

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO CAPITAL

Myriam López Nieto

Profesora

*Departamento de Trabajo Social
Universidad Nacional de Colombia*

Clara María García Gómez

Profesora

*Departamento de Trabajo Social
Universidad Nacional de Colombia*

Resumen

El artículo analiza las crisis de seguridad o crisis delictivas como un fenómeno constante de las sociedades contemporáneas, que amenaza con convertirse en situaciones crónicas de inseguridad en las ciudades y en consecuencia en un problema de orden político. Introduce un interesante debate alrededor de los Delitos Menores y de la Seguridad ciudadana como *eficacia de derechos de las personas* y a partir de las tendencias criminológicas contemporáneas y de la Política Social, contempla la posibilidad de una *Política Criminal alternativa*, tendiente a fortalecer las Políticas de Prevención en relación con las infracciones menores en el Distrito Capital. Analiza la seguridad ciudadana desde un enfoque de Política Pública y a partir del análisis de las agendas gubernamentales y de la evaluación estratégica de la acción del Estado, identifica tendencias, actores y escenarios de conflictividad, y establece lineamientos para la formulación de una *Política Integral de seguridad ciudadana para la ciudad de Bogotá*.

Abstract

The article analyzes safety crisis or criminal crisis as constant phenomenon in contemporary societies that threatens to become a chronic situation of insecurity in the cities and therefore in a great problem of a political nature. Introduces an interesting debate about the Minor Offenses and Public Safety like *the efficacy of people's rights*; and from criminology contemporary tendencies and the Social Policy, contemplates the possibility of an *alternative criminal policy* aimed to strengthen the Prevention Policies in connection with minor infractions in Capital District. Analyzes the Public Safety with an approach of Public Policy from Government agenda's analysis and the strategic assessment of State's action, identifies leanings, actors and disputes scenes establishing parameters to the formulation of a *comprehensive Policy Safety to the Bogota city*.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO CAPITAL

Myriam López Nieto

*Profesora Departamento de Trabajo Social
Universidad Nacional de Colombia*

Clara María García Gómez

*Profesora Departamento de Trabajo Social
Universidad Nacional de Colombia*

Introducción

Con pocos los estudios que desde una perspectiva sociojurídica han fijado su atención en la seguridad de los habitantes de la ciudad en relación con la eficacia de sus derechos, y de la acción del Estado frente a una problemática en crecimiento, que afecta cada vez más el desarrollo de las ciudades y los niveles y calidad de vida de sus pobladores.

El presente artículo pretende sistematizar los resultados parciales de la investigación titulada “Interpretación sociojurídica del estado actual de los Delitos Menores en Santafé de Bogotá”, convenio Unidad de Investigaciones Jurídicosociales ‘Gerardo Molina UNIJUS-Alcaldía mayor de Bogotá’, desarrollada bajo la responsabilidad de un equipo interdisciplinario de docentes y estudiantes de las facultades de Derecho, Ciencias Humanas y ciencias de la Salud, quienes iniciaron labores investigativas

en el Programa Universitario de Investigación “Criminología y Sociedad”¹

La intención teórico -metodológica de esta publicación se orienta a abrir un espacio de reflexión en torno a la problemática de la ciudad, y por que no, de orientar una mirada alternativa sobre su conflictividad que permita visualizar actores y escenarios posibles de desarrollo social.

1. Políticas públicas de seguridad ciudadana: debates y tendencias

Las llamadas crisis de seguridad o crisis delictivas aparecen como un fenómeno constante en las sociedades contemporáneas, asociadas a factores estructurales y a los cambios de orden económico, social, político y cultural, provenientes del mundo globalizado. Crisis de seguridad que amenazan con convertirse en situaciones crónicas de inseguridad en las ciudades y en consecuencia en un problema de orden político.

En la medida en que aumenta el registro oficial de crímenes y crece el sentimiento de inseguridad y miedo al delito sea este real o imaginario, y comienza a afectar seriamente la cotidianidad de muchos de los habitantes de la región, comienzan a introducirse cambios en el concepto de seguridad ciudadana y estrategias orientadas hacia la construcción de alternativas de convivencia.

¹ Con el título *Políticas Públicas de Seguridad ciudadana en el Distrito Capital*, se pretende dar cuenta de los avances investigativos en materia de *Seguridad ciudadana (capítulo 5)*, trabajado por las docentes Myriam López y Clara María García y los estudiantes Nicolás Cepero, Leidy Cobos, Daniel Carranza, Jorge Gutiérrez, Olga Monsalve y Olga Luz Peñas, quienes participaron en calidad de auxiliares de investigación.

