

**ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ ADMINISTRACIÓN DE LUIS  
EDUARDO GARZÓN (2004-2008)**

**LINA MARÍA MARTELO PUENTES**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**BOGOTÁ 2017**

**ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ ADMINISTRACIÓN DE LUIS  
EDUARDO GARZÓN (2004-2008)**

**MONOGRAFÍA DE GRADO**

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**POLITÓLOGA**

**PRESENTADO POR:**

**LINA MARÍA MARTELO PUENTES**

**DIRIGIDO POR:**

**DR. RUBÉN SÁNCHEZ**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**BOGOTÁ 2017**

*A Dios, por su infinito amor y bondad.*

*A mi mamá, por quien solo tengo palabras de agradecimiento, gracias por apoyarme en  
cada decisión y proyecto.*

*A la universidad del Rosario por ser el espacio para mi crecimiento académico.*

*A cada maestro que hizo parte de mi proceso de formación.*

*A mi tutor Rubén Sánchez, por su tiempo y por la orientación en este proceso.*

*A mi esposo Olivier Guinez, por haberme apoyado, llenar mi vida de alegría y por su  
paciencia y amor incondicional.*

## **AGRADECIMIENTOS.**

Quiero agradecer a Dios por darme la oportunidad de culminar esta larga etapa de mi vida, para mi es una gran satisfacción.

De igual manera y de la forma más sincera quiero agradecer a mi mamá, a quien le debo todo. Gracias por tu amor y apoyo incondicional sin ti nada de esto hubiese sido posible.

A la Universidad del Rosario, mucha gracias por todas las oportunidades y la paciencia en este largo proceso.

A Rubén Sánchez por su valioso tiempo. Gracias por ser parte de mi crecimiento académico.

## Contenido

Introducción .....	9
1. La política pública de seguridad ciudadana durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón. Período (2003-2007) .....	12
1.1 Pertinencia y necesidad de la política pública .....	12
1.1.1 Contexto socio-político del tema Seguridad Ciudadana en la Administración de Luis Eduardo Garzón .....	13
1.1.2 La construcción del problema .....	15
1.1.3 La inclusión en la agenda política: condiciones y respuestas de la administración local .....	17
1.2 Proceso de implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana .....	18
1.3 Estrategias utilizadas en el periodo: Programa de la decisión pública: “Atención Integral de Violencia, Delincuencia y Orden Público” y su implementación .....	19
1.3.1 Los procesos: los actores, recursos e instituciones movilizadas en el programa de atención integral de violencia, delincuencia y orden público .....	25
2. Alcances y logros del proceso de implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el periodo comprendido entre 2003- 2007 .....	28
2.1 Alcances de política pública .....	29
2.1.1 Resultados de las acciones del programa de “Atención integral de violencia, delincuencia y orden público” .....	29
2.1.2 Los recursos invertidos en el programa Atención integral de violencia, delincuencia y orden público .....	36
2.1.3 Estructura Administrativa para la seguridad: la institucionalidad de la política.....	39
2.2 Los logros de la política: el impacto de la ejecución sobre el contenido .....	40
3. Limitaciones de la política pública de seguridad ciudadana.....	42
3.1 Limitaciones de la política pública.....	43
3.1.1 Participación ciudadana y convivencia de Bogotá.....	43
3.1.2 La fuerza pública en la seguridad ciudadana de Bogotá.....	45
3.2 Obstáculos de la política pública: implicaciones del conflicto interno en la seguridad de la ciudad.....	45

3.3 Limitaciones en la política pública.....	48
Conclusiones .....	51
Bibliografía	

## Índice de Tablas

Tabla 1 Metas Eje Reconciliación. Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.....	22
Tabla 2 Proyectos Prioritarios. Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004- 2008.....	23
Tabla 3 Movilización de actores, recursos e institucionalidad de la política .....	25
Tabla 4 Muertes Violentas 2003- 2004 .....	30
Tabla 5 Delitos de mayor impacto durante los Años 2003- 2007 .....	31
Tabla 6 Atención integral de violencia, delincuencia y orden público .....	34
Tabla 7 Presupuesto Atención Integral de Violencia, delincuencia y orden público.....	37
Tabla 8 Homicidio Común Localidades de Ciudad Bolívar y Usme 2004- 2008.....	47

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 programa de Atención integral de violencia, delincuencia y orden público de la política pública de Seguridad Ciudadana .....	27
Gráfico 2 Homicidios y Muertes por A/T 2003- 2007 .....	30
Gráfico 3 Delitos de mayor impacto durante los años 2003- 2007 .....	32
Gráfico 4 Calificación Seguridad en los barrios 1998-2006.....	32
Gráfico 5 Presupuesto Programa Atención Integral de Violencia, Delincuencia y Orden Público .....	38
Gráfico 6 Homicidio Común Localidades de Ciudad Bolívar y Usme 2004- 2008 .....	47

# ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ, DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZÓN. (2004-2007)

## Resumen

*El tema central de esta investigación es el análisis de la política de seguridad ciudadana implementada entre 2004 y 2008, para abordarlo se tuvo como objetivo central establecer los alcances y limitaciones de la misma. Así mismo se propone la hipótesis que sostiene que “La implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá durante la administración de Luis Eduardo Garzón, logró una disminución de la criminalidad en la ciudad respecto de los delitos de alto impacto. No obstante la disminución de la criminalidad no solo se dio gracias a las políticas públicas implementadas sino por la intervención de factores externos tales como el accionar de algunos grupos al margen de la ley. Así mismo la política se vio limitada por una débil participación ciudadana.”. El enfoque metodológico fue cualitativo y con una perspectiva teórica del análisis de las políticas públicas, teniendo en cuenta principalmente el momento de la implementación. Las fuentes que se tuvieron en cuenta en esta investigación fueron secundarias.*

*Palabras Claves: Seguridad Ciudadana, Análisis de políticas públicas, Seguridad integral, Indicadores, Violencia social, Policía metropolitana.*

## Abstract

*The central theme of this research is the analysis of the citizen security policy implemented between 2004 and 2008, in order to address it, its main objective was to establish the scope and limitations of the same. Likewise, the hypothesis that "The implementation of the public policy of citizen security in Bogotá during the administration of Luis Eduardo Garzón, achieved a decrease in criminality in the city in relation to high-impact crime. However, the decline in crime was not only due to the public policies implemented but also to the intervention of external factors such as the actions of some groups outside the law. Also the policy was limited by a weak citizen participation. " The methodological approach was qualitative and with a theoretical perspective of the analysis of the public policies, taking into account mainly the moment of the implementation. The sources that were taken into account in this investigation were secondary..*

*Keywords: Citizen Security, Analysis of public policies, Integral security, Indicators, Social violence, Metropolitan police.*

## Introducción

El concepto de seguridad ha sido comprendido de manera tradicional como una de las funciones principales del Estado el cual busca garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del mismo. Sin embargo, gracias a los avances democráticos, particularmente en materia de protección de los derechos humanos, esta noción se ha ido ampliando hacia la creación de un ambiente propicio para la convivencia pacífica de las personas en ambientes no autoritarios. Por ello en América Latina, luego de superar las décadas de dictaduras, la seguridad cobra una dimensión ciudadana que se diferencia de las lógicas que se implementaron en los periodos de autoritarismo, y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales, tanto en las zonas urbanas como rurales.

Desde esta perspectiva, en un ambiente democrático la seguridad ciudadana genera un marco que permite garantizar los derechos de toda la población para que sus integrantes puedan desarrollar sus proyectos de vida con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal y el goce efectivo de sus libertades y propiedades, por lo cual la función del Estado debe ser brindar protección ante el crimen y la violencia social. En este sentido, si el Estado no cumple con lo estipulado, se genera una desconexión entre él y la sociedad. Este tipo de escenario es el que ha experimentado Colombia, particularmente en las décadas recientes en las que el manejo de la violencia y la delincuencia ha sido conflictivo a causa de problemas institucionales, sociales y delincuenciales.

Lo anterior provocó un aumento de la violencia y la delincuencia. Con cifras de homicidios de más de 25 mil en 2002, se registró un incremento del 236% desde la década de los ochenta; el hurto de automotores pasó de 3.017 a 30.277 (+933%); el secuestro extorsivo pasó de 72 a 2.986 (+4047%); la extorsión de 404 a 2.512 casos (+521%) y el atraco callejero pasó de 5.493 en 1988 a 33.431 en 2002 (+508%) en solo cinco años, (Acero H. , s.f).

Esta problemática fue asumida entre 1997 y 2007 por las administraciones distritales, que buscaron asumir las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana como problemáticas de carácter local, puesto que fueron capaces de reconocer que muchos delitos tienen particularidades

locales y por lo que las soluciones deben ser propiciada por las autoridades de la jurisdicción. Los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000), Antanas Mockus (2001-2003) y Luís Eduardo Garzón (2004,- 2007) asumieron de manera directa el manejo de los problemas de seguridad y convivencia dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución y la legislación vigente, (Acero H. , 2003).

La administración de Garzón, en particular, consideró que el tema de la seguridad no debe ser un asunto manejado exclusivamente por el gobierno nacional y reservado a la Policía Nacional y la introdujo como una prioridad de sus planes de desarrollo distritales. (Martín & Ceballos, 2003), para lo cual, en su plan de gobierno Bogotá sin Indiferencia, definió tres ejes entre los cuales se encontraba el de la reconciliación y en el cual ubicó el tema de la seguridad. El documento expresa el compromiso en materia de seguridad, enfocado principalmente en la dignidad de las personas. La visión de seguridad que se presenta está encaminada a garantizar la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de la ciudadanía.

En la administración de Luis Eduardo Garzón hubo varios cambios en las cifras que representaron un alza en la inseguridad de la ciudad, a su vez impactada por la inseguridad generalizada del conflicto armado nacional. Sin embargo estas dinámicas se desarrollaron de manera paralela a las políticas públicas de seguridad que buscaban reducir los índices de criminalidad.

La forma como se logró articular las políticas con un escenario de violencia ligada al conflicto interno del país, es el tema central de esta investigación que tiene como pregunta central ¿Cuáles fueron los alcances y las limitaciones de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá durante la administración de Luis Eduardo Garzón 2004- 2007? Para abordar esta temática se tuvo como objetivo central establecer los alcances y limitaciones de la Política Publica de seguridad ciudadana en Bogotá durante la administración de Luis Eduardo Garzón: 2004- 2007.

La investigación buscó, a su vez, comprobar la hipótesis que sostiene que “La implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá durante la administración de Luis Eduardo Garzón, logró una disminución de la criminalidad en la ciudad

respecto de los delitos de alto impacto. No obstante la disminución de la criminalidad no solo se dio gracias a las políticas públicas implementadas sino por la intervención de factores externos tales como el accionar de algunos grupos al margen de la ley. Así mismo la política se vio limitada por una débil participación ciudadana.”. Luego de realizar el análisis de la política se puede establecer un cumplimiento parcial de la hipótesis planteada, lo que se explicará en las conclusiones del documento.

Para abordar esta problemática, este el documento consta de dos partes: En la primera se analiza la política pública de seguridad ciudadana de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, a partir de la pertinencia y necesidad de la política, del proceso de implementación y de las estrategias utilizadas durante este periodo de gobierno.

En la segunda parte se analizan los alcances y los logros del proceso de implementación de la de la política pública de seguridad ciudadana en el periodo comprendido entre 2003- 2007 y en la tercera se abordaran las limitaciones de la política pública mediante la identificación de las dinámicas delictivas desarrolladas durante este periodo, los obstáculos de la política pública y las limitaciones de la misma.

