y riesgos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). La nueva acepción de seguridad ciudadana tiene como propósito un cambio en las **formas de responder** ante amenazas que han sido dejadas en un segundo plano y que persisten como perjuicios para individuos y comunidades (Rivas Gamboa, 2005).

La seguridad ciudadana se va a entender como la seguridad orientada a **empoderar** a la ciudadanía en el enfrentamiento ante las diversas amenazas que impiden u obstaculizan su desarrollo humano. Se trata de empoderar en el sentido de otorgar la atribución, la capacidad de decisión y de incidencia a la ciudadanía, así como establecer escenarios de participación, que permiten poner a la ciudadanía en el centro de la discusión, en la agenda pública y como actor fundamental en la formulación de la política pública.

En este sentido, tanto el lugar de la amenaza como el rol de los actores es diferente: la amenaza ya no es quien atente contra el orden público, sino quien atente directa o indirectamente contra los derechos y libertades fundamentales de las personas; así mismo, quien detenta la iniciativa no es el Gobierno sino la ciudadanía (en donde la perspectiva varía diametralmente con respecto a la concepción de seguridad humana, en tanto ésta es todavía un modelo de seguridad para el Estado), como actores que construyen un entorno propicio para el desarrollo de sus proyectos de vida, participativos y participativas, proactivas en todos los espacios de la política pública.

## Características de la Seguridad Ciudadana.

### 1. Origen de la inseguridad.

Existe objetivamente una serie de eventos de los que los ciudadanos son víctimas reales o en potencia de serlo y ante los cuales el Estado dispone protección debido a que atentan contra la integridad física y moral de las personas, directamente atentando contra sus derechos: hurto, riñas, lesiones personales, homicidio, secuestro, extorsión, muerte en accidentes de tránsito, o accidentes por riesgos medioambientales y que se denominarán *fuentes objetivas de la inseguridad ciudadana*<sup>9</sup>. Esta serie de eventos tiene dos características fundamentales: primero, ocurren de manera relativamente imprevista en la medida en que la persona que es víctima no tiene la intención de pasar por una experiencia como las mencionadas (son *riesgos*); segundo, a pesar de que no necesariamente sean *culpa* del Estado, éste sí tiene una clara *responsabilidad* en prevenir que estos eventos se presenten, enfrentarlos cuando suceden y reparar los daños o consecuencias a que hubo lugar, concepción que se conoce como la responsabilidad extracontractual del Estado (en el que se resalta el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, y la Sentencia C-038 de la Corte Constitucional) para el caso colombiano. Entonces, riesgos que son responsabilidad del Estado, tanto como de la ciudadanía que los enfrenta.

El origen de estos riesgos es múltiple: problemas económicos, sociales, políticos, psicológicos, pueden contarse como iniciadores de alguna conducta delictiva (Rico & Chinchilla, 2002, págs. 17-19; Dammert, 2005). En Colombia, debido al conflicto armado que tiene lugar, existen factores adicionales a tener en cuenta: no todos los homicidios tienen un mismo proceder ni su intención es la misma; algunos hurtos están relacionados con el narcotráfico, lo mismo que las riñas y las lesiones personales; las pandillas son utilizadas ocasionalmente por Organizaciones Armadas Ilegales, por lo que no se trata *únicamente* de marginación social o vulnerabilidad económica; etc.

Estos riesgos son *dinámicos* y se ajustan, no sólo a las mejores oportunidades para obtener beneficios, sino también a las respuestas que las autoridades públicas han realizado en general, por lo que: a) la percepción general de inseguridad puede aumentar persistentemente (García Gallegos, 2010), b) eliminar absolutamente todos los riesgos que enfrentan los ciudadanos se hace difícil, y c) las respuestas que los gobiernos emplean parecen no afectarlos. En contraposición, en el enfoque de Seguridad Nacional, las amenazas aparecen como estáticas, si bien cambien de forma, cara y voz, el tratamiento suele ser igual de represivo y autoritario: enfrentamiento policial, juzgamiento, y encarcelamiento (aislamiento) o neutralización. En el enfoque de Seguridad Humana, las amenazas son más dispersas por cuanto toda afectación a derechos fundamentales puede ser considerada como afectación de seguridad, lo que hace difícil definir un conjunto de amenazas alguno.

---

<sup>9</sup> Según las 7 dimensiones de la seguridad humana, por ejemplo, la seguridad se amenaza desde: inseguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política. Desde la Seguridad Nacional no hay un marco que defina dimensiones de manera concreta en la medida en que cada amenaza puede ser desestabilizadora desde infinitos ámbitos, desde muy generales (la moral) hasta muy particulares.

## 2. La seguridad es experiencia y percepción.

La seguridad existe en el plano de lo *esperado*, siendo la percepción parte fundamental de su significado. En oposición a la violencia, que se plantea como “el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos” (Arriagada & Godoy, 1999, pág. 8), la seguridad ciudadana se plantearía como: “no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión” (Arriagada & Godoy, 1999, pág. 9), en el mismo sentido que la definición propuesta por la ONU y mencionada *up supra*. Entonces, la violencia hace parte de los riesgos que afectan la seguridad ciudadana y la percepción de seguridad ciudadana, en la medida en que la primera se refiere a una acción cuya finalidad es realizar un daño a otra persona, mientras que la segunda se refiere a un estado general de confianza (percepción) en que no se perpetrará ningún daño contra la persona, sea cual sea la finalidad de éste.

Así las cosas, se habla de inseguridad en el momento en el que una persona es víctima de alguno de los eventos mencionados o existe la posibilidad de que lo sea en algún momento. Precisamente, se trata más de riesgos y amenazas que de experiencia real en la medida en que estos eventos no suceden constantemente en la cotidianidad de una persona, pero que, agregados, generan una situación de *zozobra* y *desconfianza social*, que están relacionados con estados emocionales como el miedo o la angustia hacia el delito (Dammert, 2005, pág. 29) y que generan costos económicos, para la persona y para la sociedad (Rubio, 2000).

Estados emocionales que se asocian a una percepción de inseguridad ciudadana que no guarda una proporcionalidad directa con los indicadores de inseguridad ciudadana: aumento de inseguridad no conlleva necesariamente a aumentos en la percepción de la inseguridad y viceversa (Ciafardini, 2005). La razón para esta dinámica se encuentra en la característica fundamental de la percepción de inseguridad: es una concepción u opinión con respecto a la posibilidad de ser víctima de algún evento delictivo derivado de la experiencia personal o social (Duce & Pérez Perdomo, 2005, pág. 104), mientras que la inseguridad se refiere al agregado de incidentes delictivos que suceden socialmente en realidad en un período de tiempo determinado y que componen la probabilidad de ser víctima de un evento delictivo (medida por una serie de *indicadores de inseguridad ciudadana*<sup>10</sup> que intentan

---

<sup>10</sup> Entre los que se encuentran los denominados objetivos (debido a que se pueden contar, agregar y operacionalizar cuantitativamente): Tasa de Homicidio (Homicidio por cada diez mil o cien mil habitantes); tasa de hurto; lesiones personales total; Proporción de homicidios por género; proporción de homicidios por lugar (en general, para una ciudad, se trabaja en sus jurisdicciones internas: localidades o comunas, barrios e, incluso, establecimientos de vivienda, vías de transporte e intersecciones. Por otro lado, los denominados subjetivos (debido a que son construidos mediante encuesta de pregunta abierta, múltiple sin respuesta única o escala de valores, por lo que parten de la opinión de la persona, así como de su experiencia subjetiva): confianza en entidades públicas, autoridades encargadas e instituciones políticas; victimización (incluye todos los tipos penales incluidos en el Código Penal); temor a ser afectado por diversos eventos delictivos en la ciudad, barrio y hogar, distribuido por género, locación, tiempo y hora del día. Estos indicadores tienen una historia reciente en los países de Latinoamérica y el Caribe (DANE, 2013), han venido mejorando de la mano del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a nivel nacional, con la encuesta sobre seguridad ciudadana

aproximar un nivel de inseguridad para una ciudad o locación geográfica en un momento o período determinado).

En este sentido, percepción de seguridad y experiencia de inseguridad son las dos caras que forman la problemática de la seguridad ciudadana, e implican caminos diferentes de respuesta por parte del Estado a pesar de que componen un mismo problema y demanda generalizada por mejorar la seguridad en las ciudades.

En el entendido de que no hay proporcionalidad entre percepción y experiencia de inseguridad, se pueden establecer escenarios de acción que se ajusten a cada uno de los siguientes tipos de intensidad de la inseguridad a partir de la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía: a) Baja inseguridad – Baja percepción de inseguridad; b) Alta inseguridad – Baja percepción de inseguridad; c) Baja inseguridad – Alta percepción de inseguridad; d) Alta inseguridad – Alta percepción de inseguridad (Ciafardini, 2005, págs. 61-62), los cuales se pueden presentar a lo largo y ancho de una ciudad, lo que conlleva a que la respuesta del Estado deba ser ajustada a la percepción de la ciudadanía así como ajustada a los sitios geográficos en donde se localicen las situaciones más intensas de inseguridad (en general, alta inseguridad – baja percepción de inseguridad y alta inseguridad – alta percepción de inseguridad). La percepción de inseguridad, adicionalmente, implica cambios en la interacción social cotidiana, en la opinión que se genera la ciudadanía frente a abusos en el uso de la fuerza legítima e ilegítima, e incentiva la utilización de mecanismos privados de protección (servicios privados de seguridad, perros guardianes, alarmas, rejas, etc.), así como la demanda de intensificación de las respuestas por parte del Estado (Smulovitz, 2005), usualmente relacionadas con aumentar la represión. Es decir, la misma percepción de inseguridad puede ser fuente de inseguridad, y puede llevar a desarrollar diferentes políticas públicas de seguridad ciudadana.

Esto tiene implicaciones en la política pública: la inseguridad no es un asunto de investigación policíaca, puesto que no se va a encontrar en todos los casos una razón material última que ocasione la inseguridad; por el contrario, es un asunto de construcción y participación multiestamental, cuyo producto no es una captura sino una estrategia de acción propositiva y multidimensional.

### 3. Mayor alcance.

La seguridad ciudadana es un enfoque de amplio alcance, que supera con creces las amenazas contenidas en el enfoque de seguridad nacional. Por ejemplo, habría un conjunto de fenómenos que son fruto de la intolerancia: las lesiones personales producto de riñas o problemas de convivencia que fueron resueltas por medio de la utilización de la violencia; contravenciones como la mal utilización del

---

(ECSC, 2010-2013) y con la Encuesta de percepción de seguridad ciudadana (EPSC, 1996-2014) llevada a cabo por la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). Los indicadores objetivos son producidos por Medicina Legal (Homicidio, Lesiones Personales, Violación), y la Policía Nacional (Hurto a persona, Hurto a Establecimiento, Extorsión y Secuestro, Contravenciones), las cuales han trabajado desde la década de 1990 en la unificación de datos y estadísticas, así como en el mejoramiento de la recolección de la información en campo (Llorente & Guarín León, 2013).

espacio público, problemas personales derivados de interacciones sociales cotidianas (v. gr. celos, frustración, malentendidos) y más aún, violencia doméstica, en la cual mujeres y niños son víctimas de agresiones en el hogar y que no siempre salen de la esfera de lo *privado* (doméstico), pueden contarse, al igual que, como ya se mencionó la violencia, como eventos que conllevan al desmejoramiento de la seguridad en las ciudades en la medida en que obstaculizan una convivencia *sana* entre ciudadanos y ciudadanas.

Estas situaciones no son motivo de preocupación en un enfoque de Seguridad en donde el orden público es el eje central, en donde lo doméstico no hace parte de lo público.

Así mismo, ante una problemática con mayores fuentes de inseguridad, con más actores posibilitados para participar (personas, colectivos, comunidades, ONG, prensa, gremios), la diversidad de formas de intervención sobre el sector son múltiples.

#### 4. El eje central no es el Estado, la Nación, sino la y el ciudadano.

Siendo la seguridad ciudadana, recae, primero, sobre el sujeto activo que es el “ciudadano”, entendido como sujeto de derechos sobre el que subyace el deber de cumplir la normatividad vigente pero que también recibe derechos por parte del Estado, en particular, el de vivir tranquilamente sin que se afecte potencial o realmente su vida, sus bienes o su libertad (Constitución Política de Colombia, Preámbulo, Art. 1, 2, 11, 12, 13, 24, 28). Pero en oposición a la Seguridad Humana, el eje central no es la protección de los derechos humanos fundamentales, sino al ciudadano como categoría transversal propositiva: no el derecho como categoría dada sino a la multiplicidad de elementos que constituye cada situación de inseguridad. Así mismo, implica que esta categoría sólo puede existir en el Estado de Derecho como contexto jurídico.

Son los ciudadanos sobre los que recae el estudio de sus necesidades (no en balde, es a partir de estas necesidades insatisfechas que la inseguridad se origina), sobre los que se presentan las amenazas, y son éstos los que tienen la capacidad para establecer y alcanzar sus objetivos a lo largo del tiempo. No es solamente una categoría nueva, sino que es una categoría más flexible, que se adapta mejor a las condiciones variables de la inseguridad.

#### 5. La seguridad es un derecho, pero también es un bien común.

En la medida en que el Estado tiene responsabilidad sobre las consecuencias negativas y perjudiciales de los eventos mencionados, la seguridad ciudadana se puede considerar como una demanda social particular y diferenciable de otras demandas sociales, que impone tensión sobre la cual el Estado no sólo tiene que responder (so pena de que se presenten actos de justicia privada o “por cuenta propia” (Dammert, 2005, pág. 31) sino que tiene, sobre todo, la posibilidad de disminuir la percepción negativa generalizada. Es decir, el Estado tiene la capacidad de “proveer” seguridad, de la misma forma que provee educación o justicia (es decir, por medio de su aparato administrativo) con la diferencia de que la seguridad no es un servicio que pueda ser excluyente o confiscado. Es importante tener en cuenta



que esta característica de la seguridad ciudadana surge dentro del contexto político del Estado de Bienestar, es decir, un Estado que provee servicios para que sus ciudadanos mejoren su calidad de vida en el tiempo. Ahora bien, este contexto no impide que la provisión de seguridad se pueda realizar por medio del aumento del pie de fuerza y la intensificación de los mecanismos de represión sobre la población, pero sí permite que se hable de una demanda múltiple que requiera una oferta integral:

*“Las políticas tendrían que comprender una amplia prevención primaria, con acciones en todos los ámbitos del bienestar social, y procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población y promuevan la integración, y la no exclusión, de los sectores pobres y marginales, al considerar que a la problemática social la acompañan los fenómenos de la corrupción, el paro, la subocupación (...), violencia, así como pérdida y sustitución de valores”* (Seminario de Reflexión Científica Sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, 1995, punto octavo)

Esta demanda es respondida por el Estado de diversas formas y por medio de diversos agentes, siendo los más comunes la persecución a los delincuentes por parte de la Policía, su judicialización por parte de la Fiscalía, la sentencia y condena por parte de los jueces y el encarcelamiento (serie que se incluiría normalmente en el *derecho penal procesal* (Duce & Pérez Perdomo, 2005) y que ha sido objeto de reformas constantes en Colombia pues, se supone, es la reacción social normal ante la criminalidad); sin excluir otras estrategias como las campañas pedagógicas, las actividades lúdicas y culturales, los eventos de participación ampliada a la ciudadanía, los procesos de rehabilitación urbana, por mencionar algunos pues es un área en constante ampliación e innovación (Rico & Chinchilla, 2002, págs. 41-45). En contraste con las concepciones de la seguridad nacional en las cuales esta demanda debía ser respondida *casi que exclusivamente* por una policía fuertemente armada o, incluso, directamente por el Ejército, la concepción de la seguridad ciudadana redirige la atención sobre una policía civil o comunitaria, sobre la administración local (municipal, en el caso colombiano) y sobre la ciudadanía.

Ahora bien, es en este punto, desde la prevención hasta la reparación, que existen debates y controversias con respecto a la *mejor forma* de responder a la demanda social de menos inseguridad. En alguna medida, se puede decir que la polarización se centra en la intensidad de la fuerza legítima que puede ser aplicada por el Estado antes de que sea ineficiente (no produzca los resultados esperados) e ilegítima (no esté orientada a disminuir la inseguridad sino a aumentarla), en un contexto de incertidumbre en la medida en que los gobiernos locales no cuentan con evidencia estadística suficiente para establecer categóricamente si una decisión política tiene efectos significativos sobre las fuentes objetivas de la inseguridad o sobre la inseguridad *per se*, y que se ajuste al marco establecido por el Estado de Derecho, como es el caso colombiano (en contraste con dictaduras militares o civiles, en donde la autoridad policial, fiscal y judicial suelen tener un margen de maniobra sensiblemente mayor y son menos responsables de sus actos (Duce & Pérez Perdomo, 2005)).

## 6. La seguridad ciudadana es un concepto complejo

Es importante notar que, en contraposición al enfoque de seguridad nacional, en donde las amenazas y estrategias son sólidas, estáticas y cognoscibles, el concepto de seguridad ciudadana parte de la incertidumbre, la imposibilidad de definirse concretamente debido a la variabilidad que caracteriza a las amenazas, necesidades, vulnerabilidades, capacidades, y estrategias. También puede decirse que la seguridad ciudadana parte del axioma de que no hay situaciones de inseguridad simples, y que por tanto no hay estrategias de solución simples.

Por un lado, es a partir de esta característica que la Seguridad Ciudadana pone tanto énfasis en los sistemas de información geográfica, en los observatorios del delito, en los observatorios de política criminal, y en elaborar sistemas de información estadística, con los cuales se pueda hacer una aproximación certera a la problemática de la seguridad, sobre la cual se puedan tomar decisiones *informadas*.

Por otro lado, tiene implicaciones serias sobre la formulación de la política pública, puesto que eleva la polarización y la controversia en el sector: como el problema ya no es simple, la solución tampoco lo es. Estrategias que converjan sólo en lo policivo no van a tener ningún impacto en las dimensiones económicas, comunitarias, políticas, de las amenazas. Al mismo tiempo, estrategias que sean muy complejas pueden ser incontrolables y sus resultados difíciles de medir. Con la dificultad de que no se puede excluir a ninguna persona de la protección del Estado, ni se puede confiscar su usufructo (características de un bien común normal), por lo que las estrategias no pueden ser focalizadas con facilidad, no se pueden construir experimentos, y por tanto comparar resultados se hace muy difícil.

Para terminar, es importante mencionar que no se trata de una postura excluyente y contradictoria a la Seguridad Nacional y la Seguridad Humana. Incluso, el PNUD reconoce que la Seguridad Humana es un concepto que debe agregarse a la Seguridad Nacional para mejorar la calidad de vida de las poblaciones. En este mismo sentido debe tratarse a la Seguridad Ciudadana, como una aproximación que complementa las falencias en los enfoques de Seguridad Nacional y Humana, que propende por llenar ciertos vacíos, ajustar las descripciones de lo que debería ser la seguridad, para que las personas, sujetos finales de esta preocupación, puedan mejorar su bienestar. En este sentido, la apuesta por la Seguridad Ciudadana que se va a trabajar en este documento es el empoderamiento de los ciudadanos en una problemática que les compete en lo más íntimo y sobre la cual habían tenido un rol apenas marginal. Estas diferentes posiciones son el insumo que permite hacer la caracterización siguiente de los referenciales encontrados en las formulaciones de política pública en el período y ciudades escogidas.

### **Capítulo 3 Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana**

Este capítulo presenta en detalle cada formulación de política pública para el sector de la seguridad ciudadana, en el contexto de los objetivos y propósitos generales de cada Plan de Desarrollo, escogido por ser la herramienta de planeación que delinea la acción administrativa de cada Gobierno Local. El análisis de este gran volumen de información se realiza por medio de categorías de agrupación por

cada variable a revisar (valor, norma, imagen, algoritmo) que serán detalladas a continuación, y que sustentan la metodología de análisis. Con este insumo se hacen comparaciones generales espaciotemporales al final del capítulo.

### 3.1 Categorías de comparación<sup>11</sup>

Las siguientes categorías de comparación guardan relación con los elementos conceptuales descritos en el estado del arte y en el marco teórico en el sentido en que recogen una misma preocupación e intentan hacer un ejercicio de generalización basados en elementos empíricos propios de la temática. Sin embargo, este documento no sigue al pie de la letra mencionadas conceptualizaciones e intenta (arriesga) una clasificación adicional, mucho más enfocada en el ejercicio de comparación de tipos de formulaciones para la construcción de tendencias que sean válidas en el tiempo y en el espacio, que en formular generalizaciones. Estas categorías son producto inductivo del análisis detenido de las formulaciones explícitas en los planes de desarrollo estudiados y se presentan en este punto para facilitar y mejorar la comprensión del documento. Así mismo, se contrastan con las definiciones conceptuales descritas en las secciones anteriores, elaborando deductivamente un análisis de la forma en que las políticas públicas se han aproximado o alejado de la definición de seguridad ciudadana desde el enfoque humano. En este sentido, el método de investigación se desarrollará alrededor del transductivismo, planteando categorías construidas inductivamente y analizadas deductivamente, con el propósito de disminuir la subjetividad de la propuesta y ganar certidumbre en el momento de la presentación de los resultados.

#### **Categorías para el análisis por algoritmos.**

*Participación Ciudadana* cuando la estrategia se fundamenta en la necesidad de expandir el proceso de formulación, implementación o evaluación de un programa, proyecto o actividad a la ciudadanía afectada directamente y que esté interesada.

En este campo cabe la construcción de nuevos espacios de discusión, redes de ciudadanos, construcción de veedurías, entre otras, en donde la característica más importante es la extensión de la responsabilidad y del trabajo a la ciudadanía, teniendo en cuenta que en ningún caso se cede la responsabilidad ni el liderazgo.

La articulación opera de la siguiente manera: dado que los problemas de seguridad ciudadana son locales, es fundamental la participación de la ciudadanía en la implementación de los planes de seguridad. *Si se permite, e incentiva, la participación ciudadana en el proceso de implementación de los planes de desarrollo en su capítulo sobre seguridad, se mejorará la intervención sobre la*

---

<sup>11</sup> Estas categorías son una elaboración propia a partir de la base conceptual del enfoque cognitivo de Muller (2002), en la forma en que se construye y el sentido que deben adoptar para realizar análisis. El contenido de cada uno de los tipos dentro de las categorías se construye con base en los conceptos, estudios e investigaciones presentados en los capítulos 1 y 2

*problemática de inseguridad.*

*Cultura Ciudadana* se refiere a estrategias que apelan a la cultura, la educación, las campañas de sensibilización, la capacitación o la pedagogía en comportamiento cívico, solidaridad, respeto a las normas, autorregulación o convivencia pacífica, dirigidas a la totalidad de la población. También tiene un componente menor a Derechos Humanos, que se refiere a la educación, o una formulación general de estrategias hacia la construcción de consciencia frente a Derechos Humanos (Enfoque de Derechos). A su vez, se incluye el enfoque urbanístico, aproximación que describe impactos positivos en la seguridad ciudadana cuando se interviene efectivamente el espacio público, en términos de mejoría de las condiciones de vida de las comunidades alrededor de su espacio (Urbanismo Social).

La articulación opera de la siguiente manera: la problemática de la seguridad no depende exclusivamente de la capacidad disuasiva del Estado, sino también, y de manera más especial, en la capacidad de autocontrol de los ciudadanos en general. *Si tenemos, y formamos, mejores ciudadanos, capaces de tramitar sus conflictos de manera no-violenta, la situación de inseguridad será mucho menos intensa y más fácil de intervenir.*

*Integración Social* cuando se refiere a la necesidad de brindar atención a sectores poblacionales excluidos sistemáticamente de oportunidades, formas de expresión personal o asociación política. En este sentido, el enfoque de esta categoría apunta hacia estrategias que tienen la orientación de atender a la población en Derechos Humanos, Convivencia Pacífica, Conflicto Armado, Salud Pública y Violencia Doméstica.

Adicionalmente, cuando la estrategia se refiere estrictamente a la protección, garantía o restitución de derechos fundamentales como mecanismo de disminución de los factores de inseguridad, en cualquier población objeto de intervención (Desplazados por la violencia, prisioneros y población carcelaria, desmovilizados, víctimas del conflicto) para todas las cohortes de edad

La articulación sucede de la siguiente manera: la problemática general de inseguridad en la ciudad surge debido a la situación de marginalidad socioeconómica, la cual es un escenario fértil en donde las situaciones que conllevan a la inseguridad se presentan con mayor frecuencia e intensidad. *Si se interviene y desincentiva la comisión de actos violentos, y atendemos a la población en situación de vulnerabilidad, más propensa a resolver sus conflictos de manera violenta, la situación de inseguridad podrá ser resuelta.*

*Desarrollo socio-económico.* Muy de la mano de la anterior categoría, se encuentra ocasionalmente un enfoque de factores objetivos, es decir, resolver las condiciones de vulnerabilidad y marginalidad socio-económica como mecanismo para disminuir la inseguridad en las ciudades.

Es necesario mencionar que las administraciones gastan buena parte de sus ingresos en inversiones dirigidas a atender a población pobre en general por medio de programas de desarrollo económico, incluyendo subsidios, bonos, o comida gratuita. Si se tiene en cuenta que los programas de educación

de los municipios atienden en su mayoría a población pobre, lo mismo que los programas de salud (razón de esto es que el sector privado atrae a buena parte de la población con ingresos altos, lo que prácticamente obliga a los gobiernos municipales a enfocar sus esfuerzos en la población de bajos ingresos), se tiene que la mayoría de la inversión municipal se destina a estos sectores. Eventualmente podría decirse que estos programas combaten la delincuencia pues desincentivan a las personas a realizar hurtos a personas y establecimientos, lo mismo que la violencia en la medida en que puedan mantenerse alejados del narcotráfico (en actividades directa o indirectamente relacionadas) y que, por tanto, no estén expuestos a las consecuencias del conflicto armado. Sin embargo, el enfoque de este trabajo es plantear las estrategias cuya finalidad expresa fuera mejorar la situación de inseguridad y no atender a población en vulnerabilidad económica.

La articulación se presenta de la siguiente manera: la población que usualmente comete crímenes de alto impacto pertenecen a la población en situación de pobreza y miseria, por lo que no es posible resolver la problemática de inseguridad sin resolver anteriormente la situación de precariedad económica, o por lo menos atendiendo los dos problemas simultáneamente. *Si se resuelve la problemática de pobreza, o se realiza un esfuerzo para paliar sus consecuencias, la problemática de inseguridad será menos intensa y más fácil de intervenir.*

*Reforma administrativa y mejor gestión.* Se trata de intervenciones que se enfocan directamente en corregir las falencias, ausencias, debilidades y riesgos que caracterizan la acción administrativa, lo que incluye tanto la parte civil como la policial, y se enfoca en grandes inversiones de infraestructura, capacitación del recurso humano y profundización de las herramientas tecnológicas, como aspectos más frecuentes.

La articulación sucede de la siguiente manera: la problemática de inseguridad es externa al ejercicio del Estado, la cual puede ser intervenida directamente a través de los mecanismos tradicionales, los cuales no son eficaces debido a que son obsoletos en general. *Si se moderniza el aparato de intervención estatal a cargo de la problemática de la seguridad ciudadana, se logrará ser más eficientes y el problema podrá ser mejor intervenido y probablemente resuelto.*

### **Categorías para el análisis por valor.**

En este aspecto, se emplea el par binario “autoritarismo – pluralismo”, teniendo en cuenta que las formulaciones tienden hacia uno de estos extremos de maneras diferentes, pero destacando un elemento en particular, la posibilidad de que más de un actor político tenga un papel de relevancia en la definición, implementación o evaluación de la política pública. Así, una formulación autoritaria se refiere a la determinación del rol de toma de decisión por parte de un solo actor, frecuentemente el gobierno local, dejando de lado al consejo distrital o municipal, las veedurías ciudadanas, las organizaciones civiles, apoyándose en los instrumentos tradicionales de la gestión de la seguridad, mayores recursos para la policía, y cerrando la posibilidad de participación activa de otros estamentos. Esto no quiere decir que no se los tenga en cuenta, sino que no son sujetos activos de la implementación, sino pasivos, dependientes de la iniciativa del gobierno.

Por su parte, las formulaciones pluralistas tienden a descentralizar la responsabilidad de la gestión de la seguridad ciudadana, colocándola en múltiples estamentos alternativos y definiendo explícitamente que la implementación de la política debe partir de la participación activa, cooperación y responsabilidad de la mayor cantidad de grupos sociales posible. Esto implica una erogación del poder político del gobierno municipal, sin la garantía de que se reciban buenos resultados. En este sentido, es una apuesta por una forma alternativa de formular los lineamientos de implementación de la política pública. En términos prácticos, un enfoque tipo autoritarista está más relacionado con el objetivo de *proteger*, mientras que un enfoque tipo pluralista está más relacionado con el objetivo de *empoderar*.

Existen otros debates alrededor de los valores que sustentan una política pública (equidad – eficiencia; derechos humanos – resultados a cualquier costo; justicia - impunidad), sin embargo, se reconoce que pueden encontrarse incluidos dentro del debate autoritarismo – pluralismo. No se trata de identificar un **juicio** de valor, en el sentido de establecer una relación directa entre autoritarismo = malo, pluralismo = bueno. La construcción de valor establece que se trata del sustento de una política pública y no de su consecuencia sobre la población. En este sentido, esta investigación no afirma que el autoritarismo sea directamente bueno o directamente malo, lo mismo que el pluralismo. Su efectividad está en duda dada la ausencia absoluta de evaluaciones comparativas de política pública que puedan establecer los márgenes de responsabilidad que unas políticas particulares tienen sobre el comportamiento de la dinámica de las situaciones de inseguridad. De la misma forma, no se pretende afirmar que un modelo es mejor que otro, puesto que se observa una alta polarización sobre el tema, controversia que no ha sido posible resolver efectivamente. Por ello, se ajusta esta categoría binaria a la descripción observable acerca de la concentración del poder de toma de decisión en un actor o en varios actores, en cuyo caso el “autoritarismo” tiene que ver más con la concentración del poder en manos de las autoridades tradicionales (alcaldía – policía) que con un juicio de valor que equipara el autoritarismo con la arbitrariedad. Esto, con el fin de establecer si ha habido un comportamiento determinado: si la apuesta ha sido por modelos autoritarios o pluralistas.

#### **Categorías para el análisis por norma.**

Para la norma se establece el deber ser o realidad deseada, en contraposición a la realidad observada. Dado que la norma, para Müller, involucra elementos de la realidad deseada que se propone alcanzar la política pública por medio de una intervención particular, es posible reconocer dos tipos de orientación. La primera, se refiere a la operatividad de la estrategia: cómo es posible alcanzar una situación deseada. La segunda, se refiere al contenido del deseo: qué queremos alcanzar finalmente. Ahora, es claro que cada intervención particular tiene una propuesta normativa específica, por lo que el ejercicio de identificación y clasificación parte por reconocer pares binarios que establecen tipos ideales hacia los cuales la intervención está orientada.

En lo que se refiere a las formulaciones, se ha optado por identificar qué instancia o estamento debe implementar la estrategia como parte de la política pública deseada. En este caso, se recurre al concepto de “responsabilidad cerrada” y “responsabilidad compartida”. La primera se refiere a una perspectiva tradicional, en la que las actividades se centran en la administración exclusivamente, sin

expandir el rango de acción a otras esferas. La segunda se refiere a una perspectiva no tradicional, en la que varios estamentos tienen el papel de actuar sobre la política.

Por su parte, en el contenido de la propuesta normativa, se ha dado por identificar un ideal de “fortalecimiento institucional”, opuesto al concepto frecuente “reconstrucción institucional”, el cual está orientado a la voluntad de orientar la institucionalidad del sector propio de la seguridad ciudadana hacia prácticas tradicionales, o hacia prácticas no tradicionales. Las implicaciones son importantes: fortalecer la institucionalidad suele dejar de lado la posibilidad de implementar nuevas prácticas y viceversa, lo que conlleva a resultados diferentes dentro de la población y la administración (una población con una cultura ciudadana nueva, con comportamientos modificados, una administración pública cooperante y abierta, por mencionar algunos casos, en oposición a cultura ciudadana constante, comportamientos iguales, administración sin modificaciones, pero con una estructura institucional más fuerte, con mayor alcance, con mejores recursos, que posibiliten implementar sus prácticas tradicionales de mejor manera), por lo que la toma de decisión en algún sentido, con frecuencia, marca el carácter ideológico de una política pública.

Metodológicamente, se presentarán las tipologías optadas para cada intervención. Sin embargo, hacer el análisis de esta información requiere un paso adicional, que puede ofrecer un valor agregado importante: operar entre sí. De esta forma, se encuentran 4 escenarios posibles hacia los cuales los gobiernos con sus intervenciones se encuentran enfocados *idealmente*:

Tabla 1. Escenarios elaborados para análisis por norma.			
Análisis por norma		Realidad deseada: cómo	
		Responsabilidad Cerrada	Responsabilidad Compartida
Realidad deseada: qué	Fortalecimiento Institucional	a. Fortalecimiento centralizado	b. Fortalecimiento descentralizado
	Reconstrucción Institucional	c. Reconstrucción centralizada	d. Reconstrucción descentralizada

Fuente: Elaboración propia.

- a. Fortalecimiento centralizado: Un modelo de intervención que se enfoca en el fortalecimiento de la institucionalidad existente con los medios y recursos asignados a la autoridad local.

- b. Fortalecimiento descentralizado: Un modelo de intervención que se enfoca en el fortalecimiento de la institucionalidad existente con participación descentralizada de terceros interesados.
- c. Reconstrucción centralizada: Un modelo de intervención que se enfoca en proponer una institucionalidad nueva -diferente- con los medios y recursos asignados a la autoridad local.
- d. Reconstrucción descentralizada: Un modelo de intervención que se enfoca en proponer una institucionalidad nueva -diferente- con participación descentralizada de terceros interesados.

La diferencia entre este análisis y el presentado en el numeral 2 reside en que el valor describe una situación presente, mientras que la norma presenta una situación hipotética ideal. Si bien puede haber casos en las que se intersecten, y se vean puntos en común (políticas autoritarias con perspectiva centrada en la administración), es posible ver estrategias en las que las categorías se mezclan, como parte de la variedad y diversidad de propuestas planteadas.