Sí durante la “Guerra Fría” la preocupación de las políticas de seguridad y orden público se centraron en proteger a los estados y regímenes de turno, antes que a los ciudadanos mismos, hoy las políticas públicas en las democracias de la región han dado un viraje significativo hacia la protección de la seguridad de las personas y de la eficacia de sus derechos. Ello, precisamente para evitar las respuestas ilegales y violentas de la justicia privada y para lograr que el sistema penal funcione sin violar los Derechos Humanos y las garantías de los ciudadanos.²

A partir de allí se hace posible identificar por lo menos dos corrientes fundamentales en materia de política pública de seguridad ciudadana. Una tradicional liderada por el Estado y las instituciones del sistema penal, orientada a combatir el delito a través de un sistema de acciones eminentemente penales, más reactiva que preventiva, y que antes que proteger a las víctimas potenciales y reales, centra su acción en la validez de la norma, otra alternativa, cuya iniciativa y liderazgo se centra en las comunidades locales y sus organizaciones y que por vía de la prevención trata de establecer una línea de acción pública que a través de medidas alternativas y alternativas no penales, oriente su actividad hacia la resolución de los conflictos sociales sin necesidad de recurrir a la criminalización. Es aquí donde la política pública de seguridad ciudadana penetra en el mundo de la prevención y de la política social.

En Colombia y en América Latina, más que en los países europeos, las políticas públicas de seguridad ciudadana se han estructurado en el marco de la corriente tradicional, con algunos visos democráticos producto de las reformas políticas introducidas en las últimas décadas.

Políticas públicas de seguridad ciudadana cuyo futuro se debate en el marco de una tendencia

dominante, tradicionalmente punitiva y una tendencia emergente, fundamentalmente preventiva, que tiene como propósito abrir el espacio hacia la formulación de políticas de naturaleza antidelictiva, que aproximen la posibilidad de construir verdaderos espacios de convivencia.

2. Políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Capital

Bogotá es percibida como una ciudad altamente insegura tanto por la comunidad internacional como por quienes en ella habitan. Se ha afirmado con frecuencia que es la ciudad más insegura del país y en algunas oportunidades del mundo. Aunque las estadísticas y algunos estudios sobre el tema³ la ubiquen a un nivel intermedio de conflictividad, el problema de la inseguridad, la violencia y el irrespeto por las normas de convivencia, sigue siendo tema de gran preocupación para los bogotanos y de centralidad política para sus gobernantes.

Bogotá es vista como una ciudad que experimenta un proceso permanente de construcción de un orden urbano en medio de problemas incontenibles como la migración, la pobreza, el desplazamiento, el

² NEILD, Rachel. *From Natal Security to Citizen. Civil Society and the Evolution of Public Order Debates*. Citado por Fuentes Hernández, Alfredo. “Políticas de Seguridad y Convivencia para el Nuevo Siglo”. En *Revista Justicia y Desarrollo* No. 9, Septiembre, 1999.

³ CÁMARA DE COMERCIO, MISIÓN SIGLO XXI. “Estudio Prospectivo de la Seguridad”. Bogotá, 1996, pág. 11. ACERO V. Hugo. “Seguridad y Convivencia en Santafé de Bogotá”. En *Revista Justicia y Desarrollo* No. 9. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1999, pág. 37. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO. *Seguridad y Violencia en Santafé de Bogotá*, 1997, pág. 31.



Archivo Fotográfico CINE MUJER. Fondo de Documentación Mujer y Género, Universidad Nacional de Colombia.

desempleo, la violencia, la inseguridad, el incremento desmesurado del parque automotor, un desarrollo urbanístico caótico y una población en continuo crecimiento. De ello dan cuenta la idea fuerza y la nominación sugerente de los dos últimos planes de desarrollo "Formar Ciudad" y "La Bogotá que queremos".

El problema de la inseguridad en Bogotá se identifica como un fenómeno amplio y complejo que enfatiza en la violencia como componente fundamental, en cuanto cantidad de hechos violentos, sean o no delitos, de conocimiento o no de las autoridades y de la sociedad; se relaciona con la delincuencia en cuanto afecta la integridad personal y material de los individuos, permite identificar actores, aproximar contextos y escenarios de conflictividad, a la par que evaluar la reacción del Estado y de la sociedad frente a tales fenómenos.

En este orden de ideas, una política pública de seguridad ciudadana para el distrito capital sólo puede ser entendida y dimensionada desde el contexto interno, a partir del análisis del conjunto de factores que inciden en su formulación: las características del problema, demanda o necesidad que la origina; el proyecto político dominante, expresado fundamentalmente en las agendas gubernamentales; las propuestas alternativas de otros actores sociales y políticos con recursos de poder; y los recursos: gasto estatal, información, tecnología y personal. Y de su interacción con el contexto Nacional e internacional, cuyos lineamientos de política, planes, programas y proyectos se consignan en el Plan Nacional de desarrollo y en las respectivas agendas internacionales.

1. En cuanto a la identificación del fenómeno de inseguridad y violencia, como situación considerada socialmente problemática en el Distrito Capital, desde diferentes ópticas, los estudiosos del tema, coinciden en afirmar que fenómenos como la pobreza, las migraciones y el desempleo, se han visto agravados en los últimos años por efectos de del desplazamiento, sea este por motivos políticos, económicos o laborales; la crisis económica y los efectos por ella producidos sobre la estructura y composición del mercado de trabajo: desempleo, subempleo, informalidad y dificultad de acceso al mercado laboral.

