

POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD URBANA Y CONVIVENCIA EN BOGOTÁ.

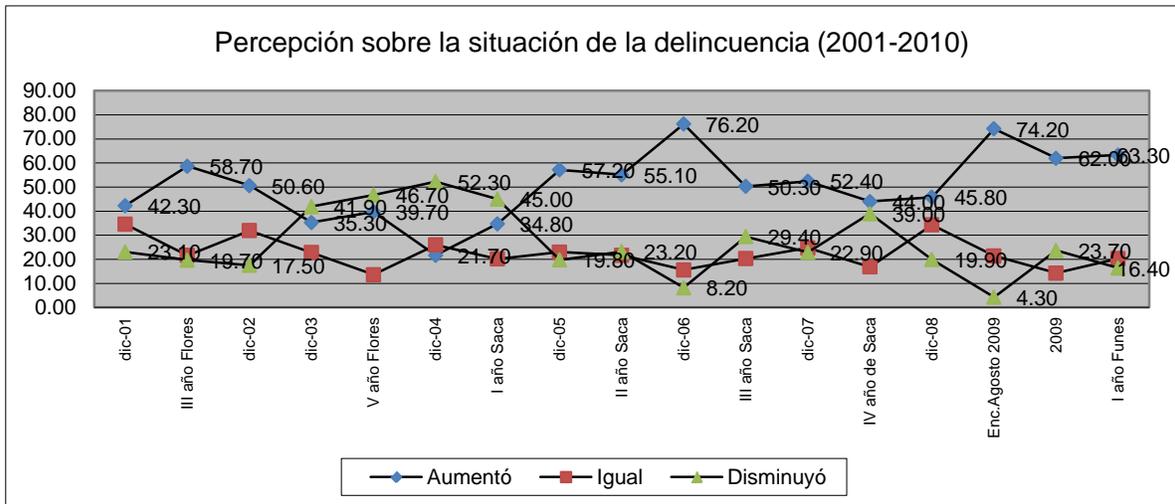
Políticas públicas locales y crimen urbano.

Recientemente varias ciudades latinoamericanas han visto aumentar los índices de violencia, Caracas en los últimos años ha aumentado los indicadores de homicidio de forma acelerada, lo que la ha convertido en la ciudad más violenta de Latinoamérica. Igualmente la violencia en México parece no dar tregua, mientras que el homicidio parece estabilizarse en Ciudad Juárez, este mismo indicador aumenta en Monterrey. Sin embargo, esta situación no es homogénea en la región, son, igualmente, varias las ciudades, que han mejorado sustancialmente la situación de seguridad y convivencia: Bogotá, Medellín, Río de Janeiro, son muestra de una tendencia favorable.

Algo que llama la atención en este contexto de seguridad en la región, es que se tienden a utilizar 'recetas' similares en todos los países para combatir el aumento de la inseguridad y la violencia. Estas se podrían resumir en tres. Por un lado, se ha masificado aquello que se podría denominar como *populismo punitivo*, es decir aumentar penas y reducir las edades en que se penaliza, así como crear nuevos delitos a partir de restringir comportamientos.

Tal vez, uno de los ejemplos importantes en los últimos años ha sido El Salvador, con las denominadas "Ley Mano Dura" y "Ley súper mano dura". Bajo la primera administración Saca, este gobierno emitió una ley que buscaba controlar el fenómeno de las pandillas o maras y reducir el homicidio. Básicamente la ley endurecía las penas y criminalizaba determinados comportamientos. Se podría decir, que llegó un punto en el que tener un tatuaje era sinónimo de pertenecer a las maras.

Posteriormente, esta ley se profundiza y se crea la "Súper mano dura", que en lo fundamental continuó con la tendencia de manejar el tema de la seguridad a partir del código penal. Los resultados de las dos iniciativas fueron bastante cuestionables. Por ejemplo, en cuanto a la percepción de (in) seguridad, ésta mejoró poco después de ponerse en práctica la nueva ley, pero posteriormente aumentó a los niveles que se presentaban antes de ser puesta en marcha la ley. La siguiente gráfica muestra la evolución de la percepción de seguridad para El Salvador.



Fuente: IUDOP (varios años)

Nótese como entre el tercer y cuarto año de Saca la situación tendió a mejorar, para luego aumentar y regresar a los estándares anteriores. En cambio, la siguiente gráfica muestra la población en el sistema penitenciario, nótese como hubo un aumento constante bajo la administración Saca.



Fuente: IUDOP.

La consecuencia no esperada de este tipo de leyes fue, no sólo el hacinamiento carcelario, sino el aumento de las personas involucradas en el crimen, es decir, las cárceles en la región latinoamericana, y sobre todo, en Centroamérica, no cumplen su papel reformador, por el contrario son escuelas criminales. Desde las cárceles se maneja una buena parte de las extorsiones al comercio, y ha resultado difícil para las autoridades controlar este fenómeno.

Recientemente Moisés Naím ha logrado establecer que hay tres factores que se asumen como algo dado pero que pueden ser erróneos a la hora de combatir y analizar el crimen organizado.

“(…) La primera es que sobre el crimen internacional organizado no hay nada nuevo, se asumen que este tipo de cosas son normales en el comportamiento humano. La segunda premisa que se asume es que el contrabando de drogas, armas, y todo tipo de contrabando a través de las fronteras es

normal y el combate al mismo se hace con las viejas reglas de lucha contra el crimen que son aplicación de leyes, tribunales y todo ellos a través de la encarcelación. La tercera premisa erróneamente asumida es que el crimen en general es un fenómeno subterráneo y que envuelve una comunidad pequeña y el desvío de sus operantes se encuentra en el límite de la sociedad”¹.

Una segunda receta utilizada en la región han sido una serie de iniciativas enfocadas a restringir comportamientos de jóvenes y ocupar su tiempo libre. Básicamente esto se manifiesta en toques de queda en diferentes zonas de una ciudad, programas sociales para ocupar el tiempo libre de la población juvenil y el control del comercio legal e informal en zonas cercanas a concentraciones de este grupo poblacional, como universidades e instituciones educativas.

Una última receta estandarizada, han sido las denominadas reformas institucionales, principalmente centradas en la reforma policial, como en el caso mexicano o peruano. Así mismo, reformas administrativas, como la creación de secretarías de seguridad como en Medellín, donde básicamente se eleva el nivel administrativo de la institucionalidad encargada de la seguridad y la convivencia. Y por supuesto, el otro foco de estas reformas son las modificaciones del presupuesto, donde cada vez son mayores las partidas para este asunto.

Todas estas recetas han tenido impactos diferenciales y en algunos casos más positivos que en otros. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo en todos ellos se observa una tendencia al desgaste. Después de una década de grandes intervenciones en el tema de seguridad pareciera que estas recetas se han quedado cortas para afrontar los retos sobre la seguridad y la convivencia en una ciudad, situación contraria a la que ocurre en la capital colombiana. La pregunta en este punto es qué ha hecho Bogotá como ciudad y como gobierno para que se hubiera convertido en un referente para la región en la administración de la seguridad y la convivencia.