### **Categorías para el análisis por imagen.**

Las imágenes son vectores de significado. Su pertinencia radica en la posibilidad de establecer rápidamente hacia dónde están dirigidas las estrategias y, de esta forma, establecer cuáles son los focos de atención de la política pública. En revisión documental se pueden establecer las siguientes agrupaciones de significado más frecuentes:

- a. *Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.* Recoge estrategias en las que el objetivo es la ciudadanía como problema activo: intolerancia que se reproduce en violencia; irrespeto que se traduce en contravenciones; en general, problemas de cultura ciudadana, ética individual, que la administración plantea como el principal problema a resolver.
- b. *Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.* Recoge estrategias en las que el objetivo es la administración, el gobierno local o sus instancias de gestión del sector, aduciendo que por escasez de recursos su actividad no es eficiente, no cumple con el alcance requerido o presenta fallos importantes.
- c. *Ciudadanía fragmentada y apática requiere espacios de reconstrucción del tejido social.* Recoge estrategias en las que el objetivo es la ciudadanía como problema pasivo: personas indiferentes, desconfiadas, individualistas, las cuales, agregadas, se convierten en el suelo fértil para la proliferación de actividades, grupos y situaciones irregulares que causan inseguridad en las ciudades. Intervenir este problema con mayor atención, convocando a la participación, o mejorando el capital social de la población.
- d. *Población en situación de vulnerabilidad requiere atención integral.* Recoge estrategias en las cuales el objetivo es una población determinada, descrita generalmente como población en situación de vulnerabilidad, entre las que se destaca: mujeres, jóvenes, ancianos; desplazados, víctimas y victimarios; población penada y pos penada. Dicha población también se describe como pasiva, pero no en la misma dimensión que en el numeral a sino como población especial, en la cual las actividades irregulares tienen un potencial mayor de ocurrir.



- e. *Violencia generalizada*. Situaciones de violencia generalizada requieren esfuerzos localizados o diferenciados desde el gobierno local. Recoge estrategias variadas, en las que el centro es el efecto del conflicto armado en la situación general de inseguridad. En este sentido, narcotráfico, desmovilización, pactos con pandillas, son temas de importancia sobre las cuales la administración local se siente en la obligación de atender.

A manera de reflexión general, debe decirse que estas categorías no son planteadas por los autores de los planes de desarrollo sino que son abstracciones que permiten eventualmente facilitar la comparación entre contenidos que, de otra manera, enuncian elementos distintos en todas las ocasiones. Por medio de esta clasificación, es posible determinar que hay similitudes entre los gobiernos de una misma ciudad en el tiempo, así como entre las ciudades analizadas, a pesar de las diferencias que se encuentran tanto en sus objetivos como en sus lineamientos. Así mismo, se puede establecer una cercanía con lo planteado en el marco teórico, puesto que en alguna medida estas categorías son producidas a partir de los lineamientos teóricos que en dicha parte se mencionaban. Desde este documento se hace este aporte con el objetivo de sistematizar las propuestas de los gobiernos, aplicando una metodología inductiva, partiendo de lo que las administraciones plantean literalmente para agrupar, clasificar y generalizar los programas, estrategias, mecanismos e instrumentos de intervención, dentro de tendencias que sirvan para entender la formulación de la política pública de seguridad ciudadana durante el período.

Este es un enfoque interpretativo que se utiliza exclusivamente con fines prácticos. No se trata de realizar una caracterización exhaustiva ni objetiva en términos cuantitativos. Probablemente habrá otras lecturas y muy seguramente se habrá dejado de describir situaciones con mayor detalle, sin embargo, la caracterización realizada permite establecer tendencias generales que se ajustan a la dinámica de la Política Pública con cierto nivel de certeza.

### **3.2 Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana**

Para ubicar las características del cambio al interior de las políticas públicas de seguridad ciudadana (valores, normas, imágenes, algoritmos) se plantea hacer una descripción y análisis de cada período de gobierno para las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali (1995-1997; 1998-2000; 2001-2003; 2004-2007; 2008-2011), a partir de una identificación de objetivos, estrategias, valores, normas, imágenes y algoritmos que delinearon la respuesta administrativa. Estos elementos constituyen un aporte adicional para estudios posteriores sobre el tema de la seguridad ciudadana y su gestión local. Al final del capítulo se presentan algunas reflexiones generales a partir de lo encontrado durante el período.

### 3.2.1 Bogotá. Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana.

Para comenzar, se presentan a continuación las formulaciones de política pública realizadas por los gobiernos locales de Bogotá, entre 1995 y 2012, teniendo como centro del análisis el discurso sobre el cual se sustentan, esto es, la relación entre la situación problema, las formas de intervención escogidas y los efectos que se estiman como sus resultados lógicos. Luego, se hace un análisis breve de los propósitos de la formulación por cada gobierno.

#### 1995 – 1997. Antanas Mockus – Paul Bromberg.

Antanas Mockus sube al poder con el propósito de recuperar la gobernabilidad de la ciudad, cuya síntesis se encuentra en el Estatuto Orgánico de Bogotá. En cambio, pretende reorganizar la ciudadanía en torno al concepto, innovador por lo menos, de *cultura ciudadana*, o en otros términos, la necesidad de que la ciudadanía recupere el sentido de lo público y base su poder en la capacidad de autorregular su comportamiento. En este sentido, a través de esta categoría transversal se pudo llevar una serie de pautas publicitarias, tendientes a liderar procesos pedagógicos que invitaban a las personas a comportarse de manera *ejemplar* en los diversos espacios públicos: el transporte colectivo, el uso de los servicios públicos y, por supuesto, en la forma de relacionarse con las demás personas cercanas en aras de mejorar la convivencia<sup>12</sup>.

Por Decreto 295 de junio 1 de 1995, la Alcaldía Mayor expide el Plan de Desarrollo de la ciudad. La coyuntura política a la que se enfrentaba la ciudad exponía dos grandes retos. Por una parte, conciliar las fuerzas políticas tradicionales con asiento en el Concejo y que no eran particularmente parte de la coalición que llevó a Mockus a la Alcaldía; esto implicaba sobre todo, tratar de hacer aplicar un Plan de Desarrollo de común acuerdo y que finalmente fue imposible de conseguir. En segundo lugar, implementar una serie de directrices generales en medio de una institucionalidad que era adversa a este referencial y que asumió en general un papel a la defensiva. La Alcaldía tenía un punto a su favor: el presupuesto le permitía fácilmente realizar su programa sin necesidad de adquirir deuda, punto que necesitaba la aprobación explícita del concejo, lo que le permitió a la Alcaldía Mockus – Bromberg más autonomía en su gestión, poder prescindir de ciertos comportamientos clientelistas que caracterizan el sistema de gobierno distrital en las entidades públicas y, por tanto, mayor discrecionalidad en lo que se refería a sus políticas sectoriales más importantes.

---

<sup>12</sup> En alguna medida, se ha afirmado también que estas *pautas* como se ha dado en denominarlo, no cumplían tanto un rol democrático sino demagógico, y si bien su intención era hacer un llamado a construir una ciudadanía moderna en el sentido amplio de la palabra, se infantilizó a la población objetivo de esas pautas, denotando en gran medida desconfianza hacia los procesos y movimientos sociales que caracterizaban a la ciudad en ese entonces, así como desviar la atención de las causas *objetivas* de la violencia (sobre todo el conflicto armado y el narcotráfico) y se concentraba en su *síntoma*: relaciones sociales típicamente intolerantes, impulsivas y desmedidas. Por supuesto, el desconocimiento de la situación que implicaba no tener un observatorio del delito contribuía a fortalecer este tipo de estrategias.

Es en este sentido que se puede llegar a instituir la categoría de Cultura Ciudadana, por medio del cual se va a realizar toda la gestión y administración de la ciudad:

**Artículo 7º.- Estrategia para la Cultura Ciudadana.** *Consiste en desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno. Pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común.*

*La estrategia comprende cuatro formas de acción:*

- a. Modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que riñen fuertemente con la vida social de la ciudad, a través de la autorregulación ciudadana, de la capacitación de funcionarios y del rediseño y construcción de algunos espacios urbanos en los cuales interactúan los ciudadanos entre sí y con los funcionarios.*
- b. Construir colectivamente una imagen de ciudad compartida, actual y futura, y buscar que la comprensión y el respeto de las reglas confiera identidad ciudadana y sentido de pertenencia.*
- c. Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas que puedan contribuir a generar sentimiento de pertenencia a la ciudad.*
- d. Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la Administración por parte de la ciudadanía.*

Ello no implicaba que la administración no cometiera errores, (incluso de tipo jurídico-procesal, que llevaron a la nulidad del Decreto 295 de 1995 por parte del Consejo de Estado en el año 1999, sentando un precedente en contra de la promulgación por Decreto de los Planes de Desarrollo) sin embargo, lo importante es considerar las ideas que manifiestan el referencial contenido en la formulación del Plan de Desarrollo en este período, que usualmente ha sido calificado como *revolucionario* para Bogotá, en términos de la forma en cómo se administraba la ciudad, en tanto giraba en torno a la idea de cultura ciudadana:

*“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 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 (alto interés de los medios, motivado en parte por la novedad de los medios puestos en juego)*". (Mockus, Sin fecha, pág. 10)

El enfoque de la administración se puede ver claramente en estos programas (Anexo 1, **Tabla 6**): intervención en la cultura, en el comportamiento, en el pensamiento y en las ideas de las personas alrededor de la convivencia. Todos los programas se vieron influenciados por el eje vertebral de la cultura ciudadana, de tal suerte que se intentaba aproximar la gestión en seguridad por medio de las estrategias de corte cultural-pedagógico, en una proporción importante, por lo menos de aquéllas que fueron más publicitadas. La percepción que se intentaba transmitir era el abordaje múltiple, integral y general al problema de la seguridad, en un intento por superar la "sectorialidad"; sin embargo, otra forma de plantear esta estrategia es por medio de mecanismos *indirectos*, que apuntan a sendos criterios y contextos que sin lugar a dudas determinan las conductas y comportamientos violentos individuales y colectivos pero que, al mismo tiempo, son difíciles de asir, controlar y mucho menos impactar discrecionalmente. Por esto, estrategias administrativas claras, como la expansión de la inversión en seguridad, aumento en pie de fuerza, mejoramiento de las condiciones de vida de los agentes, contrastan con la serie de proyectos culturales que se incentivaron durante esta administración.

En otra proporción, se comenzó a establecer una serie de unidades organizativas dentro de las entidades (departamentos administrativos en ese entonces), de manera significativa el SUIVD, programa que seguía la experiencia del observatorio del delito en Cali en el camino de aprender cada vez más acerca de la dinámica de la violencia en las ciudades, por medio de una serie de investigaciones lideradas y desarrolladas por el nivel central, a veces en conjunto con universidades como la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, o la Universidad de los Andes. Lo mismo puede decirse de la creación del Boletín de Violencia y Delincuencia, la construcción de indicadores para consumo de alcohol, drogas, accidentes de tránsito, entre otras, como estrategias conducentes a una mejor comprensión de la situación de convivencia y seguridad, en un esfuerzo por restablecer la legitimidad de las instituciones y la gobernabilidad de la ciudad.

Así mismo, las actividades realizadas en torno a la readecuación de la infraestructura, realizada a través del Fondo de Seguridad y Vigilancia, se implementaron por medio del eje programático "Legitimidad Institucional" y del megaproyecto de seguridad ciudadana, en donde se concentró buena parte del gasto público orientado a la construcción de CAI en zonas vulnerables, Inspecciones de Policía en Localidades donde no se contaba con el número suficiente (incluyendo toda la tecnología relacionada: motocicletas, patrullas, radioteléfonos), así como la capacitación del pie de fuerza en categorías como Cultura Ciudadana, Derechos Humanos, Gestión y administración, Servicio al ciudadano, entre otras (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998), aprovechando el reordenamiento institucional con el que la Alcaldía contaba en su comienzo.

Es difícil, en todo caso, asir el impacto de los diversos programas sobre la seguridad debido a su objetivo abstracto y, sin lugar a dudas, como intervención a largo plazo. Hay buena parte del presupuesto con el que las autoridades armadas se nutren, como es el caso del Fondo de Seguridad

y Vigilancia, pero también programas desde la Secretaría de Gobierno, que aumentó con respecto al gobierno de Castro, traducida en mayores y mejores dotaciones e infraestructura, la cual sin duda alguna mejoró la capacidad de gestión de la policía. Sin embargo, esta característica no es precisamente innovadora, sino todo lo contrario, es común a cualquier gobierno local que busque mejorar sus indicadores de seguridad a través de agencias especializadas.

A su vez, la serie de programas pedagógicos que pretendían poner en la mente de las personas la inquietud acerca del comportamiento ciudadano, la convivencia pacífica y en comunidad (incluso con el medio ambiente) no han sido nunca apropiadamente evaluadas en su impacto, muchas veces otorgando la equivalencia entre innovación y utilidad.

En tercer lugar, no es claro si el abrupto cambio de gobierno a finales de 1996 que deja en manos de Paul Bromberg la Alcaldía generó problemas administrativos importantes que conllevarían, en estas condiciones, a “salir del paso” de los problemas y demandas sociales, sustentados en la inercia administrativa que una institucionalidad ya en movimiento podía describir.

### **1998 – 2000. Enrique Peñalosa.**

Por Acuerdo 6 de 1998 se aprueba en el Concejo Distrital de Bogotá el Plan de Desarrollo del Alcalde Enrique Peñalosa, acogiendo las propuestas presentadas a la ciudadanía y opinión pública por construir ciudad, recuperar lo público en sentido amplio y dotar a la ciudad de espacios comunes que propiciaran una convivencia ciudadana más saludable y, por este medio, intentar mejorar los indicadores de seguridad, bajo el conocido esquema de la “ventana rota” o “*broken window*” (Urbano Castro, 2006).

Este esquema coloca la atención en las relaciones sociales que se determinan alrededor y a través de los espacios públicos y comunitarios, en la medida en que éstos sean apropiados o abandonados por la comunidad que los habita. Así, espacios públicos paulatinamente abandonados conllevan al deterioro de las relaciones sociales de convivencia, al percibir que no hay control, ni interés sobre los bienes privados, o los espacios públicos. Esto es un desincentivo para los habitantes de una zona, los cuales si tienen la posibilidad, migran hacia otras partes de la ciudad cuyo valor social sea mayor; en cambio, los habitantes que se ven forzados o que escogen quedarse pueden sentir cómo lentamente se sigue deteriorando el espacio público, y sentimientos de desconfianza y desasosiego se van instalando en la comunidad. Bajo este esquema, de una ventana rota se pasa a los edificios abandonados, a las basuras dispuestas en la calle, al abandono de las estructuras públicas (parques, salones comunales, iglesias), lo que conlleva, en el plano de las relaciones sociales, a un aumento significativo del robo, amparado por la proliferación de sitios oscuros, sucios y solitarios, de la violencia armada, del irrespeto a la Ley. Esto lleva a pensar la ciudad como espacio, más que como agrupación, lo que es en cierto modo una forma innovadora que tiene muchas potencialidades. Sin embargo, es una hipótesis de difícil demostración, por cuanto los ejemplos referidos (Detroit, Oakland, Los Ángeles, Bogotá, son los más traídos a colación) presentan diferencias institucionales y políticas importantes

que impiden hacer una comparación efectiva. Básicamente, la idea lleva a pensar que no son necesariamente las personas las que son “malas” y “violentas”, sino que es el espacio en el que viven el factor determinante en la transformación de las formas de convivencia características de una comunidad. Por ello es posible afirmar:

**Art. 26. Parágrafo c.:** *...Se tendrá como fundamento la transformación de la ciudad, de un entorno que agrade permanentemente a sus habitantes a uno digno, amable y enriquecedor...*

Tal vez la parte más importante de esta hipótesis es su potencialidad positiva: si se interviene el espacio público se puede mejorar la situación de violencia, inseguridad y convivencia de la ciudad. Sigue siendo un planteamiento típico de las estrategias indirectas, pero tiene la potencialidad de que sus resultados son más palpables que los derivados de la cultura ciudadana propuesta por Mockus. Por supuesto, no se puede afirmar que sean estrategias inválidas, que no llevan a ningún sitio. En parte, la ausencia de evaluaciones impide realizar esta afirmación. Sin embargo, los resultados medidos en infraestructura han dado más fuerza al modelo urbanista de Peñalosa que los resultados medidos en cambio cultural de la administración anterior. Es por medio de este referencial que toda la intervención al Barrio “El Cartucho” se realiza, y es también por intervenciones en este sentido como se evaluaron los resultados en seguridad de la administración, en parte a que fueron estas estrategias indirectas las que tuvieron un énfasis significativamente mayor. Para verlo con más claridad, es necesario exponer los programas, a continuación.

Como prioridad de gobierno se encuentran los programas de Desmarginalización, Interacción Social, Ciudad a Escala Humana, Movilidad, Urbanismo y Servicios, Seguridad y Convivencia, Eficiencia Institucional. Si bien los temas se trabajan en general de manera conjunta, se formulan una serie de lineamientos, directrices, estrategias y programas en donde el sector de la seguridad es prioridad en relación con otros temas.

**Art. 25. Párrafo 4:** *La revitalización de la convivencia urbana se fundamenta en la construcción colectiva de relaciones que permitan el reconocimiento del individuo como parte del colectivo social, que regulen sus acciones y las de los demás en el marco de beneficios recíprocos y que protejan la vida, honra y bienes de los miembros de la sociedad, en un ámbito de conocimiento y ejercicio de derechos, deberes y libertades.*

Es importante mencionar que no se utiliza la categoría de cultura ciudadana en la forma como el gobierno de Mockus la empleaba. Si bien es posible afirmar que esta idea sigue estando vigente en los programas delineados por la administración de Peñalosa, se pasa en este momento a utilizar una serie de conceptos análogos, que vinculan la convivencia saludable más con un espacio, un medio ambiente socio – económico, más amigable, que a la fractura entre Ley, cultura y moral, como puede verse en la cita *up supra*.

De los programas se extraen tres líneas principales que deben seguirse en el momento de la

implementación (Anexo 1, **Tabla 7**). Por un lado, esfuerzos para la construcción de una convivencia más amigable entre la ciudadanía, en un proceso que requiere su participación y liderazgo, mientras que la Alcaldía proporcionará, ante todo, recursos. Por otra parte, se propone un conjunto de refuerzos a la institucionalidad operante encargada del sector de la seguridad.

Por lo general, en las situaciones de crisis evidente, es necesaria la presencia del Ejército y la Policía en dos tareas principalmente: la resolución rápida de la crisis, prestando sobre todo pie de fuerza y maquinaria cuando sea el caso; en segunda medida, como protección a las víctimas, quienes indefensas por la crisis, se ven en un estado de vulnerabilidad extrema ante adicionales contravenciones, desde robos hasta intervenciones de Organizaciones Armadas Ilegales.

Finalmente, hay un tema que si bien no aparece en el Plan de Desarrollo como se ha descrito hasta ahora, sí aparece de manera central en la discusión sobre la seguridad: los jóvenes (y no la juventud), sector poblacional que es intervenido desde varios sectores, integración social (sector desarrollo económico), pandillas (sector seguridad), participación y cultural (desde el Instituto Distrital para la Cultura y el Turismo, así como desde el Departamento Administrativo para la Acción Comunal DAAC, hoy en día, Instituto Distrital para la Acción Comunal –IDPAC), por colocar unos ejemplos. Esto implica una complicación desde el punto presupuestal, en la medida en que habría ciertas estrategias que impactan el sector de la seguridad y que no necesariamente están incluidas en la rendición de cuentas o en el seguimiento presupuestal que hace la administración.

Este conjunto de proyectos se formuló en el marco programático de “mejorar el uso del tiempo libre” y del “desarrollo de campañas pedagógicas para mejorar la convivencia ciudadana”, en los cuales se realizaron una serie de intervenciones interesantes, entre las que destaca la recuperación de lo que hoy en día se conoce como el Parque Tercer Milenio, las calles de la “Cuadra del Cartucho” y algunas zonas deprimidas en la zona sur de la ciudad. Así mismo, desde la perspectiva de la intervención sobre poblaciones directamente, como la niñez, el adulto mayor y el habitante de la calle, cuyo carácter en común fuera el abandono sistemático y la vulnerabilidad socio económica, por medio de proyectos que pusieran su énfasis en la participación de estas poblaciones y en la generación de nuevas oportunidades (desde todos los sectores posibles, educación, participación comunitaria, desarrollo económico, incluso salud y justicia).

### **2001 – 2003. Antanas Mockus**

Por Decreto 440 del 1 de junio de 2001, se aprueba el Plan de Desarrollo Distrital para el segundo gobierno de Antanas Mockus. No es sorprendente que las ideas con las que gobernó durante el período 1995 – 1997 se conserven en este plan de manera general, guardando ciertas diferencias en la forma en que se plantean las estrategias, las metas, un poco más concretas, las estrategias más explícitas, y las iniciativas formuladas un poco más interrelacionadas. Se mantiene sin embargo la columna vertebral de la Cultura Ciudadana en la gran mayoría de los programas que se formulan para cada sector.

La estrategia de seguridad de Mockus no se caracterizó por ser concentrada en una sola entidad, ni por establecer iniciativas desde un solo sector (Anexo 1, Tabla 8). En conjunto se utilizarían los espacios de las escuelas, con apoyo de las autoridades armadas pero con el liderazgo de la administración central. Visto deductivamente, los objetivos a los que responden las estrategias delineadas son, a su vez, integrales e integradores y se destacan por no corresponder claramente a un sector determinado.

Entre las estrategias se pueden reconocer varios puntos en común con otras estrategias de alcaldías precedentes: desarme, planes de convivencia, fortalecimiento de la policía, promoción de la justicia comunitaria o de servicios de justicia de cercanía. Como novedad se plantea de nuevo la categoría de cultura ciudadana, junto con una perspectiva de espacio público que antes no había sido tenido en cuenta. Ahora la cultura ciudadana juega un papel menos central en la administración de lo que había sido durante el período anterior de su gobierno (1995-1997), en términos de una menor publicitación de las estrategias y una mayor concentración de esfuerzos en estrategias tradicionales como las mencionadas. La cita textual que se comparte a continuación del texto final de la administración de Mockus, resume bien las intenciones de gobierno.

*“Partimos de la convicción de que la seguridad no es solamente un problema de la policía, más aun, no es solamente un problema del Estado. Aprender a resolver conflictos pacíficamente, hacerse responsable por la seguridad personal y por la vida propia y la de los demás evitando incurrir en comportamientos que las pongan en riesgo, y colaborar con otros ciudadanos o con las autoridades para detener actividades criminales o terroristas son todas tareas que corresponden al ciudadano y que tienen un impacto grande en términos de protección a la vida. Es por esto que las metas de Vida Sagrada están directamente relacionadas con la definición básica del Objetivo Cultura Ciudadana: -aumenta el cumplimiento voluntario de normas y la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos-. Esta definición hace énfasis en el rol del ciudadano y apunta a que éste se haga responsable por el cumplimiento de normas, independientemente de la capacidad estatal para hacerlas cumplir. La idea de corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía es fundamental en la construcción de seguridad y de convivencia, y el que los ciudadanos la hayan entendido y puesto en práctica ha sido crucial en el avance de Bogotá en esa materia. No sobra aclarar que el uso de la fuerza por parte del Estado no es un elemento ausente en el modelo de seguridad de Bogotá, simplemente no es la estrategia prioritaria; preferimos acudir en primer lugar a la pedagogía, pero también hay capacidad de coerción” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pág. 1).*

#### **2004 – 2007. Luis Eduardo Garzón**

Por medio del acuerdo 119 de 2004, se promulga en el concejo de Bogotá el Plan de Desarrollo del líder sindical de izquierda Luis Eduardo Garzón, representante elegido por el partido Polo Democrático Independiente, en uno de los giros políticos más interesantes en Colombia en la última década: la llegada del primer gobierno de izquierda a la administración de la ciudad. Este evento es significativo



dado que, por primera vez desde la promulgación de la constitución de 1991, que garantizaba a la oposición un lugar en la arena política mientras estuviera organizada en partidos políticos, no se había dado la oportunidad para que un partido de esta ideología pudiera consolidarse en una ciudad capital importante. Naturalmente, Bogotá tiene un significado mucho mayor, al ser la primera arena política del país, al contener cerca del 25% de la población nacional, al ser la ciudad que aporta más de un 15% del PIB nacional, es posible entender la euforia con que los líderes del mencionado partido de izquierda acogieron la victoria en los comicios de 2003.

Adicionalmente, marcó el fin de la representación significativa de los partidos tradicionales –liberal y conservador- en la capital del país (en el entendido de que Jaime Castro y Enrique Peñalosa provenían de las *toldas* liberales y Antanas Mockus nunca fue enteramente ajeno a las conservadoras –recordar que fue fórmula vicepresidencial de la líder conservadora Noemí Sanín durante los comicios presidenciales de 1997 y 1998- ). De la misma manera, en el concejo se marcó un punto mínimo nunca antes visto de representación para estos partidos, siendo ampliamente reemplazados por movimientos independientes de centro derecha y centro izquierda, entre los que destacan el Partido de la U, el PDI (luego PDA), MIRA, Cambio Radical, AFROVIDES, entre otros, los cuales han acogido líderes políticos independientes que intentan alejarse de la perspectiva negativa que crecientemente acogió a los partidos tradicionales, envueltos frecuentemente en casos de corrupción<sup>13</sup> y cuya imagen política se había convertido en sinónimo de paquidermia y statu quo.

Así las cosas, parecía que la capital acogía la tendencia del hemisferio hacia la izquierda, replicando eventos similares en Perú, Brasil, Venezuela y Ecuador. Los movimientos sociales y políticos en el país parecían tomar cada vez más fuerza y acoger cada vez más simpatizantes en las grandes ciudades, rompiendo con el carácter terrateniente y fundamentado en los sectores rurales del país que hasta ese momento la política colombiana había descrito, para darle paso a los movimientos sociales fundamentados en el poder popular, las redes sociales, el capital urbano – empresarial, entre otros. Este movimiento había aumentado las expectativas de los ciudadanos, quienes con razón esperaban cambios en la ideología de la administración pública y, por tanto, el enfoque de su acción pública hacia los sectores menos favorecidos de la ciudad, incluso a costa de pérdidas en los procesos de gestión o en la eficiencia fiscal. No en vano se puede formular este cambio directamente en términos del nuevo gobierno:

Acuerdo 119 de 2004. Art. 2°. (Objetivo General del Plan) *Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una*

---

<sup>13</sup> Lo cual no impidió que luego, los nuevos movimientos políticos también aprovecharan la debilidad institucional de la administración pública distrital para capturar rentas económicas por medio de clientelismo, nepotismo, y franco detrimento del erario público.

*ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva.*

Se puede ver, por tanto, menos énfasis en asuntos administrativos, mientras que los temas políticos y con énfasis social ganan prioridad: Desarrollo Sostenible, Estado Social de Derecho y Participación e Integración Política. Es interesante ver que no es necesariamente diferente a lo que Mockus y Peñalosa habían planteado en sus respectivos programas, con la excepción de que la categoría de Participación es evidentemente más importante que en otras administraciones (Qué tipo de participación es, sin embargo, un problema que es dejado para la implementación de los programas, en donde se encontrarán la mayor parte de los obstáculos: por ejemplo en el programa de Presupuesto con Participación que inicia la Secretaría de Educación Distrital en 2008).

La pregunta más importante en este momento es, por lo tanto, ver si en la formulación de las directrices de política se puede ver el cambio en la relación global sectorial que caracteriza a la política pública desde este momento; qué tipo de rupturas se encuentran, temas olvidados o inventados que representan nuevas formas de encuadre entre la cosmovisión política de un nuevo grupo político en el poder y la tradicional división del trabajo que la administración distrital ha descrito, con el objetivo de poder enunciar nuevos caminos que el gobierno se proponga transitar. A continuación se presenta la relación de programas formulados por el nuevo gobierno.

Se puede observar que una categoría adicional de Participación entra a jugar en el escenario de la política pública de seguridad ciudadana, adjuntándose a la reforma administrativa, la cultura ciudadana y la intervención del espacio público (Anexo 1, **Tabla 9**). Aunque las ideas de corresponsabilidad no son nuevas, se puede pensar que ninguna administración hasta este punto había declarado abiertamente la necesidad de que la ciudadanía fuera parte del proceso de formulación de los proyectos que la administración se propusiera. Valga decir que la fuerza que se trató de colocar sobre los Frentes Locales de Seguridad, como cuerpos participativos locales frente al sector, tuvo variadas reacciones entre completo rechazo y completa aceptación. Debe tenerse en cuenta que una mayor participación de grupos ciudadanos puede significar la erosión de la responsabilidad de las autoridades tradicionales, mientras que mantienen igual número de uniformados y el costo de mantener los cuerpos de seguridad se conservaría. Sin embargo, también ha significado para nuevos actores, como Juntas de Acción Local y Comunal la posibilidad de implementar estrategias de seguridad más flexibles, coherentes a las situaciones locales. Si fue o no efectivo el proceso de participación, los problemas que hubo o si hubo detrimentos presupuestales, son problemas que se salen del alcance de este documento.

En suma, se trata del aporte que esta administración intenta realizar al proceso de crecimiento y autorreflexión que había caracterizado a los gobiernos anteriores, puesto que no elimina la senda transcurrida, ni la replantea, sino que intenta mejorar el camino brindando un factor adicional al proceso de construcción de la política (en otros términos, podría decirse que intenta volver un poco más democrático el proceso, aumentando la base de legitimidad que las acciones administrativas

tienen), lo que explica que la mayor parte de los programas son similares a los presentados por administraciones anteriores con un componente adicional de participación. Finalmente, este componente es transversal y no hace referencia exclusivamente al sector de la seguridad, por lo que no es de extrañar que el resto de las secretarías hayan dispuesto direcciones y oficinas enfocadas completamente a trabajar en el tema de la profundización de la participación y no solamente la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección de Participación y la Dirección de Asuntos Locales.

La identidad entre este conjunto de programas también permite explicar la facilidad con la que Luis Eduardo Garzón sale del PDA en 2009 para hacer parte del recién creado Partido Verde<sup>14</sup>, en conjunto con Peñalosa y Mockus en las elecciones presidenciales y legislativas de 2010, inmediatamente después de la finalización de su gobierno en 2008.

Finalmente, a pesar que Derechos Humanos es una de las categorías que más peso tuvo durante la asamblea constituyente de 1991, sólo es recogida de manera transversal por el gobierno de Garzón y profundizada sólo a partir de este momento, mientras que en las otras administraciones brilló por su ausencia. De nuevo, la categoría no define estrictamente qué ni cómo se desarrollarán los derechos humanos en cada uno de los sectores (en efecto, se delinear algunos programas y proyectos que intentan poner en común lo que son los DDHH, así como algunas capacitaciones, con lo cual se esperaría que éstos se vieran protegidos, aunados, potenciados y protegidos), por ejemplo:

[Desde] *“El acompañamiento, atención y respuesta a situaciones conflictivas que involucran los DD.HH de los habitantes de la ciudad y seguimiento de la evolución de situaciones de riesgo derivadas de los informes del Sistema de Alerta Temprana SAT de la Defensoría del Pueblo.*

[Hasta] *La elaboración y distribución de 4 .000 juegos de 12 cartillas y 1.500 videos de la colección Ejerciendo Nuestros Derechos, que hacen parte del kit de herramientas para la cátedra de Derechos Humanos en las localidades de la ciudad”* (Secretaría de Gobierno Distrital, 2007, pág. 11)

Se podría afirmar que con el gobierno de Luis Eduardo Garzón comienza un conjunto de gobiernos de izquierda en Bogotá que intenta mostrar el poder de convocatoria que este sector ideológico tiene en la capital como contrapeso de los gobiernos de derecha y centro-derecha a nivel nacional. Sin embargo, no es tan claro que en su gestión se haya producido una ruptura importante con respecto a otros gobiernos, ni sus políticas públicas arrojan diferentes concepciones, referenciales, con respecto a sus predecesores (si se los considera de no-izquierda), o a otros gobiernos en otras ciudades con gobiernos de otras corrientes ideológicas. En suma, no es tan claro que exista una ruptura ideológica

---

<sup>14</sup> Producto de la alianza en 2009 entre los mencionados tres ex alcaldes de Bogotá con el anterior Partido Verde Opción Centro, movimiento político (desde 2005) cuya fuerza y caudal electoral se encontraba en su mayor parte en Boyacá y Santander, por medio del Gobernador de Boyacá de ese momento Carlos Ramón González Merchán y Néstor Daniel García Colorado.

en este momento.

La dificultad de realizar este cambio dentro del gobierno puede explicarse por la inercia administrativa que caracteriza el gobierno de la capital, en donde los resultados de los gobiernos anteriores, por ser considerados positivos, impiden cambios fuertes en otros sentidos mientras se conserva su legitimidad; por lo demás, lo que puede afirmarse con seguridad es que hasta ahora en el distrito ha primado una *política de adición*, que se ha quedado como política de gobierno: los programas exitosos han sido mantenidos e incluso alimentados con nuevas oficinas y direcciones, mientras que la antigua práctica de abandonar los programas estandartes de los gobiernos precedentes no ha sido continuada, al tiempo que los nuevos programas que dan curso y vida a los recién llegados gobiernos se adicionan y se alimentan de las finanzas públicas en crecimiento constante.

Lejos de este trabajo está en proferir un juicio frente a esta nueva práctica o sentenciarla como nociva o positiva, ello lo dejo personalmente para nuevas investigaciones. Por el momento se entra en la fase final de este análisis sobre Bogotá, que se ha dado en llamar el regreso de las malas prácticas, con la inestabilidad del gobierno Moreno, los escándalos de corrupción y el aumento en la percepción de inseguridad, así como de los gobiernos claramente de izquierda.

### **2008 – 2011. Samuel Moreno – Clara López**

Por acuerdo 308 de 2008 se aprueba en el concejo distrital el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor, por medio del cual se formulan los lineamientos de política para la ciudad entre 2004 y 2008. El gobierno del candidato por el Polo Democrático Alternativo, Samuel Moreno Rojas, venció por escasa diferencia al candidato por el movimiento cívico Enrique Peñalosa.