La problemática de desempleo en Bogotá registra una tendencia en aumento desde mediados de la década y se agudiza durante el año 99 que para el mes de Septiembre registra una tasa de 19.3 y para Diciembre de 20.4. Situación que aún se mantiene, y que se ve agravada por los efectos de las medidas de ajuste fiscal.

Fenómenos sumados a un contexto de violencia e inseguridad, expresado en altos índices de criminalidad y delincuencia: homicidio común, hurto de vehículos, atracos bancarios, asalto a residencias, asalto a establecimientos comerciales, delincuencia organizada y atraco callejero. Índices delincuenciales que comportan en forma diferencial en las localidades de Bogotá, ocupando el primer lugar Kennedy, seguida de Engativa, Ciudad Bolívar, Suba, Chapinero, Usaquén, Santa fe y Mártires⁴.

Contexto económico y social que asociado a los conflictos interpersonales, vecinales y callejeros; violencia familiar; desconfianza en las instituciones de seguridad; baja capacidad de respuesta de la policía; escaso espacio público; impunidad; problemas relacionados con la movilidad, el uso y el abuso del alcohol, el porte de armas, la insolidaridad y en especial el anonimato, han hecho que los bogotanos identifiquen como causas principales de inseguridad y deterioro de la calidad de vida en los tres últimos años, el desempleo, en primer lugar (57%), seguido de la falta de policía (19%) y la falta de solidaridad (13%).⁵

Situación socialmente problemática, que a su vez permitió identificar a lo largo de la investigación, como escenarios de conflictividad, en primer lugar, la violencia familiar y los problemas a ella asociados, seguido del habitante de y en la calle, la prostitución, la drogadicción, las riñas callejeras y el desplazamiento.

Según información aportada por la Cámara de Comercio de Bogotá y el diario El Tiempo en edición de Julio 9 de 2000, el problema

de la inseguridad, afecta tanto a los bogotanos que incluso está influyendo en su costo de vida. En 1999 invirtieron 1.3 billones de pesos en el mejoramiento de su seguridad, de los cuales, \$660 millones correspondieron al pago de seguridad privada (protección de lugares de trabajo y residencias) y \$629 mil millones a la compra de pólizas de aseguramiento de bienes materiales y de personas. A más de la inversión en adquisición de armas y de diversas modalidades de seguridad preventiva: gases paralizantes, chalecos antibalas, aturdidores eléctricos y otros más sofisticados como rastreo satelital de vehículos, alarmas digitales, monitoreo automotor y circuitos cerrados de televisión. Estas opciones permiten que cualquier persona pueda acceder a ellas, ya que los precios oscilan entre \$20.000 y 10 ó 12 millones de pesos, dependiendo de los requerimientos y capacidad económica del comprador.⁶

Según opiniones de los Bogotanos, el centro es el sector más inseguro de la ciudad, seguido de la categoría de "Todo Bogotá", lo cual hace pensar que Bogotá es percibida por sus habitantes como una ciudad altamente insegura.⁷

⁴ CÁMARA DE COMERCIO, *Termómetro de la Inseguridad en Bogotá, Balance* trimestral, Enero 1999-Marzo de 2000.

⁵ El TIEMPO, Domingo 6 de Agosto de 2000, pág. 6. Fuente: Encuesta ¿Bogotá como vamos?. CCB, Fundación Corona e Instituto Fes de Liderazgo.

⁶ *El Mercado de la seguridad*. Diario El TIEMPO, Domingo 9 de 2000, pág. 2F. CCB. "Los costos de seguridad privada en Bogotá". *Observatorio de la seguridad* No. 15, Mayo de 2000, pág. 5.

⁷ CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, *Informes Trimestrales sobre Percepción ciudadana*. Junio a Diciembre de 1999-Diciembre a Marzo de 2000.

2. En el marco del proyecto político dominante, a partir de los años 90, las Agendas Gubernamentales incluyen la seguridad y la convivencia ciudadana como grandes temas de interés general, por cuanto comprometen el ejercicio pleno de los derechos de los individuos y de la sociedad y en consecuencia, se convierten en forma rápida y por diversos medios en una necesidad a satisfacer y un problema a solucionar para los países de la región. La seguridad y convivencia ciudadana se convierte en asunto público de interés general en diferentes ámbitos gubernamentales: local, municipal, distrital, nacional e internacional y en consecuencia en asunto prioritario de las agendas de gobierno.