En lo que sigue se intentará responder esta pregunta, para ello el texto se dividirá en tres secciones. Por un lado, se analizarán los puntos básicos que han llevado a la ciudad de Bogotá a convertirse en un referente en materia de seguridad. Posteriormente se analizará las nuevas dinámicas del crimen y los retos para esta ciudad, para terminar con unas conclusiones.

La mayoría de expertos y académicos dedicados al tema de seguridad en el país, y en Bogotá, parecen estar de acuerdo en que los índices de delincuencia vienen en una tendencia a la baja en la ciudad durante la última década, debido a las políticas de seguridad implementadas durante las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997 2001-2003), Enrique Peñalosa (1998-2000), Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno (2008-2011) y más recientemente Gustavo Petro. Por ejemplo, en 1993, la tasa de homicidio en Bogotá era de 81,2 homicidios por 100.000 habitantes; en 2003, la misma tasa había bajado a 23,5 homicidios por 100.000 habitantes² y en 2012 descendió hasta 16.9 por cien mil habitantes. La siguiente gráfica muestra la evolución de la tasa del homicidio para la ciudad.

¹ NAÍM, Moisés. *Ilícito: Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona: Colección Debate, 2006. p. 3

² Datos tomados del Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Nacional, 2005.



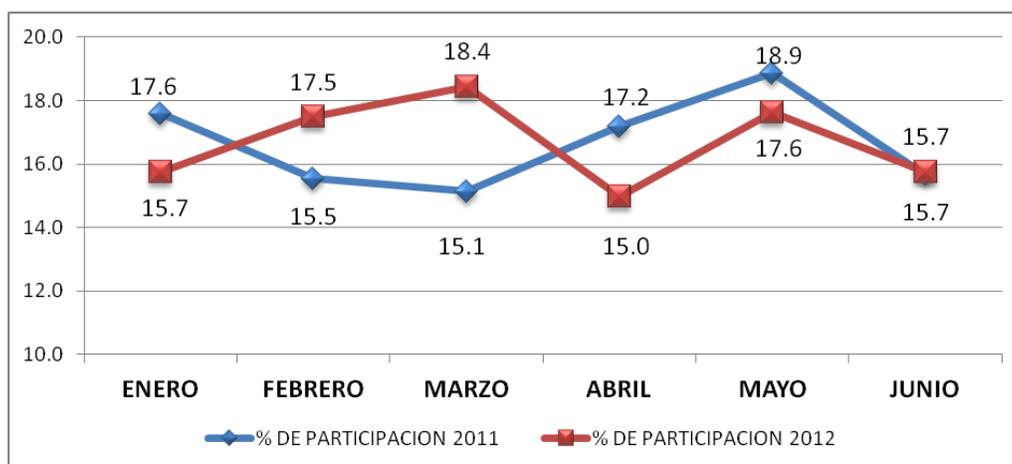
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal.

Obviamente, si se parte del principio de que algunas iniciativas en materia de política pública, en los diferentes gobiernos de Bogotá, han logrado disminuir sensiblemente algunos indicadores de seguridad, habrá que preguntarse por el impacto de otras dinámicas como políticas públicas del orden nacional o las propias dinámicas criminales sobre la reducción de algunos indicadores. Es decir, determinar qué tanto del éxito de Bogotá es atribuible a las diferentes medidas de los gobiernos de la ciudad. Por ejemplo, mientras varias ciudades del país han vivido ciclos de violencia debido a procesos como la desmovilización paramilitar y los grupos surgidos de este proceso, Bogotá se ha mantenido blindada de estas disputas.

Principales hitos de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá.

Si bien la reducción del homicidio ha sido constante en los últimos años en Bogotá, es sobre todo en 2012 cuando se ha presentado la mayor reducción, de 22 por cien mil habitantes se ha pasado al 17 por cien mil, una caída de cerca de 5 puntos. Esta tendencia parece ser estable ya que la caída venía desde 2011 y se mantuvo durante los diferentes meses de 2012. La siguiente gráfica muestra el comparativo de la tasa de homicidio para el primer semestre de 2011 comparado con el primero de 2012.

Según mes de Ocurrencia. Primer semestre de 2012.



CEACS: CTI – Fiscalía General de la Nación. Hipótesis de trabajo judicial Julio 6 de 2012.

Al analizar los factores, desde el punto de vista de iniciativas locales, en materia de seguridad que han hecho de Bogotá un modelo a seguir, se podría decir que son cinco los hitos que ha desarrollado la capital colombiana:

1 Liderazgo en la formulación y ejecución de políticas de convivencia y seguridad ciudadana.

Colombia en los últimos años ha vivido una situación paradójica, pues por un lado, en el país ha subsistido un conflicto armado que se ha prolongado aún luego del fin de la Guerra Fría. Mientras que en Occidente, luego de este período de tensión entre el mundo del comunismo real y el mundo capitalista, entró en una redefinición de la concepción de seguridad, en Colombia debido a la existencia de grupos armados ilegales la situación no cambió drásticamente.

Con esta redefinición se comenzó a mirar hacia adentro de cada sociedad y especialmente, hacia la seguridad de las ciudades y de los ciudadanos. En Colombia la situación no fue tan clara. Debido a la prolongación del conflicto armado, la Seguridad Nacional siguió siendo el punto de referencia en materia de seguridad, por ende la política de seguridad del país se encaminó al combate de estructuras armadas jerarquizadas y con capacidad bélica sostenida, mientras que la seguridad ciudadana era, a lo sumo, algo complementario a la visión de la Seguridad Nacional.

Otra de las paradojas, es que Colombia comenzó a vivir situaciones de postconflicto en medio de un conflicto armado. Las negociaciones de paz durante los primeros años de la última década del siglo pasado con algunas estructuras y facciones guerrilleras, y más recientemente el proceso de desmovilización de estructuras paramilitares, que significó la desmovilización de un poco más de 30 mil paramilitares, comenzaron a afectar sensiblemente la seguridad en varias ciudades del país, como en Medellín o Cali, e incluso Bogotá durante los primeros años del nuevo siglo.

Esta situación planteó diferentes retos para el gobierno nacional y los diferentes gobiernos locales. Generalmente, las respuestas a estos retos se hicieron bajo la concepción de la Seguridad Nacional, como la Operación Orión³ en Medellín en la Comuna 13, pero a la vez ciudades como Bogotá comenzaron diseñar y aplicar diferentes iniciativas de política pública, todas estas amparadas en la Constitución de 1991 en la cual se creó un marco de gestión de la seguridad en perspectiva de derechos, que otorgaba responsabilidades de manejo del orden público y de la seguridad a las autoridades locales. Bajo tal marco constitucional se aprobó la Ley 62 de 1993 que reforzaba aquello dicho por la Constitución Colombiana.