La investigación tuvo un enfoque cualitativo y de la perspectiva teórica que abarca el análisis de las políticas públicas, teniendo en cuenta principalmente el momento de la implementación de la política pública. Las fuentes que se tuvieron en cuenta en esta investigación fueron secundarias, principalmente los planes de desarrollo, los cuales cubren los lineamientos de la política pública, y planes sectoriales los cuales exponen los enunciados de la política en términos generales. Para llevar a cabo la investigación, se hizo uso de diversas fuentes bibliográficas que permitieron analizar el proceso de implementación de la política pública y establecer sus alcances y limitaciones.

Como primera medida, y para describir el proceso de implementación de la política pública de seguridad, se hizo una revisión de los textos de carácter legal y gubernamental como el plan de desarrollo distrital comprendido en el período 2004- 2008. Artículos de revistas correspondientes a noticias o artículos de opinión también fueron tenidos en cuenta, con el fin de establecer la coyuntura del momento. Así como informes académicos relacionados con el tema de seguridad ciudadana y a las políticas públicas del momento.

## **1. La política pública de seguridad ciudadana durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón. Período (2003-2007)**

### **1.1 Pertinencia y necesidad de la política pública**

Colombia ha padecido durante décadas graves problemas de gestión estatal particularmente en lo que se refiere al uso monopólico de la fuerza, lo que ha generado condiciones negativas de convivencia y bienestar ciudadano en los ámbitos locales y regionales. Ante esta situación se ha considerado manera tradicional que el Estado central es el encargado de resolver los temas de seguridad ciudadana. Sin embargo el inicio del siglo XXI marcó un cambio conducente a una transformación en la perspectiva de acción frente al problema de seguridad, considerándolo en la práctica como un asunto local (Martín & Ceballos, 2003), lo que ha significado el inicio de una serie de acciones de las autoridades de las ciudades grandes y pequeñas.

En este escenario de transformación, la administración de Luis Eduardo Garzón llegó en 2004 heredando las posiciones de los alcaldes Antanas Mockus (1995-1997: y 2001- 2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000) quienes consideraban que el tema de la seguridad no debía ser un asunto manejado exclusivamente por el gobierno nacional y reservado para la Policía Nacional y lo convirtieron en una prioridad de sus respectivos planes de desarrollo distritales. (Martín & Ceballos, 2003).

Teniendo en cuenta este contexto, se expone las condiciones que posicionaron el tema de la seguridad en la agenda local y la posterior construcción de la política pública para la administración 2003- 2007.

### 1.1.1 Contexto socio-político del tema Seguridad Ciudadana en la Administración de Luis Eduardo Garzón

El gobierno de Luis Eduardo Garzón inició con los resultados de las administraciones los alcaldes Antanas Mockus (1995-1997: y 2001- 2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000), quienes por primera vez establecieron metas precisas para la reducción del crimen y la violencia, cuyo cumplimiento era continuamente monitoreado y evaluado en cada una de las localidades de la ciudad.

De forma complementaria desde la primera administración de A. Mockus (1995- 1997), se implementaron políticas que involucraron el diseño y puesta en marcha de acciones concretas en materia de seguridad ciudadana y se le dio prioridad a la problemática de la violencia en la capital en su plan de gobierno inspirado en lo que denominó la “Cultura Ciudadana”. (Llorente & Rivas, 2005), entendida como el “marco que regula los comportamientos de los ciudadanos, en la medida que establece reglas mínimas comunes que hacen posible las relaciones entre sí y con su entorno” (Acero, 2003).

Mediante esta propuesta se buscaba armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad. La ley, la moral y la cultura, se incorporaron no solo a nuevo discurso político en la ciudad, sino además, una forma de gobernar desconocida para los bogotanos. Como abanderados de esta empresa, Mockus y su equipo en ambas administraciones buscaron modificar el comportamiento de los bogotanos introduciendo formas de regulación individual y colectiva a través de la pedagogía y la comunicación, (Llorente & Rivas, 2005).

Bajo esta concepción de gobierno, la seguridad ciudadana y en particular las iniciativas centradas en la convivencia, ocuparon un lugar prioritario en la agenda. La defensa de la vida de los bogotanos se convirtió en un propósito central del gobierno de Mockus en momentos en que la tasa de homicidios de la ciudad seguía siendo muy alta. Lógica que se mantuvo durante en su segunda administración, con la idea de “La Vida es Sagrada”.

Por su parte, la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000), si bien mantuvo

algunos aspectos de las políticas iniciadas en las administraciones de A.. Mockus en 1995, permitieron cambios de perspectiva en materia de seguridad ciudadana como parte de su prioridad de construir ciudad y, en particular, de recuperación del espacio público junto con la legalización de barrios subnormales, para generar espacios de orden, (Llorente & Rivas, 2005).

Estas acciones le imprimieron cambios importantes al manejo de la ciudad. Su programa de gobierno lo fundamentó en un modelo de ciudad “a escala humana”, orientada hacia las personas y no hacia los vehículos automotores, en la que el acceso a entornos urbanos de calidad se convierte en una prioridad. Si la alcaldía anterior se había volcado a la cultura ciudadana, con Peñalosa los bogotanos vieron una administración consagrada a la defensa del espacio público y a la recuperación de entornos urbanos deteriorados a fin de generar lo que se denominó “espacios de orden”, (Llorente & Rivas, 2005), con lo cual la seguridad estaba asociada precisamente a este elemento, dado que se consideraba que el desorden social provoca características del entorno físico que emiten señales para el crecimiento del crimen ante la sensación de decaimiento del orden comunitario.

En el campo de la seguridad ciudadana, el modelo impulsado por Peñalosa se relaciona con la teoría de las “ventanas rotas” y el principio de “cero tolerancia”<sup>1</sup>, adoptados a partir de la experiencia de Nueva York desarrollada en la década de los noventa. Este enfoque sirvió a la alcaldía distrital para recuperar el espacio público, particularmente en intervenciones de lugares urbanos deteriorados física y socialmente, como la llamada “calle del cartucho”. A la vez se desarrollaron medidas orientadas hacia el fortalecimiento de la capacidad de controlar el delito y sancionar infractores, expresadas en el incremento sustancial de las inversiones para dotar a la policía metropolitana de equipamientos, así como para crear nuevos espacios de retención y mejorar los existentes en la ciudad. (Llorente & Rivas, 2005).

En la segunda alcaldía de Mockus (2000-2003) siguió construyendo sobre las iniciativas de la cultura ciudadana y de la administración Peñalosa en materia de defensa y ordenamiento del

---

<sup>1</sup> El principio de la “cero tolerancia” fue el desarrollo que se le dio a la teoría de las “ventanas rotas” en la ciudad de Nueva York durante la década de los noventa. Se fundamenta en el desplazamiento del control policivo hacia las infracciones menores con miras a prevenir la comisión de delitos más graves.

espacio público. Es importante señalar que el liderazgo ejercido desde la primera administración de Mockus por el alcalde en los asuntos de seguridad de la ciudad, se enmarca en un proceso nacional que se inicia a principios de los noventa, en el cual “se redefine el papel de los civiles en el manejo de los temas de seguridad y se realizan cambios institucionales y normativos concordantes”, (Llorente & Rivas, 2005). Esto significó un cambio en los liderazgos en el tema de la seguridad, al proponer alternativas del manejo de esta problemática, en la que el dirigente local coordina acciones con las autoridades nacionales de policía y justicia.

Sin embargo, es importante mencionar que en el contexto en el que se desarrollan estas administraciones, el conflicto interno del país se mantuvo, incluso en Bogotá. En la ciudad se expresaron dinámicas complejas que incluyeron aspectos como la presencia y la influencia local de actores armados; los procesos de reincorporación de combatientes desmovilizados; los flujos de población desplazada por la violencia y la situación de las víctimas de la violencia asociada directa o indirectamente al conflicto, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008), es así como si bien Bogotá no se constituía como un escenario para la confrontación armada abierta, sí lo era para otras dimensiones o expresiones del conflicto armado.

Dadas estas condiciones, la ciudad se caracterizó por un entramado de alianzas y articulaciones de fenómenos locales de criminalidad, actividades socio-económicas de mafias, redes del narcotráfico, actores armados ilegales y criminalidad internacional organizada. No obstante, a pesar de las dinámicas mencionadas, y a diferencia de otras zonas del país, hasta el momento la capacidad de influencia de actores del conflicto o de redes mafiosas en la institucionalidad de la ciudad fue baja, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

Los anteriores elementos configuraron un contexto particular para continuar con la política pública de seguridad ciudadana en la siguiente administración de Luis Eduardo Garzón.

### 1.1.2 La construcción del problema

Como resultado del avance del programa del Plan Integral de Seguridad Ciudadana de las administraciones anteriores al gobierno de Luis Eduardo Garzón, se logró un enfoque preventivo

de la cultura y convivencia ciudadana, fundamentada en el poder coercitivo del Estado (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 2003). Como resultado de este proceso se produjo una reducción significativa de los homicidios, que pasó de 4.352 casos en 1993 a 1.906 en 2002, (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f). Con relación a los otros delitos de mayor impacto social (lesiones comunes, hurtos de vehículos y motos y a establecimientos comerciales, bancos, personas y residencias), la ciudad registró una importante reducción, al pasar de 25.121 delitos en 1998 a 17.616 en el 2001, (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f).

A pesar de ello la nueva administración buscó incluir nuevos elementos para redefinir el concepto de seguridad en el que el imaginario del delito pasó del espacio público, al espacio privado, (Libreros , s.f), razón por la cual se comenzaron a considerar los niveles de violencia intrafamiliar, los delitos sexuales y las amenazas, conductas delictivas que exigen un tratamiento un procedimiento particular.

Es así como que la seguridad ciudadana desde una perspectiva diferente pasó a ser un elemento central en la nueva agenda del gobierno. De acuerdo con Libreros, ( s.f),

El concepto integral de la política de seguridad de Bogotá Sin Indiferencia descansa en tres pilares fundamentales: el primero, defensa de la institucionalidad, (...); el segundo, lucha contra las manifestaciones de la violencia y la delincuencia, (...); y el tercer pilar fundamental, es una política de orden social, que permita construir una sociedad más justa, en donde prime la cohesión social.

En consecuencia, el problema de la seguridad ya no es abordado desde un punto de vista tradicional y coercitivo del Estado, sino que se enfoca en las personas con una dimensión integral, social e incluyente. En resumen la seguridad deja de ser un concepto relacionado con la recuperación del orden, sino con la generación de condiciones de vida digna para las personas.

Lo anterior puede obedecer a la perspectiva política del gobierno de Luis Eduardo Garzón, el cual se aparta de las tendencias políticas de los gobiernos que ha tenido la ciudad y que desde una política de izquierda, se preocupa por incluir nuevos elementos como garantizar la vida, la libertad, la integridad, el patrimonio y la tranquilidad ciudadana. Este nuevo modelo incluye elementos como la participación ciudadana, la asistencia a víctimas, las políticas

sociales, el sistema de seguridad, descentralización territorial, el micro gobierno de la policía, mapas de riesgo y acciones de respuesta rápida, (Libreros , s.f).

### 1.1.3 La inclusión en la agenda política: condiciones y respuestas de la administración local

De acuerdo con Meny y Thoenig,, (Meny & Thoenig, 1992), la agenda se puede definir como “el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades”. La construcción de la agenda de la autoridad distrital implica una toma de postura por parte de la misma, en la que actúan mecanismos de selección para dejar pasar o incluir determinados problemas.