Como tal, su gobierno tenía como propósito profundizar las políticas que el gobierno de Garzón había empezado, entre las categorías más importantes se encuentran los *derechos humanos, la participación y la gestión administrativa eficiente*. Programas estrella como los comedores comunitarios fueron expandidos a Instituciones Educativas Distritales, Jardines Infantiles y algunos hogares geriátricos; los proyectos de presupuesto participativo fueron implementados en la Secretaría de Educación, Hacienda y Gobierno, entre otras, mientras fueron convocados sectores de la sociedad civil organizada (Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Padres de Familia, Juntas de Acción Local y grupos de interés).

Sin embargo, es difícil plantear alguna categoría transversal en su totalidad debido a que el mismo Plan formula cerca de 30 principios de gobierno (artículo 2, páginas 22 a 26), todos fácilmente aplicables a cada proyecto realizado por cada entidad pero que en su conjunto no definen una tendencia clara de priorización por parte de la Alcaldía. Más aún, la administración no establece objetivos claros por sector (los define a nivel general para toda la administración), mientras que define metas concretas y un conjunto de estrategias que, definidas de forma muy general, estipulan un camino por medio del cual se espera que se logren. La ausencia de evaluaciones de impacto rigurosas

impide establecer en qué medida esas metas fueron conseguidas por la acción administrativa o si lo fueron por algún otro conjunto de variables observables o no observables.

*“El Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, busca afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente, justa y equitativa, en la que la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles. Una ciudad cuya construcción sea el resultado de un proceso permanente de participación, en el que cada vez más personas se involucren en la discusión y decisión de los asuntos públicos. Una ciudad generadora de recursos y oportunidades, próspera y solidaria, competitiva y capaz de generar y distribuir equitativamente la riqueza. Una ciudad en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo. Una ciudad responsable con el ambiente e integrada con su territorio circundante, con la nación y con el mundo. Una Bogotá positiva que cuente con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, pág. 21) Subrayado por fuera de texto.

Es claro el enfoque de Derechos Humanos al respecto de la protección, garantía, restablecimiento, aunque no se sabe muy bien cómo operará esa función en el futuro pues buena parte de las personas víctimas del conflicto armado o que han sido vulneradas en sus derechos humanos fundamentales, lo han sido por fuera de la ciudad capital; también los enfoques de Equidad en lo económico y Participación en lo político, sobre las cuales en teoría se puede discutir bastante pero en lo práctico de la acción pública se debe partir sobre los lineamientos explícitos del Plan de Desarrollo.

Se hace el esfuerzo para presentar el conjunto de programas, metas y estrategias en la respectiva **Tabla 10**, con la advertencia de que la forma en que se estructuró el Plan de Desarrollo de esta administración rompe un poco con la tradicional forma en que se suelen presentar. Se hará énfasis en las enunciaciones de política de carácter articulador, para lo cual se selecciona el capítulo de Ciudad de Derechos y al referente a Derecho a la ciudad que incluyen la serie de programas que responden exclusivamente al sector.

Dos situaciones vienen a generar una reflexión importante: la reinserción de desmovilizados y la situación de desplazamiento que se agudiza en la capital a mediados de la década del 2000. Este nuevo contexto social implica una presión muy importante sobre la administración de la ciudad, dado que hasta ahora ningún gobierno se había problematizado el asunto del post-conflicto o de lo que se tendría que hacer para recibir a los ex combatientes, quienes con mucha seguridad no regresarían a sus lugares de origen (en la medida en que la falta de oportunidades económicas los y las había lanzado a involucrarse en negocios ilícitos, conflicto armado, violencia) y los cuales implicarían graves

problemas de percepción de inseguridad en la ciudadanía receptora. Con excepción de Medellín, que había vivido un proceso similar entre 1998 y 2004, con las sucesivas desmovilizaciones de paramilitares y la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara entre 2003-2004, no se había formulado un plan estratégico que hiciera las veces de plan de contención frente a este problema. A pesar de todo, el gobierno nacional había olvidado que los excombatientes no estarían dispuestos a regresar a un modo de vida tradicional, habiendo conocido múltiples formas de violencia, opulencia, terror, mientras que los gobiernos locales, sumidos en sus tareas cotidianas, no habían caído en cuenta que sobre ellos se recargaría la presión por respuestas, soluciones y estrategias (en forma, por supuesto, de proyectos productivos, participación política, reconstrucción de vínculos sociales, atención médica y psicológica, capacitación para el trabajo urbano – rural, entre muchas otras demandas).

Al mismo tiempo, la población desplazada se encontraba en una difícil situación de precariedad, pues muchas veces no contaba con la fuerza ni la capacidad coercitiva para negociar condiciones de vida, planes y programas de atención, proyectos productivos, o demás estrategias para afrontar sus nacientes y acuciantes demandas. En general, asentados en zonas marginadas de las ciudades, en cinturones de miseria como se les ha denominado, o en municipios aledaños a las grandes ciudades (en donde se optimiza la posibilidad de encontrar trabajo con el menor gasto posible en artículos de consumo vital), entraban a hacer parte de la población tradicionalmente pobre, con escasa visibilidad política y pocas oportunidades económicas o sociales para *salir adelante*. Esto no significa que esta situación sea nueva (como pudiera afirmarse de la anterior, con respecto a la población desmovilizada), en la medida en que Bogotá siempre ha recibido una cantidad importante de migrantes económicos (buscando oportunidades laborales y un mejor ingreso), sin embargo, la población desplazada por la violencia requiere un conjunto de medidas especiales significativamente diferentes de las que usualmente se requieren para un migrante *tradicional*: no basta con empleo, es necesario el acompañamiento médico y psicológico, la construcción de vínculos con la comunidad receptora, soluciones de corto plazo para las necesidades básicas y de mediano y largo plazo para lo que se refiere a educación, salud, recreación, cultura. En efecto, de las demandas que requieren solución más presta es la seguridad, en la medida en que la población desplazada es la más vulnerable ante los actores armados presentes en las ciudades y los más probables a involucrarse en grupos delincuenciales o armados (sobre todo los jóvenes y jóvenes adultos, pero se han encontrado casos de niños entre los 8 y los 14 años que hacen parte de la estructura de bandas criminales).

A pesar de todo, formular de esta forma mejora la capacidad de seguimiento y control de una política pública, en la medida en que ayudados de indicadores, líneas bases y metas claras, es posible decir con mayor certeza si la administración ha realizado su labor o no. Sin embargo, esto es relativo en la medida en que se ignora el proceso y la dinámica de la implementación de la política, se centra en un resultado que puede no tener nada que ver con la implementación de un conjunto de proyectos (pueden verse involucrados muchos elementos exógenos y endógenos que impedirían realizar afirmaciones categóricas en este sentido), deja a la administración en una posición políticamente frágil, mientras que la ciudadanía, que se ve más interesada por el impacto de la política que por su resultado

explícito, puede no darse por enterada del proceso en general. Adicionalmente, la confusión generada desde 2010 con las denuncias sobre corrupción y desfalco en el Instituto de Desarrollo Urbano que propiciaron en 2011 la salida del alcalde y la entrada de Clara López, presidenta del Polo Democrático Alternativo y escogida como encargada de la administración, pudieron generar la abrupta detención de muchos programas durante su implementación, por ejemplo, los programas de participación fueron prácticamente abandonados durante la fase de ejecución presupuestal para dar recursos a otros sectores, urbanismo y obras, que necesitaban liquidez de manera rápida, mientras se sorteaba la crisis.

Finalmente, en este punto se puede ver que la administración está interesada en continuar con los programas sobre seguridad de las administraciones anteriores, enfocándose en gasto e inversión social, campañas culturales, desincentivos a la violencia, generación de espacios para resolución de conflictos (la ampliación del programa CAVID es un ejemplo, también las Casas de Justicia en Equidad o las Salas de Conciliación), que son estrategias anteriores.

### **Reflexiones generales**

La dinámica en la ciudad de Bogotá se caracteriza por formular políticas públicas bajo el algoritmo de tipo cultura ciudadana de manera constante como parte de la intervención administrativa de los gobiernos locales.

Casi todos los gobiernos incluyen estrategias de reforma administrativa, usualmente conectados con mejoras al plantel e infraestructura de la policía metropolitana de Bogotá. Se pensaría que los programas de *cultura ciudadana* son opuestos a aquéllos de *reforma administrativa*, sin embargo, la dinámica no es de oposición sino de yuxtaposición.

Los planes de integración social no son usuales dentro de la agenda de los gobiernos locales de la ciudad capital, lo mismo que aquéllos relativos al *desarrollo socioeconómico*. Se podría pensar que la prioridad más grande dentro de la administración pública se ha enfocado en dos tipos de formulaciones que han sido planteadas como más eficientes: una mejor administración y una ciudadanía más activa frente a su situación de seguridad.

### **3.2.2 Cali. Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana.**

Se presentan a continuación las formulaciones de política pública realizadas por los gobiernos locales de Cali, entre 1995 y 2011, teniendo como centro del análisis el discurso sobre el cual se sustentan, esto es, la relación entre la situación problema, las formas de intervención escogidas y los efectos que se estiman como sus resultados lógicos. Luego, se hace un análisis breve de los propósitos de la formulación por cada gobierno.

#### **1995 – 1997. Mauricio Guzmán – Julio César Martínez**

Por medio del Decreto 605 de 1995 se adopta el Plan de Desarrollo del período, a cargo del político Mario Guzmán Cuevas, por el movimiento Todos Somos Cali, destituido de su cargo en 1997 por evidencia de vínculos con el narcotráfico dentro del sonado Proceso 8000<sup>15</sup>, pero con ascendencia del Partido Liberal, sustituido por Julio César Martínez, Secretario de Gobierno de la administración Guzmán. A pesar de los problemas de tipo judicial que caracterizaron a este gobierno desde su comienzo, es importante hacer referencia a sus formulaciones de política en la medida en que fueron lineamientos para la acción administrativa de ese período.

En particular, se orienta la gestión por medio del objetivo general 1, “un nuevo orden social que garantice la dignidad, la seguridad y la convivencia”, en el que se establecen como categorías centrales, primero, la defensa de los derechos humanos y, en especial, la libertad de pensamiento, de conciencia y de cultos, el derecho de la niñez, la juventud, el estudiantado, la tercera edad, los discapacitados y los grupos étnicos. Segundo, la igualdad de las mujeres y hombres en el acceso a la seguridad social, la propiedad, al trabajo en condiciones dignas, la igualdad de oportunidades educativas y la participación en las decisiones colectivas. Tercero, el cumplimiento de los deberes y la defensa de sus derechos en el desarrollo social, económico, político, ambiental, cultural, rural, suburbano y urbano. Enfocados hacia 6 temas concretos sobre los cuales se quiere lograr un cambio positivo: Convivencia Familiar, Civismo, Acceso a bienes culturales, Integración y atención a Grupos vulnerables, Protección y Garantía de los Derechos Humanos, Seguridad y Justicia (Alcaldía de Cali, 1995).

Se han resaltado en el primer conjunto de programas los que conformarían diversos tipos de acción en el sector de la seguridad vistos desde la teoría (Anexo 1, **Tabla 12**). Los primeros, referentes a acciones de tipo educativo, referentes a la cultura de la ciudadanía, al conocimiento de las causas de la delincuencia y al trabajo social para prevenir que grupos vulnerables pasen a integrar las filas de los grupos armados; los segundos se refieren a la necesidad de mejorar la capacidad técnica y tecnológica de las fuerzas armadas encargadas de la intervención en el sector; el tercer grupo, referente a la prevención de desastres naturales o antrópicos por medio de la construcción de planes estratégicos de solución y respuesta rápidas; finalmente, el último programa que define la necesidad de construir una política pública entera para atender a la población desmovilizada (denominada en este caso “reinsertados”).

### **1998 – 2000. Ricardo Cobo Lloreda**

Por medio del acuerdo 5 de 1998 se promulga en el concejo de Cali el Plan de desarrollo para el período del candidato Ricardo Cobo Lloreda del partido conservador, abogado y empresario caleño,

---

<sup>15</sup> Proceso Judicial en donde se le profirieron cargos por narcotráfico, lavado de activos y concierto para delinquir, a políticos importantes del Partido Liberal, incluyendo la campaña a Presidencia de la República para el período 1994 – 1998, provocando múltiples arrestos y detenciones a funcionarios muy cercanos al recién elegido presidente Ernesto Samper. Entre ellos se encontraban varios altos funcionarios de la alcaldía de Cali, de la Universidad Santiago de Cali y varios senadores de la región.



impulsado por el candidato a la gobernación del Valle del Cauca en su momento, Carlos Holguín y por el Movimiento Cívico, militancia de Apolinar Salcedo, presidente del concejo de la fecha.

El plan de desarrollo presenta una situación alarmante de inseguridad y pobreza en la ciudad de Cali, por lo que desde la Alcaldía se hace un mayor énfasis en el problema de la reactivación económica, la atracción de inversión extranjera y la consolidación como centro comercial y de servicios competitivo. Esto responde a una situación de crisis fiscal del municipio, sobre-endeudamiento y fuerte dependencia de los recursos de la Nación, lo cual permite a la Alcaldía tomar acciones de austeridad, racionalización del gasto y eficiencia en el recaudo.

En lo referente al sector de la seguridad, se exponen dos imágenes importantes que describen la problemática a intervenir: por un lado, una situación de inseguridad y violencia críticas, representadas por las altas tasas de homicidios; por otro, unas autoridades débiles institucionalmente que no alcanzan a copar los espacios de la ciudad dominados por situaciones de violencia, lo que provoca pérdida de la legitimidad y desconfianza por parte de la ciudadanía. Aunque se intenta hacer referencia de manera tangencial a la responsabilidad de la ciudadanía, a su falta de solidaridad y sensibilidad, es claro que el enfoque es administrativo. La **Tabla 12** (anexo 1) expone los objetivos concretos para los conjuntos de programas seleccionados.

Para el primer conjunto de programas, se han subrayado los programas que se salen de la clasificación: fomentar la solidaridad y la participación de la ciudadanía, por un lado; y fortalecer las cárceles y sistemas electorales, los cuales son temas que no competen necesariamente a la Alcaldía y su inclusión genera confusión y ruido en el análisis. Es de notar que son programas que tienen como mecanismo la recuperación de la legitimidad de las autoridades y no necesariamente enfocadas en construir ciudadanía, tejido social y confianza. Es posible afirmar, así, que este conjunto de programas hace referencia enteramente a la reforma administrativa para una mejor gestión.

El conjunto de programas sobre la paz es un programa de atención y respuesta de emergencia ante la situación crítica de población vulnerable desplazada por la violencia. Sin embargo, no se plantea la restitución de sus derechos fundamentales sino su integración social por medio de un mejor conocimiento de su situación, el ajuste de la normativa local y la construcción de políticas diferentes que les permitan desarrollar su proyecto de vida. Por esto se puede clasificar a este conjunto como parte de un algoritmo del tipo *integración social*.

### **2001 – 2003. John Maro Rodríguez**

El énfasis que el alcalde Rodríguez le va a dar a su gestión va a residir en la necesidad de recomponer las finanzas del municipio. En este sentido, su estrategia incorpora la creación de un estatuto fiscal y tributario, la recuperación de la empresa de servicios públicos de Cali -EMCALI, el saneamiento de las finanzas por medio de recortes a los gastos y, sobre todo, la eficiencia en la gestión. Producto de esto, durante su administración se va a hacer énfasis en no realizar más gastos que los comprometidos en

el Plan de Desarrollo y no superar los montos de las inversiones. A esto se le va a denominar “manejo ético de los recursos” como principio de la administración (Artículo 4, parcial):

*3. Democratización de la Economía concertando con todos los actores sociales del municipio un desarrollo económico igualitario, justo y participativo, permitiendo así la redistribución del ingreso con justicia social.*

*5. Manejo Ético de los Recursos garantizando la transparencia, decencia y eficiencia de la gestión pública.*

Ahora, para el sector de la seguridad, la categoría principal para las estrategias de esta administración es la participación ciudadana (Artículo 4):

*1. Participación y Concertación Ciudadana en la construcción y fortalecimiento de una nueva cultura ciudadana para la convivencia, con énfasis en el interés colectivo, donde los ciudadanos desarrollen proyectos de ciudad y de vida concertados.*

Así mismo, el objetivo general de la línea de acción para la intervención del sector seguridad se enfoca en mecanismos de participación ciudadana, construcción de vínculos sociales y liderazgo por parte de la Alcaldía (Artículo 7):

*Contribuir a la reconstrucción del tejido social de Santiago de Cali, basado en los principios de justicia, solidaridad y fraternidad, promoviendo la participación, la concertación, la confianza y el civismo para contar con ciudadanos que defienden y contribuyen al desarrollo de la gestión pública y de las instituciones democráticas, a través de un liderazgo integrador y dinamizador de procesos colectivos en procura del bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida.*

En este sentido, los lineamientos de política y las directrices de implementación tienden a asociarse con la misma categoría de participación y con la misma problemática de ciudadanía fragmentada, situaciones que para la Alcaldía generan el mayor sentimiento de inseguridad ciudadana así como propicia que poblaciones vulnerables *caigan* en fenómenos de violencia y delincuencia.

Como se puede apreciar (Anexo 1, Tabla 13), una gran cantidad de programas delineados tienen que ver directamente con el establecimiento de espacios que permitan a la población participar en el proceso de la política pública. También se observa un esfuerzo por institucionalizar mecanismos de control político ciudadano. Así, la participación se asume como condición necesaria para la recuperación de los indicadores de seguridad de la ciudad, en el entendido de que el problema es la fragmentación del tejido social y no otros problemas como factores objetivos (pobreza, marginalidad), factores exógenos (narcotráfico, conflicto armado), o endógenos (cultura ciudadana). Eso no quiere decir que la población en situación de vulnerabilidad no recibe atención: de hecho, la población desplazada por el conflicto armado y la población presidiaria en las cárceles reciben recursos por medio de programas específicos, con el liderazgo indiscutido de la alcaldía (es decir, en este caso no

se profesa la participación sino la atención humanitaria de emergencia). En este sentido, se puede afirmar que el liderazgo en este conjunto de programas lo sigue teniendo la Alcaldía y el nivel central, mientras la ciudadanía sigue teniendo un rol pasivo de asistente.

Estos programas vienen de la mano con la reforma administrativa que plantea la necesidad de empezar a construir una política pública de seguridad ciudadana, fortalecer las entidades encargadas de la intervención en el sector por medio del mejoramiento de la cooperación inter organizacional hacia dentro de la administración, mejor información y mejor comunicación con la ciudadanía, mientras se conserva la inversión en seguridad con respecto a las autoridades armadas, sobre las cuales no se plantea ningún camino o estrategia de intervención.

#### **2004 – 2007. Apolinar Salcedo – Sabas Tafur Reyes**

Por medio del acuerdo 127 de 2004 se aprueba el Plan de Desarrollo de Cali para el período, liderado por el político vallecaucano Apolinar Salcedo, abogado y político en la capital vallecaucana, concejal por tres períodos durante la década de los noventa donde anteriormente había sido funcionario, candidato por el movimiento Sí Colombia, independiente de tendencia centro – izquierda. Segundo alcalde en menos de una década que se ve destituido por una entidad nacional debido a ciertas irregularidades en la contratación del Sistema de Información Impositiva “Si Cali”, por irregularidades en la gestión pública, denuncias de corrupción y vacío de poder. Su mandato se caracterizó por las constantes críticas a sus programas en todos los sectores, si bien éstas no prosperaron hasta la crisis en el sector de la educación con el caso de la expansión fraudulenta de cupos en colegios a cambio de apoyo político y por comprometer irregularmente presupuesto para vigencias por fuera de su período de gobierno sin los permisos de las entidades nacionales correspondientes. Sustituido a 8 meses de terminar su gobierno por Sabas Tafur, empresario de la región.

La situación de Cali durante esta administración obligó al presidente del momento, Álvaro Uribe Vélez, a plantear la necesidad de suprimir los intermediarios y gobernar directamente sobre la ciudad; incluso se planteó la posibilidad, en el sector de la seguridad, de militarizar la ciudad para controlar las zonas que en ese momento planteaban más dificultades, sobre todo la parte norte, Aguablanca y los Farallones. De cualquier forma, la gestión pública siguió su curso, con los altibajos planteados, por lo que sigue siendo pertinente analizar las enunciaciones realizadas desde el nivel central para intervenir el sector concreto de la seguridad. Valga resaltar los principios de esta administración para su acción (Art. 22, parcial)

*“Los lineamientos de política que guiaran las acciones de los agentes de desarrollo en el Municipio de Santiago de Cali, en procura de fortalecer la convivencia, seguridad y paz, promoviendo una cultura ciudadana de inclusión, de respeto a los derechos humanos, equidad y legitimidad institucional, son los posteriores:*

*Concertación, articulación y coordinación con los entes nacionales, regionales y*

*municipales que trabajan por una ciudad segura. Promoción y concertación comunitaria e interinstitucional para la prevención y atención de emergencias y desastres. Procesos participativos y de concertación con todos los sectores involucrados en la protección del espacio público como bien común. La democracia local. Inclusión social. Reconciliación. Garantizar la libertad de cultos. Propender por el derecho a profesar y a difundir en forma individual o colectiva una religión”.*

Se puede observar (Anexo 1, **Tabla 14**) que el centro de la acción está concentrado en la Alcaldía, y todos los programas que se derivan para la intervención del sector parten del nivel central para su inicio. Se encuentran, por lo demás, categorías como participación ciudadana, si bien no se explicita muy bien hasta qué punto o qué se entenderá por participación, si ésta llegará hasta el nivel de formulación, si habrá control ciudadano o evaluación de alguna manera.

Existe un peso importante en los programas con enfoque de Integración Socio Económica, brindando proyectos y oportunidades productivas, culturales, artísticas o de capacitación para diversos grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, como los jóvenes o presidiarios, programas que en su conjunto hacen referencia a estrategias indirectas, enfocadas a la mitigación de factores ambientales que conllevan en teoría a la delincuencia y violencia difusa y organizada. Ligado a esto, una categoría transversal es la protección y garantía de los Derechos Humanos fundamentales, los cuales siendo vulnerados por la violencia organizada y difusa, implica problemas para la ciudadanía en general; para ello se cuenta además con la necesidad de generar proyectos de reforma administrativa y programas de justicia cercana a la ciudadanía, los cuales cuentan como pioneros en el municipio.

#### **2008 – 2011. Jorge Iván Ospina Gómez**

Por medio del acuerdo 237 de Julio de 2008, el concejo municipal promulga el Plan de Desarrollo para el período 2008 – 2012, del candidato Jorge Iván Ospina por el Movimiento Político “Podemos Cali”, independiente y de tendencia centro – izquierda. En este sentido, propone como principios rectores la solidaridad, la autonomía, la equidad y la resolución pacífica de los conflictos, la transparencia, la democracia participativa, la cultura ciudadana, el hábitat urbano y los Derechos Humanos Fundamentales. Estos principios se encuentran presentes y repartidos entre los programas (en este caso denominados macroproyectos) que intervienen en el sector de la seguridad dentro de la línea Cali es Vida, concretamente identificados en un set de servicios, equipamientos, procesos y eventos, los cuales en su conjunto conllevarían la consecución del objetivo específico de la línea y de las metas planteadas para cada macroproyecto, como se muestra a continuación. El problema de la intervención en seguridad se acerca a varios problemas, planteados de manera rápida,

*“El Municipio enfrenta día a día la tragedia de la muerte y de las violencias: política, social, familiar, sexual, problema generado por abuso del poder y el uso ilegítimo de la fuerza en las relaciones entre individuos, grupos sociales e instituciones...”* (Alcaldía de Cali, 2008, pág. 31)

Como se puede ver (Anexo 1, **Tabla 15**), estos programas atienden a una serie de situaciones problemáticas, de las cuales destaca la violencia intrafamiliar y el narcotráfico. Sobre la primera, la ruptura entre las esferas pública y privada, en un intento de la administración por disminuir lo que se considera una causa importante de lesiones personales y homicidios. En Medellín, por ejemplo, esta situación desencadenó la creación de la Secretaría de la Mujer, enfocada fundamentalmente en la construcción de estrategias dirigidas a este problema. En este mismo sentido se plantean los programas de Familias en Paz, bajo la categoría de Violencia doméstica difusa o no estructurada, la cual en este punto ya se ha consolidado como problema dentro de la agenda de la administración. Este problema se monta en la administración más como una estrategia política y electoral que como resultado de un movimiento feminista sólido o coherente cuya acción haya conllevado evidentemente a estos programas; en cambio, el movimiento político que llega al poder en esta administración recoge, junto con este tema, otros de interés cada vez más extensivo (participación ciudadana, igualdad, no discriminación racial, étnica y/ o religiosa, entre otros), con lo cual es posible afirmar que no se trata de un grupo de interés sectorial, sino un movimiento político de carácter abordar y proponer cambios en la forma de ver problemas sociales estructurales y transversales.

En segunda medida, el tema de narcotráfico como tema transversal y constante en la administración durante el período, cuyo enfoque necesariamente es de salud pública y no de represión, el cual también ha sido característico de la administración de esta ciudad, en la medida en que no se destinan recursos a dotar una policía metropolitana con funciones antinarcóticos, tarea exclusiva de la esfera nacional, en forma del Ejército y de la policía, con los grupos antiterroristas y de alta montaña, con actividad en el sur y norte del departamento.

En este sentido, el hecho de que los indicadores de seguridad y violencia no disminuyan en el tiempo permite preguntarse por la efectividad de esta división de funciones, en la medida en que faculta a la administración a dejar de lado la mejor dotación de sus cuerpos armados y técnicos de investigación. A manera de reflexión, si bien se ha argumentado que la continuidad en programas es lo que permite a la administración el proceso de aprendizaje por medio del cual los procesos de implementación, por ensayo, error, aceptación y negación, se van depurando y volviendo más eficientes, dado que el tema de salud pública ha sido recurrente, continuo y constante en la administración municipal de Cali, mientras que la situación respectiva a narcotráfico y violencia organizada y difusa se mantiene constante, es posible afirmar que no siempre la continuidad conlleva el mejoramiento de los indicadores ni de los procesos de implementación. Otras investigaciones deben partir de esta consideración con el objetivo de comprobar la relación entre este proceso administrativo, su eficiencia e impacto en la población y territorio.

### **Reflexiones generales**

La primera impresión resultante del análisis es la escasa consistencia que existe dentro de las formulaciones realizadas por los gobiernos consecutivos de Cali en el período. Algunos temas aparecen en unos momentos y desaparecen en otros. Con la excepción de las formulaciones del tipo

*reforma administrativa* y, un poco, de aquéllas referentes a los *derechos humanos*, las formulaciones son inconsistentes y desordenadas. La falta de continuidad puede ser sustento para argumentar sobre la frágil institucionalidad en la ciudad vallecaucana provocada por la inestabilidad política resultante de las 3 suspensiones a alcaldes, las constantes investigaciones sobre corrupción y vínculos con Organizaciones Armadas Ilegales, así como de la ausencia de fondos derivada de la crisis económica que sufrió Cali en la segunda mitad de la década de 1990.

Es interesante ver que las estrategias de *cultura ciudadana*, que tanta fuerza han tenido en Bogotá, son presentes también en Cali, lo cual implicaría que la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá le debe más a la institucionalidad de la ciudad que al contenido concreto de la política pública.

Finalmente, estrategias referentes a *integración social o desarrollo socioeconómico* son muy escasas, cortas y sus lineamientos de implementación no profundizan tanto como las estrategias de otros tipos de acción administrativa. A pesar de que los factores económicos se conciben como causales de Inseguridad sin despertar controversias, los gobiernos no elaboran un discurso consistente que relacione claramente la pobreza, la marginalidad o la vulnerabilidad económica con la inseguridad ciudadana y, sobre todo, que formule explícitamente un conjunto de programas que tengan como objetivo su intervención.

### **3.2.3 Medellín. Formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana.**

Se presentan a continuación las formulaciones de política pública realizadas por los gobiernos locales de Medellín, entre 1995 y 2011, teniendo como centro del análisis el discurso sobre el cual se sustentan, esto es, la relación entre la situación problema, las formas de intervención escogidas y los efectos que se estiman como sus resultados lógicos. Luego, se hace un análisis breve de los propósitos de la formulación por cada gobierno

#### **1995 – 1997. Sergio Gabriel Naranjo Pérez**

El referente más claro al inicio de la formulación del plan es la necesidad de reconocer la nueva realidad que la globalización y el mercado internacional ha impuesto a la ciudad. A partir de la nueva situación, se han generado ciertas contradicciones y crisis en lo que se refiere a la calidad de vida de las personas que requieren la intervención del Estado, no tanto para frenarlos sino para mitigarlos por medio de acciones positivas, cuyo efecto sea la incorporación de la ciudad a la nueva situación:

*“La ineludible necesidad de manejar una concepción de ciudad enfocada a la competitividad, la internacionalización, la modernización, todo lo cual requiere un soporte en el mejoramiento de la calidad de vida y un nuevo esquema de gobernabilidad, sustentado en la descentralización y el liderazgo compartido” (Pérez, 1995, pág. 139).*

Así, mejorar calidad de vida y gobernabilidad. Aspectos centrales que intervienen los aspectos económicos, sociales y políticos de la relación Administración – Sociedad, e implica el énfasis en la intervención sobre las necesidades más acuciantes de la ciudad, de manera compartida y cooperativa entre todas las partes interesadas, sobre todo en los sectores más acuciantes, la seguridad, el empleo y la inversión social, especialmente en educación, proyectando cambios en las estructuras sociales que impliquen transformaciones de largo alcance.

*“Buscar la seguridad y la convivencia ciudadana, atacando las manifestaciones concretas del delito, así como también las causas objetivas de marginalidad y pobreza que propician la inseguridad y la violencia*

*Incrementar la inversión social dando prevalencia a los grupos sociales y zonas más vulnerables de la ciudad, al igual que a las comunidades étnicas radicadas en el municipio*

*Fortalecer la educación a través de un nuevo patrón a través de un nuevo patrón educativo que permita formar hombres integrales, ciudadanos modernos, constructores de una ciudad conviviente y portadores de valores, como el respeto por la vida, la Ley, la moral, el amor al trabajo, capaces de dirigir su vida productiva, de proteger el medio ambiente y aptos para la participación ciudadana*

*Impulsar el empleo realizando acciones directas de los entes municipales en favor de actividades generadoras de ingresos, concertando instrumentos y políticas con el Gobierno Nacional y apoyando las actividades privadas generadoras de empleo productivo, ya que la acción de la administración municipal no puede limitarse, únicamente, a una política asistencialista en educación, salud, vivienda, deporte y recreación.” (Pérez, 1995, pág. 140)*

Es el eje educación – empleo – seguridad el que se intenta fortalecer, por medio de acciones directas en estos sectores, en el entendido de que el mejoramiento particular llevará a la creación de situaciones positivas (externalidades positivas) que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad: más educación, más seguridad, más inversión, y así sucesivamente. Otros objetivos deseables, como la protección del medio ambiente, la participación ciudadana y el mejoramiento de la administración son secundarias a la construcción del eje y dependen en alguna forma de que se puedan llevar a buen término los objetivos principales. Sin embargo, de todos los sectores se enuncia una línea de trabajo casi que independientemente de lo que se haya enunciado inicialmente como lineamientos centrales del plan, por lo que no queda muy claro qué tan respetada será esta jerarquía de principios.

La seguridad, en el plan, hace parte del componente de objetivos sociales, junto con el bienestar social (en donde cae la promoción del empleo), la educación, la cultura, el deporte y la vivienda. Parte de reconocer que el sector de la seguridad está intervenido de manera simultánea por entidades de

diversos niveles territoriales, diversos actores socio políticos y con diversos intereses político económicos. No obstante, enuncia los posteriores objetivos como determinantes para su acción:

Los lineamientos centrales del plan hacen referencia a los principios rectores de la *acción administrativa*, y por tanto definen sus prioridades, sus objetivos generales y las estrategias multidimensionales que pretendan encarar las situaciones problemáticas, o las disintonías entre el referencial global y el sectorial de la seguridad. Los objetivos expuestos en el Plan muestran otra dinámica: coloca al empleo en posición secundaria, crea problemáticas análogas en jerarquía a las problemáticas inicialmente centrales y no diferencia entre objetivos generales y específicos, lo que dificultaría mucho cualquier ejercicio de evaluación: los objetivos son, en este sentido, completamente inocuos, si los mira desde la perspectiva de la administración pública.

Más allá de estos problemas sintácticos, es importante ver el tipo de representaciones sobre la situación de seguridad dentro del Plan, en el entendido de que los objetivos responderían a los problemas más acuciantes para la Alcaldía (y por extensión al concejo municipal, que aprueba este conjunto de enunciados).

Los programas parten de la necesidad de reconocer que las estrategias a corto plazo no tienen efectos importantes sobre la seguridad en la ciudad en sintonía con los objetivos propuestos (Anexo 1, **Tabla 16**). La intervención debe hacerse sobre las causas objetivas y no sobre sus manifestaciones coyunturales, propiciando la prevención y la resolución pacífica de conflictos y que generen la apertura de espacios de participación. Esas causas objetivas son la pobreza, la marginalidad, la vulnerabilidad económica y, en general, las malas condiciones de vida presentes, en ese momento por lo menos, en la mayoría de barrios subnormales que presentaban inseguridad y se trabaja, básicamente, por medio de intervenciones económicas, ayudas monetarias gestionadas por las Gerencias Sociales y manifiestas en planes de acción de las dependencias del municipio y ONG que trabajen en este sentido.

Pero la intervención en seguridad, en general, no se ha realizado nunca únicamente con dispositivos indirectos. Por el contrario, se ha partido en general de mecanismos como los descritos en la tabla 1 y que hacen referencia muy concretamente a asuntos del sector de la seguridad, haciendo especial énfasis en la constitución, mejoramiento y ampliación de las facultades de los grupos, organismos y entidades que se encargan de la administración de la seguridad. Así, se pueden combinar acciones que sean indirectas, como la promoción y formación de valores ciudadanos y de la juventud, recuperación de la autoestima, formación cívica comunitaria, convivencia familiar, promoción de los derechos humanos, promoción de los valores del niño, convenios para la convivencia ciudadana y divulgación de programas sociales. (ibíd., 183), con instrumentos más enfocados como creación de grupos especiales de seguridad, por ejemplo.