Una última paradoja que valdría la pena destacar es que la gestión de la seguridad era vista, por los mandatarios locales, como una obligación del poder central y por tanto no era un tema de debate durante las campañas electorales, tampoco era una prioridad en la gestión del gobierno, de hecho los recursos destinados por las administraciones locales a la gestión de la seguridad no pasaba de asignar equipamientos a la Policía Nacional.

Sin embargo, en algunas ciudades del país, principalmente las grandes, bajo la premisa de que los alcaldes son la primera autoridad de policía en los municipios, las administraciones distritales de Bogotá lideraron una serie de iniciativas. Desde la primera administración de Antanas Mockus en 1995 hasta la actualidad, los alcaldes se han empoderado de su deber constitucional de definición de políticas públicas de seguridad ciudadana y se han convertido en líderes de la formulación y ejecución de políticas de convivencia y seguridad ciudadana, posicionando el tema en la agenda pública local.

Si bien cada gobierno distrital ha tenido un énfasis diferente, se ha mantenido el posicionamiento y liderazgo de los alcaldes en la política de seguridad. Así, en la primera administración de Mockus se enfatizó en el enfoque de cultura ciudadana y la participación de la ciudadanía en el desarrollo de una cultura de la seguridad. El enfoque de cultura ciudadana se basaba en tres premisas.

En primer lugar, seguridad, legalidad y ciudadanía hacían parte de una misma ecuación, las tres estaban interrelacionadas y por ende el fundamento estaba en modificar los comportamientos de los ciudadanos, todo tipo de comportamiento de cualquier persona debía estar basado en una ley o comportamiento socialmente aprobado. La teoría de Elster fundamentaba toda la política de

³ La Operación Orión fue una de las principales ofensivas que lanzó las Fuerzas Militares contra las estructuras de las milicias urbanas de los Comandos Armados del Pueblo –CAP, el ELN y las FARC en Medellín. Esta operación fue adelantada por tropas de la IV Brigada del Ejército, comandada por el entonces general Mario Montoya, en conjunto con el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS, miembros de la Policía Nacional y la Fiscalía. Se calcula que participaron cerca de mil hombres que ingresaron por tierra y aire a los barrios El Salado, Independencias I, II y III y Nuevos Conquistadores de la Comuna 13 de Medellín. Los resultados de esta operación son bastante debatidos, ya que si bien replegaron las estructuras guerrilleras, se hizo con un alto costo en vidas, además se sacaron a las guerrilleras pero se les permitió la entrada a estructuras paramilitares del Bloque Cacique Nutibara de las AUC, e incluso existen versiones que afirman que las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC prestaron colaboración a las Fuerzas Militares para el ingreso en las comunas de Medellín.

Mockus, por ende la sanción jurídica no debía ser la única herramienta para moldear los comportamientos, debía existir, desde el punto de vista de Mockus, un tipo de sanción social, y por supuesto había espacio para obedecer ciertos comportamientos desde la racionalidad y posiciones altruistas de la solidaridad.

El segundo pilar se basaba en la convivencia por medio de la cultura y del mejoramiento de la atención al ciudadano por parte de las autoridades. Esto significaba canalizar todo tipo de disputa a través de las autoridades competentes, y evitar que los ciudadanos se tomen la justicia por sus manos. Como era de esperarse, esta premisa de fondo traía una consideración adicional y era la necesidad de aumentar la confianza en el Estado y por supuesto su legitimidad, para ello se debía enfocar en la tributación y el uso justo de subsidios que fue el tercer pilar.

Era interesante como bajo esta administración se trabajaron los conceptos de impunidad moral e impunidad social⁴, de ahí que la ética y el fortalecimiento de redes sociales era un elemento esencial. Esta política pública no dejaba de ser controvertida y sobre todo criticada por aquellos que creían en un pensamiento libertario.

Por su parte, en la administración de Enrique Peñalosa se destacó la recuperación de entornos degradados y del espacio público como factores determinantes en la seguridad. Básicamente se partía del principio que la renovación urbanística aislaría y replegaría la delincuencia común y el crimen en general.

La administración Peñalosa, consideró, que además de atacar la tasa de homicidio, se debía atacar la delincuencia ordinaria o común, para ello aplicó tres estrategias interrelacionadas. Por un lado, destinó una buena cantidad de recursos a la modernización urbanística, principalmente la vial, aunque también en equipamientos recreativos para la ciudad, con esto pretendía aislar la ilegalidad y aumentar la presencia de ciudadanos en determinadas áreas de la ciudad. En segundo lugar, fortaleció el programa de los CAI o Centros de Atención Inmediata (CAI) que eran liderados por la Policía Metropolitana. Así mismo fortaleció el programa de Policía Comunitaria. Con ello buscaba aumentar el pie de fuerza y mejorar la percepción de seguridad.

En tercer lugar, inició una recuperación del espacio público, y creó el programa Misión Bogotá⁵. En este punto las discusiones sobre el impacto de estas medidas son bastante polarizadas, hay quienes defienden la medida, como quienes la critican por ser excluyente con los sectores marginados de la población. Básicamente, en varios sectores comerciales de la ciudad, desde principios de la década de los noventa del siglo pasado se comenzó a presentar una llegada masiva de los denominados “vendedores ambulantes”, que son ventas callejeras realizadas por particulares. Muchas de estas personas que participan en esta economía informal venían como

⁴ MARTIN, Gerard & CEBALLOS, Miguel. Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1993-2003. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. 2004. p. 21

⁵ *Ibid.*, p. 112

desplazados por la violencia que se vivía en las zonas rurales del país y llegaban a formar los círculos de pobreza en la ciudad, su alternativa era esta venta informal y callejera de diferentes tipos de productos, incluso algunos abiertamente ilegales, como la piratería literaria y de música.

La administración Peñalosa, realizó una campaña para expulsar estos vendedores y recuperar el espacio público. El argumento iba en doble vía, ya que existía la necesidad de hacer transitables y seguras varias zonas peatonales de la ciudad, y por otro lado, esta economía informal no pagaba impuestos y estaba quebrando comerciantes que estaban formalizados.

Para la segunda administración de Mockus, se buscó la institucionalización del manejo de la seguridad siguiendo con un enfoque de cultura ciudadana. En términos generales las líneas de acción no cambiaron. Tal vez sería hasta la administración de Luis Eduardo Garzón que se presentaron cambios sustanciales, aunque bajo el principio de construir sobre lo construido. Garzón priorizó el tema de inclusión social y elevó el tema de la seguridad a bien público de la ciudadanía, cuya vía de acción fueron políticas distritales interinstitucionales más allá de la respuesta policial a los delitos.