Estos mismos plantean también la existencia de dos tipos principales de agenda: una institucional y otra coyuntural. La primera se refiere a problemas que son incluidos directamente por la autoridad, que institucionaliza su emergencia. La segunda hace mención a la inclusión del problemas que no depende directamente a las autoridades sino a aquellas cuya construcción está sujeta a condiciones de índole privada. Si bien estos son modelos para explicar la realidad, es claro que ninguno de ellos se presenta de manera concreta en la sociedad, de modo que la agenda pública de las autoridades se construye sobre la base del consenso o conflicto que genera el problema, (Meny & Thoenig, 1992, pág. 115).

Para el caso de estudio que nos ocupa, se evidencia esta última situación porque el tema de seguridad ciudadana es incluido en la agenda pública de la administración de Luis Eduardo Garzón como herencia de las administraciones anteriores lo que supone estar ante una agenda institucional; sin embargo, el enfoque relativo al problema cambia al incluir nuevos elementos con lo cual se evidencia un conflicto conceptual alrededor de la problemática, de manera que la inclusión de ésta temática en la agenda aparece como un proceso que cuenta con elementos de tipo institucional y de coyuntura.

Desde esta perspectiva de política, en la que el tema de la seguridad se construye desde una dimensión integral, la inclusión en la agenda se presenta desde el momento mismo de la

construcción del plan de desarrollo, en el que se reconoce que la ciudad ha tenido importantes logros en materia de seguridad ciudadana como resultado de programas continuos de planificación e intervención de distintos factores generadores de violencia y conflicto, y de la promoción de comportamientos y actitudes ciudadanas tendientes a la adopción de prácticas pacíficas para la resolución de conflictos, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). Para la administración de Luis Eduardo Garzón, la reducción de algunos de los delitos de alto impacto social, así como la de los indicadores de muertes violentas, planteo la necesidad de mantener la tendencia de disminución y de ampliar de las mediciones de la situación de violencia con otros indicadores.

## **1.2 Proceso de implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana**

Las decisiones de las autoridades públicas ocupan un lugar central en los actos públicos porque es allí donde comienza a materializarse la gestión pública y se comienza a “revelar el sistema político y, en consecuencia, la estructura profunda de las comunidades y de las sociedades. Porque quien tiene la decisión ejerce el verdadero poder”. (Meny & Thoenig, 1992, pág. 129).

Para el caso de la política de seguridad ciudadana, la decisión pública se aborda, como ya se mencionó, desde el eje de reconciliación del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que la inclusión de esta temática en este ámbito implicó la consideración de elementos más amplios para resolver la problemática de la seguridad, en la que se incluyen consideraciones sobre el conflicto armado interno y las condiciones de vulnerabilidad además de la violación de derechos humanos de la población, fenómenos que constituye las causas de la violencia urbana y que impactan los indicadores de seguridad.

Desde este punto de vista, el eje de la reconciliación propuso un reconocimiento transversal y multidimensional de la perspectiva de derechos y de la participación ciudadana orientada a permitir la priorización de las necesidades y problemas sociales para propiciar la

reconciliación, la solidaridad, la inclusión, la responsabilidad, el respeto a la vida, los derechos humanos, la justicia y la seguridad. (Contraloría de Bogotá, 2005).

La materialización de estos planteamientos se realizó desde la política de seguridad con el programa de “Atención Integral de Violencia, Delincuencia y Orden Público”, la cual involucró actores, recursos e instituciones específicas que se movilizaron para lograr implementar la política. A continuación se expone cada uno de estos.

### **1.3 Estrategias utilizadas en el periodo: Programa de la decisión pública: “Atención Integral de Violencia, Delincuencia y Orden Público” y su implementación**

El programa de atención integral de violencia, delincuencia y orden público, se incluyó en el eje de Reconciliación del Plan de Desarrollo, el cual abarcó las políticas de seguridad, convivencia, justicia, acción política no violenta, participación ciudadana, descentralización, derechos humanos y asuntos políticos relacionados con la Administración Distrital. En la descripción de este aspecto, la autoridad central consideró que si bien

son notables los logros obtenidos en la disminución de homicidios y, en general, de los denominados delitos de alto impacto social. No ocurrió lo mismo con otros indicadores que no formaban parte de dichos delitos, como se hace patente, por ejemplo, con los casos de violencia intrafamiliar y de delitos sexuales. Los datos sobre conflictividad son escasos, pero es alta y muy difundida la percepción ciudadana de su aumento constante y significativo. (Contraloría de Bogotá- CB, 2005).

Para atender esta problemática el gobierno distrital planteó en el plan de desarrollo que se prestara especial atención a combatir aquellos delitos que, por no afectar de manera directa el patrimonio o la actividad económica, no suelen ser considerados como de alto impacto. La seguridad es, en realidad, el resultado del ejercicio armónico de la convivencia ciudadana y de la

prevalencia en la sociedad, de una actitud permanente de hombres y mujeres para resolver de manera pacífica sus conflictos. En esa medida se consideró que el resultado, provendría del ejercicio y vigencia de los derechos humanos en la ciudad. La política a desarrollar debía ser, por consiguiente, esencialmente preventiva, persuasiva y con perspectiva de derechos. (Contraloría de Bogotá- CB, 2005).

Por otra parte, en el Plan de Desarrollo se especificó que el fortalecimiento de la Policía Metropolitana no se circunscribía a la dotación de equipos e infraestructura; que se acompañaría con actividades permanentes de capacitación al personal que les permitiera, de manera creciente, convertirse en representantes acatados de la autoridad. En ese sentido tuvo un impulso especial el Programa de Policía Comunitaria, (Contraloría de Bogotá- CB, 2005). De forma complementaria se incluyeron los temas derechos humanos y con el reconocimiento de la necesidad de una política transversal y multidimensional de la perspectiva de derechos.

La estrategia del eje de reconciliación en el que se contempla el tema de seguridad se desarrolla específicamente en el artículo 18º,

1. Contribución a la consolidación de relaciones sociales solidarias y pacíficas que promuevan la convivencia, en el marco de una política de reconocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos.
2. Garantía del derecho ciudadano a acceder al servicio público de justicia mediante la articulación de un Sistema de Justicia de la ciudad que integre las instancias institucionales y de la ciudadanía, (...).
3. Fortalecimiento de los organismos de seguridad del Estado y las organizaciones de la sociedad civil (...)
4. Diseño, operación y seguimiento del Sistema Distrital de Participación para fortalecer el capital social y las relaciones entre la Administración Distrital y la ciudadanía organizada.
5. Fortalecimiento de los espacios locales y distritales de deliberación que reconozcan la

diversidad étnica de género, cultural y generacional y promuevan el acceso ciudadano a una información pertinente.

6. Promoción de acciones integrales de coordinación y gestión en relación con los proyectos de inversión local, las cuales habrán de generar procesos pedagógicos de participación y convivencia, tanto en las instituciones como en las organizaciones sociales.

7. Diseño y puesta en marcha de un modelo propio de descentralización para la ciudad, progresivo en su ejecución en consonancia con las condiciones de cada localidad, basado en la corresponsabilidad de la Administración central y la local, y fundamentado en la consolidación de las capacidades locales.

8. Creación y adopción de mecanismos adecuados para impulsar la realización de proyectos productivos de prestación de servicios y comercialización destinados a empresarios unipersonales, familiares, pequeños y medianos que operan en el marco de la economía informal para apoyar su organización y desarrollo formal.

De manera formal, en las metas del eje de reconciliación, el plan de desarrollo proponía lo siguiente:

PROGRAMA / META	LÍNEA DE BASE	INDICADOR	PERIODICIDAD DE LA MEDICIÓN
Adelantar acciones de prevención, atención y control por parte de los organismos de seguridad del Estado y la sociedad civil para fortalecer la seguridad ciudadana frente a todas las formas de violencia que afectan la vida de la ciudad.	Frentes ciudadanos de Seguridad.	Nº de acciones adelantadas	Anual

En la materialización de la inclusión de la temática en la agenda se evidenciaron las condiciones propuestas por Cobb y Elder, expuestas por Meny y Thoening (Meny & Thoening, 1992, pág. 151):

- a. El tema o problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general: el tema de seguridad ciudadana es de naturaleza totalmente pública y hace parte de la acción del Estado como uno de los fines esenciales del mismo.
- b. Que sea percibido como problema: la sociedad debe considerar la situación como relevante y para el caso, los resultados alcanzados en las administraciones anteriores provocó que el tema fuera considerado como importante por la sociedad.
- c. Que sea abordable en términos de acción pública: El tema de seguridad ciudadana se constituyó como una política de continuidad por parte de la administración pero con un abordaje más amplio e integral, que diera cuenta de otras dimensiones del mismo. En este sentido el problema dieron su propia codificación al mismo.

El programa específico que atendió la problemática fue el de “Atención integral de violencia, delincuencia y orden público”, que buscó adelantar de manera simultánea acciones de prevención, atención y control, a través de procesos de coordinación interinstitucional del fortalecimiento de los organismos de seguridad del Estado, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). Para el desarrollo de este programa se plantearon las siguientes metas:

**Tabla 1 Metas Eje Reconciliación. Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia**

Programa: ATENCIÓN INTEGRAL DE VIOLENCIA, DELINCUENCIA Y ORDEN PÚBLICO				
META	LINEA BASE	DE	INDICADOR	PERIODICIDAD DE LA MEDICIÓN
Reducir la tasa de muertes violentas	40,7 100	por cada mil	Tasa de muertes	Mensual

de 40,7 a 30 por 100 mil habitantes	habitantes	violentas	
Diseñar e implementar mecanismos para optimizar el Plan Maestro de Equipamentos, Defensa y Justicia y fortalecer la Policía Metropolitana.	No aplica	Componentes del plan maestro implementados	Anual
Otorgar especial tratamiento a la problemática de los niños y niñas contraventores e infractores de la ley penal y la garantía de sus derechos en los sitios de reclusión, así como mecanismos de participación con decisión de los niños y las niñas de la ciudad.	No aplica	Nº de acciones adelantadas.	Anual
Adelantar acciones de prevención, atención y control por parte de los organismos de seguridad del Estado y la sociedad civil para fortalecer la seguridad ciudadana frente a todas las formas de violencia que afectan la vida de la ciudad.	Frentes ciudadanos de Seguridad.	Nº de acciones adelantadas.	Anual

Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004- 2008. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Así mismo, para llegar a cumplir estas metas, se establecieron los siguientes proyectos:

**Tabla 2 Proyectos Prioritarios. Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004- 2008**

Programa: ATENCIÓN INTEGRAL DE VIOLENCIA, DELINCUENCIA Y ORDEN PÚBLICO	
8	Fortalecimiento del Sistema Unificado Violencia y Delincuencia de Bogotá
9	Des-armarte es amarte

10	Fortalecimiento de las organizaciones sociales para la Seguridad en lo local
11	Fortalecimiento de la policía Metropolitana de Bogotá y capacitación de su personal.
12	Fomento al respeto de las normas de convivencia y colaboración con la autoridades, con el apoyo de Misión Bogotá

Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004- 2008. Alcaldía Mayor de Bogotá.