Las instituciones que en este plan de desarrollo se han hecho cargo del sector han sido: policía metropolitana del valle de Aburrá, Secretaría de Gobierno, Fondo de Seguridad –Metro seguridad-, Gerencias Sociales. Cada una de éstas ha hecho una serie de intervenciones en alguna medida



independientes entre sí en lo que concierne a su formulación e implementación. Pero en la medida en que el presupuesto estaba centralizado y canalizado por el municipio o por las entidades nacionales que participaban en alguna forma en el sector, por ejemplo la Comisión Presidencial para Medellín. En el Plan de Desarrollo de Naranjo se le dio un peso interesante a las Gerencias Sociales, las cuales partían de lo territorial, de la cercanía con las comunidades, las cuales gestionaban una serie de proyectos que tendieran a mejorar la seguridad, en una estrategia que involucraba tres fases (Veeduría Ciudadana, 1997):

1. Acercamiento a las comunidades;
2. Acompañamiento para educación a la convivencia;
3. Consolidación de la seguridad.

En un conjunto de 51 proyectos territorializados, pero con escaso impacto en la medida en que no han incluido necesariamente a todos los actores socio – políticos involucrados.

En este sentido, se observa que los programas enunciados hacen parte de una estrategia por fortalecer a la Administración *–reforma administrativa y mejor gestión–* mientras que otros enfoques no son delineados en el instrumento. Esto puede ser ocasionado por la situación problemática que afectaba a la ciudad, la cual está determinada por un conjunto de actores violentos que no rinden cuentas al gobierno municipal, o al nacional o si quiera a las lógicas de control ciudadano, sino a la lógica del mercado transnacional de drogas, armas y personas. Aun así, tampoco hay un manejo de la situación desde una perspectiva más compleja, sino desde estrategias más bien lineares, que no tomaban en cuenta la gran variedad de circunstancias y variables que caracterizan al sector de la seguridad.

### **1998 – 2000. Juan Gómez Martínez**

Por medio del acuerdo 14 de 1998, se aprueba en el concejo de Medellín el Plan de desarrollo del período, liderado por el candidato del partido conservador Juan Gómez Martínez, político antioqueño, antiguo funcionario de la Alcaldía y concejal en varias oportunidades. Más allá de la presencia del Programa de Convivencia del Banco Interamericano de Desarrollo -BID, es necesario traer a colación lo que el Plan de desarrollo en su momento traía a colación como formulación de objetivos, de lineamientos estratégicos y de directrices de acción, teniendo en cuenta que parte de los problemas que tuvo el mencionado Programa están relacionadas, teóricamente, con las rupturas que se presentaron entre un referencial global (de ciudad, ciudad – región, ciudad – mundo) y el referencial local de la seguridad, que se concentra en la pregunta: ¿Qué hacer?

En este sentido, uno de los lineamientos centrales para el sector de la seguridad estriba en lo siguiente:

*“[L]os gobiernos locales empiezan a entender que la ciudad, como territorio de*

*convergencia entre lo global y lo local, solo se hace viable en el marco de un “proyecto de futuro” que haga posible el equilibrio entre la competitividad, entendida esta como la capacidad de la ciudad para insertarse en los flujos de la economía mundial; la defensa del medio ambiente y los ecosistemas estratégicos; y la **cohesión social, que tiene como condición el empleo, la vivienda, el acceso a los servicios básicos, la participación ciudadana y la integración cultural**”* Negrillas fuera de texto (Martínez, 1998).

La seguridad no se entiende de manera aislada, sino como producto o consecuencia de la consecución de una serie de factores objetivos sobre los cuales se tiene un mediano conocimiento y una indirecta capacidad de intervención: el empleo, la vivienda, servicios públicos y sociales, participación ciudadana, en fin. Se retoman las ideas de ciudad competitiva, de integración ciudad – región, en un concepto de ciudad global que tiende a la necesaria consecución de Inversión extranjera directa, objeto que particularmente sí logró.

Este rol importante de los actores no estatales no hace referencia únicamente a los internacionales, sino y sobre todo, a los actores privados dentro de la ciudad: empresas (sociedad civil), ciudadanía (o sociedad) participante (comunidad). Si bien no necesariamente se sabe qué es la participación, hasta dónde se quiere que llegue, hasta dónde se debe llegar en alguna medida, no se sabe qué mecanismos utilizar y si darán los resultados esperados. Pero, en general, no importan esas cuestiones particulares en la medida en que la gestión de un momento difícil en la ciudad implica el trabajo de todos los actores posibles, su participación desde la presencia y aquiescencia consciente hasta mecanismos interesantes de presupuestos y estrategias participativas, hasta las mismas reacciones sociales violentas.

Los programas hacen referencia constante a los principios de participación ciudadana, convivencia pacífica e inversión en Organismos de Seguridad (Anexo 1, **Tabla 17**). Los planes y programas que alcanza a delinear intentan de alguna forma incluir estos preceptos, con excepción del tema 3, el cual no delinea programas o proyectos claros para alcanzar una situación deseable.

Se plantea la creación del observatorio de violencias, lo cual es un avance interesante, sin embargo, éste no va a ser implementado de manera coherente hasta 2004 y 2009, para el caso de la policía metropolitana (observatorio del delito). El trabajo con niños para prevenir violencias se articula a la necesidad de saber qué está pasando, quiénes son los sujetos más vulnerables y qué hacer para que la situación no perdure ni se repita, el cual es un tema que aparece por primera vez en la formulación de la seguridad, cuando había sido tradicionalmente un tema de Bienestar Social (Secretaría de Integración Social – ICBF), y concuerda con una época de ligera tranquilidad social, de aplacamiento de la violencia con respecto a la de principios de década, en donde la pregunta esencial consistía en mantener la dinámica.

Las instituciones encargadas de la seguridad son esencialmente las tradicionales. Las Gerencias Sociales pierden su papel protagónico, como lo habían tenido en el gobierno anterior, y dan paso a la

institucionalidad del BID, la cual va a ser central mientras dure el convenio pactado (hasta 2003); en lo que se refiere a las instituciones tradicionales, su rol no cambia fundamentalmente, mientras que la Alcaldía se queda con el rol de “Promover, ayudar, incentivar”, tareas que pierden en claridad y que manifiestan la poca disposición de la administración central a asumir liderazgos en el sector, más allá de los que ha asumido generalmente: presentarse en público cuando hay problemas o encargarse de la coyuntura en los múltiples consejos de seguridad que tienen lugar (prácticamente en todas las alcaldías de todos los municipios analizados, valga decir).

En la Alcaldía de Luis Alfredo Ramos, consecuentemente, la política de seguridad y convivencia, por lo menos su formulación, estará determinada completamente por este programa.

### **2001 – 2003. Luis Pérez Gutiérrez**

El gobierno de alcalde Luis Pérez Gutiérrez, candidato del Partido Liberal, antiguo Secretario de Educación en la administración de Sergio Naranjo y ex rector de la Universidad de Antioquia, se caracterizó por las constantes críticas por supuestas irregularidades contractuales, despilfarros (en bienes como automotores, lujos, en fiestas, entre otras), politiquería hacia las comunidades marginales y politización de EPM. Sus estrategias concernientes a la seguridad se vieron detenidas bruscamente desde el nivel central luego de que, tras un atentado en su contra, el alcalde pidiera explícitamente la intervención del Gobierno Nacional y del Ejército en la comuna 13 en las que se conocieron con Operación Orión y Mariscal a comienzos de 2003.

Sin embargo, los años anteriores y las propuestas por las cuales fue elegido alcalde, aprobadas por acuerdo municipal sin inconvenientes, son reflejo de una tendencia que caracteriza al municipio desde la década de los noventa y que permite la entrada de actores cuyas estrategias profundizarán las iniciativas de este alcalde.

Como se expondrá a continuación, las estrategias están articuladas por medio de una categoría importante, la *cultura ciudadana*, entendida como el comportamiento negativo debido al incumplimiento de las normas legales, a la incapacidad de la ciudadanía de convivir pacíficamente en los barrios, escuelas y hospitales, en parte por la herencia del narcotráfico (impactando en los valores sociales por los cuales se regiría la ciudadanía y la administración por igual, generando en los primeros desconocimiento del valor de la vida y, en los segundos, corrupción), pero también por la escasa solidaridad que les caracteriza. Esta categoría se extiende a otros sectores, como el de la educación o el de la gestión pública, por lo que no se puede afirmar que sea exclusiva de las intervenciones en seguridad:

*“Crear y sostener condiciones para que la ciudad se constituye en el escenario donde se forman, en igualdad de condiciones, todos los ciudadanos para una democracia cimentada en la paz, la convivencia y la solidaridad”* (Alcaldía de Medellín, 2001, pág. 18).

Se subrayan programas que hacen referencia, más que a cultura ciudadana, a la necesidad de realizar reformas administrativas y a su capacidad técnica para responder más eficientemente a las demandas de la ciudadanía, independientemente de su comportamiento o si es ejemplar o no (Anexo 1, **Tabla 18**).

Como se puede observar, se hace un gran énfasis en la categoría de cultura ciudadana; los programas delineados dejan ver que el liderazgo lo asume la Alcaldía, la cual busca modificar los comportamientos de la población en general, por medio de mecanismos ajenos a los represivos. En este sentido, se recogen los programas de participación ciudadana, los cuales directamente se establecen como herramienta para mejorar las relaciones entre los habitantes de la ciudad con la administración, mejorar la legitimidad de la acción pública y, de alguna forma, mejorar la aceptación de las normas sociales y legales. Esto no implica, sin embargo, que los mecanismos de tipo policivo se dejen de lado. Todo lo contrario, se estipula una fuerte cantidad de recursos, atención y voluntad política a la actualización tecnológica de la policía, no sólo por medio de recursos técnicos sino también por medio de la introducción de estrategias comunitarias pioneras en su momento. En efecto, la estrategia de policía barrial viene a ser la antesala del enfoque comunitario adoptado a nivel nacional por la Policía Comunitaria, implementada durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006 – 2010) en la mayor parte de los municipios del país.

#### **2004 – 2007. Sergio Fajardo**

Uno de los movimientos políticos más importantes de los últimos años en Medellín fue la victoria de Sergio Fajardo por Compromiso Ciudadano (avalado por el Movimiento Alianza Social Indígena) en los comicios de 2003, venciendo por fin a los partidos liberal y conservador tradicionales y hasta ése momento imbatidos en las elecciones a Alcaldía municipal. Este movimiento nace a comienzos de la década de los noventa, reuniendo a personalidades importantes del mundo de la academia, el sector privado y la sociedad civil organizada, con un sentimiento común de cansancio con respecto a la política tradicional y de absoluto repudio con respecto a la violencia que los grupos armados causaban en las zonas marginales de la ciudad. Particularmente, Fajardo es un líder social, matemático y profesor universitario, ausente de las contiendas electorales durante toda su vida hasta que por intermedio de Compromiso Ciudadano participa en las elecciones en 1995. En conjunto, la necesidad de tomar las riendas de la ciudad aparecía con mayor fuerza, sin embargo, ante la ausencia de maquinaria política, caudales electorales o uso de la coerción política, hubo que pasar más de una década para que quedara elegido el primer alcalde por un movimiento independiente.

El énfasis que este movimiento político pretendía se encontraba en la educación en términos generales: desde ampliar calidad y cobertura de la educación pública hasta llevar a la ciudadanía a pensar y reflexionar sobre su papel político (compromiso) en la delicada situación en que se encontraba el municipio (cultura ciudadana). Parte del cambio que se buscaba consistía en la necesidad de cambiar las diferencias estructurales de la ciudadanía, socio económicas, políticas, culturales, y acercar las brechas existentes en un esquema de igualdad de oportunidades; al tiempo

que su estrategia política olvidaba las grandes maquinarias y las estructuras partidistas características de los partidos políticos tradicionales, tanto por repudio como por miedo a entablar relaciones de dependencia con actores políticos tradicionalmente violentos (que ostentaban poder político de facto en las comunidades y ante quienes los anteriores gobiernos se habían visto obligados a ceder), o tradicionalmente corruptos, perdiendo en ese caso legitimidad y capacidad administrativa para realizar los cambios que necesitaban. Por otra parte, comulgar con lo tradicional parecía, en ese momento, comulgar con la violencia que intentaban disuadir de alguna manera.

En este sentido, aprovechando la independencia y legitimidad ganadas con un esquema de participación ciudadana extensiva, el Compromiso Ciudadano formuló algunas de las políticas que siguen vigentes hoy en día en la ciudad de Medellín, lo que no es ajeno al sector de la seguridad en concreto:

*“Para hacer de Medellín una ciudad gobernable y participativa, en donde todos los ciudadanos y ciudadanas cuenten con las oportunidades para mejorar las condiciones de vida, es decir, para que el Desarrollo Humano Integral sea una realidad que se construye día a día, es necesario trabajar hacia la solución de dos grandes problemas: la violencia y la deslegitimación del Estado, en los cuales se centra el énfasis de las actuaciones en esta línea estratégica”* (Alcaldía de Medellín, 2004, pág. 14)

Para desarrollar estas metas, se diseñó como categoría de análisis la cultura ciudadana y la autorregulación, conceptos utilizados de la misma manera que Mockus en Bogotá. A continuación se muestran brevemente los programas de este gobierno, definidos por el acuerdo 3 de 2004 y aprobado por el concejo municipal de Medellín.

El énfasis que los programas delineados para intervenir el sector de la seguridad durante el gobierno de Fajardo incluyen un acercamiento interesante a los desmovilizados y la población carcelaria, involucrada en asuntos de conflicto armado, narcotráfico o delincuencia organizada, comenzando por incluirla directamente dentro de los procesos participativos de construcción de la política pública de seguridad, así como la necesidad de incluir e integrar a esta población a proyectos productivos, a las comunidades receptoras y al municipio en general, con el objetivo de evitar a toda costa la reincidencia (Anexo 1, **Tabla 19**). Lo anterior es una perspectiva por lo menos innovadora, que suele ir en contra de campañas electorales tradicionales, inspirada en la restitución de derechos de población vulnerable y víctima de violencia (en el entendido que la mayor parte de la población carcelaria fue vulnerable y llevada a razones últimas por condiciones socio-económicas muy adversas).

En segunda instancia, una serie de programas que responden a la categoría de cultura ciudadana, entendida como la necesidad de ajustar las disonancias entre normas sociales, morales y legales, que redundan en la incapacidad de la ciudadanía para autorregularse o comportarse de manera que no existan conductas violentas. Para ello se asumen una serie de iniciativas similares a las presentadas por Antanas Mockus en Bogotá: campañas educativas, llevar el gobierno a las escuelas y comunidades, hacer de la Alcaldía mayor el ejemplo para la ciudadanía (en vez de los grupos

violentos que tradicionalmente han ocupado ese rol social). En este sentido, la administración formula el conocido “Manual de Convivencia”, el cual representa un esfuerzo interesante en la consolidación de consensos frente a formas de enfrentar situaciones de violencia y conflicto armado a partir de una aproximación participativa, civilista y comunitaria (que eventualmente superó el enfoque represivo de conocimiento de los códigos de policía y penal por parte de la comunidad). Es un esfuerzo interesante por propiciar escenarios de discusión y participación ciudadana, si bien su impacto sea marginal sobre los indicadores de seguridad, se trata más de asumir el liderazgo sobre la agenda de la seguridad. Adicionalmente, se hace especial énfasis a las actividades culturales, por medio de las cuales se hace hincapié en la necesidad de exhibir un comportamiento ejemplar, conllevando a un mejoramiento en los indicadores económicos a partir de la atracción de turismo, inversión y cultura (Alcaldía de Medellín, 2007), de las cuales, las ferias campesinas, la construcción de bibliotecas, la renovación de barrios, la intervención activa sobre el centro histórico y zonas de tolerancia, fueron tomadas con más ahínco bajo la categoría de *urbanismo social*, un conjunto de programas basados en la teoría de la “broken window” y que hacía eco de la experiencia renovadora en Bogotá bajo Peñalosa. Precisamente a esta concepción de la seguridad como el empoderamiento de la ciudad que hace la ciudadanía es que se habla constantemente del regreso de la esperanza al municipio.

Finalmente, reformas administrativas y aumento de recursos para las autoridades armadas tradicionales a cargo de la intervención de la seguridad en el municipio. En este momento comienza la discusión para la creación de la Secretaría de la Seguridad, con el objetivo de separar las funciones propias de la Secretaría de Gobierno de aquéllas relativas a la administración de los recursos de la seguridad (a la última se le asignarían, finalmente, funciones de orden social con respecto a las comunas, la relación inter pares y la internacionalización, tema que en el municipio ha tenido mucha resonancia; mientras que las funciones administrativas de la seguridad, incluyendo la formulación de la política pública de seguridad ciudadana, se dejaría a cargo de la nueva Secretaría<sup>16</sup>).

## **2008 – 2011. Alonzo Salazar**

Por medio del acuerdo 16 del 16 de junio de 2008, el concejo municipal de Medellín adopta el Plan de Desarrollo para el período 2008 – 2012, liderado por el anterior secretario de gobierno de Sergio Fajardo, autor del célebre libro “No nacimos pa’ semilla” y líder del Movimiento Cívico que encabezó Sergio Fajardo, de orientación centro-izquierda. Función principal de su gobierno será continuar las políticas que su antecesor estipuló, profundizando en la categoría de Desarrollo Humano Integral: “un enfoque del desarrollo y un esfuerzo permanente y sostenido para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas, reconociendo sus necesidades e intereses diferenciales” (Alcaldía de Medellín, 2008, pág. 14), por medio del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Este enfoque debe partir, para la Alcaldía, de la inter y transdisciplinariedad que permiten algunas categorías transversales: *enfoque de derechos; poblacional y diferencial; equidad de género;*

---

<sup>16</sup> Esta política es formulada finalmente en 2012.

*territorial; y urbanismo social*. Estas categorías tienen como función la integración de las acciones adelantadas por la administración, para darle cuerpo, coherencia y sentido, por lo que permiten describir apropiadamente la manera en que se entenderá la administración en este período, el cual, reiterando, hace un esfuerzo por conservar los puntos positivos de la administración de Fajardo.

Separados en varias líneas de gobierno diferentes, los programas reseñados anteriormente de manera muy breve muestran las categorías mencionadas, en el caso particular del sector de la seguridad ciudadana (Anexo 1, Tabla 20): el enfoque de Derechos Humanos, el cual es prácticamente transversal a todos los programas que la administración propone (haciendo énfasis en la población encarcelada, desmovilizados y desplazados, para restituir sus derechos y en la ciudadanía general para protegerlos). Así mismo, es significativo el conjunto de programas que se desprenden de una visión civilista de la seguridad, en donde el concepto de cultura ciudadana prima por encima del de la represión, incluso teniendo en cuenta los mismos indicadores que otras administraciones han utilizado, y viviendo una situación de recrudescimiento del conflicto en la región. Finalmente, se dedicará un poco más de tiempo al programa que es denominado “política pública de seguridad ciudadana”, para describir con más detalle a qué se refiere y por qué puede haber una política de seguridad dentro de una política de seguridad, valga la redundancia.

Este conjunto de estrategias se centran sobre todo en la reforma administrativa concerniente a las entidades que han manejado el sector de la seguridad tradicionalmente, por medio de mecanismos financieros, políticos y legales. Se divide en 4 proyectos:

1. “Construcción y mejoramiento de la infraestructura y corresponsabilidad ciudadana”, enfocado en el mejoramiento de la calidad de los espacios en los que los agentes de policía trabajan, así como la inversión en construcción de nuevos equipamientos en zonas en que históricamente no han hecho presencia (estaciones, CAI, Fuertes de Carabineros, entre otros), así como la expansión de sus áreas de influencia por medio de la construcción de “zonas seguras”, que se empeña en otorgar responsabilidades a la ciudadanía o de Pactos de seguridad, Frentes de Seguridad y redes de cooperantes, como se les da a denominar.
2. “Sistema de información para la convivencia” o la institucionalización de los grupos de investigación para el esclarecimiento de las causas y consecuencias de las violencias y delincuencia en la ciudad. Se destaca la formulación de la necesidad de redactar el Libro Blanco de la Seguridad de Medellín, como punto prioritario del entendimiento de la situación de seguridad para la ciudad.
3. “Fortalecimiento de la seguridad ciudadana”, se enfoca en el aumento de pie de fuerza de agentes de policías que trabajan los temas comunitarios, CAI móviles, mejoramiento del parque automotor y de la policía de tránsito.
4. “Comités locales de gobierno”, se enfoca en la formulación de planes con enfoque participativo, desde la ciudadanía con acompañamiento de las autoridades, con el objetivo de establecer las amenazas más significativas para la comunidad, en espacios deliberativos denominados “consejos de convivencia ciudadana”.

Como se puede apreciar, se trata sobre todo de estrategias que tienden a mejorar la calidad de la gestión de la policía por medio de actualización de su infraestructura (inventarios, activos fijos, capital humano) y la instauración de nuevos mecanismos de participación ciudadana, bajo la guía del enfoque de derechos que enuncia la administración (proteger y garantizar, en este caso), dando a recordar un cierto tinte de cultura ciudadana.

Con respecto al nombre, es posible afirmar que se trata de un conjunto de proyectos que delimitan unas directrices de implementación para el período y estrategias que intentan mezclar mecanismos administrativos con participativos en una forma de re legitimización de la acción pública. Es posible que estas directrices perduren en el tiempo en la medida en que sean consideradas como positivas y así posibilitar la conformación de una política pública de seguridad basada en los comités de participación, sin embargo, en este punto se trata apenas de directrices de implementación.

### **Reflexiones generales**

Medellín presenta el caso más consistente de continuidad de las tres ciudades. Los programas de *reforma administrativa*, en donde los programas se dirigen activamente a mejorar la administración de la seguridad ciudadana, incluyendo mejorar la capacidad de la policía de Medellín con mejor infraestructura y equipos. Se puede justificar esta dinámica si se entiende la situación de inseguridad muy intensa que caracteriza a la ciudad antioqueña y de la cual los altos indicadores de homicidio son el resultado más claro. En este sentido, ante la situación de inseguridad constante, ha sido necesario formular constantemente programas de este tipo.

En segundo lugar, las formulaciones de tipo *participación ciudadana* son constantes hasta el 2003, momento en el cual parecen ser sustituidas por formulaciones del tipo *cultura ciudadana*, establecidos por Sergio Fajardo. En este sentido, se da un cambio interesante desde estrategias que apuntan a mejorar la seguridad ciudadana por medio de una mejor participación de la ciudadanía en su gestión, hacia estrategias que buscan cambiar las actitudes y comportamientos de los ciudadanos por medio de campañas pedagógicas o estrategias de acción positiva. El cambio de dirección hacia movimientos políticos independientes puede llegar a tener ese resultado. Los últimos dos gobiernos, que coinciden con esta descripción, también circunscriben formulaciones del tipo *derechos humanos*, enfocándose en víctimas del conflicto armado, incluyendo desplazados, desmovilizados provenientes de todas las organizaciones armadas ilegales, y población carcelaria.

Finalmente, la ausencia relativa de formulaciones del tipo *integración social y desarrollo socioeconómico* no significa que estas administraciones hayan olvidado poblaciones significativas como proyectos de asistencia a niños, niñas, adolescentes, mujeres, ancianos, pandillas; o que no tengan presente las difíciles condiciones socioeconómicas de buena parte de la población que vive en Medellín. Significa que dentro de las formulaciones de política pública, la administración no relaciona a los grupos poblacionales mencionados, o la situación de pobreza, marginalidad y vulnerabilidad directa y explícitamente con la situación de inseguridad en la ciudad, ni que para intervenir dicha situación sea necesario un conjunto de programas y estrategias coherentes que



directa y explícitamente la intervengan.

### Capítulo 4 Análisis comparativo temporal y espacial.

El presente capítulo presenta de manera agregada los resultados de la clasificación por categorías para cada una de las variables escogidas (algoritmo, valor, norma, imagen), con el fin de poder visualizar la dinámica de cada variable, por cada gobierno durante el período escogido. Las categorías están definidas en el Capítulo 3, subtítulo 1 y han servido para poder clasificar la gran cantidad de enunciaciones que se han realizado para el sector en estas 3 ciudades. Por cada variable se presenta un análisis general sustentado a partir de una tabla que presenta de manera gráfica la dinámica en el tiempo y por ciudad, sobre la cual se hace una interpretación o un análisis explicativo para la dinámica observada. A partir de estas tablas es posible establecer si hay cambios y/ o permanencias en el tiempo, similitudes y diferencias entre las ciudades. Al final se hará la elaboración de los referenciales sectoriales para la tendencia temporal y espacial.

#### Análisis por algoritmos

Tabla 2. Distribución de algoritmos identificados por período de gobierno															
		Algoritmo													
Período	1995-1997		1998-2000			2001-2003			2004-2007		2008-2011				
Gobierno	Antanas Mockus	Julio César Martínez.	Sergio Naranjo Pérez	Enrique Peñalosa	Ricardo Cobo Lloreda.	Juan Gómez Martínez.	Antanas Mockus	Jhon Maro Rodríguez.	Luis Pérez Gutiérrez.	Luis Eduardo Garzón	Apolinar Salcedo	Sergio Fajardo	Samuel Moreno Rojas	Jorge Iván Ospina	Alonzo Salazar
Algoritmos Identificados															
Clave de colores:															
Reforma administrativa y mejor gestión.	Cultura ciudadana.		Desarrollo Socio-económico			Participación ciudadana		Integración Social							
	Enfoque de derechos	Urbanismo Social						Derechos Humanos.	Convivencia Pacífica.	Conflicto armado.	Salud pública.	Violencia doméstica.			
Fuente: Elaboración propia															

La categoría *reforma administrativa y mejor gestión* es constante a lo largo de todo el período para

todas las ciudades.

La categoría *cultura ciudadana* también tiene presencia constante durante todo el período para todas las ciudades.

Se observa en la categoría *integración social* un crecimiento relativo durante el período, en las ciudades, evidenciado por un aumento de la frecuencia en que programas asociados se encuentran en los planes.

La categoría *participación ciudadana* parece tener un crecimiento hacia la mitad del período, para luego decrecer de manera significativa hacia el final del período.

La categoría *Desarrollo Socioeconómico* no tiene una presencia significativa durante todo el período en todas las ciudades, con escasos programas que puedan ser estrictamente clasificados dentro del algoritmo.

Interpretación:

Un algoritmo es la forma de articulación cognitiva entre una concepción universal y una concepción sectorial. En este caso, se pueden establecer 3 niveles de diferencia: a. Diferentes concepciones dentro de un mismo gobierno; b. Diferentes concepciones en un Período; c. Diferentes concepciones entre ciudades. A partir del análisis comparativo es posible establecer que la dinámica de los gobiernos locales es estructuralmente diferente y variada. El cambio en el tiempo es observable, si bien es sutil: obedece al cambio en la integración de una idea en un gobierno, proceso que toma tiempo mientras la experimentación por ensayo y error puede surtir resultados. Al interior del gobierno, es posible identificar en algunos casos varias concepciones, lo que puede estar describiendo la realidad organizacional del gobierno municipal, en donde conjuntos de actores diferentes cuentan con algún tipo de poder sobre la política pública de seguridad ciudadana, o una baja tolerancia al riesgo, estableciendo diferentes estrategias que se ajustan a formas tradicionales y nuevas al mismo tiempo, permitiéndole al gobierno local una mayor maniobrabilidad política en caso de fracaso.

La dominación está en la categoría de *reforma administrativa y mejor gestión*, la cual es presente en todos los períodos y en la mayor parte de los gobiernos, sin importar la época, por lo que es posible observar una constante. Por su parte, categorías como *cultura ciudadana* e *integración social* tienen un comportamiento variable, pues tienden a crecer, a obtener un espacio dentro de las formulaciones de los gobiernos. Por su parte, las categorías restantes *Participación social* y *Desarrollo Socioeconómico* tienden a disminuir en el tiempo o a ser esporádicas. Si se compara con la perspectiva de seguridad nacional y seguridad humana, se tiene que la dinámica de los algoritmos transluce que con el tiempo ha habido un cambio desde la perspectiva tradicional hacia la perspectiva nueva, pero este cambio ha sido muy sutil. En efecto, categorías como *desarrollo socioeconómico* no hacen parte de la agenda de la seguridad en las ciudades a pesar de su centralidad para la seguridad humana; por su parte, los gobiernos no demuestran una totalidad de sus esfuerzos orientados hacia *reforma administrativa y mejor gestión*, lo cual sería indicador de un referencial propio de la seguridad nacional.

## Análisis por valor

Tabla 3 Identificación de Valores por período y ciudad.

Gobierno	Antanas Mockus	Enrique Peñalosa	Antanas Mockus	Luis Eduardo Garzón	Samuel Moreno Rojas	Julio César Martínez.	Ricardo Cobo Lloreda.	Jhon Maro Rodríguez	Apolinar Salcedo	Jorge Iván Ospina Gómez	Sergio Naranjo Pérez	Juan Gómez Martínez	Luis Pérez Gutiérrez	Sergio Fajardo	Alonzo Salazar
Estrategias Pluralistas (#)	0	2	5	5	0	0	0	2	1	1	0	4	4	1	1
Estrategias Pluralistas (%)	0%	7%	25%	31%	0%	0%	0%	9%	5%	2%	0%	25%	21%	13%	10%
Estrategias autoritarias (#)	6	25	15	11	7	22	15	20	18	56	14	12	15	7	9
Estrategias autoritarias (%)	100 %	93%	75%	69%	100 %	100 %	100 %	91%	95%	98%	100 %	75%	79%	88%	90%
Estrategias autoritarias por ciudad (%)	87%					97%					86%				
Total Estrategias	6	27	20	16	7	22	15	22	19	57	14	16	19	8	10

Fuente: Elaboración Propia

La diferencia parecería indicar una tendencia a la disminución en Bogotá y Cali, siendo la primera más fuerte, y la segunda orientada más hacia una dinámica de estabilidad.

Por su parte, en Medellín, la tendencia pareciera ser la disminución de estrategias autoritarias hacia la primera mitad y de aumento hacia el final del período.

De acuerdo a la clasificación realizada, en las 3 ciudades la tendencia es parabólica: comienza el período sin un peso significativo de estrategias pluralistas, crecen hacia la mitad del período y luego disminuyen. Las proporciones son diferentes, pero la tendencia similar es muy significativa. Es posible afirmar que, si bien hay un crecimiento en las estrategias pluralistas, esta tendencia es frágil, lo que está evidenciado por la fuerte posibilidad de que estrategias autoritarias tomen su lugar.

Interpretación.

El par binario utilizado es autoritarismo – pluralismo. En este contexto, el autoritarismo es hegemónico, sin disputa. Esto implica que el valor más importante en la toma de decisiones dentro de la política pública de seguridad ciudadana es el autoritarismo. El pluralismo aparece como alternativa, es un extremo, casi no empleado ni utilizado, pero presente.

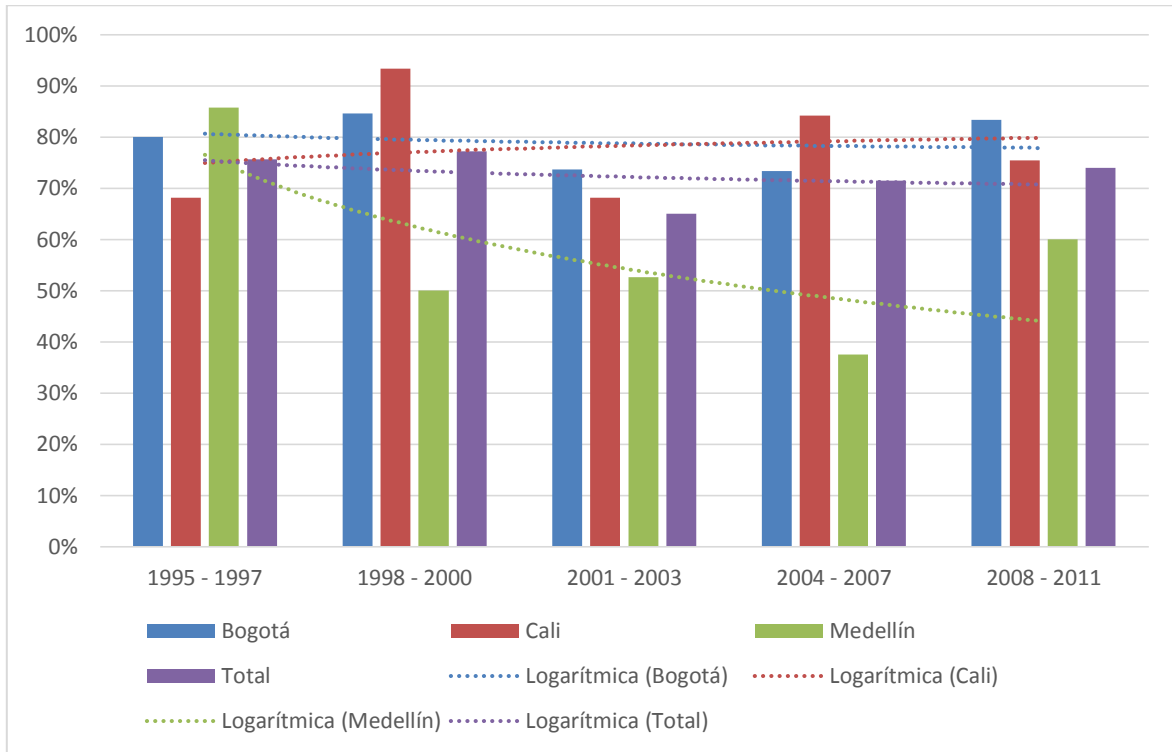
Un valor es un análisis pertinente pues se refieren a la característica inamovible de una política pública. Es un componente importante pues tiene una probabilidad menor de ser modificado en el tiempo o por negociaciones entre actores. Si bien puede hacer referencia a un elemento irracional no es por ello menos importante: 1. Es el elemento común más frecuente en todas las formulaciones de política pública de seguridad ciudadana y por tanto más significativo a la reconstrucción de las tendencias espaciotemporales. 2. Un valor permite hablar de cercanía a referenciales con mayor certeza, por lo que le da la movilidad a la Relación Global – Sectorial, la cual se mueve en el tiempo conforme aparecen Referenciales Globales mejor ajustados a la realidad.

El cambio se refiere a la posibilidad de ajuste: Cambia el Valor -> Cambia la Relación Global Sectorial -> Cambia Política Pública. ¿Es posible hablar de cambios estructurales en la política pública de seguridad ciudadana sin que el valor en el que se sostiene permanece constante? ¿Es posible afirmar que hay un cambio estructural en la política pública cuando hay cambio de administración local, incluso cuando la ideología es diferente? Probablemente, la inercia administrativa es característica fundamental del gobierno municipal en estos casos, lo que ha impedido cambios estructurales en el sector a pesar de las diversas ideologías que han caracterizado a los gobiernos.