Los asuntos básicos incluidos en una u otra forma en las agendas políticas nacionales e internacionales son: la seguridad y la convivencia, la prevención del delito y la pedagogía de la convivencia, el fortalecimiento judicial: desjudicialización del delito y desprofesionalización de la atención, reconstrucción del tejido social, y resolución pacífica de conflictos. De cuyos alcances dan cuenta las políticas, planes, programas y proyectos en materia de paz, seguridad y convivencia desarrollados por las últimas administraciones en el marco de los planes de desarrollo "Formar Ciudad", "La Bogotá que Queremos", "El Salto Social", "Cambio para Construir la Paz", y la Agenda Social de Seguridad ciudadana y violencia de las Naciones Unidas, CEPAL 1998.

3. En materia de propuestas alternativas,⁸ cabe destacar la propuesta de seguridad urbana para el D. C., titulada "Plan de acción de seguridad ciudadana: un nuevo sistema de seguridad

urbana para Bogotá",⁹ presentada por la Cámara de Comercio y elaborada con la asesoría del Foro Europeo de Seguridad Urbana y el Programa de Altos Estudios Policiales de la Universidad de Barcelona.

El modelo propuesto, orienta su acción hacia la recuperación del orden de la ciudad, en términos de disminuir significativamente las infracciones de tránsito, los atentados contra el mobiliario urbano, la invasión y uso inadecuado del espacio público, la diseminación indiscriminada de basuras, el atraco, el robo a residencias e instituciones y la violencia callejera. Así mismo, desconcentrar y articular los organismos policivos y de justicia para que estén más próximos al alcance de los ciudadanos, especializar el control policivo en el territorio urbano, fortalecer el papel de las autoridades distritales y comprometer a la comunidad y a las organizaciones no gubernamentales en estrategias preventivas que contribuyan a mejorar el comportamiento ciudadano.

El sistema estructura nuevos modelos de gestión para el gobierno distrital, la justicia, la policía y la ciudadanía e incluye un plan de acción que contempla la adopción del sistema en forma integral, sus costos y su financiación.

Si bien la propuesta no presenta diferencias sustanciales respecto de la estrategia

⁸ Para efectos del análisis de políticas públicas, se consideran alternativas, aquellas propuestas de interés público provenientes de actores con poder y que forman parte de sus respectivas agendas institucionales.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, Bogotá, Marzo, 1998.

gubernamental, avanza significativamente en aspectos estructurantes y técnicos en materia de plan de acción y de proyección a nivel distrital y por localidades. Su mayor aporte está quizá, en pretender elevar los Frentes de seguridad ciudadana a la categoría de Frentes de solidaridad ciudadana.

4. Se considera que la política pública de seguridad ciudadana en el D.C, cuenta con recursos humanos, institucionales, normativos y financieros para su implementación. Recursos que se han incrementado significativamente en la última década.

Dada la tendencia hacia el control y recuperación de la ciudad que inspiran las agendas gubernamentales, los recursos mas abonados son los normativos, institucionales, programáticos y financieros, éstos últimos provenientes del presupuesto distrital, del gobierno nacional y de convenios internacionales¹⁰ con destinación específica a programas y acciones de seguridad y convivencia ciudadana

En la Administración de Enrique Peñalosa el rubro destinado a seguridad y convivencia ascendió a la suma de 385.456 millones de pesos constantes del año 98, monto que en la administración Mockus-Bromberg fue de 303.315 millones de pesos.¹¹ Antes de 1995, no existen planes ni políticas específicas en materia de Seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Capital. Las acciones programadas en el área se desarrollan conjuntamente entre Distrito y Nación en el marco del COMPES para Bogotá y de la Consejería Social del Distrito.

Los recursos institucionales se encuentran en el ámbito local, distrital e internacional. Ellos

son Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital DAACD, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo IDTC, Unidades de Mediación y Conciliación, Casas de Justicia, Comisarias de Familia, Unidad Permanente de Justicia UPI, Inspecciones de Policía, Fiscalía, Unidad de Atención al Desplazado, Departamento Nacional de Planeación DNP, Departamento Distrital de Planeación DAPD, Policía Metropolitana, Observatorios de Seguridad y del Delito, Universidades, Corporación Misión Siglo XXI, PNUD, Departamento de Planeación de la Región, CEPAL y las redes institucionales producto de alianzas estratégicas.

En el campo institucional es importante destacar el avance alcanzado con la reestructuración de la Secretaría de Gobierno,¹² al dotarla de dependencias especializadas y de personal calificado para la conducción adecuada de la política de orden público y de seguridad ciudadana en el D.C.

Asimismo al perfilarse la seguridad ciudadana como un problema global, asociado a la vida de ciudades en permanente construcción, metrópolis o megalópolis en un mundo globalizado, es posible que la integración programática sea cada vez mas frecuente al igual que los convenios, la destinación de recursos, las exigencias y la normatividad, en el marco de unas nuevas relaciones internacionales.

¹⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP-BID. *Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana*. 1997.

¹¹ FUENTE: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, "Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1998-2001". *Plan Integral de Seguridad para Santafé de Bogotá, D.C.*, 1995.

¹² ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Decretos 485 de 1996 y 069 de 1999.