El análisis de la propuesta de estos programas desde la lógica de las políticas públicas puede verse desde el modelo de la racionalidad limitada que comprende el comportamiento de un decisor que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de la situación, en palabras de Meny y Thoenig ( 1992), “hace lo mejor que puede allí donde se encuentra”. En este sentido las estrategias del decisor se articularon sobre las siguientes acciones:

a. El decisor adopta una estrategia privilegiada que prefiere y que revaloriza, oponiéndole alternativas que a rechazan, (Meny & Thoenig, 1992); En el caso de la política de seguridad ciudadana, la administración local de Luis Eduardo Garzón, la estrategia que se priorizó fue el enfoque integral de la seguridad, que implicaba incluir temas como fortalecimiento alrededor de los derechos humanos, de las organizaciones sociales y el apoyo a las normas de convivencia, aunque se mantiene las acciones de tipo policivo y de equipamiento a las instituciones que manejan el orden público, como lo es la Policía Nacional.

b. El recurso a los antecedentes, a la experiencia, al oficio; es decir, a alternativas ya utilizadas por quien decide o por otros (Meny & Thoenig, 1992), y para el caso bogotano, se retomaron las acciones emprendidas en temas de cultura ciudadana.

Estas estrategias se presentan en el marco de un contexto institucional, organizativo y sociopolítico en el que se mueven los decisores. En el caso bogotano se presentan desde un modelo de incrementalismo disyunto (Meny & Thoenig, 1992), elaborado por Lindblom, que se

adapta a los escenarios de acción fragmentados y pluralistas, partiendo de políticas ya construidas por las administraciones anteriores y frente a las cuales el gobierno de Luis Eduardo Garzón aporta su perspectiva de seguridad ciudadana integral, con componentes de inclusión, derechos humanos y participación ciudadana.

### 1.3.1 Los procesos: los actores, recursos e instituciones movilizadas en el programa de atención integral de violencia, delincuencia y orden público

La política de integral de violencia, delincuencia y orden público buscó intervenir los distintos generadores de violencia y conflicto y el establecimiento de estrategias de comunicación con la ciudadanía para mejorar los indicadores relacionados con este tema; así mismo como la percepción de seguridad, contó con la participación de actores específicos, presupuesto y una institucionalidad que se resumen a continuación.

**Tabla 3 Movilización de actores, recursos e institucionalidad de la política**

<b>ATENCIÓN INTEGRAL DE VIOLENCIA, DELINCUENCIA Y ORDEN PÚBLICO</b>			
<b>ACTORES</b>		<b>RECURSOS DE LA POLÍTICA</b>	<b>INSTITUCIONALIDAD MOVILIZADA</b>
<b>TIPO DE ACTOR</b>	<b>LUGAR EN LA POLÍTICA</b>		
<b>FUERZA PÚBLICA:</b> Policía Nacional	<b>Central :</b> gran parte de la política se concretó en el fortalecimiento de la institucionalidad e infraestructura de éste actor	Los recursos para el programa “atención integral de violencia, delincuencia y orden público” fue de:	Las entidades movilizadas para el programa fueron: Secretaría de Gobierno Fondo de Vigilancia y Seguridad Policía Metropolitana
<b>ACTORES PÚBLICOS:</b> representados en las entidades que cumplieron	<b>Central:</b> por medio de los actores públicos articulados con la fuerza pública se materializó la política	\$356.515 millones y representó el 46,9% del presupuesto del Eje de Reconciliación.	Se fortaleció el SUIVD. Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), le ha

funciones en los distintos proyectos de programa		El presupuesto inicial asignado al programa, corresponde al 46.9% (\$356.515 millones) del total de los recursos programados al eje Reconciliación, equivalentes al \$759.728 millones, para los cuatro años de vigencia del Plan.	permitido a las diferentes administraciones realizar un seguimiento a los indicadores de violencia y delincuencia en la ciudad y adoptar las decisiones a que haya lugar, en el tema de seguridad en la ciudad.
<b>ORGANIZACIONES SOCIALES:</b> En la política buscaban fortalecer la participación ciudadana para enfrentar las problemáticas de la ciudad	<b>Periférico:</b> si bien se señaló como actor central para la implementación de la política y como elemento de integración de nuevas formas de entender la seguridad, sin embargo no contó con un amplio desarrollo al interior del programa “atención integral de violencia, delincuencia y orden público”		

Fuente: Elaboración propia de la autora

La política pública, al no ser una decisión totalmente centralizada y deliberada por parte de los actores gubernamentales, busca incorporar las acciones de múltiples actores participantes, gubernamentales y no gubernamentales, que en sus interacciones preparan y condicionan a decisión central, le dan forma y la llevan a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, haciendo que los resultados obtenidos no se asemejen a las intenciones y/o planes originales. Es por ello que la política debe comprenderse como un curso de acción que involucra un conjunto de decisores y operadores (Aguilar Villanueva, 1996).

Teniendo en cuenta este enfoque de políticas públicas, se infiere el papel central de los actores en el desarrollo de las mismas. Para el caso de la política de seguridad ciudadana éstos se reconocen como los colectivos con capacidad de incidir positiva o negativamente en el proceso de implementación de las políticas públicas. En esta noción cabe destacar que los involucrados en este proceso no son solamente los que intervienen directamente en su desarrollo, sino también

todos aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen capacidad de incidir activamente sobre él, (Repetto , 2009). Para el caso de estudio se reconocen tres tipos de actores directos: la fuerza pública, los actores estatales y las organizaciones sociales. Éstos pueden identificarse en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1 programa de Atención integral de violencia, delincuencia y orden público de la política pública de Seguridad Ciudadana**



Fuente: Elaboración propia

Los actores que se identificaron tienen una capacidad de acción estratégica, con intereses específicos que les permiten posicionarse en función de la implementación del programa en un lugar estratégico o periférico. De acuerdo con este planteamiento, la Fuerza Pública como actor del programa es estratégico dado que como responsable en la ejecución del mismo interviene en el desarrollo de actividades estratégicas, la gestión operativa. Los actores públicos representados en la Secretaría de Gobierno son responsables del programa, intervienen en su formulación, en la gestión operativa y en el control de su gestión, por lo cual cumple un lugar estratégico.

Finalmente, las organizaciones sociales no participan en la definición de las estrategias, pero tienen un papel en la implementación con lo cual cumplen un papel periférico.

La posición de los actores influye directamente tanto en la dirección como en la forma que adquiere el programa de manera cotidiana, dado que los actores involucrados no son neutrales sino que tienen visiones e intereses propios que guían su acciones, en el caso del programa de “atención Integral, delincuencia y orden público” ello se tradujo en un fortalecimiento del equipamiento de la Policía Metropolitana, con lo cual el enfoque de la política, desde la implementación de este programa se orientó en ese sentido, priorizando las acciones sobre la seguridad desde una visión tradicional y dejando de lado el enfoque integral de la política.

Por otra parte, si bien la identificación de estos actores es importante para analizar la implementación de la política, no es posible desconocer la participación de otros actores que no se encuentran en la legalidad y que influyen en los resultados de la implementación. Estos son los que participan en las “redes políticas sociobélicas” (Naranjo, Lopera, & Granada, 2009), identificado como aquellas éstas se consideran como aquellas que subyacen a la estructura institucional y que pueden desarrollarse en contextos informalmente institucionalizados en los que se encuentran lógicas locales y menos estatalizadas que pueden alimentar de recursos a los actores armados ilegales en Bogotá.

## **2. Alcances y logros del proceso de implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el periodo comprendido entre 2003- 2007**

Determinar los alcances y logros de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana desde el programa de “Atención integral de violencia, delincuencia y orden público”, significa en cierto sentido realizar un tipo de evaluación de resultados que puede permitir apreciar una contrastación entre lo programado y lo ejecutado, (Vargas Velásquez, 2001), así como un análisis de los efectos de la política.

## **2.1 Alcances de política pública**

El análisis de los resultados del programa de “Atención integral de violencia, delincuencia y orden público” se realizó a partir de dos elementos, por una parte la ejecución de las acciones del programa y, por otra, de la ejecución de los recursos invertidos en el mismo.

### **2.1.1 Resultados de las acciones del programa de “Atención integral de violencia, delincuencia y orden público”**

La presentación de resultados en este aspecto se relacionó con las metas propuestas para este programa.

a. La primera meta del programa de atención integral de violencia, delincuencia y orden público, consistía en “Reducir la tasa de muertes violentas de 40,7 a 30 por 100 mil habitantes”. Se buscaba alcanzar este objetivo dando continuidad a los proyectos del Plan de Desarrollo del periodo anterior, a la vez que introducir un nuevo componente al considerar la seguridad como un derecho fundamental de todos los que habitan o visitan la ciudad. (Contraloría de Bogotá- CB, 2005). Así mismo, se presentó una continuidad de las acciones ejecutadas en desarrollo de los proyectos, lo que generó efectos positivos, que se reflejan al comparar los índices de violencia, delincuencia e inseguridad, reportados por la administración en los años 2003 y 2004.

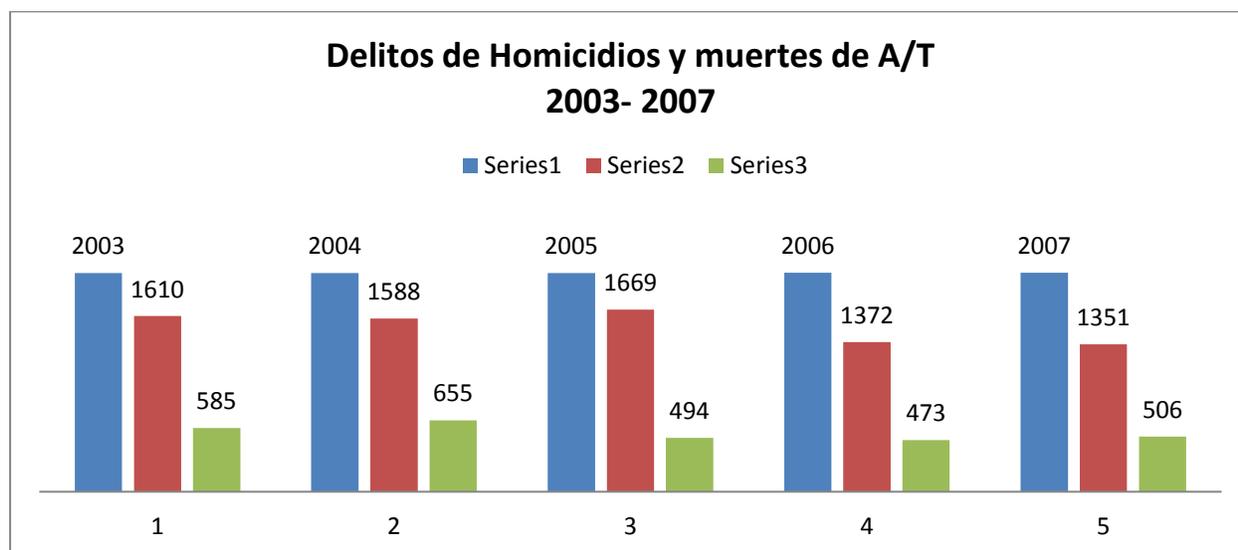
Las muertes violentas (homicidios, suicidios y muertes accidentales) disminuyeron en los primeros años, pero la tendencia cambio en 2005 al presentarse un aumento significativo de los índices de delitos, para regresar a una lenta disminución en 2006 y 2007, como se muestra a continuación:

**Tabla 4 Muertes Violentas 2003- 2004**

MUERTES VIOLENTAS DURANTE LOS AÑOS 2003- 2007							
Muertes Violentas	2003	2004	Diferencia	2005	2006	2007	Diferencia
<b>Homicidios</b>	1610	1588	-22	1669	1372	1351	-318
<b>Muerte en A/T</b>	585	655	70	494	473	506	-21 +33
<b>Total</b>	2195	2243	-28	2163	1845	1857	-312

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría de Bogotá y los Boletines de observatorio de Seguridad Ciudadana de la CCB