Por su parte, un cambio en los valores permite afirmar que un cambio en la política pública es posible. Dado que el cambio dentro de los valores es diferente para cada ciudad, cada tendencia es un elemento diferenciador, en la medida en que implica consecuencias distintas para cada caso.

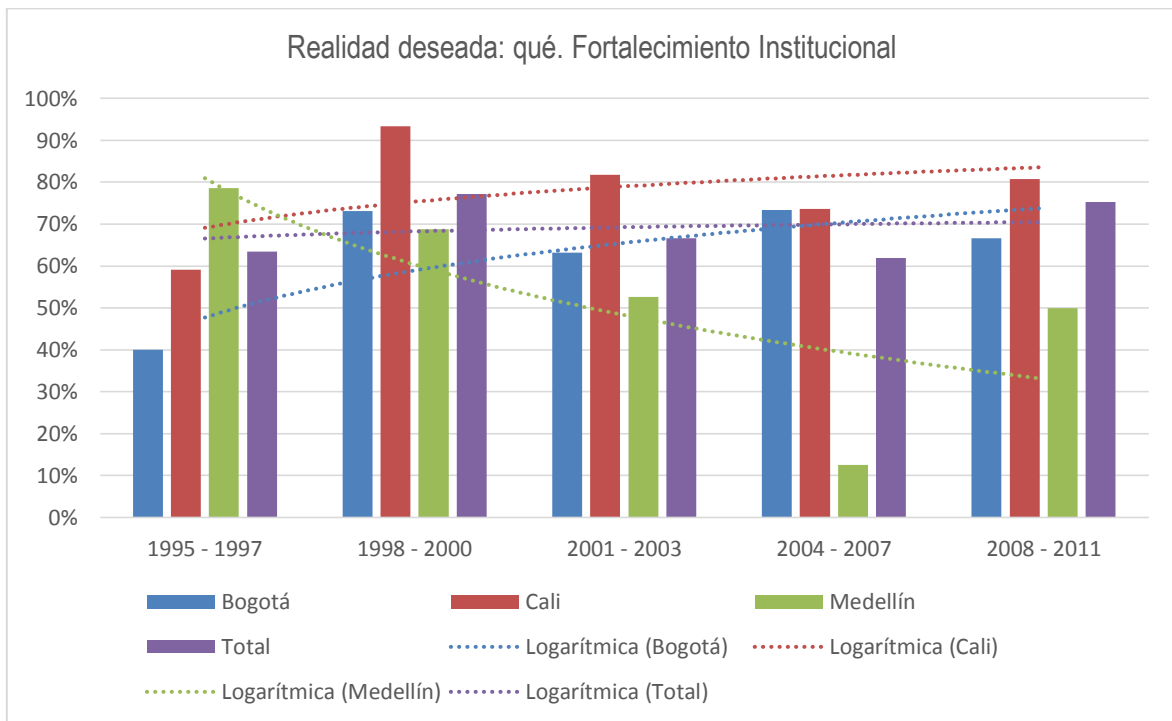
### **Análisis por normas**

Ilustración 5. Realidad deseada: cómo. Responsabilidad cerrada.



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 6. Realidad deseada: qué. Fortalecimiento institucional.



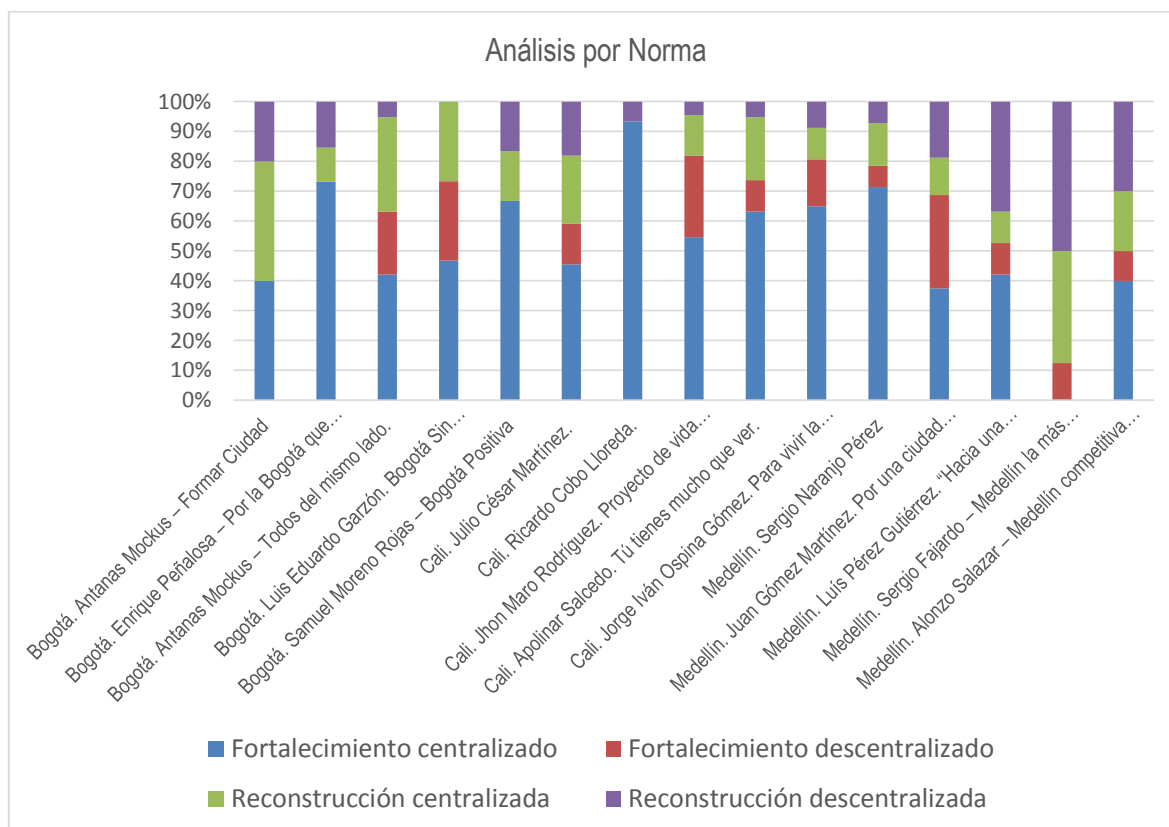
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4 Identificación de Normas por periodo y ciudad.

Tipo Análisis	Norma														
Gobierno	Antanas Mockus	Enrique Peñalosa	Antanas Mockus	Luis Eduardo Garzón	Samuel Moreno Rojas	Julio César Martínez.	Ricardo Cobo Lloreda.	Jhon Maro Rodríguez	Apolinar Salcedo	Jorge Iván Ospina Gómez	Sergio Naranjo Pérez	Juan Gómez Martínez	Luis Pérez Gutiérrez	Sergio Fajardo	Alonzo Salazar
Fortalecimiento centralizado (#)	2	19	8	7	4	10	14	12	12	37	10	6	8	0	4
Fortalecimiento centralizado (%)	40,0%	73,1%	42,1%	46,7%	66,7%	45,5%	93,3%	54,5%	63,2%	64,9%	71,4%	37,5%	42,1%	0,0%	40,0%
Fortalecimiento descentralizado (#)	0	0	4	4	0	3	0	6	2	9	1	5	2	1	1
Fortalecimiento descentralizado (%)	0	0,0%	21,1%	26,7%	0,0%	13,6%	0,0%	27,3%	10,5%	15,8%	7,1%	31,3%	10,5%	12,5%	10,0%
Reconstrucción centralizada (#)	2	3	6	4	1	5	0	3	4	6	2	2	2	3	2
Reconstrucción centralizada (%)	40,0%	11,5%	31,6%	26,7%	16,7%	22,7%	0,0%	13,6%	21,1%	10,5%	14,3%	12,5%	10,5%	37,5%	20,0%
Reconstrucción descentralizada (#)	1	4	1	0	1	4	1	1	1	5	1	3	7	4	3
Reconstrucción descentralizada (%)	20,0%	15,4%	5,3%	0,0%	16,7%	18,2%	6,7%	4,5%	5,3%	8,8%	7,1%	18,8%	36,8%	50,0%	30,0%
Total	5	26	19	15	6	22	15	22	19	57	14	16	19	8	10

Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 7. Análisis por norma. 4 Escenarios.



Fuente: Elaboración propia.

Bogotá presenta una tendencia dominante de estrategias de Responsabilidad Cerrada, que disminuye en el tiempo pero continúa siendo significativa, sustentado mayoritariamente en la proposición de estrategias de fortalecimiento institucionales, con una tendencia creciente en el tiempo (Ilustración 5).

Cali presenta una tendencia dominante de estrategias de Responsabilidad Cerrada, que permanece constante el tiempo, sustentado en la proposición de estrategias de fortalecimiento institucional, en la cual la tendencia es dominante para todo el período con signos de crecimiento (Ilustración 6).

Medellín presenta la variación de tendencia dominante más significativa, pues expone una transición desde estrategias de Fortalecimiento Institucional con Responsabilidad Cerrada a comienzos del período hacia estrategias de Reconstrucción Institucional con Responsabilidad compartida, hacia el final del período, variando completamente la dominancia.

La categoría Fortalecimiento Institucional es dominante para todos los períodos y para todos los gobiernos indistintamente, con un 58% del total de las estrategias estudiadas. La categoría Responsabilidad Cerrada sigue siendo dominante en promedio con un 68% de las estrategias estudiadas (

Ilustración 7).

Interpretación.

Una norma se establece en este trabajo como realidad deseada. Particularmente, se hace la descripción de quién debe y qué debe hacer, expresado en las categorías de Responsabilidad Cerrada/ Compartida – Fortalecimiento/ Reconstrucción Institucional. Estas categorías operadas hacen referencia al rol de los actores en la política pública, teniendo en cuenta un deber ser ideal al cual se deben acercar.

En este sentido, el análisis demuestra una dinámica de Responsabilidad Cerrada dominante, excepto en Medellín, lo cual es un matiz a la tendencia valorativa dominante autoritaria. El rol de los terceros en política pública es un tema de potencialidad, de apertura, de transparencia pero también de cooperación y efectividad; comprender que el gobierno no es un tema de la administración sino que se extiende a otros actores no es sólo operar un valor, sino la expresión de un Referencial Sectorial particular. El movimiento que se ve en Medellín es la expresión del movimiento y el cambio de un Referencial Sectorial, siendo en este punto en donde se ven las rupturas que dan contenido a una Relación Global Sectorial: el ajuste hacia nuevos modelos.

Con respecto a los escenarios encontrados, luego de operar las dos categorías de análisis para el estudio de la norma, se encuentra una tendencia dominante en el tipo “fortalecimiento centralizado”, con una tendencia a disminuir en Medellín, pero constante en Bogotá y Cali.

Por su parte, los escenarios de la norma “reconstrucción centralizada” y “fortalecimiento descentralizado” son posibilidades menos frecuentes como propuesta, siendo el primero más frecuente en Bogotá y el segundo más frecuente en Cali y Medellín.

Finalmente, el escenario de apertura institucional más claro, “reconstrucción descentralizada”, es el menos frecuente dentro del período estudiado, siendo más probable en Medellín que en las otras ciudades.

### **Análisis por imágenes**



**Tabla 5 Identificación de Imágenes por período y ciudad.**

<b>Gobierno</b>	Antanas Mockus	Enrique Peñalosa	Antanas Mockus	Luis Eduardo Garzón	Samuel Moreno Rojas	Julio César Martínez.	Ricardo Cobo Lloreda.	Jhon Maro Rodríguez	Apolinar Salcedo	Jorge Iván Ospina Gómez	Sergio Naranjo Pérez	Juan Gómez Martínez	Luis Pérez Gutiérrez	Sergio Fajardo	Alonso Salazar
<b>Imágenes en el período (#)</b>	10				17					13					
<b>Imágenes por gobierno (#)</b>	1	2	1	3	3	4	2	3	4	4	2	2	3	3	3
<b>Imágenes por estrategias</b>	Green	Yellow	Green	Yellow	Grey	Yellow	Orange	Blue	Yellow	Green	Yellow	Green	Blue	Green	Grey
Clave de colores:															
Green	Yellow	Blue	Grey	Orange	Ciudadanía fragmentada y apática requiere espacios de reconstrucción del tejido social					Población en situación de vulnerabilidad social requiere atención integral.			Situaciones de violencia generalizada requieren esfuerzos localizados o diferenciados desde el gobierno local		
Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.															

Fuente: Elaboración propia

Se realiza un doble filtro, reagrupando categorías en categorías de mayor generalidad, para disminuir la variabilidad dentro del período.

El ejercicio no resulta en dominancia concluyente. Todas las categorías identificadas se pueden encontrar indistintamente en cada período de gobierno, en cada ciudad.

Interpretación.

La construcción de cada categoría en el análisis por imágenes se hace para que exprese el significado que se da a entender desde cada actor. Son transmisión de idea (norma) y sentimiento (valor), a la vez que son concentraciones de significado como expresión de una demanda. En este sentido la

formulación se maneja como un eslogan: debe transmitir la percepción expuesta implícita o explícitamente por actores de gobierno en sus propuestas.

La tendencia para cada ciudad es la presencia de múltiples imágenes en el período sin que exista una dominante en particular. Esto es un indicador de que, bajo la percepción extraída de las propuestas, la problemática no ha sido resuelta en ninguna medida. Todos los problemas siguen siendo relevantes y actuales, en el sentido de que deben ser atendidos de alguna forma. La situación de inseguridad persiste. Incluso, podría verse que hay nuevos problemas observados (Violencia intrafamiliar, difusa), pero su inclusión no implica el abandono de otros.

Dicho en otros términos, la política pública de seguridad ciudadana no tiene un foco de atención sobre una población particular y por lo menos no se encuentra suficiente evidencia para afirmarlo. Por supuesto que la categoría *Población con algún nivel de vulnerabilidad social* recibe más atención, pero esto no quiere decir que se sustente la política pública de seguridad ciudadana en planteamientos abiertamente discriminatorios.

En alguna medida, la seguridad se trabaja como una demanda pública general, con algún grado de discriminación hacia población vulnerable socioeconómicamente, pero sin niveles de parcialidad, o exclusión abierta en ningún caso. Sin resolución de las problemáticas, no se puede hablar de seguridad. El actor sobre el cual recae con mayor intensidad la responsabilidad de esta situación es la administración municipal, por lo que el esfuerzo más grande se dirige a reformar – mejorar sus mecanismos de intervención sobre la problemática (organización, capacidad técnica).

Es posible identificar por ciudad que ciertas imágenes son más frecuentes que otras. Por ejemplo, en Bogotá las categorías que sitúan la problemática en la ciudadanía son más frecuentes que aquéllas que identifican a la violencia abierta como el problema central, situación que es contrario en Medellín. En Cali, por su parte, la categoría más frecuente es la situación de vulnerabilidad social como problema, lo cual es coherente con el tratamiento de la seguridad como problema de salud pública. Sin embargo, la presencia de múltiples imágenes en el período completo indica que, si bien hay una problemática que se reconoce como más importante, no es la única percepción que sustenta las intervenciones de política.

## Capítulo 5 Conclusiones

### 5.1 Características de la dinámica de la formulación de la política pública de seguridad ciudadana.

La multiplicidad de enfoques que las administraciones han enunciado para sus gobiernos es importante. Prácticamente ninguna alcaldía se ha comprometido abiertamente con una categoría exclusiva, mucho menos si ésta responde a programas de carácter represivo, policivo o militarista. El caso de la segunda administración de Mockus es una excepción a esta tendencia, si bien la categoría que se privilegió, la cultura ciudadana, incluye estrategias cuyo carácter es explícitamente civilista. Esto permite afirmar que no hay maniqueísmos en la formulación de la política, lo que la hace más fácil de aceptar en arenas políticas como los concejos o ante la opinión pública. En efecto, no es legítimo establecer programas cuyo único carácter sea, además, nocivo y negativo para la ciudadanía; incluso, sectores de las autoridades armadas resienten que la administración se apoye en estos cuerpos para sustentar su política y, en cambio, se ven favorecidos programas que expandan la participación y descentralicen la responsabilidad de los problemas del sector.

Las estrategias de tipo policivo, sin embargo, no se enuncian como soluciones de largo plazo a las problemáticas de inseguridad y violencia, y prácticamente ninguna administración plantea militarizar la ciudad ni darle mayores poderes a la policía, permitir acciones militares por parte del Ejército o cederles el liderazgo de la implementación. En cambio, se plantea recurrentemente como la necesidad de *mejorar* y *actualizar* los cuerpos de seguridad, proveyendo con aparatos técnicos de creciente sofisticación, equipos, automotores, capacitaciones en casos cada vez menos frecuentes y, como solución última, aumentar el pie de fuerza (en el entendido de que no se trata de un programa represivo sino como parte de una actualización del tamaño de la institución, en la idea de que el tamaño no es suficiente para responder a la demanda de la ciudadanía), por ejemplo en el caso de la alcaldía de Luís Pérez en Medellín.

Se puede observar que todas las administraciones nutren con recursos a las autoridades armadas en las ciudades, policía, cuerpos técnicos y judiciales, en una tendencia creciente, que responde no sólo a la inflación y devaluación de la moneda, sino a mayores presiones sociales: para que los agentes de policía cuenten cada uno con radio de telecomunicaciones, acceso a automotores, dotación mínima, el municipio debe incrementar el gasto otorgado, mucho más cuando se pide al gobierno nacional que aumente el pie de fuerza de manera constante. Esto implicó en los tres casos la formación, estructuración y fortalecimiento de fondos especiales, con presupuesto autónomo, capaces de realizar contrataciones, comodatos, concesiones, licitaciones, que distribuyeran el presupuesto para seguridad orientado exclusivamente a la actividad mínima o cotidiana de las autoridades. En la medida en que estos programas y recursos son constantes, comunes y de presupuesto creciente, es posible afirmar que las policías metropolitanas tienen escaso incentivo en la confrontación abierta con la administración municipal y se constituyen como un grupo político que en el escenario de las ciudades se muestran inermes: mientras su presupuesto no se vea alterado no interfieren de ninguna

manera con los programas delineados por la administración. A esta situación se le puede denominar *presupuesto amarrado*, en la medida en que no es posible disputar ni poner en duda estos recursos, aprobados por medio de acuerdo municipal, en el escenario del concejo municipal exclusivamente y obligatorios para todo el período de la administración.

Esto puede verse desde otra perspectiva. Los programas que de alguna manera tenían que ver con la Policía Metropolitana, alguno de sus cuerpos técnicos o judiciales, no pretendían modificar su accionar. A pesar de las denuncias sobre corrupción en la década de los noventa, los gobiernos prefirieron contar con una Policía que enfrentarse abiertamente a estos cuerpos, tanto en la necesidad de que cambien su estructura, su forma de operar, la manera en que implementan sus directrices internas, como en los constantes cuestionamientos sobre su legitimidad, eficacia o eficiencia. En cambio, propenden por mejorar el cuerpo de manera indirecta, otorgando más recursos, propiciando encuentros ciudadanos, mejorando la comunicación interinstitucional, entre otras. Pocas veces se promueve la creación de cuerpos nuevos de seguridad, o la necesidad de intervenir directamente en la policía, cambiando mandos o procesos de manera abierta. Por tanto, se puede afirmar que existe una situación de *Programa Amarrado*, es decir, la inevitabilidad de convivir con el cuerpo policial, con la imposibilidad (en términos de factibilidad política) de lograr cambios estructurales en este sentido, y con la necesidad explícita de que sea este conjunto de cuerpos los que lleven a cabo las tareas y funciones reactivas de administración de la seguridad. La reforma interna de la policía se dejará en manos del gobierno nacional, sin que se encuentre disputa sobre esta atribución.

Se denominan Presupuesto y Programa Amarrado debido a que, sin excepción, todas las administraciones contienen programas y lineamientos en este sentido y ninguna, con excepción de Medellín entre 2001 y 2003, plantea nuevas formas de acción policial. La organización, directrices y política es un tema que corresponde así al Gobierno Nacional, responsable directo de la Policía Nacional. Los municipios y Distrito en este caso, están a cargo del funcionamiento de la Policía, pero no se encuentra en ningún caso un intento por incidir en la organización.

Ahora bien, este tipo de reformas a la gestión, aumentar presupuestos, asignar recursos, apoyar y colaborar, responden a una problemática común y es la incapacidad de la administración para intervenir efectivamente el sector. En otras palabras, la capacidad institucional instalada, existente, no genera los resultados esperados por la ciudadanía, en este sentido es ineficaz. Más aún, en determinadas ocasiones, cuando los indicadores de inseguridad y violencia estallan por alguna razón, como en Medellín en 1993 o 2004, o en Bogotá en 2004 o en Cali después de 2005, la administración se aparece como ineficiente: después de todos los recursos comprometidos y asignados, vuelve a resurgir la problemática que se supone debería estar ya controlada. Este ciclo es lo que explica el crecimiento presupuestal, bajo la lógica de que unas autoridades más grandes y más costosas (por el tipo de inversión que se hace) tenderán a ser más efectivas, por lo menos con respecto a los indicadores objetivos de homicidios, lesiones o hurtos. Por lo demás, disminuir el presupuesto parece tener menos lógica.

Así las cosas, los gobiernos municipales pierden el control en buena parte de la seguridad de sus

ciudades y lo ceden a los cuerpos policivos, por lo que la responsabilidad sobre el desempeño de la policía en lo concerniente a algunos aspectos de la seguridad, como la capacidad de judicialización, investigación y represión, no deben verse desde la jurisdicción municipal sino con un enfoque de análisis organizacional interno y en buena parte, exclusivo a la Policía Nacional, lo que no quiere decir que necesariamente la policía metropolitana de estas ciudades realice un mal trabajo, juicio de valor que se sale del alcance de este trabajo.

Se encuentran en algunas ocasiones lineamientos que buscan hacer reformas al sector central de la administración, por ejemplo la creación de una secretaría de seguridad, como descentralización de las funciones desde la Secretaría de Gobierno. Este tipo de programas son, de todas formas, muy poco frecuentes y se ven más como una excepción que como una regla. Sucede con la alcaldía de Luís Garzón en Bogotá entre 2004 y 2007, con una reforma general de la administración, que redistribuye algunas funciones entre las secretarías existentes y crea algunas dependencias adicionales, sin afectar la forma en que se administra el sector de la seguridad; así como el gobierno de Alonzo Salazar en Medellín, entre 2008 y 2011, con la creación de la Secretaría de Seguridad a finales de su gobierno, con la función central de estudiar los fenómenos de delincuencia y violencia en la ciudad y estructurar una política pública integral de seguridad, para lo cual se enfoca en trabajos de coordinación y comunicación interinstitucional. Iniciativas como la reforma legal, tales como al Código de Policía, Código de Infancia y Adolescencia, son completamente ausentes, eventualmente existen como presión por parte del Alcalde sobre el nivel nacional, pero no como un programa, estrategia o siquiera un deseo a largo plazo.

La cuestión de la continuidad es un factor adicional. Si bien todas las alcaldías proponen programas de estos enfoques, no todas han mantenido los programas. Ha habido modificaciones y abandonos completos. En Bogotá se ha dado continuidad a los programas de cultura ciudadana, mientras que han primado las adiciones: Peñalosa añade la intervención socio-espacial, Garzón añade programas con conceptos de integración social, derechos humanos y participación, y Moreno incluye programas de desarrollo socio-económico.

En Cali se encuentra la continuidad del programa “PARCES” de integración social como uno de los que han contado con mayor continuidad en el período, implementado desde el gobierno de Guerrero en 1995 y continúa siendo vigente; sin embargo, es el único caso. Los programas instaurados en 1995 y 2004 fueron detenidos mientras los procesos de destitución en contra de los alcaldes seguían su curso, más aun por cuanto la situación financiera de Cali se hizo extremadamente difícil luego de la captura de los hermanos Orejuela y la desestructuración del Cartel de Cali, lo que obligó a los presidentes Samper (1994-1998), Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010) a gobernar directamente sobre la ciudad en determinados momentos de crisis por conflicto armado; estudiar estos problemas de implementación y los impactos de la destitución de alcaldes sobre los programas que intentan llevar a cabo es un tema interesante para investigaciones adicionales.

En Medellín se comienza con la cultura cívica desde 1995 con el gobierno de Sergio Naranjo, y los alcaldes posteriores lo sostienen con algunas diferencias durante la implementación efectiva; Fajardo

acude también al “Urbanismo Social”, una categoría derivada de la teoría de la ventana rota, también utilizada por Peñalosa, enfocada en realizar intervenciones en zonas determinadas, caracterizadas por la marginalidad, la delincuencia y el abandono estatal; Alonzo Salazar integra programas de Derechos Humanos adicionalmente.

Esta evidencia es importante a la hora de destacar que los programas han tenido continuidad en el sector de la seguridad y que las categorías con las que se describen son comunes entre sí consecuentemente. No se reconocen cambios bruscos en las estrategias de tipo cultural.

Ahora bien, ninguna alcaldía presenta exclusivamente programas de reforma administrativa y mejor gestión, ni se enfoca en programas de tipo militarista, represivo o policivo. Prácticamente todas incluyen en algún grado, programas que acuden a conceptos de cultura, de participación y extensión de la ciudadanía, a integración social, atención y derechos humanos y, finalmente, desarrollo socio – económico. Es importante mencionarlo debido a que se presupone una aproximación monolítica al sector, sin embargo debe tenerse en cuenta que una dinámica interdisciplinaria tiene un crecimiento dentro de los gobiernos locales que implica, entre otras, apostar por estrategias alternativas que, si bien de corto alcance, tienen un significado importante en la forma en que se ha desarrollado de la formulación de la política pública de seguridad ciudadana.

## **5.2 Reinterpretación de la política pública de seguridad ciudadana**

La discusión acerca de la seguridad ciudadana suele partir de la suposición de que menos represión es mejor para la construcción de la democracia. Sin embargo, a pesar de que esa suposición es deseable, no se detiene a pensar acerca de las formas que se enuncian para convertir lo dicho en realidad. Más aún, no se detiene a pensar en lo mínimo que se está proponiendo de hecho para hacer frente a las situaciones de inseguridad concretas.

Sin ser conscientes de esa perspectiva, el análisis sobre la política pública de seguridad ciudadana queda corto. No es suficiente con plantear grandes modelos de seguridad (nacional, del Estado, humana) si no se entra a establecer con detalle las perspectivas concretas, los lineamientos, la producción central de los gobiernos locales que desarrollan la tarea directamente. Precisamente, esto se refiere a la construcción de los referenciales sectoriales de la política pública de seguridad ciudadana local.

Este trabajo se ha enfocado precisamente en establecer los modelos bajo los cuales se ha interpretado la seguridad ciudadana desde los gobiernos locales, responsables directos de la ejecución de los planes nacionales, regionales y municipales.

En general, a partir de la observación detallada de cada gobierno, se puede establecer que no hay una retroalimentación definitiva entre los grandes debates de la política pública como se mencionan en el Marco Teórico; en cambio, los gobiernos locales son bastante autónomos en la definición del alcance de sus estrategias. Es claro que la coherencia entre los planes municipales, regionales y

nacionales de desarrollo es una de las restricciones más importantes a la hora de formular la política, pero ello no implica necesariamente la imposición de un referencial sectorial, lo cual es claro al observar la variedad de estrategias presentadas. La capacidad, posibilidad y habilidad de los gobiernos locales de formular sus políticas públicas de seguridad ciudadana es importante por lo menos en un sentido: la capacidad de aplicar estrategias alternativas que giren en torno al aprendizaje y a la experimentación. En este sentido, los centros de estudio e investigación sobre el fenómeno de la inseguridad ciudadana, las propuestas de convivencia, cultura ciudadana, cultura cívica y salud pública, son propuestas que surgen desde los gobiernos locales y que, gracias a sus buenos resultados, han podido ser aplicados en otros contextos e, incluso, han servido para que el Gobierno Nacional los incluya como base para la formulación de los planes que le competen.

En este sentido, no se puede afirmar que el gobierno local no sea un espacio de decisión pertinente. Por el contrario, tiene potencialidades importantes que pueden ser aprovechadas. Sin embargo, de acuerdo a la orientación política del gobierno, las estrategias han girado tendencialmente en su mayoría hacia los enfoques tradicionales, autoritarios y administrativos, de fortalecer el aparato represivo estatal para disminuir el incentivo a la delincuencia por medio del aumento del costo de sus actividades.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana del período estudiado no responden en su totalidad a los elementos de la Seguridad Humana que atienden al desarrollo humano integral, entendido desde las dimensiones económica, social y política, para centrarse en la conservación de la vida de las personas desde una perspectiva de convivencia. No obstante, tampoco se encuentra un enfoque de Seguridad Nacional, que privilegie la intervención militar directa, o que tenga como objetivo principal fortalecer la dimensión represiva de la policía. Así, no se encuentra ni un enfoque multidimensional de la seguridad ciudadana, pero tampoco unidimensional represivo. Por lo tanto, es posible concluir que la Formulación de la política pública de seguridad ciudadana se ha sustentado en la aplicación de estrategias tradicionales, centradas en la administración, con el objetivo de mejorar la efectividad del gobierno, como forma principal de disuadir las actividades delincuenciales, en un esquema de interpretación sustentado en el valor Autoritarismo.

La norma, el conjunto de ideas que delinean qué debe ser y hacer el gobierno, se fundamenta fuertemente en la necesidad de mejorar a la administración como mecanismo para hacer más eficiente el control de las problemáticas de seguridad ciudadana. No se trata de reestructuraciones significativas sino aprendizajes marginales, que tienden a garantizar los mecanismos que funcionan (policía) pero que intentan integrar elementos alternativos paulatinamente. Esto realizado desde la misma institucionalidad (centralismo), no propendiendo por una reconstrucción participativa con múltiples actores.

La imagen que persiste durante el período tiene que ver con la forma en que el gobierno percibe a la ciudadanía: a veces frágil, con vínculos sociales débiles, en un escenario que propicia múltiples formas de inseguridad, podría decirse que en una interpretación de la ciudadanía como víctima de las

circunstancias; por otro lado, a veces la percibe como victimaria, como un sujeto que requiere control, requiere educación, requiere de un actor que la organice (por medio del ejemplo, en la versión de Mockus o Fajardo, o por medio de la coerción, en la versión de Naranjo, Gutiérrez o Salcedo). La ciudadanía puede que no sea un actor para la reestructuración de la administración, pero sí es el sujeto de la intervención del gobierno, y está en el centro de su preocupación, para todos los gobiernos, en todos los períodos.

Por último, el algoritmo, el mecanismo de mediación entre el referencial sectorial y el referencial global, que ha primado durante el período estudiado es la reforma administrativa. Es coherente con el resultado obtenido en las otras 3 categorías: dado que el centro de la acción es el gobierno, la reforma administrativa es la manera más efectiva de hacer que los programas y presupuestos amarrados se mantengan mientras se intentan enfoques alternativos. No se trata de hacer grandes cambios, ni siquiera de permitir la participación de otros actores, sino de poder tener un margen de maniobrabilidad, manteniendo a los actores tradicionales.

La hipótesis que se presenta inicialmente plantea un escenario en donde el autoritarismo es central, y por ende, el marco de interpretación de los gobiernos estudiados debía responder a ese referencial global. Y si bien se encuentra que hay una gran porción de los programas que se encuentran explicados por el autoritarismo, éste no es absoluto: se pueden encontrar espacios para que ideas, acciones e instituciones diferentes puedan participar, y en este sentido se puede decir que pueden hacer de la política pública de seguridad ciudadana un espacio caracterizado por la multiplicidad y la variedad de aproximaciones, más que como un sector monolítico, amarrado a intereses particulares, únicos, simples y lineales. Entender que la dinámica de una política pública es múltiple, atravesada por múltiples ideas, y restringida no sólo a lo financiero, lo político, sino también al aprendizaje, al cambio en el tiempo y en el espacio, a las formas en que se interpretan las situaciones, los problemas y las soluciones, es uno de los grandes beneficios del estudio de la política pública a partir del enfoque cognitivo.

### **5.3 Enfoque cognitivo. Potencialidades y Debilidades.**

El enfoque cognitivo de Pierre Müller tiene como propósito hacer un análisis de política pública que no dependa del ciclo de la política, sino que se sustente en la identificación de las formas en que las personas comprenden su realidad. En este sentido, se apoya en el concepto de División Social del Trabajo para justificar la necesidad de crear referentes de acción relativos a sectores, y no única y exclusivamente al Estado como un todo.

En este sentido, es posible diferenciar y clasificar las diversas formas de leer la realidad de acuerdo al tipo de trabajo, situación problemática y demandas que se susciten particularmente. Por ejemplo, las demandas de seguridad responden a una serie de fenómenos diferenciables que requieren actividades y un trabajo diferenciado. Esto constituye precisamente un Sector.



La potencialidad de comprender a la seguridad ciudadana como un sector viene dado por la especialización de los actos administrativos del gobierno, en su aproximación para intervenir la situación de inseguridad de manera concentrada. Ante lo cual, si se parte de la premisa de que un actor actúa con base en referentes, lineamientos construidos a priori que le dan un marco de interpretación que le da sentido y justifica su acción, se puede afirmar que las autoridades que realizan las estrategias cuyo fin es intervenir el sector específico de la seguridad están, por su parte, sustentadas en una serie de referenciales que les son particulares y que explican la acción administrativa, por lo menos en lo que se refiere al sentido que las autoridades le refieren.

Así las cosas, el enfoque cognitivo atiende a la explicación de una política pública en términos de su coherencia con el contexto que le caracteriza en un momento histórico determinado: intenta establecer cuál es la lógica detrás de la formulación de una política pública particular entre un conjunto de alternativas igualmente posibles.

La política pública de seguridad ciudadana no es excepción a esta dinámica. Los referenciales que nutren su formulación responden a formas de entender la realidad desde el autoritarismo, entendido como posición exclusiva de decisión, apalancado desde los instrumentos tradicionales de intervención de la inseguridad ciudadana: más y mejor policía. Es importante decir más significativo que elaborar “por qué más policía” (lo cual cae dentro de la perspectiva subjetiva de los referenciales autoritarios que se sustentan en el uso discriminado de la coerción para resolver temporalmente la situación de inseguridad a un costo social muy alto evidenciado en mayor infraestructura carcelaria, mayor pie de fuerza, mayor tecnología, mayor represión, etc.) se ha podido establecer una tendencia visible que no ha variado significativamente, indistintamente del color político del partido en el gobierno, indistintamente del contexto socioeconómico general.