3. Acción del Estado: planes, programas y proyectos

La respuesta del Estado a través de políticas, planes, programas y proyectos se inscribe en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 1998-2001 " Por la Bogotá que Queremos", Acuerdo 06 de 1998. Su estructura contempla siete prioridades: desmarginalización, Interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia, y eficiencia institucional.

La prioridad relacionada con seguridad y convivencia, integra una amplia estrategia para la prevención y sanción de los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos. Esta estrategia abarca aspectos tales como el trabajo coordinado comunidad-autoridades, programas de prevención de delitos en zonas críticas, fortalecimiento de lazos de convivencia ciudadana, solidaridad y respeto en la comunidad, entre otros.

La agenda distrital esboza cinco amplias propuestas: cualificación y fortalecimiento institucional de la seguridad ciudadana a través del mejoramiento de la gestión distrital, mejoramiento del servicio policial y fortalecimiento de la política carcelaria. Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades, la policía y la ciudadanía. Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana: reducir los niveles de maltrato y de violencia intrafamiliar promoviendo una adecuada atención de las denuncias y mecanismos de conciliación. Fomentar

el buen uso del tiempo libre y el espacio público .
Prevención de riesgos y atención de emergencias.

En el marco de los lineamientos de política pública de seguridad ciudadana anteriormente expuestos y de los resultados de la investigación, la acción del Estado en materia de seguridad, se aprecia en la evaluación estratégica¹³ adelantada en seis de los programas que ofrecen alternativas de seguridad ciudadana en el D.C, y de su impacto en tres de las localidades con diferentes estratos socioeconómicos y los más altos índices de inseguridad: Usaquén, Kennedy y Ciudad Bolívar.

Los programas evaluados fueron: Policía Metropolitana: Comandos de Atención Inmediata CAIs, Policía comunitaria, Frentes y escuelas de seguridad ciudadana, estas últimas en el marco y estrategias de Misión Bogotá; Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital DAAD: Promoción de la Organización Social POS, Acciones para la convivencia y Jóvenes Tejedores de Sociedad; Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia: Comisarías de Familia y Unidades de Mediación y Conciliación; Programa de Casas de Justicia y Unidad Permanente de Justicia.

Misión Bogotá es considerado como el programa bandera de la administración distrital 1998-2001. Su objetivo principal se orienta a reducir la incidencia de los delitos de mayor impacto, generando espacios de convivencia y mejorando la sensación de seguridad de los ciudadanos a través del trabajo conjunto con la Policía Metropolitana, la comunidad y las entidades distritales.

La evaluación estratégica muestra una policía que se integra a programas de participación comunitaria con proyectos que hacen énfasis en componentes preventivos, educativos y organizativos a través de las escuelas y frentes de seguridad local.

¹³ VER: "Análisis Estratégicos". Cuadros-Resumen de resultados, elaborados por programas tanto nivel distrital como de cada una de las localidades estudiadas. *Informe final de la investigación, UNIJUS. Alcaldía Mayor de Bogotá*, Bogotá Noviembre de 2000.

En las localidades investigadas los programas de la policía exhiben una nueva imagen institucional y se evalúan positivamente en cuanto a su funcionamiento, participación comunitaria y apoyo a la seguridad ciudadana.

Del Departamento Administrativo de Acción Comunal y de sus programas estratégicos, el programa de Jóvenes Tejedores de Sociedad es quizá el que ha generado mayor impacto y expectativa en la juventud, al vincularse en forma masiva tanto a nivel distrital como de las tres localidades estudiadas, pese a no ofrecer alternativas a las necesidades de estudio y trabajo de esta población. El programa de Promoción de la organización Social POS, aún no cuenta con el suficiente reconocimiento entre vecinos, como estrategia de organización comunitaria.

En cuanto a las Juntas de Acción Comunal, se manifiesta con frecuencia la ausencia de una representación activa y efectiva del Gobierno Distrital. De acuerdo con el estrato se observan diferentes niveles participación, siendo significativamente mayor en las comunidades de estratos 1, 2, y 3 respecto de las comunidades de estratos 4 y 5, en estas últimas la seguridad ciudadana pretende garantizarse a partir de las juntas Administradoras de edificios y conjuntos residenciales (vigilancia privada), restringiéndose al plano de su vecindad.

Respecto a las Comisarias de Familia, su representación en las comunidades es de control y apoyo a asuntos de familia y de menores. La violencia intra-familiar continua registrando el mas alto índice de conflictividad en la cotidianidad de las relaciones familiares, asociada a actos violentos por consumo de el alcohol, drogas, problemas económicos, desempleo, separación conyugal y pocas o nulas oportunidades para el desarrollo de las parejas jóvenes con hijos. La población usuaria de los servicios de las comisarias

esta conformada en su mayoría por mujeres jóvenes y amas de casa, solteras o en unión libre.

Tanto funcionarios como consultantes identifican como dificultades en el procedimiento de atención en las Comisarias de Familia, la ausencia de un proceso de seguimiento estructurado de los casos y situaciones atendidas como remisiones, contactos de apoyo y trabajo en red institucional y comunitaria.