**Gráfico 2 Homicidios y Muertes por A/T 2003- 2007**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría de Bogotá y los Boletines de observatorio de Seguridad Ciudadana de la CCB

Se observa que para el periodo de estudio los índices de homicidios (columna roja), presentaron una disminución entre el 2003 y 2004, con un incremento para el año 2005 y una

disminución progresiva entre el 2006 y 2007. A continuación se expondrán los resultados para delitos de alto impacto:

Frente a los delitos de mayor impacto se observaron los siguientes resultados para el periodo 2003- 2007:

**Tabla 5 Delitos de mayor impacto durante los Años 2003- 2007**

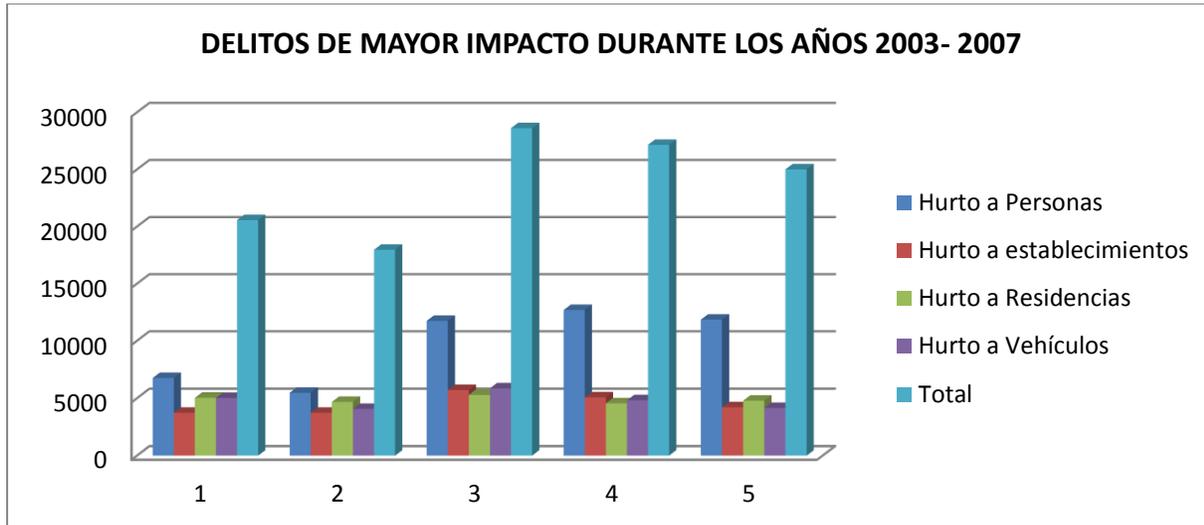
DELITOS DE MAYOR IMPACTO DURANTE LOS AÑOS 2003- 2007						
DELITO	2003	2004	Diferencia	2005	2006	2007
<b>Hurto a Personas</b>	6764	5479	-1285	11751	12698	11858
<b>Hurto a establecimientos</b>	3736	3739	3	5717	5075	4214
<b>Hurto a Residencias</b>	5044	4686	-358	5292	4559	4788
<b>Hurto a Vehículos</b>	5023	4070	-953	5861	4827	4155
<b>Total</b>	20567	17974		28621	27159	25015

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría de Bogotá y los Boletines de Observatorio de Seguridad Ciudadana de la CCB

Para el año 2005 se aprecia un significativo aumento de todos los delitos de alto impacto en Bogotá, lo que puede coincidir con las disputas entre las bandas criminales y el desarrollo de las acciones de controles de las organizaciones por parte de las AUC, en especial el Frente Capital. En 2006 y 2007 las cifras disminuyen lentamente, llegando a niveles del 2003, si bien el delito del hurto a personas no cedió durante el periodo.

El siguiente gráfico da cuenta de las estadísticas:

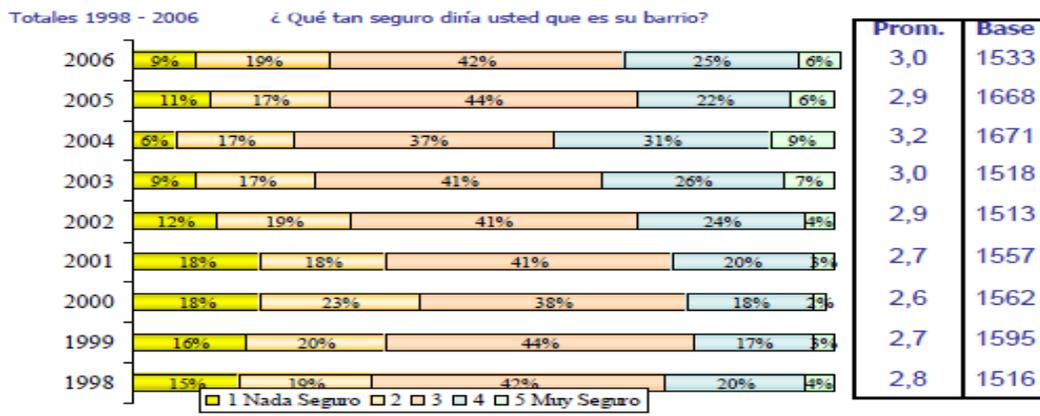
**Gráfico 3 Delitos de mayor impacto durante los años 2003- 2007**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría de Bogotá y los Boletines de observatorio de Seguridad Ciudadana de la CCB. (Cámara de Comercio de Bogotá , 2006).

De acuerdo con las cifras se evidencia que si bien en el conjunto de muertes violentas y delitos de mayor impacto muestran delitos decrecientes, temas como el homicidio y el hurto a personas, hacen que Bogotá sea considerada como una ciudad insegura, tal como lo expresan sus habitantes. Esto lo puede demostrar las encuestas de percepción “Bogotá cómo vamos?”:

**Gráfico 4 Calificación Seguridad en los barrios 1998-2006**



Fuente: Bogotá cómo vamos,(2006).

La percepción de mayor inseguridad en los barrios en 2005 y 2006, coincidió con las cifras elevadas de hurtos a personas, tal vez el delito más perceptible para las personas del común.

b. La segunda meta del programa era “Diseñar e implementar mecanismos para optimizar el Plan Maestro de Equipamientos, Defensa y Justicia y fortalecer la Policía Metropolitana”.

Para alcanzar esta meta se desarrollaron acciones que se expusieron en los 71 Planes Maestros, junto con la adquisición de equipamientos para la ejecución total del Plan Maestro, con una vigencia superior (13 años) a la vigencia del Plan de Desarrollo. Del total de estos componentes, al Fondo de Vigilancia y Seguridad le correspondieron 60 y a la Secretaría de Gobierno 11 (6 estaciones de bomberos de la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos y 5 Centros Locales de Emergencias a la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias DPAAE). (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

En términos generales, se pusieron en funcionamiento seis (6) equipamientos de convivencia; se adquirieron los lotes para la construcción de dos (2) equipamientos de convivencia; se adquirieron los lotes y se iniciaron los estudios previos de cuatro (4) estaciones de bomberos; se adquirió el lote y se contrataron los estudios previos y construcción de una (1) Unidad Permanente de Justicia y una Unidad Permanente de Justicia y una (1) estación de Policía en Puente Aranda. La ejecución total prevista en relación con los comandos de atención inmediata, mediante la construcción de veintiún (21) CAI previstos inicialmente, a los cuales se adicionaron otros cuatro (4) CAI, además de doce (12) reposiciones de CAI. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

Finalmente, las cámaras de video vigilancia, como componente adicional a la infraestructura de seguridad, hicieron parte de la estrategia de seguridad y su ejecución se llevó a cabo con criterios técnicos y presupuestos del Fondo de Vigilancia lo que permitió la instalación de cien (100) cámaras y la reparación de ciento treinta y tres (133) que se habían instalado en una primera etapa antes de ésta administración. Los fondos de desarrollo adquirieron 109 cámaras próximas a instalarse con recursos propios que permitieron adquirir equipamientos nuevos dentro de la ejecución total del Plan Maestro. c. La tercera meta consistió en “Otorgar

especial tratamiento a la problemática de los niños y niñas contraventores e infractores de la ley penal y la garantía de sus derechos en los sitios de reclusión, así como mecanismos de participación con decisión de los niños y las niñas de la ciudad”.

Con base en lo establecido en 2004 se desarrolló un programa de atención e intervención integral dirigido a los infractores y contraventores del Distrito Capital el cual se ejecutó solamente en ese año y no tuvo continuidad en el resto del periodo, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). Así mismo para este componente se adelantó un programa destinado a garantizar el funcionamiento, operación y mantenimiento de las entidades integrantes del sistema distrital de atención integral a infractores (cárcel distrital, unidad permanente de justicia). Este programa tuvo continuidad de ejecución durante todo el periodo comprendido entre 2003 y 2008. Un tercer proyecto que integraba esta segunda meta fue la implementación y el sostenimiento de un programa de atención e intervención integral dirigido a los infractores del Distrito Capital, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). Sin embargo, este sólo se implementó de manera parcial a partir de 2005.

c. La tercera meta buscaba “Adelantar acciones de prevención, atención y control por parte de los organismos de seguridad del Estado y la sociedad civil para fortalecer la seguridad ciudadana frente a todas las formas de violencia que afectan la vida de la ciudad”. Para el logro de este objetivo, se desarrollaron varias acciones que se resumen en el siguiente cuadro (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004):

**Tabla 6 Atención integral de violencia, delincuencia y orden público**

<b>Atención integral de violencia, delincuencia y orden público</b>					
<b>Proyecto</b>	2004	2005	2006	2007	2008
	Porcentaje de Ejecución, cifras en %				

<b>Fortalecimiento al programa vida sagrada y el desarme</b>	99,98	99,96	100	99,97	41,6
<b>Desarrollar 4 Campañas Para La Preservación De La Vida Y El Desarme Voluntario De Los Ciudadanos, A Través De Medios De Comunicación Y Medios Alternativos.</b>	1	1	1	1	0
<b>Articulación distrital y fortalecimiento local de la convivencia y la seguridad ciudadana</b>	99,98	100	100	99,97	11,1
<b>Garantizar La Realización De 1007 Consejos Locales De Seguridad De Acuerdo Al Decreto 665 De 2002.</b>	80	0	0	0	0
<b>Realizar 80 Foros Locales De Seguridad Con La Participación De Autoridades Locales Y Comunidad En General</b>	0	100	0	0	0
<b>Diseñar E Implementar 1 Estrategia De Comunicación Para Cualificar La Participación De Los Ciudadanos En Los Foros Ciudadanos De Seguridad</b>	0	0	0	0	0
<b>Ampliación del observatorio de violencia y delincuencia de Bogotá</b>	94,76	100	99,26	100	62,4
<b>Atención a poblaciones vulnerables frente a la violencia y delincuencia</b>	99,29	99,97	100	100	33,6
<b>Vincular 29800 Personas Población Vulnerable Frente A La Violencia Y Delincuencia, Vinculada A Los Programas</b>	19,31	75,4	78,9	41,6	94,5

Enmarcados En El Proyecto					
Participar En 10 Comités (Zonas De Alto Impacto, Menor Infractor) Mediante Los Cuales Se Focalizan Poblaciones Para Ser Atendidas a través Del Proyecto.	100	0	0	0	100

Fuente: Elaboración propia a partir del documento Alcaldía Mayor de Bogotá, (2008)

Los proyectos adelantados tuvieron una ejecución que superó el 70% en la mayoría de los casos, el porcentaje disminuyó en 2008. Los que tuvieron en general menor ejecución fueron los proyectos que se relacionaban con la comunicación de la población, la realización de los Foros Locales de Seguridad y los Consejos Locales de Seguridad, lo cual supone una limitación para el fortalecimiento de la participación ciudadana en éstos temas y que constituía un eje central de los componentes integrales del concepto ampliado de seguridad humana.