A su vez, podría pensarse que los gobiernos municipales habrían formulado estrategias diferentes por obedecer a contextos de inseguridad diferentes. Sin embargo, la tendencia se mantiene espacialmente también: sin importar que en Cali la situación es derivada principalmente del narcotráfico, en Medellín de los enfrentamientos entre guerrilla, paramilitares y bandas delincuenciales, o que en Bogotá se afirme que es resultado de la convivencia negativa, de la intolerancia y demás fricciones interpersonales, la política pública formulada, y respaldada por los cuerpos colegiados municipales, ha tendido hacia la implementación de programas autoritarios de la misma forma: parte muy significativa de la atención está concentrada en estos programas, de la misma forma que cuentan con la legitimidad suficiente para persistir en el tiempo sin cambio importante.

Esta tendencia, sin embargo, está matizada con una ruptura común a las tres ciudades, pero ocurrida en momentos diferentes:

- Mientras que en Medellín las estrategias pluralistas se empiezan a consolidar luego de 2001, incluso después de la militarización de las comunas, lo que indicaría que luego de este proceso de intervención directa con objetivo de pacificar la región es más fácil institucionalizar

programas del orden civil.

- Para el caso de Cali la transición es menos visible puesto que en todas las administraciones se encuentran programas de corte civilista de manera prioritaria; a pesar de que el gobierno nacional realizó intervenciones militares directas con objeto de pacificar la región, esto no parece haber tenido ningún impacto en el tipo de estrategias formuladas. En cambio, la situación financiera del municipio parece haber incidido en alguna medida en el tipo de programas que se establecieron: sin abandonar los compromisos con las autoridades policiales y judiciales, cuando el municipio enfrentaba crisis financiera se planteaban menos estrategias de tipo civilista que en momentos de holgura, a comienzos de la década de 1990 y a finales de la década de 2000.
- En Bogotá, la ruptura es menos clara y es posible que deba buscarse en la transición de la constitución de 1991, entre los gobiernos de Castro a Mockus en la medida en que los gobiernos dentro del período tienen un comportamiento similar que no marca rupturas internas evidentes.

Tendencia que, de todas formas, se plantea como una parte minoritaria del análisis de la política pública en cuanto el elemento común más importante ha sido la propuesta opuesta sustentada en un el valor caracterizado como Autoritarismo.

Sin embargo, la debilidad más fuerte del enfoque cognitivo es el escaso desarrollo metodológico. Sin un planteamiento por medio del cual se establezcan los parámetros para evaluar si una categoría responde a un valor o a una norma, no se puede hacer una reflexión ajustada a la realidad. En aras de esta debilidad, este trabajo se plantea como una forma de contribuir al desarrollo metodológico del enfoque cognitivo.

#### **5.4 Autoritarismo y pluralismo, la necesidad de plantear un esquema político en el análisis de política pública.**

Uno de los elementos que más llama la atención dentro de lo metodológico es la fuerza que el gobierno municipal central tiene sobre el tema de la seguridad ciudadana, posición que no es disputada por ningún estamento de manera clara, institucional o civil. Este punto implica que la política de seguridad está determinada fundamentalmente por las decisiones que se toman en el nivel central de la administración local, sea por la Alcaldía o la Secretaría que tenga en su poder un programa. Esta situación puede ser denominada *centralismo* en la medida en que está relativamente cerrada ante presiones de grupos externos que puedan tener interés en influenciar la política. Centralismo que es parte de las características del autoritarismo en la medida en que son excluidos otros actores de la decisión, formulación e implementación de la política pública.

No se afirmará que es exclusión sistemática, en la medida en que no es posible asegurar con certeza a partir de la información con la que se cuenta. Sin embargo, sí es un producto o resultado del análisis.

Tal vez la única excepción que se presenta de manera sistemática es la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), la cual ha tenido una influencia crecientemente mayor a través del programa “Bogotá Cómo Vamos” y la encuesta de seguridad ciudadana, pionera en el país en esta metodología. Esta labor está en marcha desde 1998, momento en el que sólo se presentaban unos resultados acerca de la legitimidad de los entes públicos encargados de la seguridad y el control político y percepciones (valoraciones subjetivas) desde la ciudadanía. La encuesta de 2012 ya incluía lineamientos, propuestas y directrices de política utilizando una matriz muy interesante en la que se contrastan las zonas con mayor nivel de percepción de inseguridad contra las zonas que presentan los peores indicadores objetivos de seguridad, haciendo un ejercicio de georreferenciación al tiempo que hacen propuestas de intervención por zona en una iniciativa que es útil al combinar muestreo estadístico con software de cartografía. El caso de la Cámara de Comercio de Medellín y de Cali es extremadamente diferente, por cuanto no existe el nivel de involucramiento que aparece en Bogotá. Incluso, la encuesta se expandió a otras ciudades, con proyección de aplicarla en las 13 ciudades principales como lo hace el DANE, por interés y voluntad de la Cámara de Comercio de Bogotá como está explícitamente manifiesto en los documentos técnicos de las encuestas en Medellín y Cali. El interés en este programa es mejorar el conocimiento e información de la situación de seguridad en las ciudades pero el enfoque todavía no es comparado.

De manera no sistemática las ONG en las ciudades no tienen mucha presencia durante la formulación de la política sino durante su implementación si por algún mecanismo les corresponde jugar un papel en un programa. De las ONG, por lo demás, suelen salir candidatos para puestos políticos, entre ellos la Alcaldía (Mockus de la Corporación Visionarios por Bogotá, por ejemplo, o Salazar en Medellín de Corporación Región), el concejo o las entidades públicas en una comunicación constante entre el sector privado y el público, lo cual no es sorprendente. Los movimientos sociales, por último, no tienen presencia vinculante en este proceso.

Se puede establecer en este sentido, que la administración se convierte en una coalición dominante y hegemónica, cuyo liderazgo es indisputado a nivel local. Esta situación presenta las siguientes características:

- Existen temas que se encuentran por fuera de discusión o debate sin importar la tendencia ideológica del grupo político en el poder, el más claro de éstos son los denominados presupuesto y programa amarrado, los cuales no son más que la cesión de las funciones policivas y represivas a la Policía Metropolitana. No se admite debate en este sentido ni se permiten reducciones presupuestales. En temas controversiales, como la categoría de Cultura Ciudadana, los grupos políticos más conservadores han optado por aceptar un grado de estabilidad y continuidad de estos programas dado que son aceptados por la ciudadanía y son, aparentemente, exitosos; esto demuestra que los programas de la categoría Cultura

Ciudadana no hacen parte de las creencias centrales de estos grupos políticos: se acepta sin inconvenientes y se formulan programas en este sentido con escasa negociación en escenarios como el concejo municipal o la opinión pública. La reforma administrativa es, por lo demás, un tema de *deep core*, en donde escasamente se pondrá en duda su necesidad o las debilidades que entrañe un enfoque puramente administrativo. La tensión más alta la presentó el gobierno de Mockus, en 1994 (Calderón Peña, 2011).

- El centralismo ha sido un obstáculo para el aprendizaje a partir de negociación, debate y conflicto con coaliciones externas a la administración. Por su parte, la administración aparece sólida en el tiempo. El cambio en la política pública, en forma de inclusión o supresión de conjuntos de programas, es más probable cuando un grupo político, sea partido o movimiento, entra en la institucionalidad y puede voluntariamente hacer los cambios necesarios, con escasa socialización y participación de otros actores. Esto también implica que habrá poca resistencia a la implementación de programas, si bien no hay casos de cambios bruscos o extremos que den pie a controversias importantes. En el caso de Mockus con el concejo de Bogotá, se expidieron por Decreto los lineamientos, coloquialmente, se pasó por encima de este cuerpo colegiado. Así mismo, es más probable el cambio en la política pública, entendido como el abandono de la primacía de los programas de reforma administrativa, cuando la situación de seguridad se percibe como menos crítica y la situación financiera permite implementar nuevas estrategias sin descuido de las *amarradas*.
- Como demostraron las implementación de observatorios del delito en la policía y en la administración, con enfoque epidemiológico y fundamentalmente estadísticos en las tres ciudades, la mejor información de lo que sucede en la ciudad permite tomar decisiones más rápidamente y enfocarlas en los sitios donde se necesita más, por ejemplo la construcción de CAI o Estaciones de policía en sitios que más lo necesitan de acuerdo a estudios georreferenciados. El peso de estas unidades administrativas es creciente en la implementación de políticas, por lo menos desde lo que puede observarse en la formulación de sus directrices. Estos centros de investigación están **centralizados**, aunque en este punto se cuenta con mayor disputa frente a ONG, fundaciones e incluso, inteligencia de la policía como los Observatorios del Delito, de la SIJIN. Aunque el gobierno local se sustenta en sus propios centros de investigación para hacer la implementación de sus programas.
- Finalmente, es claro que la administración, en todas las ciudades, tiene poco que hacer dentro de la gestión que hace la policía como cuerpo autónomo. Por supuesto, la negociación y la cooperación siempre son clave, pero no hay administración que haya confrontado al cuerpo de oficiales en su accionar o que haya planteado la creación de un cuerpo de policía dependiente del gobierno municipal; en esta relación de convivencia fría el aprendizaje es escaso, pues aunado a la falta de información cuantitativa y cualitativa clara y contundente,

los miembros de los cuerpos de oficiales tienden a ser poco tolerantes a la crítica por parte de cuerpos civiles y renuentes a aceptar cambios en su gestión. Las capacitaciones no hacen parte de este segmento por cuanto no es un programa producto de controversia y negociación entre coaliciones sino educación de un funcionario como cualquier otro, como parte de la actualización y mejoramiento de su gestión *normal*.

Esto sugiere que existe equilibrio puntual en la formulación de la política pública de seguridad ciudadana (True, Jones, & Baumgartner, 2007), y podría pensarse que las instituciones políticas bajo las cuales se sustenta la gestión administrativa en las ciudades analizadas incentiva el carácter conservador en la política pública, en vez de fomentar la capacidad de aprendizaje, la cual, por el contrario, se ve fuertemente obstaculizada en los temas referentes a lo policivo y desestimada en las estrategias de corte civil.

### **5.5 Enfoque comparativo en análisis de política pública.**

La mayor debilidad del modelo reside en el tipo de supuestos que se deben hacer. Existe la posibilidad de hacer análisis comparativos en dos sentidos. Bien sea escogiendo casos que son muy similares entre sí; o que son muy diferentes entre sí. En este trabajo se ha escogido por la primera opción, lo que ha llevado a suponer que los casos escogidos se pueden comparar en lo absoluto debido a que son procesos socioeconómicos similares. Sin embargo, son agregados sociales, con arreglos institucionales independientes, relativamente autónomos, acumulativos y por ende complicados en sí mismos. Así las cosas, asumir que estas realidades sociales diversas pueden ser comparadas en alguna medida es un supuesto importante.

Por otro lado, las dinámicas de la seguridad en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali son diferentes entre sí, por lo que sus formulaciones de política pública no parten del supuesto de que deberían ser similares. En consecuencia, a diferentes realidades corresponden diferentes respuestas que no necesariamente son comparables.

Finalmente, la dinámica de la seguridad ciudadana cambia en el tiempo, lo que implica un par adicional de supuestos. Primero, parte de asumir que la política pública de seguridad ciudadana del año  $X$  se puede comparar con la del año  $X + 1$ , sólo por el hecho de corresponder a un mismo territorio. Segundo, que la política pública puede tener un efecto sobre la dinámica de la seguridad ciudadana o que ésta le corresponde en alguna medida a las respuestas administrativas que se enuncian desde el gobierno local, de tal forma que  $X + 1$  será diferente a  $X$  precisamente por la intervención de política.

Sin embargo, el análisis comparativo tiene la potencialidad de permitir realizar afirmaciones sobre política pública con mayor certidumbre, en la medida en que no es propio de un caso especial sino característica de un proceso o fenómeno ulterior. La descripción realizada es susceptible de ponderar con otras situaciones, durante el mismo período o en períodos distintos, disminuyendo el centralismo

que hay sobre una ciudad.

En este sentido, se ha podido ver que diferentes situaciones de seguridad ciudadana no necesariamente conllevan a diferentes políticas públicas de seguridad ciudadana, y que los casos no varían significativamente. Si bien las estrategias son presentadas como originales, o particulares por lo menos, se encuentra que hay muchas semejanzas que se deben tener en cuenta, que existe la posibilidad de aprender, de que una política en una ciudad pueda ser replicada en otra, o que se puedan realizar cambios significativos a pesar de existir una dinámica socioeconómica común a las 3 ciudades, por ejemplo la respuesta que se da al narcotráfico.

Responder a 3 niveles de supuestos es una tarea difícil que se ha optado por enfrentar por medio de las categorías planteadas desde el enfoque cognitivo de Müller, esperando que la identificación, clasificación, construcción de tendencias y construcción de referenciales pueda sustentar un ejercicio de comparación riguroso y de utilidad para estudios al respecto de la seguridad ciudadana posteriores.

## Bibliografía

- ABCOLOMBIA. (Abril de 2014). Recuperado el 28 de Abril de 2014, de ABColombia:  
[http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Sexual\\_violence\\_report\\_Spanish.pdf](http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Sexual_violence_report_Spanish.pdf)
- Acero Velázquez, H. (2005). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. En P. Casas Dupuy, Á. Gamboa Rivas, P. González Cepero, & H. Acero Velázquez, *Seguridad urbana y policía en Colombia* (págs. 167-234). Bogotá: Fundación seguridad y defensa.
- Acero, H. (2002). Seguridad y convivencia en Bogotá. En F. C. (editor), *Seguridad Ciudadana. ¿Espejismo o Realidad?* (págs. 451-474). Quito: FLACSO.
- Agudelo Bedoya, M. E., & Estrada Arango, P. (2012). Constructivismo y construccionismo social: Algunos puntos comunes y algunas divergencias de estas corrientes teóricas. *Perspectiva*, 353-378.
- Alcaldía de Cali. (1995). *Plan de Desarrollo 1995 - 1997*. Cali.
- Alcaldía de Cali. (2008). *Plan de Desarrollo 2008 - 2011. Para vivir dignamente*. Bogotá.
- Alcaldía de Medellín. (2001). *Plan de Desarrollo 2001 - 2003. Hacia una revolución de la cultura ciudadana*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2004). *Plan de Desarrollo 2004 -2007. Medellín la más educada*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2007). *Informe de Gestión 2004 - 2007*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2008). *Plan de Desarrollo 2008 - 2012. Medellín es solidaria y competitiva*. Medellín.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Memorias de la administración*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Plan de Desarrollo 2004-2008 Bogotá Positiva*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. (1998). *Informe de Avance del Plan de acción 1998*. Bogotá.
- Angarita Cañas, P. E. (2011). *Seguridad democrática: lo invisible de un régimen económico y político*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Anzola, J. E. (2011). *Seguridad ciudadana en Bogotá: Siete años en el limbo? Análisis comparado de las Políticas de seguridad en Bogotá D.C. (1995 - 2010)*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Arriagada, I., & Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Bello Montes, C. (2013). Aproximación conceptual a la seguridad: análisis de la seguridad ciudadana en Bogotá. *Magazín ESPOL*, 8-11.
- Beltrame, F. (2011). Seguridad ciudadana y nuevas estrategias de control del delito en Argentina. *Univio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 102-112.
- Buitrago, F. L. (2003). La doctrina de la seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 74-87.
- Calderón Peña, A. (2011). *Aproximación a las políticas de gobernanza de la seguridad: Estudio retrospectivo de la formulación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá durante las administraciones 1995 - 2007*. Bogotá: Universidad de los Andes. Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo.
- Camacho Guizado, Á., Wills Otero, L., & Acevedo Trujillo, C. (2002). *La seguridad ciudadana en el municipio colombiano: un diagnóstico sobre el diseño institucional y un análisis del comportamiento del delito; los casos de Soacha y Bucaramanga*. Bogotá: CESO. Universidad de los Andes.
- Casas Dupuy, P. (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía Nacional colombiana. En P. Casas Dupuy, Á. Rivas Gamboa, P. González Cepero, & H. Acero Velázquez, *Seguridad urbana y policía en Colombia* (págs. 2-81). Bogotá: Fundación seguridad y democracia.
- Centro de Estudios y Análisis sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana. (2005). Percepción de seguridad y gobernabilidad local en grandes ciudades. En A. M. Bogotá, *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana* (págs. 141-145). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Ciafardini, M. (2005). Inseguridad y sensación de inseguridad. En C. d. Bogotá, *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana. Artículos especializados* (págs. 61-65). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Corrales, D., & Martin, G. (2011). *Medellín, transformación de una ciudad*. Medellín: Taller de Edición. Banco Interamericano de Desarrollo. Alcaldía de Medellín.
- Dammert, L. (2005). *Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DANE. (2013). *Metodología general Encuesta de seguridad ciudadana y convivencia (ECSC)*. Bogotá.
- deLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las Políticas: de Muller a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, 5-17.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (1997). *Seguimiento de ejecución a la inversión a 31 de diciembre de 1997*. Bogotá.



- Duce, M., & Pérez Perdomo, R. (2005). La seguridad ciudadana y la reforma del sistema de justicia penal en América Latina. En H. Frühling, J. Tulchin, H. Golding, & (editores), *Crimen y violencia en América Latina* (págs. 92-116). Bogotá: Fondo de cultura económica.
- El Tiempo. (1 de Septiembre de 2011). *Propuesta de seguridad de Jaime Castro*. Recuperado el 20 de Octubre de 2013, de Eltiempo.com: [http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/alcaldias-2011/ejestematicos/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10270704.html](http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/alcaldias-2011/ejestematicos/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10270704.html)
- Ferreira, M. (1 de 11 de 2005). La reflexividad social transductiva. *Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*. Madrid, España: Universidad complutense de Madrid. Recuperado el 18 de Abril de 2015, de <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/11/mferreira.htm#IV>
- Frühling, H. (2005). La reforma de la policía y el proceso de democratización. En H. Frühling, J. Tulchin, H. Golding, & (editores), *Crimen y violencia en América Latina* (págs. 29-63). Bogotá: Fondo de cultura económica.
- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Quito: CLACSO.
- García Gallegos, B. (2010). Doctrinas, actores e instituciones. Perspectivas jurídicas en el tema de seguridad en América Latina. En A. Vargas, *Seguridad en Democracia: Un reto a la violencia en América Latina* (págs. 25-43). Buenos Aires: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional. CLACSO.
- Giraldo Ramírez, J. (Sin fecha). *Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Heidenmeier, A. J., Hecló, H., & Teich Adams, C. (1983). *Comparative public policy*. New York: St. Martin's Press.
- IIDH. (2012). *Guía metodológica para la aplicación del enfoque de Seguridad Humana*. San José: PNUD - IIDH.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Jubert, R. B. (10 de Abril de 2016). *DIP ALICANTE*. Obtenido de DIP ALICANTE: [http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT\\_seguridad\\_ciudadana.PDF](http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF)
- León, J. (16 de Septiembre de 2011). *La Silla Vacía*. Recuperado el 16 de Octubre de 2013, de <http://lasillavacia.com/historia/jaime-castro-soy-el-unico-candidato-que-es-un-verdadero-estadista-27750>
- Lindblom, C. (2007). La ciencia de Salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas* (págs. 201-225). México D.F.: Porrúa.

- Llorente, M. V., & Guarín León, S. (2013). Exitos y leyendas de los "modelos" de seguridad ciudadana en Colombia: los casos de Bogotá y Medellín. En C. Basombrío, *¿A dónde Vamos? Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina*. Washington D.C.: Latin American Program Woodrow Wilson Center.
- López Noguero, F. (1 de Abril de 2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de educación*, 4. Huelva, España. Recuperado el 18 de Abril de 2015, de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf?seq>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: 1997.
- Martínez, J. G. (1998). *Plan de desarrollo de Medellín. Por una ciudad más humana*. Medellín.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mockus, A. (Sin fecha). *Armonizar ley, moral y cultura*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moya Sandoval, J. (2010). Construccinismo, conocimiento y realidad: una lectura crítica desde la psicología social. *Revista Mad*, 31-37.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ossas, S. (2010). *Bogotá sin violencia hacia las mujeres: un reto posible*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Pérez, S. G. (1995). *Plan de Desarrollo de la alcaldía de Medellín. En equipo con Usted*. Medellín: Concejo Municipal.
- Policía Nacional de Colombia. (2010). *Estrategia Institucional para la seguridad ciudadana: Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Seguridad Ciudadana 1998 - 2010 Nicaragua: Riesgos, retos y oportunidades*. Managua.
- Rico, J. M., & Chinchilla, L. (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI.
- Rivas Gamboa, Á. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. En P. Casas Dupuy, Á. Rivas Gamboa, P. González Cepero, & H. Acero Velázquez, *Seguridad urbana y policía en Colombia* (págs. 81-160). Bogotá: Fundación seguridad y democracia.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

- Rubio, M. P. (2000). Los costos de la violencia en América Latina. En *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad* (págs. 55-79). Madrid: Universidad de Alcalá; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. (2007). The advocacy coalitions framework: innovations and clarifications. En P. Sabatier, *Theories of the policy process* (págs. 189-220). Boulder: Westview press.
- Secretaría de Gobierno Distrital. (2007). *Informe de Gestión*. Bogotá.
- Smulovitz, C. (2005). La inseguridad y el miedo. En H. Frühling, J. Tulchin, & H. G. (Editores), *Crimen y violencia en América Latina* (págs. 156-186). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Suárez Rodríguez, C., Giraldo Giraldo, C., García García, H., López López, M., Cardona Acevedo, M., Corcho Mejía, C., & Posada Rendón, C. (2005). Medellín entre la muerte y la vida. Escenarios de homicidios, 1990 - 2002. *Estudios Políticos*, 185-205.
- Subirats, J., Gomà, R., & Brugué, Q. (2002). Gobierno y territorio: del Estado a las redes. En J. S. (Coordinador), *Redes, territorios y gobierno* (págs. 299-310). Barcelona: UIMP.
- Subirats, J., Gomà, R., & Brugué, Q. (2002). La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes. En J. S. (coordinador), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (págs. 405-415). Barcelona: UIMP.
- Torres Angarita, A. (2011). La política pública de seguridad en Quito: un esfuerzo municipal. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 70-88.
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated-equilibrium theory. En P. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (págs. 155-187). Cambridge: Westview Press.
- UN-HABITAT. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá. Primeros resultados*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Urbano Castro, C. A. (2006). *La política de seguridad ciudadana en Bogotá, 1993 - 2003*. Bogotá: Universidad de los Andes. Documentos CESO No. 116.
- Vargas Velázquez, A. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.
- Veeduría Ciudadana. (1997). *Balance plan de desarrollo Medellín 1995-1997*. Medellín.
- Veeduría ciudadana. (2000). *Balance general al plan de desarrollo de Medellín 1998 - 2000*. Medellín.

## **ANEXO 1**

Tablas de Identificación de Variables

**Tabla 6 Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Antanas Mockus – Formar Ciudad**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Fortalecer las barreras sociales y culturales frente a la transgresión y a la agresión;	Se propiciará la revisión del sistema de Comandos de Atención Inmediata (CAI).	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y leyes.	Reforma administrativa y mejor gestión.
	Art. 38. Megaproyecto de seguridad ciudadana. Para lograr un entorno urbano seguro, el Distrito coordinará sus esfuerzos en autorregulación ciudadana, usos adecuado del espacio público y protección y adecuada atención de amenazas naturales o antrópicas, con las labores de vigilancia y justicia que aporta la Nación.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Aumento autorregulación ciudadana	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
Art. 24. Promover la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos.	Aumento cumplimiento normas convivencia	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		Cultura ciudadana.
	Aumento capacidad concertación fines y solución conflictos	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá: 1995-1997</b>						

**Tabla 7 Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Enrique Peñalosa – Por la Bogotá que Queremos**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promueven la paz, solidaridad, el respeto y la vida en comunidad	Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana: - Reducir los niveles de maltrato y violencia intrafamiliar por medio de una adecuada atención a las denuncias de los ciudadanos afectados y se promoverá la conciliación de conflictos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Cultura Ciudadana
	- Fortalecer las alcaldías locales, las comisarías de familia, las inspecciones de policía y los centros de conciliación.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Se impulsará el cumplimiento de las distintas normas en materia de tránsito, espacio público y aseo, que son vitales para la armonía ciudadana.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Se adelantarán procesos pedagógicos que prevengan actitudes violentas derivadas, en particular, del consumo de drogas y alcohol;	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Se realizarán actividades integradas de información, asesoría, educación y generación de alternativas de participación comunitaria y de gestión local con el propósito de reducir la violencia juvenil y el deterioro individual, familiar y social conexos.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Generar espacios para la convivencia ciudadana y el fomento de la ciudad.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Apoyar actividades artísticas, culturales y de comunicación para crear solidaridad y conciencia ciudadana y reabrir los vasos comunicantes para la convivencia en Bogotá.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio Público: - Promover la apropiación del entorno, la adecuada utilización y el mantenimiento de los elementos urbanísticos	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	- Mantener ambientes armónicos que impacten positivamente a los ciudadanos y se conviertan en elementos multiplicadores para la convivencia y la seguridad. - Promover la realización de actividades culturales, recreativas y deportivas, que integren varias disciplinas y brinden múltiples oportunidades a públicos tan variados como aquellos que habitan la ciudad y la enriquecen.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Enfrentar la inseguridad y la	Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía: -Actualización de	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Administración debe	Reforma administrativa

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
violencia que se presentan en Bogotá y garantizar la paz, protección y bienestar de los ciudadanos	los Códigos Nacional y Distrital de Policía, Penal, Penitenciario y de Tránsito, así como la Ley de Estupefacientes.				fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía	y mejor gestión.
	- Consolidar una relación estrecha y solidaria entre las autoridades y la ciudadanía, con miras garantizar la seguridad y convivencia en la ciudad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Fortalecer los frentes locales de seguridad y las escuelas de seguridad, con el fin de que cumplan labores preventivas y de desarrollo comunitario.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Realizar campañas masivas de control y desestimulo al porte de armas; la promoción de la solidaridad ciudadana y la autorregulación.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Fortalecer el sistema de información de violencia y delincuencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana: - Mejorar la gestión distrital del manejo de la seguridad mediante el fortalecimiento del Consejo Distrital de Seguridad como una instancia analítica, de coordinación y de decisión que permita hacer seguimiento al Plan de Seguridad y Convivencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Mejorar la calidad del servicio que presta la Policía en la ciudad y elevar el impacto de sus acciones en torno a la seguridad y la convivencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Capacitación del personal en áreas propias de la labor policial y en aspectos complementarios de formación integral como medio ambiente, espacio público, derechos humanos, participación comunitaria, conciliación, maltrato y violencia intrafamiliar.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Se modernizarán los esquemas de seguridad y se asignarán recursos a la Policía en las áreas de comunicaciones, transporte, inteligencia y desarrollo de infraestructura locativa.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Se revisará el sistema de escoltas, la vigilancia en puntos fijos, el personal dedicado a labores administrativas, la asignación de policías a espectáculos públicos y la participación del sector privado.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
- Adicional a estas acciones se buscará realizar un convenio	Autoritarismo	Responsabilidad	Fortalecimiento			

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
	con la Nación que garantice un aumento real y significativo del pie de fuerza en la ciudad en los próximos tres años.		Cerrada	institucional		
	- Fortalecer la infraestructura carcelaria mediante la construcción de un centro de recepción de menores infractores y el fortalecimiento de la Cárcel Distrital con la adecuación locativa que permita aumentar el número de cupos disponibles para internos, el rediseño de programas de resocialización y el mejoramiento administrativo. Además, se pondrán en funcionamiento cuatro centros de retención transitoria para contraventores de las normas de policía	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Evitar la pérdida de vidas humanas, los daños materiales, trastornos sociales, económicos y ambientales originados por causa de los desastres no voluntarios	Prevención de riesgos y atención de emergencias (ver Decreto 723 de 1999): - Asistir efectiva y oportunamente a individuos y grupos de personas que atraviesan situaciones sociales críticas, para superar dichas situaciones inmediatas de emergencia social.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Organizar el Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Desastres el cual estará integrado por la Alcaldía Mayor, el Cuerpo de Bomberos, las entidades descentralizadas del orden distrital y las Alcaldías Locales, las entidades nacionales públicas y privadas tanto operativas como técnico científicas que desarrollen actividades relacionadas con el tema del Distrito Capital, coordinados por la Unidad de Prevención y Atención de Emergencias.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Impulsar los estudios técnicos requeridos para el conocimiento de las amenazas y riesgos, los planes de emergencia y las campañas educativas	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Dar apoyo al Cuerpo Oficial de Bomberos mediante el fortalecimiento de las infraestructuras y dotaciones en las estaciones y se estructurará un programa específico para la prevención y atención de incendios forestales en las montañas que circundan Bogotá	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	<b>Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá 1998-2000</b>					



**Tabla 8 Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Antanas Mockus – Todos del mismo lado.**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la Ley	Difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su fundamento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas. En las campañas de difusión se hará énfasis en normas de seguridad y convivencia, tránsito, tributación, urbanismo y ambiente, derechos humanos y servicios públicos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Cultura Ciudadana
	Diseño e implementación de un nuevo Código de Policía, compilación, actualización y difusión de la jurisprudencia y las normas aplicables al Distrito.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Difusión y capacitación ciudadana en normas con énfasis sectoriales: tránsito, tributación, urbanismo, espacio público, ambiente, servicios públicos, derechos humanos, cultura, prevención, rifas, deportes, juegos y espectáculos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	Propiciar el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales. Ampliar y cualificar la discusión pública, haciendo visible su utilidad para aclarar diferencias, dirimir conflictos y celebrar acuerdos.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	Acciones orientadas a garantizar que la ciudadanía tenga un conocimiento suficiente de las distintas opciones de participación en la gestión de los asuntos públicos y sus derechos políticos y ciudadanos	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	Fortalecimiento de los canales de discusión pública y las instancias de participación democrática.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	Promoción de pactos sociales para la recuperación de espacios públicos, el cumplimiento de normas ambientales y la protección del patrimonio de la ciudad.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
Promover la comunicación y la solidaridad en los ciudadanos.	Propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad. Fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado.	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	Protección de la vida de las personas y de los bienes públicos y privados, mediante el fortalecimiento de la policía.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
	Atención de poblaciones ubicadas en zonas de deterioro urbano y social, y fortalecimiento de mecanismos de atención a poblaciones en alto riesgo.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Fortalecimiento de los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos: inspecciones de policía, unidades de mediación, comisarías de familia y casas de justicia	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Fomentar arte, cultura y esparcimiento en espacios públicos para potenciar las capacidades creativas y comunicativas de los actores culturales y de los ciudadanos y aumentar el disfrute colectivo de la ciudad. Ampliar el conocimiento y la apropiación social de la ciudad mediante proyectos de investigación y medios de divulgación masiva.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Ampliación de la oferta cultural en las localidades y fortalecimiento de los eventos metropolitanos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Diseño y puesta en marcha del Sistema Distrital de sostenibilidad de parques.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Promoción de actividades deportivas y recreativas en los espacios públicos de la ciudad	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez, y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes – niñas, niños, jóvenes, hombres, mujeres y adultos mayores.	Fomentar conductas solidarias y amables y formas de resolución pacífica de conflictos dentro de las familias y dentro de la comunidad, atendiendo de manera prioritaria mujeres, niños y niñas.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	Se implementarán el Plan contra la violencia y abuso sexual de niños y niñas y el Plan para la erradicación de las peores formas de explotación infantil, haciendo especial énfasis en la explotación sexual.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	Se fortalecerán los mecanismos para el acercamiento a la justicia y notificación y denuncia efectiva de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y el abuso sexual.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	Se trabajará en la formación de redes familiares, de hombres y mujeres para la prevención de la violencia intrafamiliar y promoción de la resolución pacífica de conflictos y de la cultura del buen trato. Se fortalecerá la formación de docentes y servidores públicos para la detección, atención y sanción de casos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y delitos sexuales	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá 2001-2003</b>						

**Tabla 9 Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Luis Eduardo Garzón. Bogotá Sin Indiferencia**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Desarrollar una institucionalidad pública y una organización que propicie y dinamice una cultura de	1. Gestión pacífica de conflictos. Generará y consolidará en la comunidad una cultura que promueva la utilización de mecanismos alter-nativos de solución de conflictos para acceder a una ciudad más amable y solidaria que respete y garantice los derechos fundamentales. Se fortalecerá el acceso y las instancias de justicia, tales como las inspecciones de policía, unidades de mediación y conciliación, casas de justicia y	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional	Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las	Reforma administrativa y Mejor Gestión.