La administración Garzón logró casi que triplicar el presupuesto destinado a la gestión de la seguridad, enfocándose principalmente en la investigación sobre las dinámicas que afectan la seguridad, para ello creó el CEACSC o el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, como principal observatorio. Asimismo, durante su periodo se estableció el denominado “Plan Candado”, que buscaba intervenir las fronteras de la ciudad para evitar posibles incursiones de grupos armados ilegales, y estableció en programa Bogotá sin Hambre, basado en el modelo Brasileño de Luis Ignacio Lula, pretendió desarrollar un gran programa de asistencia social en las zonas marginadas de la ciudad.

Por su parte Samuel Moreno Rojas le dio una perspectiva a la seguridad como un derecho fundamental del ciudadano e implementó un proyecto de prevención de las conflictividades, violencias y delitos, he identificó 31 zonas críticas en la ciudad.

Finalmente en la actual administración de Gustavo Petro, se plantea la seguridad ciudadana como parte integrante de la seguridad humana, con un enfoque diferencial, en el que se pretende el fortalecimiento de las instancias locales y la gestión micro-territorial de la seguridad, la participación de la ciudadanía y la capacidad operativa de la fuerza pública.

Gustavo Petro básicamente ha diseñado cuatro estrategias de acción. Por un lado, a partir de los gobiernos zonales pretende profundiza la micro gestión de la seguridad, para ello ha diseñado la creación de instrumentos y planes zonales de seguridad y convivencia. En segundo lugar, creará la Secretaria de Convivencia y Seguridad, lo que le permitirá articular los diferentes esfuerzos que en estos momentos hacen otras entidades del distrito.

En tercer lugar, creara una estrategia de alertas tempranas para las diferentes UPZ, así como para el transporte público, este último articulado a botones de pánico. Por último, se plantea crear un sistema de información que permita hacer seguimiento y monitoreo a los diferentes proyectos de intervención en materia de prevención.

Las últimas tres administraciones aunque mantuvieron líneas generales, cambiaron el enfoque y comenzaron a atacar lo que ellos denominaban las causas estructurales de la violencia. Es decir, desde el punto de vista de estas administraciones la pobreza generaba violencia por falta de oportunidades, entonces construir estas oportunidades, llevar el Estado a las zonas periféricas de la ciudad y la construcción de programas de asistencia social han sido los principales instrumentos para combatir la violencia. Aunque no necesariamente han resultado del todo exitosos.

Así, se podría concluir que Bogotá ha liderado iniciativas de política pública que han sido replicadas en el resto de las ciudades del país y que han logrado tener un impacto importante sobre algunos indicadores de seguridad de la capital colombiana.

2 Coordinación entre Policía Nacional, alcalde e instituciones del orden nacional

El segundo hito que ha logrado desarrollar Bogotá es una coordinación entre la Policía Nacional, el gobierno local y diferentes instituciones del orden nacional, como el Ministerio de Defensa o el Ministerio del Interior. Este hito aunque parece básico sobre el papel, no ha sido fácil y generalmente dicha coordinación no pasa más allá de mantener relaciones positivas entre las instituciones en muchos municipios. La dificultad para que los diferentes entes locales logren tal armonía institucional son de diferente índole, pero valdría la pena destacar tres de ellas.

Por un lado, la Policía colombiana es Nacional, a diferencia de México o Venezuela donde éstas dependen administrativa y financieramente de los entes descentralizados, desde mediados del siglo pasado se dispuso que la policía colombiana funcionara como un órgano de carácter centralizado. Dicha característica si bien permite que esta institución tenga un nivel de propensión a la corrupción sustancialmente menor a aquellas policías locales o regionales, y permite un mejor flujo de información de seguridad en todo el país, a la vez causa dificultades en la forma como se relacionan los comandantes de policía municipales y regionales con autoridades locales y regionales. Es decir, el comandante de policía de un determinado municipio obedece a su superior y no al alcalde, esto hace que en algunos municipios las relaciones sean tensas.

Anteriormente, se planteó el reconocimiento que le otorga la Constitución Política al alcalde municipal como autoridad sobre la policía en su municipio, pero a nivel local esta situación no es tan clara, los niveles de autonomía de la policía son bastante altos.

En segundo lugar, si a lo anterior se le suma que la gran mayoría de los mandatarios locales de los diferentes municipios del país, no manejan una concepción amplia del concepto de seguridad urbana la situación termina aún en un distanciamiento mayor. Así, o bien pueden presentarse choques entre el alcalde y el comandante de policía, o bien el alcalde termina delegando el tema

de la seguridad en el comandante de policía de turno, y su relación se circunscribe a los equipamientos.

Una tercera dificultad se refiere a las múltiples autoridades, que en materia de seguridad ciudadana, se han creado en el país. Por un lado, el Director General de la Policía, que no sólo ejerce mando sobre los subalternos sino que además tiene facultades de proponer iniciativas de política pública. Por otro lado, el Ministerio Defensa, los Alcaldes, y algunas instituciones temporales que se han creado en determinadas coyunturas, como el Zar anti-terrorismo, o más recientemente la Alta Consejería para la Seguridad Ciudadana, hacen que sea difícil la coordinación institucional.

Sin embargo, Bogotá logró dicha coordinación, principalmente mediante el liderazgo del alcalde y la creación de acciones conjuntas con la Policía Nacional mediante los Planes Integrales de Seguridad, que básicamente son la herramienta o línea base de la seguridad en una ciudad.

3 Microgestión de la seguridad.

Así como el crimen y las estructuras delincuenciales no tiene una homogeneidad operativa sobre diferentes territorios, las respuestas que se dan a los impactos de estas estructuras y la forma de perseguirlas no pueden ser similares en toda la ciudad. La descentralización de la gestión de la seguridad ciudadana desde la Alcaldía Mayor hacia unidades microterritoriales como la localidad⁶, la Unidad de Planeamiento Zonal –UPZ⁷, el barrio y el cuadrante ha significado un acercamiento de las instituciones distritales y de la Policía Nacional a las comunidades locales y se ha constituido como una buena estrategia para mejorar la percepción de seguridad.

Además esta cercanía ha permitido realizar planes de intervención diferenciados y coordinados para los diferentes espacios de la ciudad. Desde la administración de Luis Eduardo Garzón, se ha focalizado el accionar de las políticas de seguridad en las llamadas *zonas críticas* –priorizadas a partir de la concentración de los delitos– para intervenirlas con un enfoque de gestión social del territorio.

Las denominadas Zonas Críticas, son micro-territorios que se identificaron en la ciudad como zonas de alta concentración de delitos. En el Código Penal colombiano existen una serie de delitos que se desarrollan principalmente en zonas urbanas, se detectó que son 10 los que más se cometen, y se les denominó delitos de alto impacto, entre ellos se encuentran los homicidios, el hurto a personas, hurto a comercio, hurto de vehículos y motocicletas, lesiones personales entre

⁶ Las localidades son divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico de los distritos especiales. Bogotá como distrito capital tiene 20 localidades. Las localidades son administradas por alcaldes locales, nombrados por el Alcalde Mayor de ternas presentadas por las correspondientes Juntas Administradoras Locales.