### **2.1.2 Los recursos invertidos en el programa Atención integral de violencia, delincuencia y orden público**

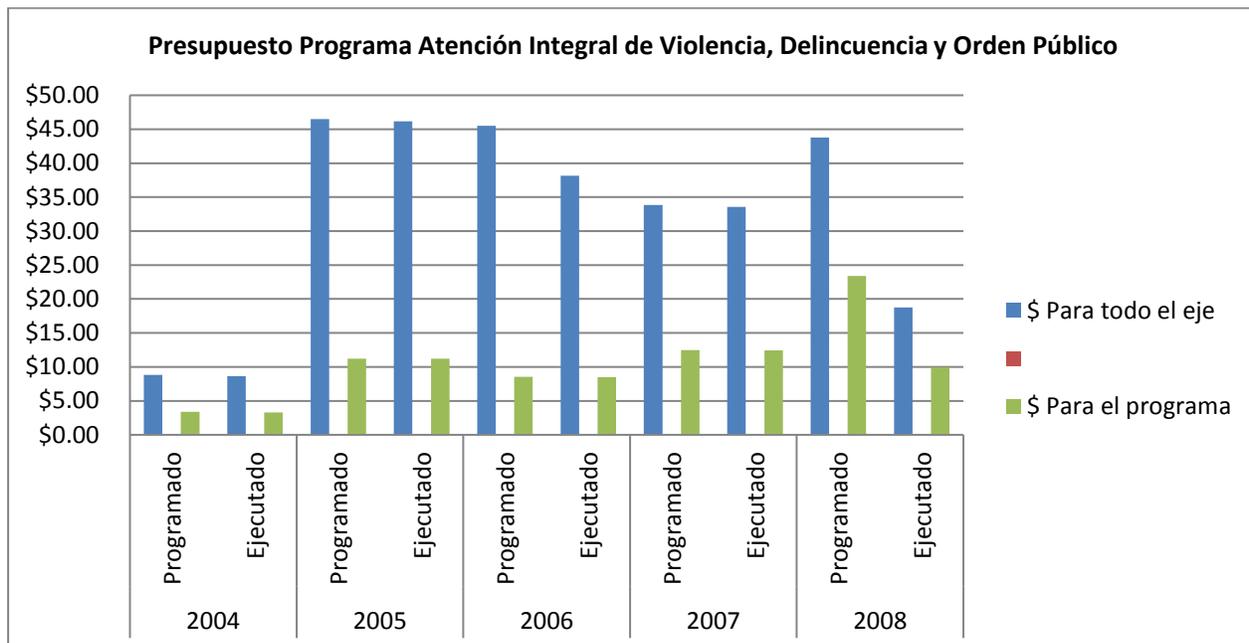
Los recursos invertidos determinan el nivel de implementación de los proyectos del programa de “Atención integral de violencia, delincuencia y orden público”. Para el periodo de estudio, los montos fueron los siguientes:

**Tabla 7 Presupuesto Atención Integral de Violencia, delincuencia y orden público**

Programa Atención integral de violencia, delincuencia y orden público										
	2004		2005		2006		2007		2008	
	Programa do	Ejecuta do								
<b>\$ Para todo el eje</b>	\$8,834	\$8,632	\$46,509	\$46,171	\$45,513	\$38,156	\$33,822	\$33,583	\$43,772	\$18,739
<b>\$ Para el programa</b>	\$3,385	\$3,311	\$11,232	\$11,218	\$8,525	\$8,501	\$12,490	\$12,446	\$23,404	\$9,972
<b>Porcentaje del programa con respecto del total</b>	38,32%	38,36%	24,15%	24,30%	18,73%	22,28%	36,93%	37,06%	53,47%	53,22%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Alcaldía Mayor de Bogotá, (2008).

### Gráfico 5 Presupuesto Programa Atención Integral de Violencia, Delincuencia y Orden Público



Fuente: Elaboración propia a partir de la Alcaldía Mayor de Bogotá, (2008)

El presupuesto asignado al programa osciló entre 18% y 37 % del total asignado para el eje. En 2008 superó el 50%. El presupuesto programado para el año 2004 fue particularmente bajo, sin embargo este aumentó de manera significativa en 2005, 2006 y 2008.

El presupuesto tuvo bajo niveles de ejecución particularmente en 2005 y 2006, posteriormente aumentó sus niveles en 2007 y 2008. Para el caso de estudio se evidencia que existe un presupuesto importante asignado que nunca fue ejecutado en su totalidad para ninguno de los años de la Alcaldía de Lucho Garzón y que contrasta con las cifras sobre seguridad y la percepción ciudadana frente al tema.

### **2.1.3 Estructura Administrativa para la seguridad: la institucionalidad de la política**

Durante el periodo de estudio los gobiernos locales no poseían o ejercían limitadamente atribuciones y competencias para conducir la seguridad ciudadana; no obstante, en Bogotá la Alcaldía aumentó su intervención en materia de prevención social y coordinación de la fuerza policial disponible en su territorio. Hasta noviembre de 2006 la estructura administrativa distrital para la seguridad se basó en cuatro (4) entidades: Secretaría de Gobierno, Fondo de Vigilancia y Seguridad – FVS, Secretaría de Educación, y el Instituto para la Economía Solidaria. A partir del acuerdo 257 de 2006 (noviembre 30), "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital", tuvo lugar una reorganización de la estructura general de la administración distrital, a través de la conformación de sectores administrativos y el establecimiento de sistemas de coordinación que facilitan la articulación sectorial, intersectorial y transversal. (Contraloría de Bogotá, 2010).

Con esta reforma se estructuraron doce sectores administrativos de hecho, se pasó de siete a doce secretarías, cada una de ellas cabeza de su respectivo sector, las cuales recogen la totalidad de los temas que comprometen a la ciudad. En cada sector quedaron incluidos los institutos y departamentos administrativos, de manera tal que se facilitaran los procesos de consulta, debate y toma de decisiones, (Contraloría de Bogotá, 2010), los cuales sin embargo, fueron centralizadas en su mayoría.

De otro lado, se crearon, transformaron y suprimieron varias entidades u organismos, se reorganizaron los sectores central y descentralizado y se eliminó el sector denominado de régimen especial. La política pública de seguridad y convivencia quedó centralizada en el sector del mismo nombre, el cual tiene como cabeza de sector y responsable de la armonización de la política a la Secretaría de Gobierno, (Contraloría de Bogotá, 2010).

El Sector Gobierno Seguridad y Convivencia, recogió del nivel central: la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y el

Cuerpo Oficial de Bomberos; del nivel descentralizado: el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) y el Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS). Al igual que en la estructura administrativa anterior, se mantuvo el nivel de vínculo con las Localidades, (Contraloría de Bogotá, 2010).

Como novedad de esta nueva estructura, se crearon varias instancias de coordinación. Teóricamente, éstas constituyeron el elemento central del funcionamiento adecuado de la nueva estructura administrativa; de hecho, fueron concebidas como las instancias de articulación vertical, horizontal y transversal, y constituyeron las correas de transmisión de la política pública desde las principales instancias de decisión hasta los centros o grupos de ejecución, dependiendo a la vez del lugar que ocupaban los actores en la implementación. (Contraloría de Bogotá, 2010).

## **2.2 Los logros de la política: el impacto de la ejecución sobre el contenido**

De acuerdo con Meny & Thoenig (1992), hay una diferencia significativa entre las dos partes de la ejecución: la de las disposiciones dictadas por quienes las concibieron y la de los procesos concretos que se dan sobre el terreno, lo cual depende de las características del programa, los comportamientos de los ejecutores reconocidos y de las relaciones de los grupos-objetivos.

De allí el programa diseñado desde una perspectiva Top Down y tomando en cuenta lo hecho por las anteriores administraciones, que tenía un enfoque integral en el que la seguridad se abordaba incluyendo la participación ciudadana y buscaba incluir a la población vulnerable. Sin embargo, por la ubicación periférica de los actores de las organizaciones sociales, no se lograron ejecuciones importantes de proyectos como el fortalecimiento de la comunicación ciudadana para la participación, ni la realización de Foros Locales de Seguridad Ciudadana y los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana. Estos escenarios hubiesen permitido una participación directa en los temas relevantes de seguridad y permitir un enfoque innovador para el abordaje.

Dado que los actores estratégicos en la implementación del programa fueron la Policía Metropolitana y la Secretaría de Gobierno, estos se movieron hacia el mejoramiento de la infraestructura del primero y hacia la reducción de los índices de los delitos de alto impacto, lo que, de acuerdo con el segundo actor, permitiría medir los niveles de gestión de la administración. La importancia de éstos objetivos determinaron por tanto el curso de acción de la implementación de la política como el impacto del contenido de las mismas.

Lo anterior puede resumirse como sigue:

<b>Factores que inciden en la implementación</b>	<b>Programa Atención integral de violencia, delincuencia y orden público</b>
Características del programa	El programa tenía un diseño integral en el que la seguridad es abordada desde distintos niveles que implican mejoramiento en equipamiento para la fuerza pública, inclusión de la población vulnerable y la participación ciudadana.
Comportamiento de los ejecutores reconocidos	Los actores se movieron de acuerdo con sus intereses. La policía metropolitana y la Secretaria de Gobierno fueron centrales y condicionaron la implementación de acuerdo a sus objetivos.
Reacciones de los grupos-objetivo	Las organizaciones sociales fueron actores periféricos y los espacios de participación de la ciudadanía han sido limitados. A su vez, durante el periodo de estudio, se dio un recrudecimiento del conflicto interno, con una fuerte participación de los grupos de ultraderecha en la ciudad que buscaron controlar las organizaciones criminales de la ciudad particularmente a partir del 2005 y que inciden en los logros en materia de delitos de mayor impacto en la ciudad.

### **3. Limitaciones de la política pública de seguridad ciudadana**

La política de Seguridad Ciudadana se circunscribe en un escenario de aumento de la violencia y la delincuencia de las ciudades latinoamericanas en general y de Colombia en particular, lo que ha provocado una importante atención de la comunidad y las autoridades, razón por lo cual ha logrado posicionarse en la agenda pública. Como respuesta a ésta problemática, se optó por un enfoque convencional que priorizaba las medidas de control así como de represión por parte de la fuerza pública y el aparato judicial, (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2008). Estas acciones no lograron resultados sostenibles en el largo plazo, ni ofrecieron soluciones que de manera integral se abordaran la multidimensionalidad de los factores que se encuentran asociados a los fenómenos de violencia.

Ante esta realidad surgió la perspectiva de la seguridad ciudadana que amplía las formas de abordar el tema de la violencia, incluyendo aspectos como las medidas de prevención, la inclusión y la rehabilitación, así como el análisis de la calidad de vida, la dignidad humana junto con las oportunidades sociales. Si bien este enfoque concibió la seguridad como un tema que involucraba aspectos de la política social, los resultados obtenidos generaron cuestionamientos que se relacionan con las limitaciones en la implementación de la misma. Éstos giran alrededor de la participación ciudadana y la convivencia de Bogotá; el papel de la fuerza pública en la seguridad ciudadana de Bogotá, las formas de medición y percepción de la inseguridad ciudadana y, finalmente, las implicaciones del conflicto interno en la seguridad de la ciudad.