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, a la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas.	comisarías de familia.				problemáticas de la ciudadanía.	
	3. Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario.  Promoverá la atención integral, complementaria a la que brindan las instituciones del orden nacional, con un enfoque de derechos humanos y de garantía del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	4. Sistema de Justicia de la ciudad. Fortalecerá, coordinará y capacitará a las entidades e instancias distritales y locales que prestan servicios de justicia en la ciudad y a los operadores de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Se realizarán acciones para hacer efectivo el cumplimiento del Código de Policía.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	5. Comunicación para la reconciliación. Promoverá y divulgará acciones comunicativas que propicien dinámicas de reconciliación.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	6. Atención integral de violencia, delincuencia y orden público. Adelantará de manera simultánea acciones de prevención, atención y control, a través de procesos de coordinación interinstitucional del fortalecimiento de los organismos de seguridad del Estado.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	9. Participación para la decisión. Realizará acciones de fortalecimiento a la organización y al suministro de información para que ciudadanos y ciudadanas participen en la toma de decisiones públicas que les afecten en el ámbito del desarrollo local, distrital y regional, apoyando los organismos de control en sus programas de participación. Para este efecto, se diseñará e implementará el Sistema Distrital de Participación.	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	10. Comunicación para la participación. Promoverá y divulgará acciones comunicativas que propicien dinámicas de participación ciudadana e incluyan la diversidad étnica, de género, cultural y generacional. Se propiciará el fortalecimiento	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
	de los medios alternativos de comunicación local, entre ellos los medios impresos locales, los radiofónicos y la televisión comunitaria con influencia en las localidades de Bogotá, como alternativa al derecho de informar y ser informado.					
	11. Control social a la gestión pública. Asesorará, brindará información y diseñará las herramientas necesarias para que la ciudadanía ejerza un control social efectivo a las políticas, planes, programas y proyectos distritales y locales.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	12. Obras con participación ciudadana. Fortalecerá la organización social a través del desarrollo de obras de interés comunitario y de inversión local ejecutadas por la vía de la participación, la cofinanciación, la complementariedad y el diseño de soluciones compartidas que involucren a las organizaciones comunitarias y a las entidades distritales.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	13. Gobernabilidad y administración territorial de la ciudad. A partir de un diagnóstico para identificar las características y necesidades de cada una de las localidades y sus limitaciones para desarrollar su capacidad institucional, se adelantará un proceso de fortalecimiento de la administración local basada en la corresponsabilidad entre la Administración central y las localidades.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible a través del Sistema Distrital de Reconciliación [1].	2. Derechos Humanos para todas y todos. Implementará acciones integrales que garanticen el respeto, la protección y la vigencia de los derechos humanos en la perspectiva de la exigibilidad de los mismos, dando especial tratamiento a la defensa de los derechos de los niños y de las niñas, los grupos étnicos y las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a las violencias. Especial importancia se le dará a la formación en los temas de Derechos Humanos, deberes y garantías. Se propenderá, dentro de la órbita de competencia de las autoridades distritales, por dar aplicación a los convenios y tratados de derechos humanos de los cuales es parte el Estado colombiano, así como a las recomendaciones de los organismos internacionales encargados de promover y verificar su cumplimiento.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional	Ciudadanía fragmentada y apática requiere espacios de reconstrucción del tejido social.	Cultura Ciudadana

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
	7. Red Distrital de Reconciliación, Resistencia civil y no - violencia. Promoverá la constitución y el desarrollo de una red ciudadana para prevenir y reaccionar contra la violencia y postular una opción ciudadana por la acción política no violenta, dentro del marco de la Constitución y la Ley.	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	8. Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos. Desarrollará la organización, los procesos, los instrumentos y una cultura de la prevención para fortalecer las capacidades de la ciudad y de las localidades en la atención de emergencias de origen natural o antrópico.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Creación y adopción de mecanismos adecuados para impulsar la realización de proyectos productivos de prestación de servicios y comercialización destinados a empresarios unipersonales, familiares, pequeños y medianos que operan en el marco de la economía informal para apoyar su organización y desarrollo formal[2].	14. Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial. Este programa se encaminará a la generación de empleo sostenible en el tiempo a través del fortalecimiento de las cadenas productivas basadas en los clúster locales, incorporando el componente de asociatividad al crecimiento de las economías locales.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		Desarrollo Socio – Económico.
	Prestará asesoría para la consecución de recursos de financiación para capital de trabajo y apoyo para la capacitación y desarrollo técnico de las PYMES participantes para que sean unidades productivas en red integradas a las cadenas productivas.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá 2004-2007</b>						

**Tabla 10 Bogotá. Objetivos distribuidos por situación problemática. Samuel Moreno Rojas – Bogotá Positiva**

Objetivos (Artículo 7 y 8)	Programas delineados (Artículo 7. Parcial)	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
[Construir] una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos en la que se disminuyan las desigualdades injustas y evitables, con la institucionalización de Estado que permitan trascender los períodos de gobierno y consolidar	(11). Construcción de paz y reconciliación. Generar condiciones que permitan construir paz, promoviendo la solución pacífica de conflictos, la no violencia activa, y la garantía efectiva de los derechos de las víctimas y de la población desplazada y fortalecer los compromisos y acuerdos humanitarios, los pactos ciudadanos de paz, el aporte a diálogos y negociaciones y la integración de excombatientes sin discriminación alguna.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional	Grupos armados requieren apoyo en reinserción.	Reforma Administrativa y mejor Gestión.
	(14). Toda la vida integralmente protegidos. Adelantar acciones para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas en cualquier etapa del ciclo vital, reconociendo sus potencialidades y valorando el aporte específico y diferencial que niñas y niños,	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Administración debe fortalecerse para responder	

Objetivos (Artículo 7 y 8)	Programas delineados (Artículo 7. Parcial)	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
una Bogotá en la cual la equidad, la justicia social, la reconciliación, la paz y la vida en equilibrio con la naturaleza y el ambiente, sean posibles para todas y todos.	adolescentes, jóvenes, adultos, personas mayores y las familias, pueden realizar para el logro de una <i>Bogotá positiva</i> .				positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.	
Construiremos, con la gente y para la gente, una ciudad positiva, como escenario de las actividades humanas, en la que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible y permita el efectivo disfrute de los derechos, para lo cual desarrollaremos acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente.	(8). Espacio público como lugar de conciliación de derechos. Resolver los conflictos que generan la ocupación y el uso indebido del espacio público, y promover su defensa, recuperación y acceso por parte de la población.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Cultura ciudadana.
	(12). Bogotá segura y humana. Generar las condiciones para que todas y todos logren desarrollar su proyecto de vida, ejerzan sus derechos libremente, y disfruten la ciudad en un entorno seguro y socialmente justo.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	(13). Amor por Bogotá. Propiciar mayores niveles de convivencia, solidaridad, respeto a las diferencias, sentido de pertenencia e identidad, al igual que una mayor articulación, confianza, respeto y comunicación con las instituciones públicas mediante la implementación de políticas de concientización y cultura ciudadana.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	(14). Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias. Visibilizar el riesgo natural y antrópico y generar corresponsabilidad entre los actores públicos y privados para su prevención, atención y reducción. Así mismo, fortalecer la capacidad institucional para enfrentar el riesgo y las emergencias y consolidar un sistema integrado de seguridad y emergencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		



Objetivos (Artículo 7 y 8)	Programas delineados (Artículo 7. Parcial)	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá 2008 - 2011</b>						

CALI

**Tabla 11 Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Julio César Martínez.**

Objetivos	Programas delineados*	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
<b>Seguridad, Orden, Justicia y Paz.</b> Prevenir el delito, acercar las autoridades a los ciudadanos, fortalecer los mecanismos pacíficos de solución de conflictos y la investigación sistemática sobre la violencia, defender	1 Campañas coyunturales dirigidas a la comunidad para la paz y la convivencia ciudadana.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional	La administración es incapaz de asumir las demandas de la ciudadanía.	Reforma administrativa y mejor gestión.
	2 Canalización del tiempo libre de grupos de niñez y juventud hacia las actividades recreativas y de formación, mediante el servicio social de estudiantes universitarios de trabajo social, educación física y sicología, aprovechando la infraestructura existente para las actividades.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	3 Fortalecer la investigación de los factores generadores de violencia tales como impunidad, narcotráfico y conductas delictivas y desplazamientos. Concentrar con el departamento y la nación políticas al respecto	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	4 Resocialización y rehabilitación de niños y jóvenes en alto riesgo a través del programa “parces”, brindando orientación social, acceso a la educación y apoyo en la consecución de	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados*	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
los derechos humanos, ampliar y mejorar la cobertura y eficacia de los organismos de seguridad del estado, apoyar el sistema de justicia, hacer respetar la Ley y las decisiones públicas y atender en fenómenos de origen natural y humano.	oportunidades de empleo productivo.					
	5 Disminuir los niveles de inseguridad mediante el fortalecimiento de la solidaridad y sensibilización comunitaria a nivel de barrios a través del programa “vecinos y amigos”	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	6 Construir, mantener, dotar y mejorar la infraestructura de las instalaciones de los organismos de seguridad, de conformidad con la disponibilidad presupuestal.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	7 Contribuir al fortalecimiento y modernización del sistema de justicia y sistematizar gradualmente las inspecciones de policía, las comisarías de familia y las dependencias adscritas a la secretaria de gobierno o quien haga sus veces.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	8 Conformar un sistema de información que integre a la comunidad con los organismos de seguridad y fortalecer los sistemas de comunicación existentes en aquellos lugares donde el servicio sea deficiente.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	9 Apoyar con dotación y mantenimiento de equipos de comunicación y transporte y sistemas a los organismos de seguridad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	10 Incentivar la capacitación de los agentes de la policía y gestionar ante el gobierno nacional la educación y mejoramiento de sus viviendas.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Situaciones de violencia generalizada requieren esfuerzos localizados o diferenciados desde el gobierno local	
	11 Prevenir y atender las emergencias causadas por fenómenos naturales, de origen humano o por factores de orden público, apoyar los organismos que hacen parte de CLE a fin de que adelanten programas de investigación, atención y disminución de la vulnerabilidad y el riesgo en el municipio.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	12 Capacitar a la comunidad en general en temas de atención de desastres, amenazas y riesgos, conforme a la disponibilidad presupuestal.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	13 campañas de divulgación sobre fenómenos naturales y prevención de desastres a nivel nacional y sectorial.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	14 Identificación y preservación de áreas libres estratégicamente ubicadas para que sirvan como refugios temporales en caso de desastres.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	15 <b>Estructurar una política de dialogo a favor de la paz y</b>	Autoritarismo	Responsabilidad	Fortalecimiento		

Objetivos	Programas delineados*	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
	<b>la seguridad ciudadana, acorde con las directrices de la constitución y del gobierno nacional. Estudiar la factibilidad de crear un fondo de paz para apoyar a grupos reinsertados.</b>		Compartida	institucional		
<b>Estrategia de Cultura y Civismo.</b> Adelantar un proceso de formación ciudadana basado en la divulgación y defensa de los derechos y la exigencia en el cumplimiento de las normas de urbanidad y comportamiento público.	1 Formación Cívica. Incluir en el currículo de los niveles de educación básica y media la instrucción cívica, la urbanidad liderazgo en coordinación con los organismos competentes.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Cultura Ciudadana.
Facilitar el acceso de la comunidad a las diferentes manifestaciones de la cultura, fomentar la creación artística, la investigación sobre procesos culturales del Municipio, formación de talentos y propiciar la coordinación de la gestión de las distintas instituciones culturales,	2 Diseñar y ejecutar campañas de divulgación de los derechos y deberes ciudadanos, de los símbolos patrios, los departamentales y municipales. Promover la participación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad social y el respeto a los derechos humanos.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados*	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Identificar, proteger y recuperar el patrimonio cultural.	3 Establecer sanciones y/ o estímulos para garantizar el cumplimiento de las normas que regulan la convivencia pública ciudadana.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
<b>Grupos vulnerables.</b> Garantizar el bienestar de los grupos vulnerables a través de un decidido apoyo para su inclusión en el mercado laboral, la atención, capacitación y promoción del desarrollo humano integral tanto de los discapacitados como de los grupos de la tercera edad, la juventud, la mujer, la niñez y las comunidades étnicas que le encuentran en situación verificable de pobreza extrema o marginalidad social.	1 Diseño y fortalecimiento de formas de asociación y expresión de los jóvenes para lograr procesos de participación comunitaria.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional	Situaciones de violencia generalizada requieren esfuerzos localizados o diferenciados desde el gobierno local	Desarrollo Socio-económico
	2 Fomentar la recreación y competencias deportivas de los grupos [vulnerables].	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	3 Definir, estimular y realizar programas y campañas para la prevención y atención integral de farmacodependientes, drogadictos, alcohólicos, fumadores y otras dependencias psíquicas en especial dirigidos a la juventud.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	4 Investigar los factores causantes de la desintegración de la familia y realizar campañas tendientes al fortalecimiento del núcleo familiar.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Cali 1995-1997</b>						

**Tabla 12 Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Ricardo Cobo Lloreda.**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Recuperación de la convivencia pacífica y seguridad ciudadana fortaleciendo los mecanismos de solución pacífica de conflictos, el acercamiento de las autoridades a los ciudadanos, el apoyo al sistema de justicia, la promoción de los programas de resocialización, la promoción interinstitucional de los derechos humanos, el respeto de la Ley y las normas del derecho internacional humanitario y el apoyo a los organismos de seguridad del estado	1. Construir, mantener, dotar y mejorar la infraestructura de las instalaciones de los organismos de seguridad, de apoyo a la justicia y las dependencias adscritas a la secretaria de gobierno, convivencia y seguridad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.	Reforma Administrativa y mejor gestión
	2. Contribuir al fortalecimiento y modernización del sistema de justicia y de los organismos de seguridad	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	3. Dotar y mantener con equipos de comunicación, transporte y sistemas a los organismos de seguridad, de apoyo a la justicia y las dependencias adscritas a la secretaria de gobierno, convivencia y seguridad conforme con sus posibilidades presupuestales y mediante el sistema de confinación.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	4. Incentivar la capacitación de las autoridades de policía	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	5. Fortalecer las causas de justicia, comisarias de familia e inspecciones de policía y desarrollo comunitario.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	6. Fortalecer la solidaridad y la sensibilización comunitaria de los barrios, con el fin de disminuir los niveles de inseguridad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	7. Promover la participación, la resolución pacífica de conflictos, la tolerancia, el respeto a diferencia, la justicia, la solidaridad social y el respeto a los derechos humanos	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
	y el derecho internacional humanitario					
	8. Gestionar conjuntamente con el gobierno nacional y departamental la construcción, por concesión, de un complejo carcelario regional, como mecanismo para el cumplimiento de las funciones humanizadora, preventiva y resocializadora de la pena y la descongestión carcelaria.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	9. Controlar los establecimientos públicos y fortalecer los sistemas e instancias de protección al consumidor.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	10. <i>Fortalecer los organismos electorales</i>	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Generar y fortalecer las condiciones para hacer de la paz un objeto permanente de la política y de la gestión pública municipal, con el fin de activar la construcción de civilidad y convivencia. Fortalecer la gestión municipal para atender las causas y efectos de las violencias, principalmente del conflicto armado nacional	1. Fortalecer la investigación epidemiológica de los factores generadores de violencia tales como, impunidad, narcotráfico, conductas, conductas delictivas y desplazamientos, concertando con el departamento y la nación, políticas al respeto.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Población en situación de vulnerabilidad social requiere atención integral.	Integración Social
	2. Coordinar la implementación de planes programas y proyectos sectoriales indispensables para el desarrollo de la paz.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	3. Liderar una gestión interinstitucional para la paz	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	4. Institucionalizar la gestión municipal para el desarrollo de la paz, mediante la reglamentación normativa necesaria.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	5. Formular y coordinar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales que contribuyan al logro y mantenimiento de la paz.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Cali 1998 - 2000</b>						

**Tabla 13 Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Jhon Maro Rodríguez. Proyecto de vida para todos.**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Promover y afianzar una cultura ciudadana mediante la conformación de redes sociales en el marco de la democracia y la justicia social, bajo los principios de la integración del ser humano y la participación y concertación ciudadanas	1 Cualificar a los educadores y conformar redes pedagógicas que promuevan la nueva cultura ciudadana.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional	Ciudadanía fragmentada y apática requiere espacios de reconstrucción del tejido social.	Cultura ciudadana
	2 Conformar y desarrollar redes culturales	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	3 Fortalecer la red de escuelas saludables en cada comuna intercambiando información y experiencias en el Municipio	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	4 Fortalecer la red de vigilancia epidemiológica con participación comunitaria	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	5 Dinamizar las redes de promoción del buen trato en Comunas y	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	6 Fortalecer la red de Veedores Ciudadanos	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	7 Fortalecer la red de promoción de la salud	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	8 Fortalecer la red de la tercera edad, de cuidadores en casa, de adolescentes, de mujeres embarazadas y de lactancia por comuna, intercambiando información y experiencias en el Municipio	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	9 Promover y fortalecer el programa de escuelas saludables.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Promover la resolución pacífica de conflictos, el respeto a los	1 Coordinar interinstitucionalmente el proceso de protección provisional y retorno de los desplazados por la violencia en el ámbito local y regional.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Población en situación de vulnerabilidad requiere atención	Integración Social.
	2 Diseñar y ejecutar planes que integren a todos los organismos de seguridad en la prevención y represión contra el delito.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
derechos humanos y el derecho internacional humanitario.	3 Establecer convenios interinstitucionales para la creación de una metodología que contribuya a la solución negociada de los conflictos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	integral	
	4 Formar gestores de paz para la resolución de conflictos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	5 Desarrollar la Ley 497 de febrero 10 de 1999 sobre Jueces de Paz.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	6 Trabajar con grupos vulnerables en Educación y Prevención para el desaprendizaje de la violencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	7 Establecer y mantener una infraestructura operativa en el municipio que permita desarrollar acciones a favor de la Convivencia y la Paz.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	8 Fortalecer la investigación epidemiológica de los factores generadores de violencia concertando con el Departamento y la Nación, políticas y planes al respecto.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Otros	1 Diseñar y aplicar políticas públicas concertadas que permitan la inclusión social, la convivencia pacífica y el mejoramiento de la calidad de vida.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Participación Ciudadana
	5 Elaborar y aplicar el manual de convivencia y cultura ciudadana con la participación de todos los actores sociales	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	6 Coordinar con los medios de comunicación y las universidades la difusión de principios y valores de convivencia pacífica y democrática.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	8 Fortalecer la presencia del programa vecinos y amigos en barrios y comunas de mayor índice de inseguridad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	11 Realizar el intercambio de experiencias y socializar proyectos exitosos para incentivar el sentido de pertenencia de los habitantes del Municipio de Santiago de Cali.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Cali 2001 – 2003</b>						



**Tabla 14 Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Apolinar Salcedo. Tú tienes mucho que ver.**

Objetivos	Programas delineados (Págs. 34 – 48)	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
<b>Artículo 23. 3.1:</b> fortalecer la capacidad institucional para diseñar, ejecutar y evaluar estrategias y acciones colectivas institucionales y comunitarias que mejoren la seguridad de la población.	1. Desarrollar una política pública de seguridad, convivencia estable y sostenible.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.	Reforma administrativa y mejor gestión.
	2. Intervención gubernamental integral, antes y después del delito.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	3. Fortalecer procesos que mejoran la convivencia pacífica.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	4. Fortalecer los procesos de organización e interacción Estado-comunidad, para garantizar la seguridad humana.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	5. Diseñar y desarrollar estrategias y programas encaminados a prevenir y/o atender las emergencias ocasionadas por fenómenos de origen natural y humano.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
<b>3.2:</b> garantizar el acceso de la población a servicios de justicia y a mecanismos formales y no formales, bajo la orientación del Estado, para la resolución de conflictos, en el marco de la convivencia	1. Consolidar y ampliar espacios de concertación y diálogo social y ciudadano.	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	
	2. Desarrollar estrategias para la solución política y pacífica de los conflictos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	3. Implementar el Sistema Municipal de Convivencia y Paz.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados (Págs. 34 – 48)	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
pacífica.						
<b>Artículo 25. 3.3:</b> contribuir a la disminución de los niveles de violencia en el municipio, interviniendo los factores de riesgo y fortaleciendo los factores protectores de la convivencia y el cumplimiento del derecho a la vida, la paz y la integridad personal.	1. Promover la integración de organismos y programas de seguridad en el municipio.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Población vulnerable requiere atención integral	Integración Social.
	2. Implementar proyectos productivos dirigidos a jóvenes.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	3. Formular plan para la reducción y prevención de las violencias.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	4. Fortalecer la confianza entre las instituciones y la ciudadanía.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	5. Hacer del espacio público un escenario para el relacionamiento ciudadano.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
<b>Artículo 26. 3.4:</b> garantizar el respeto, la defensa, la protección y la promoción de los derechos humanos. También, la asistencia jurídica pública, el fortalecimiento de las políticas de resocialización y rehabilitación carcelaria, la educación	1. Diseñar políticas para atender la problemática de la población desplazada.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Población vulnerable requiere atención integral	Integración Social.
	2. Apoyar programas de atención humanitaria con enfoque socio-productivo.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	3. Implementar programas de protección a población vulnerable.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	4. Contribuir a las políticas y programas de resocialización y rehabilitación carcelaria.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados (Págs. 34 – 48)	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
ciudadana y el desarrollo de una pedagogía constitucional en la ciudad que contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en el marco del desarrollo humano sostenible.						
<b>Artículo 27. 3.5:</b> estimular y fortalecer las capacidades y potenciales de los ciudadanos para que éstos ejerzan sus derechos e intervengan en las decisiones que afectan su bienestar.	1. Apoyar y fortalecer iniciativas comunitarias.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía desintegrada y apática.	Participación Ciudadana
	2. Promover la participación de la comunidad en los procesos de planificación, municipales y territoriales.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Cali 2004-2007</b>						

**Tabla 15 Cali. Objetivos distribuidos por situación problemática. Jorge Iván Ospina Gómez. Para vivir la vida dignamente**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Mitigar los flagelos de la violencia y la inseguridad implica cambios de comportamientos y actitudes, cumplimiento de los deberes y derechos así como el desarrollo de acciones de solidaridad e inclusión que fortalezcan el tratamiento pacífico de los conflictos y mejoren la oportunidad y el acceso a los diferentes procedimientos de justicia, así como a los programas de resocialización y reintegración de la población infractora.	Equipamientos: Construcción y ampliación de espacios para la justicia. Construcción de CAI, estaciones y espacios para la prevención y reducción del delito.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Cultura ciudadana.
	Servicios: - Atención integral en las casas de justicia, comisarías de familia e inspecciones.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Apoyo a los organismos de seguridad y Justicia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Apoyo a los procesos de resocialización y reintegración de la población Infractora y en proceso de reintegración.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Apoyo a la resocialización de la población carcelaria.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Procesos: - Sistema Municipal de Monitoreo y Reducción de las Violencias.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	- Construcción de política pública de cultura ciudadana.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	- Fomento a la cultura ciudadana y de responsabilidad social para el cuidado de lo público.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	- Atención integral focalizada de la violencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Des-estimulo de actividades ligadas a la violencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	- Coordinación de la presencia institucional en el territorio con organismos de seguridad y justicia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Vigilancia y control de actividades que impacten el tejido social y económico.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Fortalecimiento de la jurisdicción especial de paz.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
	Cali Pacífica: cultura de reconciliación y paz - Fortalecimiento de los jueces de paz del Municipio de Santiago de Cali.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Fortalecimiento de la Defensoría del Espacio Público.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Replicar las experiencias exitosas de seguridad realizadas, con participación ciudadana.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
Redes para los Derechos Humanos: Implementar un modelo de gestión institucional y ciudadana que garantice la plena vigencia de los Derechos Humanos en el Municipio, mediante mecanismos de sensibilización, inclusión, educación, prevención y monitoreo.	Servicios: - Programa de pedagogía de derechos humanos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional	Población en situación de vulnerabilidad requiere atención integral.	Integración Social.
	- Seguimiento y evaluación a la situación de los derechos humanos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Procesos: - Promoción de organizaciones y redes de derechos humanos.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	- Creación de una política pública para la población desplazada.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	- Fomento a iniciativas ciudadanas y comunitarias de promoción de los derechos humanos y prevención de su vulneración.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Promoción de organizaciones e iniciativas ciudadanas para la población con discapacidad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Construcción del plan local de derechos humanos articulado al plan nacional.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Coordinar con las entidades competentes el manejo de un protocolo para la defensa y protección de los derechos humanos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Amparo a la población LGTB bajo una política pública.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	- Amparo a la población en proceso de reintegración bajo una política pública.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
- Amparo a los derechos de la población afrocolombiana frente a la discriminación racial o fenotípica.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional			
- Prevención de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional			
Cali actuando frente a las drogas: El	Servicios: - Alternativas educativas, lúdicas, deportivas, culturales y productivas para la prevención del consumo y	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Situaciones de violencia	

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
consumo de drogas surge de la interacción entre sujeto, contexto y sustancia psicoactiva - SPA-, por ello se requiere la articulación de políticas de protección, atención y control adecuadas para reducir los riesgos y el daño que provocan dichos consumos y así mismo reducir el sufrimiento que afecta a las personas que consumen, a sus familias, a sus grupos y a las comunidades donde habitan, desde la implementación de un modelo comunitario de inclusión social.	el expendio de SPA.				generalizada requieren esfuerzos localizados o diferenciados desde el gobierno local	
	- Convenios interinstitucionales para la prevención, atención y rehabilitación.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Procesos: - Reactivación del Comité de sustancias psicoactivas y unidades de gestión.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Desarrollo de un sistema de información sobre la situación del consumo y expendio de sustancias psicoactivas, articulado al observatorio social.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Sistema de alertas tempranas en Instituciones educativas.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Estrategias de información, educación y comunicación para prevenir y mitigar (reducción de riesgos y daños) el consumo y expendio de sustancias psicoactivas legales e ilegales.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Conformación y fortalecimiento de redes comunitarias para la prevención, mitigación y atención del consumo de sustancias psicoactivas.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Implementación de un modelo de inclusión social a personas consumidoras de sustancias psicoactivas legales e ilegales.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Realización de actividades de control a expendios y lugares públicos donde se consume sustancias psicoactivas legales e ilegales.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Promoción de alianzas con la empresa privada para generar procesos de inclusión social.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Programación de la semana de la prevención del consumo de SPA.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
Familias en Paz: Promover la construcción de una cultura del buen trato y de convivencia familiar, ampliando en el contexto familiar el ejercicio y respeto a	Equipamientos: - Adecuación de las comisarías de familia y casas de justicia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Servicios: - Atención en red a la violencia familiar y sexual en los territorios.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Grupos de mutua ayuda para la atención de violencia familiar y sexual.	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Fortalecimiento del sistema de vigilancia de violencia familiar y sexual articulado al observatorio social.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
los derechos humanos, las relaciones incluyentes y la equidad de género e intergeneracional, en el marco de la implementación de la política pública Municipal de Convivencia Familiar.	- Fortalecimiento del comité municipal de familia, infancia y adolescencia	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Fortalecimiento de la red del buen trato.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Seguimiento a la implementación de la política pública de convivencia familiar.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Diseño e implementación de sistema municipal de atención en red a la violencia familiar y sexual con un subsistema de remisión y respuesta.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Fortalecimiento a las entidades educativas, a las organizaciones y agentes comunitarios que intervienen la violencia familiar.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
<b>No más pandillas:</b> Generar una cultura de convivencia con la juventud que propicie la resolución y el trámite no violento de los conflictos, fomentando la solidaridad, la garantía integral de sus derechos y la consolidación de relaciones sociales pacíficas en medio del respeto por la diferencia.	Equipamientos: - Ampliación y fortalecimiento de los lugares para la recepción y atención integral del menor infractor.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Población en situación de vulnerabilidad requiere atención integral	Integración Social y Derechos Humanos
	Servicios: - Atención integral a población juvenil en conflicto escolarizada y desescolarizada.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Sistema de alertas tempranas para jóvenes escolarizados.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Procesos: - Estrategias de información, educación y comunicación para prevenir el conflicto juvenil.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Protocolo de intervención integral a jóvenes en conflicto con enfoque de trabajo en red.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	- Fomento de oportunidades productivas, educativas y culturales	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	- Promover procesos de educación y formación, a jóvenes gestores de paz convivencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	- Fomento de pactos de convivencia e inclusión.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
- Apoyo a procesos de reparación y reconciliación, con énfasis en la reintegración y restauración.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional			
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Cali 2008-2011</b>						

MEDELLÍN

Tabla 16 Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Sergio Naranjo Pérez

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo	
Reducir las tasas de criminalidad.	Prohibición del porte de armas.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.	Reforma administrativa y mejor gestión.	
	Creación de nuevos grupos policiales (Creación de un cuerpo élite de Policía Nacional para el desarme ciudadano, modernización del cuerpo élite especial UNASE, activación de la Unidad de Reacción Inmediata)	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional			
Reprimir el delito en el corto plazo, por medio de medidas urgentes que cambien la percepción negativa de la ciudad	Incentivos económicos por decomisos, delación, entre otras, sustentadas en la creación de un Fondo de Solidaridad y gestionado por Metroseguridad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional			
Prevenir el delito en el mediano y largo plazo, por medio de la Red Social de Solidaridad y Convivencia y el soporte de las Gerencias Sociales	Modernización de sistemas de telecomunicaciones (sistema de vigilancia por vídeo, adjudicación de radio a agentes de policía, red de emergencia por teléfonos móviles, vigilancia satelital, sistema comunal de vigilancia por <i>beeper</i> ).	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional			
Propender por la reducción de los márgenes de impunidad y coadyuvar para el mejor ejercicio de la justicia en la ciudad	Reforzar la figura de los conciliadores en equidad. Creación de cinco casas de justicia y jueces de paz encargados de resolver en equidad, conflictos individuales y comunitarios, de comités de seguridad ciudadana que recojan las denuncias de la comunidad y del sistema comunal de vigilancia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional			Integración Social.
Propiciar la resolución pacífica de conflictos	Aumentar pie de fuerza.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional			
Promover la cultura de la convivencia y	Fortalecimiento de las Comisarías de Familia para solución de conflictos familiares y de las mesas de	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional			



Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
la tolerancia en toda la comunidad.	trabajo por la vida con el concurso de múltiples actores.					
Crear mecanismos legales para la convivencia pacífica, como la Asesoría de Paz y Convivencia	Creación de “Promotores comunitarios gestores de paz” que ayuden a la solución de conflictos y a la defensa de los derechos humanos con énfasis en los establecimientos educativos de la ciudad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	Crear los comités de seguridad ciudadana, liderados por el comandante u oficial de la estación y el inspector de la zona correspondiente. Así mismo, implementar los mecanismos de participación establecidos por Ley 62 de 1993	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Acompañar los procesos de reinserción que se generen en la ciudad	Implementar una liga de consumidores en cada una de las inspecciones.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Llevar a las comisarías de Familia los programas de convivencia familiar.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Aplicar mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Ley 62 de 1994 (1993) o de Policía.	Desarrollar campañas educativas a través de diversos medios masivos de comunicación y alternativos.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Participación ciudadana
	Llevar a las instituciones educativas municipales programas de formación de valores ciudadanos a través de comités de participación ciudadano, mes del comportamiento ciudadano y creación del centro educativo de valores ciudadanos, construyendo una pedagogía de la tolerancia. Ejecución por la Secretaría de Educación junto con la Secretaría de Gobierno.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	Diseño de nuevos programas de reinserción y acuerdos con otros grupos como bandas y delinquentes juveniles, propiciando la ampliación de los espacios de participación.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 1995-1997</b>						

Tabla 17 Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Juan Gómez Martínez. Por una ciudad más humana.

Objetivos	Estrategias	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
<p>Crear las bases de una ciudad más humana, que haga propicios la convivencia solidaria y los valores esenciales de la vida en comunidad [1] Hacer de Medellín una ciudad solidaria, progresista y más humana, basada en una cultura colectiva de tolerancia, paz, convivencia y resolución pacífica de sus conflictos. Crear y fortalecer espacios de participación ciudadana en todos los barrios y sectores de la ciudad, que permitan el compromiso real de la comunidad con</p>	3. Garantizar la solución legal y equitativa de los conflictos vecinales, de policía y familiares.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Participación Ciudadana. Integración Social.
	4. Formar ciudadanos participativos y respetuosos de los derechos humanos, la diferencia, los valores cívicos y la convivencia familiar y comunitaria.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	5. Plan para el Desarme Ciudadano. Se busca generar una cultura del desarme en la ciudadanía, mediante campañas educativas que propicien un cambio de mentalidad y actitud frente a la tenencia y uso de armas.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	Apoyo a la Convivencia y seguridad ciudadana. Colombia – BID: 1. Construir un observatorio de la violencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.	Cultura ciudadana.
	2. Fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	3. Trabajo con niños para prevención y reparación de violencias hacia ellos y ellas.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	4. Desincentivar el periodismo amarillista o que reproduzca la violencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	5. Modernización Institucional.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	6. Seguimiento ciudadano	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	Instrumentos de apoyo a la Política de Seguridad, Paz y Convivencia: 1. Dotar a la ciudad de los bienes inmuebles necesarios para la seguridad y convivencia en la ciudad.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
2. Modernizar el equipamiento tecnológico y de comunicaciones de los organismos de seguridad.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional			

Objetivos	Estrategias	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
los procesos de seguridad, paz y convivencia.						
Propiciar mecanismos legales de control de armas de fuego y desestimular la tenencia de las mismas, logros que tendrán efecto en la reorientación de los recursos para judicializar los delitos contra la vida y en la disminución de los niveles de impunidad en la ciudad.	Mejorar, desde Metroseguridad, los procesos y tecnologías de los organismos de seguridad: 1. Vincular el “conocimiento” de las universidades y otras entidades públicas y privadas al proceso de formación integral del recurso humano de los organismos de seguridad.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		Reforma Administrativa y mejor gestión.
	2. Vincular a la comunidad a los procesos de planeación, ejecución y seguimiento y educándola para la óptima utilización de los servicios resultantes.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	3. Suministrar de algunos insumos para el funcionamiento de los organismos de seguridad	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
Liderar y apoyar acciones de modernización, legislación, planificación, dotación, formación del recurso humano, coordinación y articulación (interna y	Formulación de una política participativa de Paz y Convivencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	Formulación de una política municipal para la atención de la población desplazada por la violencia, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Estrategias	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
externa) de los organismos de seguridad y justicia del estado.						
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 1998 - 2000</b>						

**Tabla 18 Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Luís Pérez Gutiérrez. Hacia una revolución de la cultura ciudadana.**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Generar condiciones y mecanismos que permitan la construcción democrática y	1 Formación de un nuevo ciudadano para la convivencia. Existe hoy en la ciudad un programa de convivencia orientado a los niños, los jóvenes y las familias, al acercamiento de los servicios de justicia a la población, al fortalecimiento y modernización de las instituciones encargadas de la convivencia, a la promoción de la cultura ciudadana mediante	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional	Ciudadanía fragmentada y apática requiere espacios de reconstrucción	Cultura Ciudadana.