⁷ Las Unidades de Planificación Zonal –UPZ son una escala intermedia de planificación entre los barrios y las localidades. Su función es la de servir como unidades territoriales o sectores para planificar el desarrollo urbano en el nivel zonal.

otros. Así lo que esta identificación hizo fue concentrar el accionar del distrito y la policía sobre estas zonas y para cada una de ellas se generaron recomendaciones de intervención y planes de acción.

En 2002, se regularon los Consejos Locales de Seguridad, un instrumento importante para la gestión y manejo interinstitucional de las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad en las localidades de Bogotá. Esta iniciativa centraba la intervención en seguridad ciudadana en las localidades. Así mismo, en 2003 con la creación de las Unidades de Planeación Zonal –UPZ que buscaban ser un instrumento de planeación urbanística de escala intermedia entre los barrios y las localidades, la política de seguridad se fortaleció en estas nuevas unidades territoriales utilizadas para implementar el Plan Maestro de equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia.

Finalmente, en 2011, la Policía Nacional implementó el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes que define estos microterritorios como “(...) un sector geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se cuentan la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia⁸”.

4 Instrumentos de seguimiento y observación de la seguridad.

Bogotá, adicionalmente ha logrado hacer una gestión más ordenada de la seguridad ciudadana, gracias a que cuenta con mecanismos de seguimiento al comportamiento del delito. Este tipo de instrumentos van más allá de aquellos diseñados por la Policía Nacional y se han creado verdaderos centros de investigación.

La ciudad también tiene la manera de hacer seguimiento al cumplimiento de metas concretas de reducción de tasas de delitos, que empezaron a aparecer en los planes locales de desarrollo, así como en el Plan Integral de Seguridad –PIS. Además se ha apoyado y promovido investigaciones y análisis sobre temas de seguridad ciudadana. Durante las administraciones de Mockus y Peñalosa, se creó y fortaleció el Sistema Unificado de Información, Violencias y Delitos (SUIVD) que buscaba consolidar y divulgar las cifras oficiales de violencia homicida y delitos en Bogotá, aunque no se crearon mecanismos que permitieran la incidencia de este sistema en la formulación de las políticas de seguridad.

En todo caso, vale la pena aclarar que aún existen deficiencias en esta materia. No existen herramientas metodológicas en el Distrito para determinar la incidencia de los programas sociales en la seguridad. Por ello, es preciso fortalecer las instancias de acopio y análisis de información, principalmente aquella cualitativa.

5 Políticas de prevención del delito, la violencia y la inseguridad.

⁸ POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), 2011. p. 24

Otra de las buenas prácticas del distrito de Bogotá ha sido que se ha enfocado en la prevención, más que en el choque directo del delito. Los programas de jóvenes, mujeres y grupos vulnerables que buscaban a través de la oferta cultural, la inclusión económica y la participación política de las comunidades locales un mejoramiento de la seguridad.

Estos cinco factores han hecho de la ciudad de Bogotá un punto de referencia en materia de políticas públicas de seguridad y convivencia. Si bien, aún no se sabe con exactitud el grado de influencia que han tenido los cinco factores, anteriormente nombrados, sobre el buen comportamiento de los indicadores de seguridad en la ciudad, se acepta que estos han mejorado la gestión de la seguridad dentro del Distrito.

Dinámicas criminales y nuevos retos en la seguridad.

Una de las características que ha mostrado Colombia en los últimos años, y que además es una tendencia mundial, es que las organizaciones y estructuras criminales han racionalizado al máximo el uso de la violencia. Es decir cada vez más la violencia tiende a ser utilizada como un instrumento extremo en una disputa criminal. Aparejado a esta situación se han presentado otras transformaciones en las organizaciones criminales, así como diversificado su actividad criminal, lo que ha planteado nuevos retos a los gobiernos locales y al gobierno nacional.

En Bogotá, por ejemplo se acepta que se ha presentado una reducción sustancial de los delitos de alto impacto, como se vio los homicidios cayeron más de 5 puntos, las lesiones personales se redujeron en un 22% comparando el año 2012 con el 2011, en general las diferentes modalidades de hurtos se han reducido, sin embargo, existe la percepción, en gran parte de la ciudad, que otros tipos de delitos vienen en aumento. Delitos que no son fáciles de medir, además no existen indicadores confiables para medirlos y por ende no se ha logrado determinar su impacto sobre la seguridad de la ciudad. Por ejemplo el consumo de sustancias psicoactivas, la extorsión de menor cuantía que se camufla en muchos casos con seguridad privada informal y los delitos cibernéticos hacen parte de esta gama.

La hipótesis en este punto es que en algunas ciudades del país durante determinados períodos de tiempo la reducción de la violencia ha obedecido más a dinámicas criminales que a los efectos de las políticas públicas. La explicación reside en la transformación que se han presentados en las dinámicas criminales. Valdría la pena destacar cinco transformaciones.

En primer lugar, luego de la muerte de Pablo Escobar, y con ello la desaparición del Cartel de Medellín, y la captura de los hermanos Rodríguez Orejuela quienes lideraban el Cartel de Cali, en el país se dio un fenómeno de democratización, descentralización y desconcentración del negocio del narcotráfico. Es decir, las bases más bajas de los miembros de los carteles lograron adquirir una pequeña porción en la distribución y producción y además una buena cantidad de población que no había logrado ingresar al negocio, entró a participar en él con la muerte o captura de los grandes líderes de los carteles. Tal situación trajo el nacimiento de los “traquetos”, o pequeños

líderes de agrupaciones narcotraficantes, lo cual traía una dificultad para la Fuerza Pública, ya que se hacía difícil controlar esta gran cantidad de pequeños capos. Es decir, se produjo un fenómeno de atomización, los grandes capos le dieron paso a una serie de pequeños y múltiples capos.

Tal situación de democratización del negocio, a su vez llevó a una descentralización, es decir, en la medida que se produjo la emergencia de pequeños capos, había la imposibilidad de que uno sólo controlara toda la cadena productiva de esta economía ilegal, así se dividió todo el negocio en pequeñas partes, algunos protegían los cultivos de uso ilícito, otros hacían labores de intermediación, otros controlaban las rutas, y lo más importante, otros prestaban los servicios de seguridad. Es decir con la desaparición de los grandes carteles, el negocio del narcotráfico se dividió entre el aparato empresarial y el aparato armado.

A su vez esta descentralización causó una desconcentración de esta economía ilegal, donde además de producirse una división de la cadena productiva y comercial, se produjo una división territorial entre diferentes mandos medios de los anteriores carteles, y lo que fue una estructura u organización criminal se convirtió en una compleja red, que se articula a través de nodos territoriales.

