

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**ANÁLISIS DE LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN. UNA MIRADA DESDE
LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD
CIUDADANA EN LA CIUDAD DE CALI, COLOMBIA. 2002-2013**

DIANA MARCELA PAZ GÓMEZ

DICIEMBRE 2015

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2013-2015

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**ANÁLISIS DE LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN. UNA MIRADA DESDE
LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD
CIUDADANA EN LA CIUDAD DE CALI, COLOMBIA. 2002-2013**

DIANA MARCELA PAZ GÓMEZ

ASESOR DE TESIS: MARCO CÓRDOVA MONTÚFAR

LECTORAS: CLAUDIA GOMEZ y VANESSA MONTENEGRO

DICIEMBRE 2015

DEDICATORIA

A Dios, mi familia y mi padre en el cielo.

AGRADECIMIENTOS

Primero agradecerle a Dios por todo aquello que me regala cada día. A mi familia por animarme siempre a seguir mis metas, por su apoyo, compañía hasta en la distancia y quienes me llenan de amor y comprensión. A mi padre que desde el cielo siempre está presente en mi vida, para recordarme que nunca debemos renunciar a nuestros sueños por más difíciles que parezcan.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO ECUADOR- por permitirme realizar mis estudios, brindándome una beca que me permitió residir en el país, gracias porque durante estos dos años, he aprendido no sólo una disciplina que me enriquece profesionalmente, sino que he fortalecido habilidades teóricas, prácticas y humanas que sin duda, me harán mejor como profesional y persona. Gracias también, por brindarme la beca de tesis, la cual aportó para mejorar mi investigación y aportar al análisis de políticas públicas de seguridad para Latinoamérica.

Gracias a Marco Córdova, por su apoyo constante y sus enseñanzas, de quien aprendí académicamente temas nuevos e interesantes para mí, y aún más quien en mi camino durante la realización de esta investigación aportó su conocimiento, tiempo y dedicación, haciendo de mí una mejor profesional y persona. A Gustavo Durán, quien como profesor me enseñó siempre a tener nuevas perspectivas sobre los temas urbanos y de quien me llevo las ganas de seguir por este camino.

A las personas que siempre estuvieron conmigo durante mi postulación, llegada y residencia en Ecuador, Lorena, Leonardo, Sandra, Nicolás y Edgar, con quienes forje lazos que sin duda serán para toda mi vida y quienes me acompañaron en todo momento.

ÍNDICE

| Contenido | Páginas |
|--|----------------|
| RESUMEN..... | 9 |
| INTRODUCCIÓN..... | 10 |
| CAPÍTULO I..... | 20 |
| LA GOBERNANZA COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS EN LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 20 |
| El Debate Sobre la Gobernanza en las Políticas Públicas..... | 20 |
| El rol del Estado en el contexto de la gobernanza..... | 21 |
| La interacción como nueva forma de regulación..... | 23 |
| Los modos de gobernanza como determinantes en los estilos de implementación | 25 |
| La Implementación de Políticas Públicas..... | 29 |
| Los debates sobre las fallas en la implementación de políticas públicas..... | 32 |
| Instrumentos de Política Pública..... | 36 |
| Caracterización de la política..... | 37 |
| Definición del espacio de la política..... | 38 |
| El mix o combinación de instrumentos..... | 40 |
| Los estilos de implementación en relación a los instrumentos de política..... | 43 |
| CAPITULO II..... | 48 |
| LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA. | 48 |
| Los Paradigmas de la Seguridad Ciudadana..... | 48 |
| De la seguridad pública a la seguridad ciudadana..... | 52 |
| La seguridad ciudadana como objeto de análisis..... | 58 |
| Las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana: una Revisión Literaria..... | 60 |
| Las políticas públicas de seguridad ciudadana a nivel local..... | 60 |
| Las políticas de seguridad ciudadana en América Latina..... | 62 |
| Las Fallas de Implementación en las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana..... | 65 |
| CAPITULO III..... | 69 |
| LA VIOLENCIA COMO FENÓMENO ENDÉMICO EN COLOMBIA. UN RECORRIDO DE LA VIOLENCIA RURAL HACIA LA URBANA 1945-1990.... | 69 |
| La Época de La Violencia en Colombia 1945-1965..... | 69 |