### **3.1 Limitaciones de la política pública**

#### **3.1.1 Participación ciudadana y convivencia de Bogotá**

La participación ciudadana fue uno de los pilares de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, precisamente en el Plan de Desarrollo de “Bogotá sin Indiferencia”, se expresa que en la ciudad se debe materializar el principio central la participación ciudadana, porque

creemos en la democracia real, aquella en la que las comunidades inciden activamente en la transformación de la realidad y en la definición de políticas públicas de largo alcance legitimadas por todos y todas. Sólo mediante la participación, las comunidades pueden sentirse verdaderamente incluidas en un sistema político democrático que los reconoce y estimula a seguir adelante en la búsqueda del bienestar. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, pág. 14).

En este sentido se consideraba que el desarrollo de la ciudad se encontraba vinculado a sólidos procesos participativos. Pero no sólo por procesos formales y declarativos, sino por procesos reales, profundos, crecientes y en permanente construcción. En otras palabras, por una participación que permitieron la apropiación ciudadana de las políticas públicas, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). Ahora bien, aunque este principio se implementó en sectores como la educación o la salud, en el tema de seguridad, los escenarios participativos que se constituyeron fueron los Consejos Locales de Seguridad y los Foros de Seguridad Local.

En estos se realizaron reuniones locales en las que se discutían problemas de cada territorio y en los frentes locales de seguridad, se buscó la colaboración entre ciudadanos y la fuerza pública. En este sentido vale la pena mencionar los frentes locales de seguridad como esquemas comunitarios de seguridad, que resultaron pioneros y que de todas formas requieren algún grado de reingeniería para desempeñar un papel más importante en la gobernabilidad de la seguridad en el nivel más local, (UN-HABITAT, 2008).

Sin embargo, los escenarios de participación ciudadana no recibieron un apoyo importante por parte de los actores estatales, razón por la cual su desarrollo no fue óptimo. A pesar de todo los pactos de seguridad integraron a determinados sectores de la población: comerciantes y gremios, (Dammert & Zúñiga, 2007). Entre ellos, los siguientes:

- Pacto Marco Distrital de Seguridad y Convivencia: firmado por la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio con las siguientes metas: i) reducir a junio 2008 la tasa de muertes violentas (homicidio, suicidios, muertes en accidentes de tránsito, muertes accidentales) de 40,7 a 30 por cada 100.000 habitantes; ii) reducir el número de delitos de alto impacto (contra el patrimonio económico) en no menos de un 10% anual; iii) incrementar las denuncias de los delitos de agresión sexual y violencia intrafamiliar; iv) impulsar la participación ciudadana; y v) aumentar los niveles de esclarecimiento de los delitos ocurridos y reducir los índices de impunidad.

- Compromisos de la Cámara de Comercio en el marco del Pacto: i) convocatoria a las asociaciones empresariales de seguridad para construir agendas de SC con los alcaldes locales; ii) articular los sistemas legales de seguridad privada a los de seguridad pública; iii) ampliar la cobertura de la video vigilancia en la ciudad; iv) apoyar y promover la asociatividad empresarial en las localidades para mejorar el entorno; v) informar sobre los problemas que afectan a sectores productivos específicos para formular recomendaciones de acuerdos sectoriales a la Alcaldía Mayor.

- Pacto con el Gremio de Taxistas: i) campañas para evitar la compra de autopartes robadas y el uso de tarjetas de operación y licencias de tránsito fraudulentas; ii) instalación de medios de comunicación en los taxis nuevos para que ingresen a la red de apoyo de la Policía Metropolitana; iii) asistencia a los programas de capacitación convocados por la Policía Metropolitana para el apoyo en situaciones de riesgo; iv) establecimiento de un Centro de Atención al Usuario (físico y telefónico) para prevenir contra abusos; v) impulso de un centro de venta de autopartes, gestionada por el gremio de taxistas asociado con las compañías aseguradoras; vi) unificación de la base de datos de los taxistas y sus

vehículos que operan en Bogotá y creación del programa de fidelización, (Dammert & Zúñiga, 2007, pág. 84)

Lo anterior da cuenta de cómo se priorizó la participación de los agentes del mercado frente a la sociedad civil, y de cómo las acciones en materia de seguridad se enfocaron en los delitos de alto impacto que afectan el comercio.

### **3.1.2 La fuerza pública en la seguridad ciudadana de Bogotá**

Los cambios experimentados en el concepto de seguridad permitieron que el tema no fuera un asunto exclusivo de la policía, sino que la administración de Garzón involucró el tema como un derecho de la ciudadanía y un bien público. Sin embargo, la fuerza pública siguió siendo uno de los instrumentos principales para el desarrollo de la seguridad, aunque las relaciones entre la Administración Local y la Policía se articuló en términos no sólo de acciones para la coerción frente al delito, sino de acciones conjuntas para la prevención.

En este sentido fue necesario que estas acciones involucraran cambios en la fuerza pública para que pudiera responder mejor a las necesidades, a pesar de que la Policía Metropolitana buscó centrar sus esfuerzos en el desarrollo del Plan de Equipamiento, el cual fortaleció la infraestructura, opacando otros componentes que hubieron podido las acciones preventivas de las políticas.

### **3.2 Obstáculos de la política pública: implicaciones del conflicto interno en la seguridad de la ciudad**

Bogotá vivió la dinámica del conflicto armado en Colombia con la presencia y la influencia local de actores armados que terminaron influyendo en la seguridad ciudadana a través de manifestaciones de violencia, delincuencia, inseguridad e incivilidad en la ciudad; estas

acciones afectaron la gobernabilidad de la seguridad ciudadana y la convivencia, impactando la percepción y la representación social de la seguridad urbana, (UN-HABITAT, 2008).

Si bien Bogotá no ha sido un escenario central para la confrontación armada abierta, sí lo ha sido en otras dimensiones o expresiones del conflicto armado. En la ciudad hubo elementos que pudieron resultar útiles para el logro de los propósitos de los actores ilegales: “desde actividades económicas ilícitas ligadas al lavado de dinero y al control de mercados ilegales por parte de redes mafiosas, hasta consideraciones de tipo estratégico que facilitan una retaguardia para la planeación, la logística, el reclutamiento o la movilización de recursos de apoyo a estructuras armadas.” (UN-HABITAT, 2008, pág. 42).

La capital fue para el periodo estudiado un escenario de amalgama de alianzas y articulaciones de fenómenos locales de criminalidad, actividades socio-económicas de mafias, redes del narcotráfico, actores armados ilegales y criminalidad internacional organizada. Particularmente la llegada de los grupos paramilitares a la ciudad, en particular del Frente Capital, significó para determinadas zonas de la ciudad convertirse en localidades de confrontación entre éste y las organizaciones criminales que hacían presencia en el lugar para hacerse del control de las finanzas que se obtenían de los delitos allí cometidos.

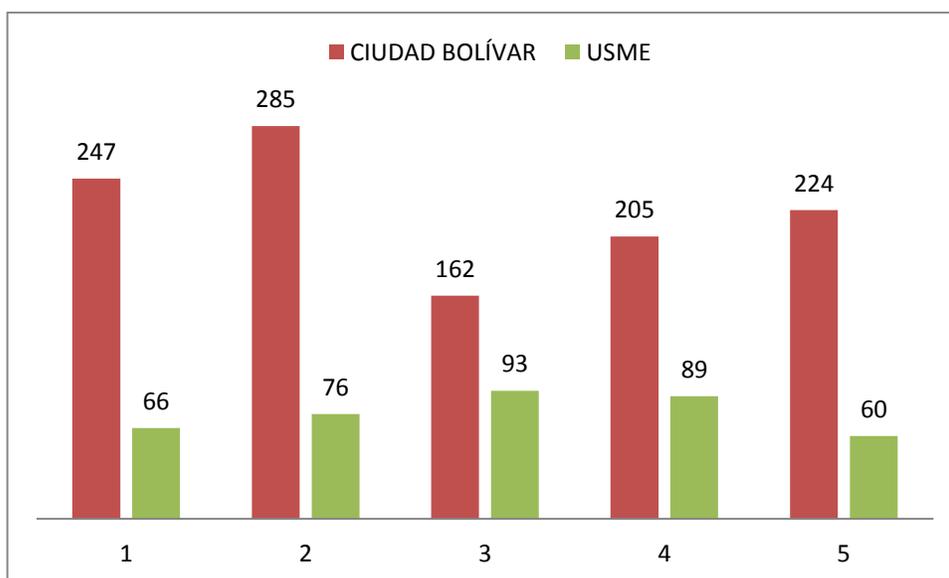
Esta situación podría explicar los picos de delitos de alto impacto principalmente en 2005, y el decrecimiento de los índices delictivos en los años posteriores cuando el Frente Capital logró el control de varias zonas de Bogotá. Para ejemplificar parte de la situación se presenta a continuación las cifras de homicidio común para dos localidades clave en el Frente Capital: Usme y Ciudad Bolívar, durante los años 2004- 2008.

**Tabla 8 Homicidio Común Localidades de Ciudad Bolívar y Usme 2004- 2008**

<b>Homicidio Común Localidades de Ciudad Bolívar y Usme 2004- 2008</b>		
<b>AÑO</b>	<b>CIUDAD BOLÍVAR</b>	<b>USME</b>
<b>2004</b>	247	66
<b>2005</b>	285	76
<b>2006</b>	162	93
<b>2007</b>	205	89
<b>2008</b>	224	60

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras del Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá

**Gráfico 6 Homicidio Común Localidades de Ciudad Bolívar y Usme 2004- 2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras del Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá

Se evidencia un crecimiento de las cifras en el año 2005 (aparece con 2), y un comportamiento inestable de las cifras para los años posteriores. De hecho, a pesar de las dinámicas mencionadas, una de las limitantes en la implementación de la política ha sido la falta de estudio con cifras oficiales sobre la influencia o capacidad de estos actores del conflicto sobre la institucionalidad de la ciudad o sobre los índices de criminalidad.

### **3.3 Limitaciones en la política pública**

El conflicto armado interno que ha padecido Colombia en las últimas décadas provocó el surgimiento de actores armados ilegales de extrema izquierda y de derecha. Éstos últimos hicieron presencia en la región de Cundinamarca y Bogotá con el proyecto de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–, (Pérez Salazar, 2006). De acuerdo con Pérez Salazar, la llegada de las AUC al centro del país coincidió con la relocalización de las principales áreas de producción de coca como resultado de las acciones represivas del Plan Colombia contra los cultivos ilícitos ubicados en los departamentos del sur del país, particularmente Putumayo y Caquetá. En ese proceso cobraron especial importancia regiones como el centro del departamento del Meta y el norte del departamento de Guaviare, donde hubo una rápida expansión de cultivos de coca, mientras las operaciones del Plan Patriota dirigidas a cercar y aniquilar la fuerza principal de combate de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, debilitaron la presencia de dicha guerrilla en esta región, afectando el dominio sobre las rutas del narcotráfico que operaban bajo su control. (Pérez Salazar, 2006).

La situación anterior se desarrolló en medio de la negociación entre el gobierno del presidente Álvaro Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC sobre las condiciones de su desmovilización y reincorporación a la vida civil. En este momento se agudizaron los conflictos entre las diversas facciones paramilitares con intereses en el centro del país, hasta el punto de desatar una confrontación entre ellas, (Pérez Salazar, 2006).