Dicho fenómeno en triple vía trajo una implosión de pequeñas redes criminales y la necesidad de buscar nuevos ingresos económicos, debido a que la competencia por el mercado aumentaba y los ingresos se reducían. De tal forma que las grandes ciudades del país comenzaron a tener presión por parte de estas redes criminales. Por ejemplo, durante el siglo pasado Bogotá no era una ciudad importante para el narcotráfico, no tenía mar, no era fácil sacar cargamentos de droga y era el centro político del país, por lo que las diferentes organizaciones criminales no la tenían dentro de su radio. Esta situación comenzó a cambiar cuando las redes criminales comenzaron a ver a Bogotá, como una ciudad óptima para el consumo y las zonas de expendio de sustancias psicoactivas comenzaron a expandirse.

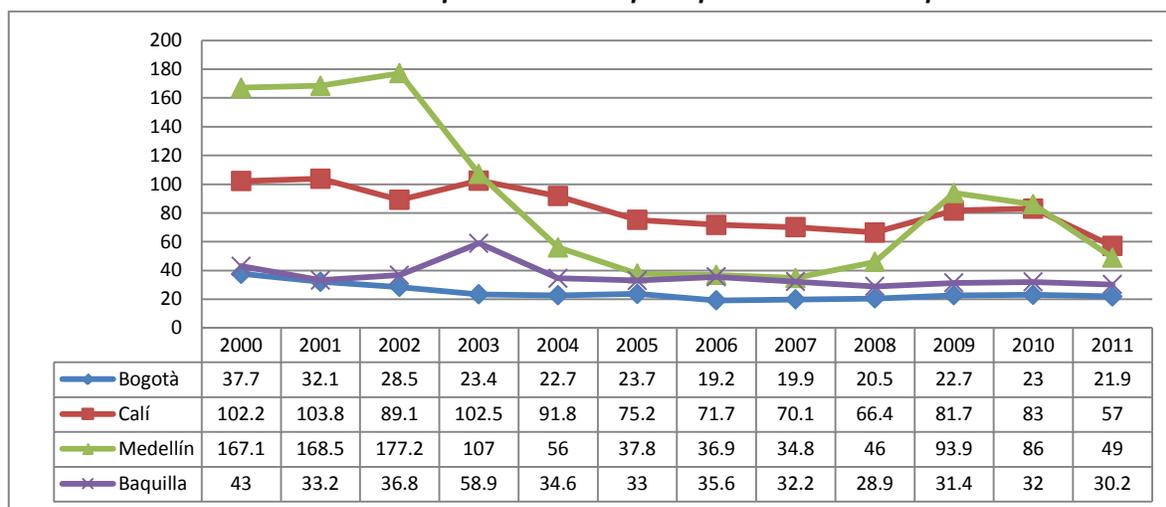
El segundo cambio importante dentro de las redes y organizaciones criminales ha sido la racionalización de los métodos de violencia. Una de las características de la mafia en Latinoamérica ha sido la intensidad con la que utilizan la violencia. En México en los últimos 5 años han muerto algo más de cincuenta mil personas, Colombia llegó a su pico más alto a finales de la década de 1990 y Caracas es hoy día la ciudad más violenta de la región.

Sin embargo, desde principios del nuevo siglo se comenzaron a presentar cambios en la operatividad de las estructuras armadas. Tal vez el mejor ejemplo es Medellín después del año 2002, allí el Bloque paramilitar Cacique Nutibara al mando de alias 'Don Berna', logró controlar el crimen en la ciudad luego de someter al Bloque Metro estructura de las AUC, y a estructuras milicianas de grupos guerrilleros. Esta situación coincidió con el inicio del proceso de desmovilización paramilitar.

'Don Berna' reunió cerca de 2000 mil personas en Envigado Antioquia, municipio de la zona Metropolitana de Medellín, todos ellos líderes de estructuras criminales, en la reunión les ordenó

detener las disputas, eliminar los homicidios y bajar los niveles de visibilidad pública, aquel que desobedeciera se las vería con 'Don Berna'. El resultado no pudo ser más claro, Medellín pasó de una tasa de 177 por cien mil habitantes a 36 por cien mil habitantes en tan solo 3 años. Como lo muestra, la siguiente gráfica.

Tasa de homicidios para las cuatro principales ciudades del país.



Fuente: Gráfico propio hecho con datos de Medicina Legal.

En Bogotá, históricamente las mafias esmeralderas de la década de 1980 y más recientemente las que usufructúan el suelo urbano, se han caracterizado por tener niveles bajos de violencia. Situación similar comienza a suceder en México, por ejemplo en Ciudad Juárez durante el 2012 los homicidios se redujeron en cerca de un 33%, no tanto por la ausencia de carteles criminales sino porque estos llegaron a un pacto.

Se podría decir que la violencia es utilizada para regular disputas y mercados entre redes criminales, pero la violencia por sí sola no genera riqueza. Esto significa, que violencia y presencia de organizaciones o redes criminales no son sinónimas. En muchos casos reducciones drásticas o súbitas de indicadores de violencia, indicarían hegemonía criminal de una red u organización y no necesariamente mayor control institucional.

En lugar de utilizar la violencia como primera herramienta para limitar a la competencia las redes criminales, éstas han profundizado mecanismos de cooptación institucional por medio de la corrupción para mantenerse en un territorio o en una parte de la cadena productivo o comercial de un mercado ilegal. Por tanto ceñirse únicamente al análisis de los indicadores de violencia puede resultar complicado a la hora de contextualizar el estado de la criminalidad e ilegalidad en una ciudad.

Un tercer cambio que se ha producido en los últimos años es el fenómeno de la subcontratación criminal. Cada vez más las diferencia entre crimen común u ordinario y crimen organizado tienden

a borrarse. Las líneas de la participación de unos y otros en las dinámicas económicas de una ciudad no son tan claras. Las explicaciones son variadas pero valdría la pena destacar una de ellas.

Una tendencia que también es mundial y se ha reproducido en Colombia, es que la vieja estrategia de controlar una ciudad, por parte de una red u organización criminal, por medio de un control territorial visible, estable y monopólico, le ha ido dando paso a un tipo de control indirecto, donde, las actuales redes criminales contratan la delincuencia juvenil, ordinario o común para que trabajen para ellos, funcionando por medio de franquicias. Es decir, determinada organización criminal permite que estructuras pequeñas utilicen su nombre a cambio de cumplir una tarea dentro de una cadena criminal y a cambio de un impuesto de nombre, a su vez la estructura criminal pequeña logra, por un lado, acceder a recursos económicos, lograr una capacidad de violencia más grande y reclutar más personal.

Este tipo de contratación se realiza con grados altos de autonomía por parte de las estructuras pequeñas, es decir pueden incursionar en otro tipo de mercados, comenzar estrategias de disputa con otro tipo de estructuras similares, y por supuesto iniciar un crecimiento importante. A su vez, la red de crimen organizado logró incursionar o controlar diferentes mercados o ciudades, lo que le permite, sin mayor exposición, aumentar sus ingresos.