Las Unidades de Mediación y Conciliación se crean como instancias para brindar a la ciudadanía el acceso directo a la resolución de conflictos y a los espacios de convivencia y seguridad ciudadana. Por su reciente creación aun no legitiman su presencia en las comunidades, situación que implica reforzar las estrategias divulgación y promoción. Las problemáticas más atendidas en las Unidades de Mediación y Conciliación son las de conflictos de arrendamientos y asuntos vecinales. En opinión de los profesionales que allí laboran aún falta construir identidad para brindar una respuesta a la ciudadanía y contribuir a la seguridad ciudadana.

La Unidad Permanente de Justicia UPJ, es un proyecto piloto que se crea con el propósito de brindar una respuesta coordinada de instituciones y servicios que de manera integral y organizada contribuya al mejoramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana. La UPJ, sanciona con retención transitoria las conductas que se considera atentan contra la seguridad y la convivencia de los Habitantes de la ciudad.. Por ser la población de habitante calle la de mayor afluencia, esta retención es percibida por los propios retenidos como represiva y maltratante, manifestando sentimientos de inconformidad y rechazo¹⁴. En el marco de una

¹⁴ Entrevista grupal a retenidos UPJ, Junio de 2000. Registro Metodológico de la Investigación. Ver Informe final, Noviembre de 2000.

tendencia emergente se destacan las iniciativas de Trabajo Social por su misión y visión hacia programas de atención al contraventor y al ciudadano con una intención eminentemente preventiva

Por último, el programa de Casas de Justicia (Suba y Ciudad Bolívar) se presenta como una alternativa para facilitar y ordenar el acceso a la Justicia y brindar una respuesta integral a múltiples problemáticas, a través de estrategias de masificación, coordinación, capacitación y comunicación que busquen privilegiar la participación comunitaria.

Respecto de la evaluación de este programa, se manifiesta que pese a los esfuerzos realizados aún no logra consolidarse como modelo integral de prestación de servicios, reafianzar su presencia en las localidades y crear sólidos vínculos con las comunidades. Situación que se hace aun más apremiante por el número insuficiente de funcionarios en relación con el volumen y complejidad de la problemática a atender.

En el marco de las localidades estudiadas, Kennedy a la vez que presenta el mayor número de organizaciones, programas y proyectos con altos niveles de participación comunitaria y ciudadana, paradójicamente es la localidad que registra los más altos índices de delitos e infracciones menores: homicidio común, hurto a vehículos, asaltos bancarios, asalto a residencias y a establecimientos comerciales, hurto a residencias, atraco a personas y riñas callejeras. En Usaquén se identifican como prioritarios el hurto de vehículos y el robo a residencias y en Ciudad Bolívar atraco callejero, violencia intrafamiliar, homicidio común y lesiones personales

Situación de inseguridad que se agudiza debido a la poca o escasa divulgación de las acciones estatales, los bajos índices de participación, la

debilidad del tejido social e institucional y falta de solidaridad y compromiso.

Se observa además en los planes de desarrollo que tanto los programas como las metas propuestas, se formulan de manera desarticulada y sin rasgos de continuidad y de sostenibilidad, más allá de dichos planes. Las inversiones se enfocan en su mayoría hacia el mejoramiento de infraestructura institucional y de dotación, sin lograr el impacto social esperado.

4. Conclusiones y recomendaciones para la formulación de una Política Integral de Seguridad ciudadana para el Distrito Capital

A partir de los planteamientos anteriores, se hace posible ubicar la política pública de seguridad ciudadana del Distrito Capital en un momento de transición entre un *ciclo de seguridad* y un *ciclo de seguridad ciudadana*.

El primero de corte tradicional, basado en un modelo de prevención situacional, más reactivo que preventivo, orienta su acción básicamente hacia la protección de las víctimas potenciales, y a la seguridad de los edificios y del ambiente con hegemonía de los organismos policiales. El segundo, orientado hacia las comunidades locales y basado en un modelo de prevención social, trata de modificar con programas generales las condiciones de vida en ambientes determinados. En el primero se ubican en su mayoría programas de la Policía Metropolitana, en el segundo, los programas de Misión Bogotá, Casas de justicia, Comisarias de Familia, Jóvenes Tejedores de Sociedad y Unidades de Mediación y Conciliación.

En este orden de ideas, es posible identificar que existen por lo menos dos posibilidades en materia de política pública de seguridad ciudadana en el Distrito Capital. Una de fortalecimiento desde la

corriente tradicional de los programas abordados por la investigación, lo que dejaría el asunto en la protección del orden público y otra, que desde la corriente emergente, pretendería incidir en las fortalezas identificadas en estos mismos programas, para los efectos de avanzar hacia la construcción de un Modelo Integral de Seguridad Ciudadana.