Por su parte, el contexto de inseguridad en Bogotá se caracterizó por el control de las rentas ilegales por parte de organizaciones delincuenciales locales. Así lo señala Pérez Salazar, (2006):

Las más consolidadas de estas organizaciones estaban vinculadas con actividades delictivas como expendio de estupefacientes, asaltos bancarios, piratería terrestre, “paseos millonarios”, “fleteos”, hurto de residencias y de vehículos, el sicariato y los secuestros en diversos sectores de la ciudad. Los principales centros de operación u “oficinas del crimen”, desde donde las bandas más organizadas planeaban acciones y coordinaban sus redes de contactos especializados como bodegueros, y especialistas en diversas modalidades de hurto, sicariato y secuestro, estaban ubicadas en localidades como Rafael Uribe (barrio Quiroga), Tunjuelito (barrios San Vicente y El Carmen), San Cristóbal (barrio La Paz - Juan Rey) y Usme (barrio Yomasa). Las estructuras menos organizadas se dedican a los atracos y los hurtos menores en las zonas cercanas a sus barrios de residencia. Dado que en localidades como Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa, al igual que en los barrios contiguos a estos sectores, pertenecientes al casco urbano de Soacha, predominaban problemas de delincuencia juvenil como los atracos, expendio de drogas, disputas por linderos y propiedad de lotes en sectores subnormales, el terreno fue fértil para la proliferación de “sindicatos de seguridad”. El origen de este tipo de “servicio local de seguridad” esta asociado con la localidad de Ciudad Bolívar, particularmente en los barrios más altos que limitan con el municipio de Soacha, entre ellos, Perdomo (Alto, El Pino e Ismael), Jerusalén; Potosí; Santa Bibiana, Sierra Morena y Vistahermosa, al igual que en Altos de Cazuca en el municipio de Soacha. Estas “estructuras de seguridad” fueron originalmente organizadas por comerciantes y juntas de acción comunal para hacer frente a la delincuencia, contratando individuos con trayectoria en actividades al margen de la ley, para eliminar a delincuentes “reconocidos”. Aquellos que eran capturados en flagrancia con frecuencia eran muertos a golpes y patadas por integrantes de estos sindicatos, a manera de escarmiento. (Pérez Salazar, 2006, págs. 12-13)

Al llegar a Bogotá, el Frente Capital buscó controlar estas organizaciones<sup>2</sup> y logró establecer una fuerte red de protección gracias al ofrecimiento de “limpiar” los barrios de bazuqueros, ladrones y milicianos de la guerrilla. Después entró en relación con los tenderos, los comerciantes y los transportadores del sector y tejió una poderosa red de cobro de “impuestos”, (Pérez Salazar, 2006). Con dichos problemas de inseguridad que aquejaban a los distintos barrios de Bogotá, los actores ilegales lograron realizar fuertes controles sobre la población, tanto de los ciudadanos del común, como de las bandas criminales. Todo lo anterior terminó influyendo en los programas de seguridad ciudadana e incidiendo en las cifras de seguridad.

La incidencia se presentó en dos sentidos: inicialmente el control de determinadas zonas de Bogotá por parte del Frente Capital determinó cambios positivos en los indicadores de seguridad en la ciudad; en segundo lugar, partir de 2004, los procesos de confrontación entre las subdivisiones de los grupos paramilitares permitieron la acción de la Policía que logró la captura de jefes militares y financieros vinculados a este Frente, lo que terminó generando cambios negativos en los indicadores, afectados por las guerras internas motivadas por el control antaño ejercido por las personas capturadas o que se acogieron en los procesos de desmovilización. En la implementación de la política de seguridad estos actores cumplieron un importante papel que no ha sido identificado del todo.

---

<sup>2</sup> Un caso importante que explica cómo se desarrolló este control, lo describe Pérez Salazar,( 2006): Un ejemplo paradigmático de los primeros reclutamientos realizados es el caso de alias “Chiquitín”, un muchacho de 26 años, huérfano, padre de tres hijos, que está aprendiendo a leer y escribir en la cárcel de Acacias, Meta, donde paga una condena de 28 años por acogerse al beneficio de sentencia anticipada por 37 homicidios de los que la justicia lo encontró responsable, cometidos entre abril y octubre de 2002. De acuerdo con el testimonio de su novia, cuya denuncia permitió su captura por las autoridades y la de otros integrantes de la banda a la cual él pertenecía, la banda mensualmente recibía dinero de un “patrón” llamado Luis de las AUC. El monto dependía del número de “cabezas que hubieran matado”, entre ellos, viciosos, líderes comunales y personas con “ideología de izquierda”

## Conclusiones

La administración de Luis Eduardo Garzón buscó profundizar las políticas sociales en todos los aspectos de su gestión, incluso en el tema de la seguridad, para lo cual amplió el enfoque de análisis de las problemáticas relacionadas con esta política y la incluyó en el agenda desde una orientación integral, que si bien daba continuidad a algunos programas de las alcaldías anteriores, incluyó aspectos como la inclusión social, la prevención y la participación ciudadana en la priorización de las problemáticas y la construcción de la política.

En este sentido, planteó una visión de política de seguridad integral a partir de tres ejes: la defensa de la institucionalidad, la lucha contra las manifestaciones de la violencia y la delincuencia y una política social, destinada a una sociedad más justa. Estas iniciativas tenían el objetivo de generar empleo en las zonas marginales y reducir la propensión a participar en negocios ilegales en algunos sectores poblacionales. Buscaban además incrementar la presencia institucional, lo cual mejoraría a su vez el control y el seguimiento estatal a la población. Por último, se buscaba mejorar la calidad de vida y, con ello, aumentar la legitimidad estatal, (Avila, 2014).

Ante este desarrollo, esta investigación buscó identificar los alcances y limitaciones de la mencionada política de seguridad ciudadana en Bogotá durante la administración Garzón durante el periodo comprendido entre 2004 y 2008, particularmente a través del programa de Programa Atención integral de violencia, delincuencia y orden público, para lo cual se planteó que la disminución lograda de los índices de criminalidad en la ciudad no solo se dio gracias a las políticas públicas implementadas sino que se vio limitada por el aumento de otros delitos, como por ejemplo el control de grupos delincuenciales por parte de actores ilegales paramilitares llegados a la ciudad.

En este sentido la hipótesis planteada se cumplió sin embargo se ésta complementa, para lo cual se formula una nueva y que consiste en señalar que la “disminución de los índices de criminalidad en la ciudad durante la administración de Luis Eduardo Garzón no se presentó sólo por el desarrollo de un concepto ampliado de Seguridad Ciudadana, sino que se vio condicionada

tanto por la participación de grupos paramilitares en la ciudad, lo que determinó controles sobre el aumento de delitos, así como la debilidad en fomentar la participación ciudadana.

Este trabajo permitió determinar que la política tuvo la característica de desarrollar contenidos con impactos diferentes a los diseñados, dado que la posición de los actores que participaron en el desarrollo de los programas llevó a que se priorizaran los aspectos relacionados con el fortalecimiento operativo de la Policía Metropolitana, sin que se diera una amplia participación de las organizaciones sociales para la priorización de las problemáticas de las comunidades alrededor de la seguridad, con lo cual el enfoque de la política, desde la implementación de este programa se orientó en este sentido, priorizando las acciones sobre la seguridad desde una visión tradicional y dejando de lado el enfoque integral de la política.

De forma paralela se manifestó otro tipo de actores de naturaleza ilegal que lograron incidir en el desarrollo de la política en dos sentidos: inicialmente, el control de determinadas zonas de Bogotá por parte del Frente Capital, determinó cambios positivos en los indicadores de seguridad en la ciudad; en segundo lugar a partir de 2004, los procesos de confrontación entre las subdivisiones de los grupos paramilitares, condujo a la acción de la Policía que logró la captura de jefes militares y financieros vinculados a éste Frente, lo que terminó generando cambios negativos en los indicadores, motivados por las guerras internas por tomar el control dejado por las personas capturadas o que se acogieron a los procesos de desmovilización.

Es así como si bien la administración de Luis Eduardo Garzón pudo hacer gala de indicadores positivos en muchos aspectos sociales, en lo relativo al tema de la seguridad, se encontró con varias limitaciones que no le permitieron desarrollar el enfoque integral planteado. En concordancia la disminución en los índices de delitos de alto impacto no puede ser explicada como un efecto único de sus programas, dado que existen otros factores que la institucionalidad no logró medir como las redes sociobélicas ilegales que se articulan con la política diaria de las sociedades.

## Bibliografía

- Acero, H. (2003). *Violencia y Delincuencia en Contextos Urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994- 2002.* . Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Acero, H. (s.f). *Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales.* Bogotá: OEA.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). *La hechura de las políticas.* México: Miguel Angel Porrua.
- Alcaldia Mayor de Bogotá. (2004). *Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión 2004 - 2008.Plan de Acción - Componentes de Gestión y de Inversión.*Secretaria de Gobierno. Bogota.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004- 2008. Acuerdo 119 de 2004.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Informe de Gestión secto gobierno, seguridad y convivencia.* Bogota: Alcaldia MAyor de Bogota.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y Convivencia de Bogota.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f). *Secretaria de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.*
- Avila, a. (2014). *Gestión de la Seguridad en Bogotá.* En L. Valencia, *Violencia Urbana. Radiografía de una región.*
- Cámara de Comercio de Bogotá . (2006). *Observatorio de Seguridad en Bogotá.*
- Contraloría de Bogotá. (2005). *Informe Estructural 18 meses de la administración de Luis Eduardo GARzón.* Bogotá: Contraloría.

Contraloría de Bogotá. (2010). *EL GASTO DEL DISTRITO CAPITAL EN TEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA 2004 - 2009*. Bogotá.

Contraloría de Bogotá- CB. (2005). *18 MESES DE LA ADMINISTRACION DE LUIS EDUARDO GARZON. SEGUIMIENTO A LA EJECUCION DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PUBLICAS ECONOMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PUBLICAS* . Bogotá: Contraloría.

Dammert, L., & Zúñiga, L. (2007). *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago de Chile: FLACSO.

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (2003). *Políticas y Estrategias para le gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá- Cundinamarca. Documentos Conpes 3256 de 2003*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Libreros , J. (s.f). *Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá*. Bogotta: [www.Atmosferapolitica.com](http://www.Atmosferapolitica.com).

Llorente , M., & Rivas, A. (2005). *La caída del cimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*. Washington: Banco Mundial.

Martín , M., & Ceballos, G. (2003). *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995- 2003*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá- USAID.

Meny , Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas Públicas*. Madrid : Ariel.

Naranjo, G., Lopera, J., & Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos ISSN 0221- 5167 N°35 Julio-Diciembre* , 81-105.

Pérez Salazar, B. (2006). LOS GRUPOS PARAMILITARES EN BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, 1997 - 2005. *Revista Desafíos Vol 14* , <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Dv0wFOsVbG8J:revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/745+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>.

Repetto , F. (2009). El marco instituconal de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En M. Chiara, & M. Di Virgilio, *Gestión de la política social*. Buenos Aires: Prometeo.

Secretaria de Gobierno Distrital- Fundación Ciudad Humana-Fundación Servicio Colombiano de desarrollo socialamana-. (Diciembre de 2007). Análisis de factores de conflictividad que afectan la gobernabilidad, la seguridad y la convivencia en Bogotá. *1 de 70 MARCO TEÓRICO CONFLICTIVIDAD, SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y GOBERNABILIDAD EN BOGOTÁ* . Bogotá, Colombia.

UN-HABITAT. (2008). *El Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá*. Bogotá: Arpo.

Vargas Velásquez, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá : Amudena.

Vargas Velásquez, A., & García Pinzón, V. (2008). Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas:la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007. *Pensamiento Iberoamericano N°2*, 249-270.