Esta relación estrecha causa cierta distorsión a la hora de entender las dinámicas criminales en las ciudades. Ya que una buena parte de analistas tienden a ver esta situación como un tema única y exclusivamente de crimen común, por ende las políticas públicas que formulan se enfocan en temas de código penal, represión y criminalización, mientras que temas de inteligencia y contrainteligencia policial y lucha contra la corrupción son desechadas. Al otro extremo están aquellos que solo ven crimen organizado y menosprecian la parte operativa policial.

En términos generales, se puede decir que la seguridad en cualquier ciudad del mundo puede tener tres ejes de análisis de política pública y por ende de acción institucional, todos ellos afectan la seguridad: 1. fenómenos de convivencia que aquí los denominaremos también de civismo; 2. fenómenos que afectan la percepción de inseguridad y en últimas la inseguridad subjetiva; y 3. fenómenos de crimen organizado. Todos estos impactan la seguridad de una ciudad, pero no son similares, no se les puede combatir con la misma estrategia y no tienen el mismo impacto sobre la democracia e institucionalidad de un país. Aunque, una buena cantidad de países han tendido a confundirlos entre sí.

Tal vez, uno de los factores que ha tendido a alterar más la seguridad en las ciudades contemporáneas es la percepción de inseguridad. Es uno de los fenómenos más complejos de analizar. La percepción de inseguridad "... hace relación a la sensación de temor y que tiene que ver con el ámbito subjetivo de la construcción social del miedo generado por la violencia directa o indirecta"⁹. La percepción es determinante en el mundo contemporáneo, pues es sobre ella que el

⁹ CARRIÓN, Fernando. Percepción Inseguridad Ciudadana. En: Pontón, J. y Santillán, A. *Seguridad Ciudadana: Escenarios y Efectos*, Colección Ciudad Segura No. 2, Quito: FLACSO Ecuador. 2008.

ciudadano o ciudadana planea a qué hora puede salir de su casa, por qué calles debe caminar, en qué horario puede tomar el transporte, en últimas es la base sobre la que hace su planeación inmediata y mediata.

Vale la pena aclarar que la percepción de inseguridad, entre otras, es modificada por tres razones. La primera, es la delincuencia común u organizada, que generalmente es la responsable del hurto de menor cuantía, y el raponeo. Esta pequeña delincuencia en muchos casos no es letal, tiene bajos grados de organización y están ancladas a determinados nichos territoriales.

En segundo lugar, algunos problemas de desarrollo urbanístico, como parques sin alumbrado, vías de comunicación en deficiencia, que a su vez se convierten en focos de inseguridad, afectan la percepción, muchas de estas zonas no son inseguras en un primer momento, pero al entrar en deterioro se convierten en zonas donde operan pequeñas bandas delincuenciales. Generándose focos de inseguridad y sobre todo percepciones subjetivas, es decir, no necesariamente se ha sido víctima de un delito de forma directa, pero existe la apreciación generalizada de que un determinado sector es inseguro o seguro.

Por último, temas de cambios culturales, como tribus urbanas y en general nuevas formas de agrupaciones juveniles, que no son ilegales, ni criminales, pero son percibidas como foco de inseguridad por sectores amplios de la población.

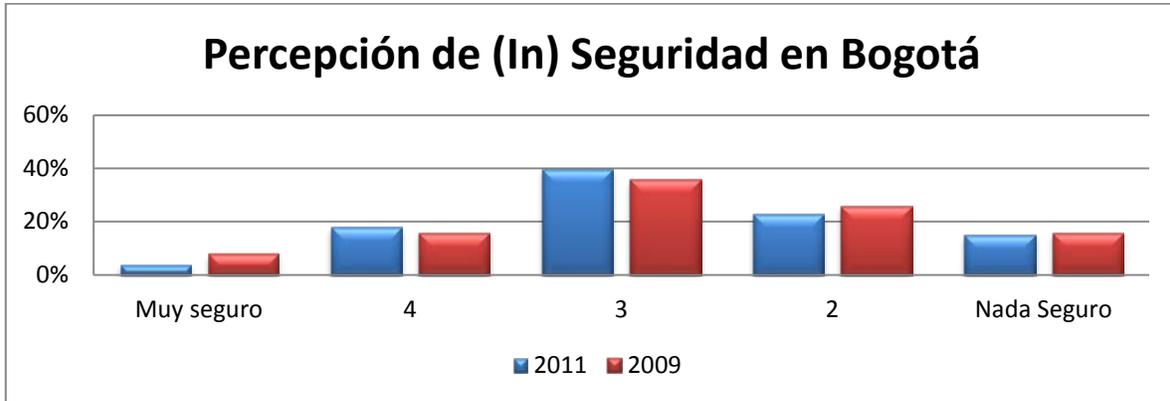
Ahora bien, la convivencia es otra línea de acción de la seguridad de cualquier ciudad. En términos generales la convivencia se trata de cómo una persona se relaciona con el “otro”, con su vecino o con su par, por tal motivo también se les denomina situaciones de civismo. Las problemáticas comunes de la convivencia son cuatro. Primero, riñas entre vecinos que en muchos casos causan lesiones personales o asesinatos. Segundo, riñas callejeras, que en muchos casos están ligadas al consumo de alcohol, igualmente son letales en una buena cantidad de casos. Tercero, la violencia intrafamiliar, y por último, situaciones de consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol.

Los problemas de convivencia igualmente afectan la percepción de inseguridad, pero no necesariamente se pueden manejar como un tema policiaco, aunque en la mayoría de los países así sea, por el contrario campañas culturales, acompañamiento institucional y políticas de resolución pacífica de conflicto son una buena herramienta. Por ejemplo, uno de los principales problemas en la actualidad en Bogotá, con respecto a este asunto, es que durante los fines de semana, en zonas de esparcimiento o zonas de rumba, se pueden presentar una gran cantidad de riñas, que mantiene ocupada a la policía, ya que ellos son los primeros en conocer sobre este tipo de agresiones, y es este el momento que utilizan organizaciones criminales para cometer hurto a residencias, al comercio entre otras.

La última línea estratégica de la seguridad ciudadana, es el crimen organizado. Esta problemática es tal vez una de las más complejas de combatir, ya que generalmente no genera percepción de inseguridad, tiene la capacidad de controlar la violencia, es decir, en los territorios donde actúa la violencia tiende a ser controlada, y actúa por medio de la cooptación institucional.

Al no generar percepción de inseguridad, las autoridades no toman la lucha contra el crimen organizado como una prioridad, aunque hablan de este problema comúnmente. Por ejemplo la

siguiente gráfica muestra la percepción de inseguridad para Bogotá y compara en año 2009 y el año 2011, en el primero hubo un ligero crecimiento del homicidio y en el segundo un descenso marcado. En todo caso Nótese como del punto 3 al nada seguro la cifra es prácticamente la misma.



Fuente: Encuesta 'Bogotá cómo vamos'

La siguiente gráfica muestra la misma comparación para la ciudad de Medellín, donde para el año 2009 la tasa de homicidio llegó a 93 por cien mil habitantes casi 70 puntos más que en Bogotá, sin embargo la población se sentía más segura que en Bogotá.