A partir de estas consideraciones y de los resultados de la investigación, se sugieren las siguientes recomendaciones:

A nivel General

La formulación de una política pública de seguridad ciudadana integrada dentro de la política distrital global, que opere como respuesta administrativa al gran problema de la inseguridad y de la creciente demanda de una razonable seguridad policial, por parte de los ciudadanos y sus organizaciones.

Una política pública de seguridad ciudadana, orientada a atender las distintas formas de inseguridad desde diversos puntos de vista y no sólo desde la prevención del delito, esto implica que no se limite a la represión propia de la seguridad objetiva (infracciones) y a la reducción de posibles inseguridades (riesgos) sino que se concentre principalmente en la reducción de los factores que propician inseguridad.

Una política de seguridad ciudadana que se corresponda con un proyecto de localidad, región, distrito y nación, que consulte las necesidades, intereses, valores y expectativas de las comunidades y sus organizaciones.

Una política social que tenga como factor estructurante la prevención integral, capaz de controlar el problema de la inseguridad a través de un conjunto combinado de medidas, iniciativas y estrategias orientadas a los agresores, a las víctimas y a las situaciones de delito. La problemática de la delincuencia debe controlarse a través de una política de prevención activa que privilegie la prevención primaria y combine la prevención social con la prevención situacional.

Una política de seguridad ciudadana que enriquezca las relaciones entre individuos y de éstos con el Estado y sus instituciones, a partir del fortalecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y de su apropiación por parte de las comunidades. De esta forma las comunidades contribuirían eficazmente con los procesos de desjudicialización, desprofesionalización de la atención y descriminalización de conductas y sujetos, que disminuirían significativamente las posibilidades de convertir en delincuentes a los no delincuentes.



Archivo Fotográfico CINE MUJER, Fondo de Documentación Mujer y Género, Universidad Nacional de Colombia.

Si se quiere hablar de una prevención integral debe adoptarse una política económica y social seria en el plano distrital, lo cual implicaría contar con una amplia base social y administrativa capaz de armonizar la integración de proyectos e iniciativas en el contexto de una garantía integral de seguridad.

A nivel Distrital

- Redefinir el concepto de seguridad a partir de adoptar la prevención integral como factor estructurante de la estrategia de seguridad ciudadana.

- Redefinir la Visión, Misión y Objetivos de la política pública de seguridad ciudadana en forma integral, y en armonía con la problemática de las comunidades, por contextos, localidades y escenarios.

- Articular la política de seguridad ciudadana con la política social y la política económica, garantizando su sostenibilidad y sustentabilidad. La política pública de seguridad ciudadana debe ocupar un lugar prioritario en los planes de desarrollo distritales, locales e Institucionales, contar con la suficiente voluntad política y el compromiso de gobernantes, instituciones, funcionarios y ciudadanía, y con los recursos necesarios para su funcionamiento. La política pública de seguridad ciudadana debe ser un asunto de Estado, más que de discrecionalidad de sus gobernantes.

A nivel de los Programas

- Redefinir y reestructurar la Misión y Visión de todos y cada uno de los programas alrededor de la nueva prevención, con el propósito de integrar necesidades, recursos y objetivos de Política en el marco de una gestión pública institucional

- Vincular los programas a las iniciativas de las comunidades, generando sentido de pertenencia y

procesos de control ciudadano sobre la gestión pública en materia de programas y recursos.

- Fortalecer la nueva imagen de la institución policial, orientada más hacia una tendencia social y preventiva

- Frente a los llamados sectores de alto riesgo, habitante de y en la calle, vendedores ambulantes, recicladores, trabajadores sexuales, como la misma población lo sugiere, estructurar programas de trabajo, capacitación y orientación en salud y familia pero ante todo, cambiar las prácticas de rechazo, de culpabilización y criminalización de sus comportamientos de parte de la sociedad.

En este orden de ideas, una política pública de seguridad ciudadana para el Distrito Capital, debe estructurarse por lo menos a partir de tres ejes fundamentales:

- Una política integral de empleo que responda efectivamente a la necesidades sentidas por la población bogotana, que percibe el desempleo como el principal factor de inseguridad y desmejoramiento de condiciones y calidad de vida, particularmente en cuanto respecta a la juventud.

- Una política integral de atención a la familia, que parta de concebir a ésta y a sus miembros como sujetos de derechos, deberes y responsabilidades, lo cual implicaría despenalizarla, en términos de no adjudicarle los males de la sociedad como tradicionalmente se ha hecho, para convertirla en unidad básica del desarrollo social brindándole oportunidades de empleo, salud, educación y techo, que la habiliten para un mejor desempeño social.

- Una política integral para la juventud, que garantice a los jóvenes el derecho al trabajo, la educación, la salud, la participación y oportunidades de crecimiento, promoción y desarrollo social,

formulada a partir de una dinámica y racional articulación de las iniciativas, planes, programas, proyectos y recursos existentes en el Distrito Capital en materia de Juventudes. Se considera que los jóvenes por su volumen y características, constituyen un potencial básico para el desarrollo Distrital, local y comunitario.