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
participativa del desarrollo social integral, en escenarios que posibiliten el ejercicio de la ciudadanía, las libertades públicas y los derechos humanos, dentro de un contexto de pluralidad, equidad y tranquilidad colectiva.	la comunicación y la observación permanente de estos fenómenos. Este programa surgió como una necesidad apremiante de impulsar procesos que den respuesta a la problemática de deterioro de la convivencia.				del tejido social.	
	Contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en Medellín, mediante el fortalecimiento de acciones preventivas, orientadas a contrarrestar y controlar factores asociados con hechos delictivos y de violencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	2 Red de mesas barriales de convivencia. Vincula a las organizaciones del sector social, a los jóvenes y a la comunidad en general, a procesos de participación comunitaria, con el objetivo de que propicien la cultura ciudadana y contribuyan a la sostenibilidad de los procesos de paz de la ciudad. (En comunión con la Arquidiócesis de Medellín)	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	3 Servicio social universitario. Vincular a los estudiantes universitarios de los últimos niveles en todas las áreas, a un servicio social y voluntario, que además de ofrecer una atención a las comunidades, construya dentro de la población universitaria una cultura de solidaridad y servicio.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
	4 Promoción de la convivencia en niños y jóvenes. Fortalecer la prevención temprana de la violencia y el consumo de sustancias psicoactivas, en el ámbito del hogar, la escuela y la comunidad. Apoyar la atención de menores y jóvenes por medio de la oferta de oportunidades de resocialización y facilitar el proceso de reinserción, rehabilitación y des aprendizaje de comportamientos violentos.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	5 La comunicación social como promotora de convivencia. Desarrollar procesos y acciones de pedagogía social que contribuyan a generar cambios de actitud y comportamiento de los ciudadanos, con el fin de alcanzar un clima de confianza, entendimiento y tranquilidad.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	6 Justicia cercana al ciudadano. Recuperar la confianza de los ciudadanos en los organismos del Estado encargados de la convivencia y la seguridad, y a construir tejido social duradero. Todo esto mediante el fortalecimiento y articulación	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
	de los servicios de atención a las familias, la resolución de los conflictos por medios no violentos y la atención institucional de los problemas de convivencia y seguridad en la ciudad.					
	<u>7 Observatorio de la violencia. Pretende ofrecer información coherente, unificada, confiable y oportuna, que oriente las decisiones frente a la prevención y control de este fenómeno en Medellín.</u>	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	<u>8 Modernización Institucional. Busca la participación y el ajuste de las entidades estatales y no estatales en el diseño e implementación de la política social pública de convivencia y seguridad ciudadana.</u>	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	9 Monitoreo y evaluación de los programas. Realizar un monitoreo y evaluación permanente de los programas de convivencia y seguridad, lo que permitirá efectuar los ajustes oportunos a los mismos y medir los impactos sociales, con participación ciudadana.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	10 Jueces de Paz y reconsideración. Llevar a cabo la Ley 497 de 1999 sobre Jueces de Paz.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
Actuar mediante un régimen de regulación social que ofrece los mecanismos legales de control para la creación y mantenimiento del Orden. Está dirigida a superar las condiciones de inseguridad, profundizar y consolidar las	1 Más policías para la ciudad. Invertir \$6000 millones para tener más policías en la ciudad. Inicialmente se dispone de estos recursos y, de ser necesario, se gestionarán nuevos para aumentar en 2000 policías el pie de fuerza de la ciudad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.	Reforma administrativa y mejor gestión
	2 Sistema integral de seguridad. Establecer en la ciudad los siguientes sistemas y tecnologías de la información: Recepción y despacho de llamadas; ampliación de la video vigilancia; localización automática de vehículos; vigilancia electrónica de vehículos en la ciudad de Medellín; ampliación de la radiocomunicación; conexión electrónica de parqueaderos.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	3 Redes de buena vecindad. Promover la conciencia social que rechace la violencia y la corrupción, y en su lugar adopte el buen trato, la defensa de los derechos humanos y la recuperación del valor de la vida.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	4 Policía de barrio. Implica un cambio significativo en el estilo de trabajo del servicio policial, que trata de reivindicar el aspecto preventivo de la seguridad. Este servicio está	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
relaciones democráticas entre los diferentes actores y sectores de la sociedad	prestado por grupos de uniformados, previamente seleccionados por su calidad humana, capacitados especialmente para contribuir a la construcción y fortalecimiento de valores ciudadanos como el civismo, la solidaridad y la buena vecindad.					
	5 Apoyo a los organismos de seguridad y justicia. Contribuir a la dotación y adecuado funcionamiento de los organismos de seguridad y de justicia... mediante la coordinación del Fondo Metropolitano de Seguridad orientado al suministro de apoyos logísticos, mantenimiento y aseguramiento del parque automotor y equipamiento físico en seguridad.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	5 Medellín, noche tras noche. Adelantar acciones para devolverle a Medellín una noche de más calidad, con mejor uso por parte de la ciudadanía... mediante acciones de mejoramiento de las infraestructuras, programación lúdica, cultural y recreativa, y con acciones de control sobre el consumo de licor en el espacio público, la protección a los menores y con condiciones de seguridad que permita a toda la población apropiarse de manera efectiva y afectiva de la ciudad. Se diseñará una política de incentivos tributarios y otros beneficios a los comerciantes, empresarios y artistas comprometidos con proyectos lúdicos, recreativos, culturales y comerciales que contribuyan a consolidar una nueva cultura de la noche, viva, segura y habitada.	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
Fortalecer la participación ciudadana y comunitaria, mediante la capacitación y creación de espacios que permitan y garanticen la intervención de la ciudadanía y	1 Apoyo a la autogestión. Impulsar proyectos comunitarios auto sostenible que incentiven la participación, la integración y la convivencia pacífica.	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional	Situaciones de violencia generalizada requieren esfuerzos localizados o diferenciados desde el gobierno local	Participación ciudadana
	2 Apoyo a las nuevas organizaciones participativas. Realizar proyectos tendientes a promocionar, apoyar y asesorar las	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
de las comunidades debidamente organizadas, en las decisiones relacionadas con el desarrollo de su entorno inmediato y en los grandes proyectos del municipio.	organizaciones sociales; capacitas las JAL y semillero de acción comunal; fortalecer las organizaciones de las comunidades étnicas y la red de gerentes de paz; formar líderes para la dirigencia ciudadana y la participación.					
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 2001-2003</b>						

**Tabla 19 Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Sergio Fajardo – Medellín la más educada**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Desarrollar en la ciudadanía una ética social protectora de los derechos humanos y la movilización de todas y todos los habitantes hacia actitudes que	Cultura de la Autorregulación : Propiciar la coherencia entre la ética, la Ley y la cultura, para consolidar en los ciudadanos el deseo de cumplir las normas y autorregularse	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Cultura ciudadana. Urbanismo Social.



Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
consoliden la convivencia y la coincidencia entre la ética, la norma social y la cultura						
Promover el desarrollo cultural para que se manifiesten todas las expresiones que hacen parte de la identidad regional, y para que la población se sensibilice hacia el crecimiento espiritual, el conocimiento, la formación de valores y el equilibrio humano con la naturaleza, ampliando su universo y su inserción material y virtual en el mundo.	Primero la Vida : Propiciar un cambio positivo en los hábitos de violencia de los ciudadanos y ciudadanas de Medellín, a través de intervenciones pedagógicas en las familias, la escuela, el espacio público y los medios de comunicación, con perspectiva de género y generacional, y con énfasis en derechos humanos	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
Prevenir y detectar con oportunidad todo tipo de conductas violentas, las adicciones, la sexualidad insegura y	Medellín Ciudad Multicultural: Garantizar la pluralidad de expresiones culturales, difundiendo la oferta y ampliando el universo cultural de la ciudad, e incidiendo en los estereotipos de la cultura que favorecen comportamientos agresivos y discriminatorios, frente a otras culturas, haciendo énfasis al reconocimiento de la diversidad étnica y sexual.	Pluralismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
potenciar el desarrollo de niños, niñas y jóvenes y de otras poblaciones tradicionalmente violentadas.						
Propiciar la resolución directa e institucional de los conflictos, mejorando las condiciones de seguridad y convivencia, y recuperando la confianza de la ciudadanía en la justicia, en las fuerzas armadas y en el gobierno local.	Prevención de la violencia: Incidir en la reducción de comportamientos agresivos y conductas transgresoras de la norma y los valores necesarios para la convivencia familiar y social, mediante modelos de intervención integral dirigidos a personas infractoras y población en riesgo social.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional	Administración debe fortalecerse para responder positivamente a las problemáticas de la ciudadanía.	Reforma administrativa y mejor gestión.
	Manejo del Espacio Público para la Convivencia: Organizar las actividades formales e informales que se llevan a cabo en el espacio público, propiciando el uso adecuado y el disfrute colectivo, mediante programas de educación y control.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia: Lograr un mayor acercamiento a la comunidad por parte de las instituciones del Estado encargadas de la justicia, la seguridad y la convivencia, propiciando la conciliación y la resolución directa e institucional e los conflictos.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional		
Fortalecer y desarrollar acuerdos con grupos interesados en desmovilizarse, mediante la construcción de una política pública integral en coordinación con el gobierno nacional y	Paz y reconciliación: Estimular y apoyar los procesos de desmovilización y reincorporaciones, tanto individuales como colectivas, de quienes se encuentran alzados en armas, a través de un modelo de intervención que opere dentro del marco legal establecido.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional	Población vulnerable requiere atención integral	Integración social.
	Atención integral a la población carcelaria e infractora: Propiciar la reconstrucción del tejido social en las cárceles de la ciudad, mediante la reivindicación de los derechos de las personas sindicadas y condenadas, mediante el fortalecimiento de los canales internos de comunicación para la información y la educación, y mediante la ejecución de proyectos que disminuyan los altos índices de reincidencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
departamental.						
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 2004-2007</b>						

**Tabla 20 Medellín. Objetivos distribuidos por situación problemática. Alonzo Salazar – Medellín competitiva y solidaria**

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
Promover el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado, la resocialización de la población carcelaria, excarcelaria y pospenada, prevenir la vinculación de	<b>Población en Situación de Desplazamiento.</b> Atención prioritaria y especial dentro de este grupo, deben recibir las personas víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, ya que éste se constituye en el grupo social cuyos derechos están más compleja y profundamente vulnerados.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Fortalecimiento institucional	Población vulnerable requiere atención integral	Integración Social.
	<b>Paz y reconciliación.</b> Generar alternativas para la construcción de una sociedad incluyente y democrática, mediante un proceso de paz y reconciliación social, donde se disminuyan los índices de homicidios y el número de víctimas, interviniendo a la población desmovilizada, sus familias y comunidades; y a personas en alto riesgo de pertenecer a grupos armados al margen de la Ley, de tal manera que se generen las condiciones necesarias para	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
jóvenes a grupos al margen de la Ley y apoyar la reintegración social y económica de los desmovilizados de los grupos armados ilegales que han suscrito acuerdos con el Gobierno Nacional.	garantizar la permanencia de los individuos en la legalidad y la reconstrucción del tejido social.					
	<b>Atención a Víctimas del Conflicto Armado.</b> Promover el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado y el reconocimiento de su dignidad mediante estrategias que contribuyan a la reconstrucción de las relaciones sociales rotas, a la interrupción del ciclo violento y a la reconciliación en la ciudad de Medellín.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
	<b>Atención integral, con enfoque de Género, a la población carcelaria, excarcelaria y pospenada, y su entorno socio familiar.</b> Atención integral a la población carcelaria, excarcelada y pospenada de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Bellavista, Máxima Seguridad y Reclusión de mujeres y a sus entornos familiares, orientada a la resocialización y a la prevención de la reincidencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Reconstrucción institucional		
Consolidar una cultura de la solidaridad para la convivencia ciudadana basada en valores, normas, actitudes y comportamientos coherentes con el sentido de lo público y el respeto de los derechos, para avanzar en una cultura ciudadana que privilegie el Desarrollo Humano Integral con equidad.	<b>Educación ciudadana y cultura política.</b> Fortalecimiento de una cultura ciudadana activa en la construcción de ciudad, tanto en las costumbres cotidianas, como en el ejercicio responsable de la solidaridad y la participación en las actividades socio-políticas con sentido de lo público, a través de pactos ciudadanos de corresponsabilidad.	Pluralismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional		
	<b>Autorregulación ciudadana y respeto por la norma.</b> Promover la construcción de ciudadanía consciente y participativa, mediante la implementación de estrategias de interiorización de la norma, las reglas de juego y la cultura de la legalidad, para la prevención del delito e incrementar los niveles de convivencia.	Autoritarismo	Responsabilidad Compartida	Reconstrucción institucional	Ciudadanía debe ser fortalecida para que respete las normas y Leyes.	Cultura Ciudadana. Enfoque de Derechos
	<b>Sistema municipal de justicia cercana al ciudadano.</b> Se construirán Casas de Gobierno y de Justicia en las comunas 1, 3, 5, 8, 15, 16, y en corresponsabilidad con la Secretaría General y la Secretaría de Servicios Administrativos, avanzar en la adecuación de cinco casas de Gobierno hacia el nuevo modelo de Gobierno y Justicia.	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		

Objetivos	Programas delineados	Valor	Realidad deseada: cómo	Realidad deseada: qué	Imagen	Algoritmo
<p>Promover la convivencia ciudadana facilitando el acceso a los servicios de justicia para la solución de las disciplinas sociales, la atención de los conflictos familiares y el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.</p>	<p><b>Política municipal de Gestión y Administración del espacio público.</b> Implementar, desarrollar y dar continuidad a programas y estrategias dirigidas a la recuperación, regulación y aprovechamiento económico del espacio público para el encuentro ciudadano y el fortalecimiento de la convivencia mediante la vigilancia, las actividades de control, el mejoramiento de las condiciones de vida de los venteros informales, la sensibilización ciudadana y capacitación a los comerciantes formales e informales, propiciando el uso racional del espacio público de manera que se impacten positivamente la movilidad, el medio ambiente, la legalidad y la calidad de vida de los ciudadanos en general</p>	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional	Administración es ineficiente e incapaz de asumir las demandas de la ciudadanía.	Reforma administrativa y mejor gestión.
	<p>Pedagogía, promoción y seguimiento a los derechos humanos. Financia los recursos logísticos y humanos para que la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo adelanten programas de protección de los derechos humanos y de garantía al derecho a la defensa de procesados. El Programa habilitará un servicio de atención a las víctimas de delitos de alto impacto.[1]</p>	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
	<p><b>Política municipal de seguridad ciudadana y convivencia.</b> Brindar apoyo a la modernización, capacitación, fortalecimiento institucional e infraestructura tecnológica y logística a los organismos de seguridad y de justicia con asiento en la Ciudad de Medellín, con el fin de lograr mayor eficacia y oportunidad en la atención de la ciudadanía en lo concerniente a la prevención y/o corrección de las actividades delictivas y a la promoción de la convivencia.</p>	Autoritarismo	Responsabilidad Cerrada	Fortalecimiento institucional		
<p>Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 2008-2011</p>						



## **ANEXO 2**

Financiación de los programas de seguridad ciudadana

## MEDELLÍN.

### 1. 1995 - 1997

Por acuerdo 19 de 1995, el concejo municipal de Medellín aprueba el plan de desarrollo local de la administración Naranjo, el cual estipula una inversión proyectada de \$1.637'494 millones, de los cuales \$1.128'723 millones se encuentran en las entidades descentralizadas, de las que hace parte el fondo de seguridad (metroseguridad en su momento), y \$508.771 millones en el sector central, del que hace parte la secretaría de gobierno, encargada en su momento de la gestión de la seguridad.

Provenientes de recursos ordinarios (\$80 mil millones), participación del municipio en los Ingresos Corrientes de la Nación (\$140 mil millones), créditos (\$121 mil millones), Aportes de la Red de Solidaridad Social (de carácter Nacional) para financiar la Red Social de Seguridad y Convivencia (\$36 mil millones), sistema nacional de cofinanciación (\$39 mil millones), contingentes (\$90 mil millones). Cifras que sólo son planes que pueden ser modificados en cualquier momento por intermedio de un nuevo acuerdo en el concejo.

En el sector de la seguridad se proyectaron \$18.758 millones de pesos, distribuidos en “represión y control del delito” (\$8720 millones), “civilidad y cultura” (\$481 millones), “educación ciudadana” (\$2215 millones), “solución pacífica de los conflictos” (\$3337 millones), “obras de infraestructura e inversión administrativa” (\$4005 millones), sumas que corresponden al 9,1% del presupuesto total invertido en programas sociales (\$205.957 millones).

### 2. 1998 – 2000

A partir de la información disponible en el Plan de Desarrollo, para financiar el programa de seguridad, se destinaron aproximadamente 25000 millones de pesos, los cuales se distribuían en 7 programas de la siguiente manera:

**Tabla 21. Programa Seguridad y Convivencia, Colombia – BID, para Medellín.**

Programa	Inversión proyectada (millones de 1998)
Observatorio de violencia	\$1.200
Justicia y acercamiento entidades del gobierno a la comunidad	\$7.600
Trabajo con niños y jóvenes	\$7.200
Medios de comunicación como promotores de convivencia ciudadana	\$4.500
Modernización institucional	\$700
Seguimiento ciudadano	\$450
Inversión administrativa del programa COL-BID-CO-0213	\$3.350

**Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 1998-2000**

Parte importante de la política de seguridad de esta administración radica en la firma del préstamo con el BID en 1998, por el cual el Banco se compromete a girar 15 millones de dólares, que junto a una inversión de 10 millones de dólares provenientes del municipio, se destinan para la realización de una serie de proyectos concertados con las comunidades, invertidos en partes iguales durante los



posteriores cuatro años y medio. No es objeto de esta investigación hacer un análisis más profundo del crédito en lo que se refiere a sus partes de financiación, tasas de interés y demás, los cuales pueden ser ubicados en (Veeduría ciudadana, 2000).

En cambio, se parte por asumir la intervención de esta entidad internacional de fondos públicos y cuya misión es la inversión e intervención social como un factor que causa inestabilidad institucional y estabilidad política: por un lado, las instituciones que tradicionalmente intervienen el sector de la seguridad ahora tienen que interactuar con un actor de difícil tratamiento, tanto por sus características (su misión, su estructura de capital, el tipo de intervenciones que realiza) como por su propósito en el territorio; mientras que al mismo tiempo se encuentra una mejora sustancial en la estabilidad política de la administración, e la medida en que parte de los factores desestabilizadores se eliminan, como lo son la consecución de presupuesto y su aprobación por el concejo municipal, la coordinación interinstitucional, que degenera en costos de transacción que ya no tiene que asumir y el peso de la formulación de los proyectos, los cuales han sido trabajados desde la base por las comunidades con cooperación del BID.

Para la veeduría ciudadana (2000, pág. 127-135), este proyecto central, que prácticamente subsume cualquier modificación a la política de seguridad inercial desde lo local, tuvo una serie de dificultades y obstáculos que impidió sistemáticamente su implementación efectiva y que se ha traducido en pérdida de tiempo, escasa ejecución del presupuesto y bajo impacto sobre el territorio y la población. Es interesante ver que el cargo de coordinación de este mega-proyecto estaba compuesto por una serie de contratistas que no ostentaban ninguna relación con la administración, ni manejaban ninguna tarea de tipo presupuestal. Lo anterior, que inicialmente puede ser positivo, terminó por generar una serie de problemas importantes, el mayor de ellos, la escasa coordinación, seguimiento y control de lo que las entidades públicas debían estar realizando. Por supuesto, no se está diciendo que las entidades hayan entrado en negligencia y en corrupción, ni se está acusando a ninguna persona; en cambio, es claro que la estructura de la dirección del programa no construyó las pautas necesarias para que las entidades actuaran de manera eficiente, permitió y fue laxa en la ejecución de proyectos mientras que la evaluación fue prácticamente inexistente. Dadas estas condiciones estructurales, es poco sorprendente que el préstamo con el BID haya sido de escasa ayuda y, en cambio, se haya convertido en un problema muy grave para la institucionalidad municipal. No así para los grupos políticos asociados a la administración municipal, quienes encontraron la excusa perfecta para delegar su responsabilidad fundamental en las instituciones. Claro, no es tampoco función del alcalde o de su equipo más cercano cuidar la minucia, ni se les puede acusar de no haber realizado modificaciones institucionales que tardarían demasiado tiempo en ser efectivas; sin embargo, es importante dejar claro que pudieron encontrar una estabilidad política (manifiesta en escasas acusaciones por parte de la oposición, o por prácticamente ausentes protestas sociales referentes al sector, entre otras) detrás de la implementación de estos recursos de gran magnitud, junto con lo que inercial y cotidianamente se ejecuta en el sector (salarios de policía, inversión en tecnología, gasto en justicia, trámites, estadísticas), a pesar de que los resultados en indicadores objetivos no mostraron una variación significativa (como sería de esperar, por lo menos a priori).

### 3. 2001 – 2003

A partir de la información disponible con respecto al presupuesto aprobado y proyectado para el período, se encuentran los posteriores recursos distribuidos como se muestra a continuación:

**Tabla 22. Programa Seguridad y Convivencia. Luis Pérez Gutiérrez**

Programa	Millones (Corrientes de 2004)
Formar el nuevo ciudadano	\$8.339
Convivencia y seguridad	\$65.738
Participación: Vital para la nueva sociedad	\$9.409
Total	\$83.486
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 2001-2003</b>	

Estos programas hacen parte de la línea “Revolución de la Cultura Ciudadana” que también incluye la política educativa y la de atención social del municipio. En particular, el programa de Convivencia y seguridad es co-administrado entre la Alcaldía y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y su financiación está dada en buena parte por el crédito que la última le concedió a la Ciudad.

#### 4. 2004 – 2007

De acuerdo al Plan de Desarrollo de Medellín para el período, el presupuesto a ejecutar es el siguiente:

**Tabla 23. Programa Seguridad y Convivencia. Sergio Fajardo**

Programa	Millones (Corrientes de 2004)
Cultura Ciudadana	\$115.484
Seguridad y Convivencia	\$222.372
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 2004-2007</b>	

#### 5. 2008 – 2011

**Tabla 24. Programa Seguridad y Convivencia. Alonzo Salazar – Medellín Solidaria y Competitiva**

Programa	Millones (Corrientes de 2008)
Población en situación de desplazamiento	\$29.420
Paz y reconciliación	\$54.448
Atención a víctimas de conflicto armado	\$8.321
Atención Integral, con enfoque de género, a la población carcelaria, excarcelaria y pospenada y su Entorno Familiar	\$15.194
Educación Ciudadana y cultura política	\$15.306
Autorregulación ciudadana y respeto por la norma	\$7.377
Sistema municipal de Justicia cercana al ciudadano	\$23.080
Política municipal de gestión y administración del espacio público	\$41.618
Pedagogía, promoción y seguimiento a los derechos humanos	\$7.473
Política municipal de seguridad y convivencia ciudadana	\$110.664
Total	\$312.901
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 2008-2011</b>	

El último programa reseñado es significativamente mayor que los demás en la medida en que se refiere a la construcción de infraestructura, equipamientos, capacitaciones y demás, que implica un gasto importante para el municipio.

## CALI

### 1. 1995 – 1997

A partir del presupuesto aprobado para las vigencias 1995, 1996 y 1997, por medio del plan de desarrollo, se pueden encontrar la siguiente distribución de recursos.

**Tabla 25. Presupuesto proyectado por programa. Mauricio Guzmán.**

Programa	Total (Millones de 1995)
Cultura y civismo	\$10.676
Grupos vulnerables	\$8.999
Seguridad, Orden, Justicia y Paz	\$17.953
Fuente: Plan de Desarrollo Cali 1995-1997	

En donde el último programa es el que involucra el mayor gasto en equipamientos, construcción y dotación de las autoridades armadas, lo que implica un mayor gasto para las finanzas públicas.

### 2. 1998 – 2000.

De acuerdo al Plan de desarrollo para el gobierno durante el período 1998 – 2000, se puede establecer la siguiente información presupuestal (páginas 82-83):

**Tabla 26. Presupuesto proyectado por programa. Ricardo Cobo Lloreda**

Programa	Total (Millones de 1998)
Justicia y seguridad	\$34.246
Paz	\$15.103
Total	\$49.349
Fuente: Plan de Desarrollo Cali 1998-2000	

En donde el programa Justicia y Seguridad incluye los gastos relativos a la dotación, construcción de infraestructura y capacitación de cuerpos de policía y de justicia, mientras que el programa Paz incluye los programas enfocados a la integración social y reparación de víctimas del conflicto armado.

### 3. 2001 – 2003

A partir de la información consignada en el Plan de Desarrollo del período, se pueden establecer los posteriores recursos distribuidos como se muestra a continuación.

**Tabla 27. Presupuesto proyectado por programa. John Maro Rodríguez. Proyecto de vida para todos.**

Programa	Total (Millones de 2001)
Ética	\$1.761
Paz y Convivencia	\$8.027
Justicia y seguridad	\$8.888

Participación ciudadana	\$2.931
Total	\$21.608
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Cali 2001-2003</b>	

En donde el programa Paz y Convivencia incluye los recursos con los que el municipio realiza la dotación, equipamiento y capacitación de la fuerza armada, mientras que con el programa Justicia y Seguridad se implementa lo dispuesto por la ley de jueces de paz y justicia cercana a la ciudadanía, en lo que tiene que ver con nuevas locaciones, contratación y procesos.

#### 4. 2004 – 2007

A partir de los lineamientos definidos por el Plan de Desarrollo del período, se encuentran los posteriores recursos distribuidos como se muestra a continuación.

**Tabla 28. Presupuesto proyectado por programa. Apolinar Salcedo**

Programa	Total (Millones de 2004)
Seguridad	\$132.358
Acceso a la justicia y resolución pacífica de conflictos	\$13.000
Reducción y prevención de las violencias	\$14.160
Derechos Humanos	\$11.003
Movilización ciudadana	\$1.007
<b>Fuente: Plan de Desarrollo 2004-2007</b>	

En donde se resalta que el primer programa incluye los recursos que se otorgan a las fuerzas armadas en términos de dotación, equipamientos, capacitaciones, entre otros gastos e inversiones que representan una carga importante para el municipio.

#### 5. 2008 – 2011

Para las intervenciones directas en el sector de la seguridad, el Plan de Desarrollo por acuerdo en el concejo municipal dispone los posteriores recursos.

**Tabla 29. Presupuesto proyectado por programa. Jorge Iván Ospina Gómez. Para vivir dignamente.**

Programa	Total (Millones de 2008)
Cali Segura y Amable	\$87.529
Redes para los derechos humanos	\$1.998
Cali actuando frente a las drogas	\$9.592
Familias en Paz	\$18.381
Conviviendo sin pandillas	\$29.390
<b>Fuente: Plan de Desarrollo 2008-2011</b>	

Se destaca que en lo que se refiere al primer programa, Cali Segura y Amable, superando por varias veces los recursos destinados a otras iniciativas. En este programa se debe tener en cuenta, cae la construcción de equipamientos que son costosos, como espacios, edificios para locaciones nuevas para servicios de justicia, conciliación, así como la incorporación de ciertos servicios como la atención en las casas de familia, administradas por el municipio, así como recursos para las autoridades armadas en lo que se refiere a dotación y equipamiento.

El último programa, que también dispone una cantidad de recursos importante, se enfoca en la atención a grupos vulnerables, construcción de espacios comunales, y construcción de sistemas de alerta temprana que implica una cantidad importante de recursos. A continuación se expone el contenido de estas líneas de acción administrativa.

## BOGOTÁ

### 1. 1995 – 1997

El artículo 48 del plan de desarrollo dispone su financiamiento: “el monto estimado de inversiones del Plan de Desarrollo asciende, para el período 1995-1998, a 5,19 billones pesos de 1995, de los cuales 3,05 billones se financian con el ahorro disponible del Distrito; 0,23 billones corresponden al programa de fiscalización de la Administración; 0,22 billones a la sobretasa a la gasolina; y 0,38 billones a aportes de la Nación que se incorporan en la financiación del Plan de Desarrollo Formar Ciudad para ser ejecutados por el Distrito. Con recursos del sector privado se prevé financiar 0,99 billones. Los 0,33 billones restantes se financiarán mediante endeudamiento neto”. Para el programa sectorial concreto de Seguridad Ciudadana se dispone lo siguiente (Artículo 30), pero fueron reorganizados de la siguiente manera, en millones de pesos de 1997 (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1997):

**Tabla 30. Presupuesto reorganizado para Seguridad Ciudadana. Formar Ciudad.**

Programa	Total (Millones de pesos corrientes de 1995).
Seguridad Ciudadana para la Cultura Ciudadana	\$3.297
Seguridad Ciudadana para el medio ambiente	\$10.875
Seguridad Ciudadana para el Espacio Público	\$3.264
Seguridad Ciudadana para la Legitimidad Institucional	\$19.098
Total	\$36.534
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá 1995-1997</b>	

### 2. 1998 – 2000

**Tabla 31. Presupuesto proyectado por Programa. Enrique Peñalosa – Por la Bogotá que queremos.**

Programa	Total (Millones de pesos)
Cualificación y fortalecimiento Institucional para la Seguridad Ciudadana	\$76.777
Desarrollo Normativo Y Fortalecimiento De La Acción Coordinada Entre Las Autoridades De Policía Y La Ciudadanía	\$6.848
Promoción De La Solidaridad Y Compromiso Para La Convivencia Ciudadana	\$15.989
Fomento Al Buen Uso Del Tiempo Libre Y El Espacio Público	\$105.498
Prevención De Riesgos Y Atención De Emergencias	\$45.511
Total	\$385.546
<b>Fuente: Plan de Desarrollo de Bogotá 1998-2000</b>	

Si se ve la Tabla 31 se puede observar de manera rápida el esquema que la alcaldía de Peñalosa intentó implementar durante su gobierno, colocando una significativa suma en los programas que implicaban inversión en infraestructura, tecnología, dotación o aumento de personal.

### 3. 2001 – 2003

**Tabla 32. Presupuesto proyectado por Programa. Antanas Mockus – Todos del Mismo Lado.**

Programa	Total (Millones de pesos)
Impulsar el cumplimiento de las normas	\$277.017
Propiciar la cultura democrática	\$28.153
Propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos	\$212.600
Promover y apoyar expresiones de solidaridad en las diferentes formas de familia y en la comunidad	\$12.360
Total	\$530.130

Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá 2001-2003

Estos programas describen de manera apropiada las prioridades que se tenían en el sector de la seguridad para este período, enunciadas en el objetivo propio de la Cultura Ciudadana y Familia y Niñez. Es interesante ver que no existe como prioridad dotar a la policía de mejor estructura, capacidades y competencias, mientras que se enunciaron más estrategias que incentivaban a la ciudadanía a participar en la construcción de mejores espacios comunitarios de vida. La inversión en este sector, teniendo en cuenta estas características, es proporcionalmente de las más bajas en este gobierno, mientras que las inversiones en educación, productividad y justicia social (programa que viene desarrollar el tema de desarrollo económico en población vulnerable), son sensiblemente superiores.

#### 4. 2004 – 2007

Los posteriores recursos hacen referencia al presupuesto proyectado para los cuatro años del gobierno, mientras que la inversión proyectada por año se puede encontrar en el documento del Plan de Desarrollo, cuadro 9.3 (página 99). En este presupuesto se encuentran contenidos los proyectos priorizados de igual manera, los cuales pueden encontrarse en el cuadro 11.3 del mencionado documento (páginas 104 – 105), no se incluyen puesto que no alteran de manera significativa la distribución presupuestal del gobierno ni implican análisis adicionales con respecto a las prioridades financieras del gobierno (asumiendo, como se había mencionado, que una mayor partida presupuestal si bien no necesariamente indica una mayor prioridad sí implica necesariamente una mayor responsabilidad).

**Tabla 33. Presupuesto proyectado por Programa. Luis Eduardo Garzón – Bogotá Sin Indiferencia.**

Programa	Total (Millones de pesos de 2004)
Gestión Pacífica de Conflictos	\$71.152
Derecho Humanos para todos y todas	\$20.001
Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario	\$34.511
Comunicación para la reconciliación	\$2.500
Atención Integral de violencia, delincuencia y orden público	\$356.515
Sistema de Justicia de la ciudad	\$1.440
Bogotá, menos vulnerable ante eventos críticos	\$84.561
Red Distrital de Reconciliación, resistencia civil y no-violencia	\$17.500
Participación para la decisión	\$63.621
Comunicación para la participación	\$2.500
Control Social a la Gestión Pública	\$12.000
Obras con participación ciudadana	\$43.902
Gobernabilidad y Administración Territorial de la ciudad	\$8.930

Inclusión Económica y Desarrollo empresarial sectorial	\$40.595
Total	\$759.728
<b>Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá 2004-2007</b>	

Estos programas corresponden al eje de reconciliación del Plan de Desarrollo como se explicará en sección siguiente. Es importante ver que en este eje se concentran con fuerza tres formas de intervenir el sector de la seguridad: reforma administrativa, cultura ciudadana y políticas indirectas (concretamente, desarrollo socio económico y mecanismos novedosos de administración de la justicia), que de alguna forma retoma lo que se ha construido por medio del gobierno de Mockus y Peñalosa, mientras intenta adicionar recursos concernientes a nuevos proyectos productivos con sectores de la población específicos (jóvenes y vulnerables). El programa con más recursos hace referencia a la reforma administrativa y contiene el sustento para los proyectos del Fondo de Vigilancia y Seguridad, en donde se concentra como siempre la mayor parte del gasto y la inversión directa en seguridad.

#### 5. 2008 – 2011

Los posteriores son los programas que se enfocan directamente en el sector de la seguridad, por rubros totales (sin discriminar por año), referentes a lo aprobado por el concejo distrital para las cuatro vigencias.

**Tabla 34. Presupuesto proyectado por programa. Samuel Moreno Rojas – Bogotá Positiva.**

Programa	Total (Millones de 2008)
Espacio público como lugar de conciliación de derechos	\$15.997
Bogotá Espacio de vida	\$454.580
Bogotá Segura y Humana	\$576.058
Amor por Bogotá	\$177.046
Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias	\$408.375
Construcción de paz y reconciliación	\$80.002
Toda la vida integralmente protegidos	\$2.674.999
Total	\$4.387.057,00
<b>Fuente: Plan de desarrollo Bogotá 2008 - 2012</b>	

El programa “Toda la vida integralmente protegidos” incluye una gran cantidad de estrategias que se adelantarán para cada grupo poblacional discriminado por edad: protección de niños y niñas frente a explotación infantil, violencia doméstica; lo mismo con respecto a jóvenes, incluyendo adicionalmente proyectos de participación en múltiples áreas como arte, recreación, deporte, socio-económico y político; incluye programas de IDIPRON para calidad de vida de habitantes de la calle (hogares de paso, capacitación de población vulnerable y de policía); para adulto mayor, de nuevo capacitación para defender y garantizar derechos humanos básicos y civiles; finalmente, un componente para familias, entre otros: conciliación, disminución de la violencia intrafamiliar, seguimiento a casos de maltrato infantil. Dada la extensión de estos programas se explica la gran cantidad de recursos destinados en comparación con los demás programas.