Fuente: Encuesta 'Medellín cómo vamos'

A pesar de que Medellín ha tenido en los últimos años una tasa de homicidio bastante más elevada que la de Bogotá, además de una presencia casi hegemónica de la llamada Oficina de Envigado, la población se siente más segura que en Bogotá, en parte esto obedece a que el crimen organizado de Medellín controla gran parte de la delincuencia, en Bogotá la delincuencia común no es controlada por redes u organizaciones de mayor tamaño, o su influencia no es tan fuerte.

De hecho, son bastante los analistas que consideran esta problemática no es un tema de seguridad ciudadana. Pues, por un lado, se le considera un asunto de seguridad nacional, en el que solo agencias nacionales tendrían participación, por otro lado, los mandatarios locales no lo perciben como un problema inmediato. Sin embargo, como se escribió antes, las relaciones entre este crimen organizado y la pequeña delincuencia, así como el aumento de diferentes mercados ilegales, hacen que los mandatarios locales comiencen a trabajar este tema, claro está, en conjunto con las autoridades nacionales, pero la ciudad no le puede dar la espalda a este asunto.

El crimen organizado viene subcontratando a la delincuencia común para actividades operativas, por lo que cada vez más los crímenes comunes están complejamente relacionados con estructuras de crimen organizado. En consecuencia, las políticas públicas de seguridad ciudadana deben afrontar estos nuevos retos con una microgestión de la lucha contra el crimen organizado desde las ciudades, ya que es aquí donde el crimen organizado ha logrado ser eficiente en la interrelación entre economías ilegales y legales.

Cada una de estas líneas de la seguridad ciudadana debe tener un diagnóstico y una estrategia para limitar y controlar estos fenómenos. Los tres cambios en las dinámicas criminales, anteriormente mencionados, de entrada sugieren al menos dos cosas, por un lado, un agotamiento de los indicadores tradicionales con los que se miden las estructuras y redes criminales en diferentes ciudades y países, y a su vez esto significa que existe una necesidad de crear nuevos indicadores para medir la presencia e impacto de redes de crimen organizado y su relación con la delincuencia común u ordinaria. Por otro lado, también existe un agotamiento de las recetas para combatir el crimen y por ende la necesidad de reevaluar estas estrategias.

Conclusiones.

Bogotá en los últimos 20 años ha construido una ruta para la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana, que se ha basado esencialmente en la premisa de construir sobre lo construido o construir sobre los éxitos anteriores obtenidos por administraciones previas, además en la iniciativa de mandatarios locales, en la creación de sistemas de seguimientos y monitoreo a esta gestión, y sobre todo, en la creación de una línea de política pública de prevención, que va más allá de las políticas represivas y de choque directo.

Aún, es difícil saber hasta dónde estas dinámicas y transformaciones recientes del crimen han afectado a Bogotá, lo cierto es que se percibe que si bien los indicadores de seguridad disminuyen, hay un aumento de ciertos mercados ilegales y de presencia de organizaciones criminales. “Generalmente el impacto sobre la seguridad ciudadana se miden a partir de los delitos contra la vida –homicidio- y aquellos factores que ponen en riesgo la misma, como el tráfico de drogas, tráfico de armas, el tráfico de personas y el terrorismo entre otras; y los delitos contra el patrimonio, medidos por el hurto a propiedad privada, daños a edificaciones o establecimientos públicos, la corrupción entre otros. Se parte del principio, o al menos muchas políticas públicas lo hacen, que el éxito de este tipo de políticas esta medido por la reducción de en la tasa de homicidio y en otras ocasiones en la compleja red que trae las encuestas de percepción de inseguridad”¹⁰. Sin embargo la reducción de delitos no significa a su vez la reducción de presencia de estructuras y redes criminales.

Uno de los ejemplos de esta situación es lo que recientemente ocurrió en una zona céntrica y deprimida de la ciudad de Bogotá, allí por primera vez en años, hubo enfrentamientos con fusiles entre estructuras criminales, se habló de un precio por cada miembros de la Policía que fuera asesinado y se comprobó como algunas mafias estarían controlado el venta de narcomenudeo en

¹⁰ ÁVILA MARTÍNEZ, Ariel. Crimen organizado, narcotráfico y seguridad. FLACSO Ecuador, 2012. p. 5

la ciudad¹¹. Esta zona conocida como el Bronx es una de las zonas más grandes de venta de estupefacientes en la ciudad.

Estos nuevos retos en todo caso han comenzado a ser diagnosticados y las diferentes administraciones han creado y mejorado los centros de investigación en esta materia. Bogotá cuenta con el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana –CEACS que es una de las herramientas principales en materia de recomendación de políticas públicas, igual se puede decir del Observatorio de Violencia Escolar, y en general de la red de observatorios de la ciudad.

También es necesario reconocer que ha habido un crecimiento continuo de los recursos presupuestales, lo que ha aumentado y mejorado la infraestructura y diferentes tipos de equipamientos de seguridad para la ciudad. Desde 2003 Bogotá cuenta con un Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad, Defensa y Justicia, que se ajusta cada año y permite guiar las inversiones en materia de seguridad. En 2007 se puso en marcha en NUSE 1, 2, 3 o Número Único de Emergencia, que ha permitido mejorar la eficacia y eficiencia a la hora de atender las emergencia de la ciudad.

Ahora bien, la gestión local de la seguridad ha logrado desarrollar instrumentos como los planes locales integrales de convivencia y seguridad y se ha avanzado en la articulación con la institucionalidad local para la seguridad. Vale la pena resaltar la gestión del plan cuadrantes de la Policía Nacional; los aportes de la participación local en el ámbito de la seguridad; la gestión de pactos; y la gestión de redes de protección.

De tal forma, aunque se ha avanzado sustancialmente en la ciudad, existen nuevos retos en materia de seguridad, nuevas dinámicas y obviamente una necesidad de diseñar estrategias de acción para contrarrestarlas.

¹¹ El Bronx, un símbolo de abandono y desidia. En: El Tiempo, Bogotá (16, oct., 2012) [En línea] Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12309616.html>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA MARTÍNEZ, Ariel. Crimen organizado, narcotráfico y seguridad. FLACSO Ecuador, 2012.

CARRIÓN, Fernando. Percepción Inseguridad Ciudadana. En: Pontón, J. y Santillán, A. *Seguridad Ciudadana: Escenarios y Efectos*, Colección Ciudad Segura No. 2, Quito: FLACSO Ecuador. 2008.

ENTREVISTA con Enrique Flórez, funcionario de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, Bogotá, 7 de noviembre de 2012.

MARTIN, Gerard & CEBALLOS, Miguel. Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1993-2003. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. 2004.

NAÍM, Moisés. *Ilícito: Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona: Colección Debate, 2006.

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), 2011.