Finalmente para fomentar los procesos de Justicia Comunitaria, se hace indispensable estructurar proyectos culturales y de pedagogía ciudadana que recojan la historia del barrio, los lazos de familia, que recreen la relación maestro- alumno, que rescaten la calle y el barrio como lugares de convivencia. Se espera que los anteriores escenarios con condiciones de **trabajo, salud y educación**, contribuyan a disminuir la inseguridad en el Distrito Capital.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Instituto Distrital de Cultura y Turismo. *Seguridad y Violencia en Santa fe de Bogotá*, 1997.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Instituto Distrital de Cultura y Turismo. *Conocimiento y recepción por parte de los ciudadanos de la propuesta de desarme de particulares hecha por la Administración Distrital*. Bogotá, 1999.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Instituto Distrital de Cultura y Turismo. *Percepción de la ciudadanía de Santafe de Bogotá, sobre los encuentros con la Policía Metropolitana*. Bogotá, 1997.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Instituto Distrital de Cultura y Turismo. *Percepción de inseguridad de los ciudadanos de Santafe de Bogotá*. Bogotá, 1998.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Misión Bogotá. *La comunidad se organiza para la seguridad*. Información sobre los Frentes de Seguridad en Bogotá. Sin fecha.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, *Estrategia de seguridad y convivencia*. Bogotá, Julio, 1998.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Secretaría de Gobierno. *Proyecto para la creación de las Unidades de Mediación y Conciliación*. Bogotá, 1999.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, "Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1998-2001". *La Bogotá que queremos*. Acuerdo 06 de Junio 8 de 1998.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Evaluación de impacto social e institucional de las Comisarias de Familia en Santafe de Bogotá*, 1999.
- ANIYAR de CASTRO, Lolita. *La participación ciudadana en la prevención del delito*. En: Capitulo Criminológico, Vol. 27, N°2. Universidad de Zulia, Agosto, 1999.
- BARRIENTOS, RAMÍREZ, Franklin. *Una Nueva Estrategia Policial en Santiago: Tolerancia cero*. Tomado de <http://www.Geocities.com/pentagon/quarters/7578seguridad.html>.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Habitantes de la calle*. Bogotá, 1997.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, Misión Siglo XXI. *Estudio Prospectivo de la Seguridad*. Bogotá, 1996.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Observatorio de Seguridad, Termómetro de la inseguridad en Santafe de Bogotá*. Boletín trimestral. Enero de 1999 a Octubre de 2000.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Plan de Acción en seguridad ciudadana: un nuevo sistema de urbana para Bogotá*. Bogotá, Marzo, 1998.

- CAMARGO QUITIÁN, Jorge Enrique. *Las Pirámides del conflicto en Santafé de Bogotá*. Bogotá, 1999.
- CARRANZA, Elías. "Situación del delito y seguridad de los habitantes en América Latina". En *Delito y seguridad de los habitantes*. Siglo XXI, México, 1997.
- CEPAL, NACIONES UNIDAS. *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago de Chile: Publicación UN. Abril, 1999.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - UNIVERSIDAD JAVERIANA. *Naturaleza del conflicto en el área de atención a la familia*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1999.
- DAACD. *Balance Social. 1999. Plan de Acción Institucional, 2000*.
- DANE-EHN-CCB. *observatorio del Mercado del Trabajo N°2*. Junio, 2000.
- FUENTES HERNÁNDEZ, Alfredo. "Políticas de seguridad y convivencia para el nuevo siglo". En *Revista Justicia y Desarrollo* No. 9, Bogotá, Septiembre., 1999.
- GUERRERO, Ángela, DAZA, Rosa y MARTÍNEZ, César. *Unidad Permanente de Justicia*. Informe estadístico, primer año de gestión. Santafé de Bogotá, Marzo de 2000.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. *Manual operativo de casas de justicia*. Dirección de acceso a la justicia y fomento de los medios alternativos de resolución de conflictos. Bogotá, Noviembre, 1998.
- POLICÍA METROPOLITANA. *Implementación del direccionamiento estratégico de la Policía Metropolitana en Bogotá, año 2000*.
- POLICÍA METROPOLITANA. *Proyección de los comandos de atención inmediata*. Bogotá, 1999.
- POLICÍA NACIONAL. *La Fuerza del Cambio*. N° 2. 1999.
- PUJOL, J. *Los no delincuentes*. Fundación La Caixa, España, 1995.
- QUINTERO, Miguel Ángel. *Casa de justicia Ciudad Bolívar: manual de contenidos básicos y definiciones metodológicas*. Bogotá, Marzo, 1998.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP-BID. *Programa de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana*. BID, 1997.
- REVISTA JUSTICIA Y DESARROLLO: "Debates, Paz y Democracia, el aporte de la justicia comunitaria. Informe de coyuntura de la justicia". *Programa nacional de casas de justicia: alcances, dificultades y perspectivas*. Año 11. No. 10, Diciembre, 1999.