| | |
|--|-----|
| La Violencia en Colombia..... | 70 |
| El Frente Nacional y la Tregua bipartidista 1958-1974..... | 72 |
| El Auge Guerrillero y la Influencia del Narcotráfico en Colombia..... | 73 |
| El movimiento guerrillero del Siglo XX..... | 73 |
| El narcotráfico y la ola de violencia de los 90..... | 76 |
| El bandolerismo en el Valle del Cauca..... | 79 |
| CAPITULO IV..... | 80 |
| ANALISIS DE LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CALI (COLOMBIA) 2002-2013.. | 83 |
| Marco Histórico de la Política Pública Nacional de Seguridad Ciudadana en Colombia 1990-2011..... | 83 |
| La seguridad como política pública en Colombia..... | 88 |
| Programa nacional de departamentos y municipios seguros DMS y vigilancia comunitaria VICOM..... | 88 |
| La política nacional de seguridad y convivencia ciudadana..... | 93 |
| Antecedentes de la formulación de la política pública de seguridad ciudadana en Cali..... | 95 |
| La seguridad ciudadana en Cali como tema de política pública..... | 103 |
| La política de seguridad ciudadana en escala comparada 2002-2013..... | 108 |
| Administración John Maro Rodríguez (2001-2003)..... | 109 |
| Administración Apolinar Salcedo (2004-2007)..... | 110 |
| Administración Jorge Iván Ospina (2008-2011)..... | 112 |
| Administración Rodrigo Guerrero (2012-2015)..... | 113 |
| Caracterización de la política pública de seguridad ciudadana en Cali..... | 113 |
| Definición del espacio de la política..... | 116 |
| Análisis de Instrumentación..... | 117 |
| Instrumentos en la política pública de seguridad ciudadana en Cali..... | 120 |
| Estilos de Implementación en Relación a los Instrumentos de Política..... | 129 |
| Fallas de Implementación de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en Cali 2002-2013..... | 132 |
| CONCLUSIONES..... | 136 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 144 |

ÍNDICE DE TABLAS

| Contenido | Páginas |
|---|----------------|
| Tabla 1.1. Modos de gobernanza y categoría de recurso..... | 27 |
| Tabla 1.2. Niveles de política pública..... | 38 |
| Tabla 1.3. Definición del espacio de la política pública EP..... | 38 |
| Tabla 1.4. tipología de los instrumentos de política según recursos del Estado..... | 42 |
| Tabla 1.5. Modelo para la elección del instrumento..... | 44 |
| Tabla 1.6. Tipos de instrumentos sustantivos privilegiados..... | 45 |
| Tabla 1.7. Tipos de instrumentos procesales privilegiados..... | 45 |
| Tabla 1.8. Estilos de implementación de políticas..... | 46 |
| Tabla 1.9. Resultados de los estilos de implementación de política..... | 47 |
| Tabla 2.1. Clasificación de los modelos de prevención comunitaria del delito..... | 55 |
| Tabla 2.2. Percepción de violencia en América Latina..... | 62 |
| Tabla 3.1. Masacres y asalto en el Valle del Cauca 1946-1953..... | 80 |
| Tabla 3.2. Masacres y asaltos en el Valle del Cauca 1955-1957..... | 87 |
| Tabla 4.1. Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes..... | 92 |
| Tabla 4.2. Objetivos de la PNSCC..... | 94 |
| Tabla 4.3. Alcaldes de Santiago de Cali 2001-2015..... | 109 |
| Tabla 4.4. Niveles de la política pública de seguridad ciudadana en Cali..... | 115 |
| Tabla 4.5. Definición del espacio de la política pública EP..... | 117 |
| Tabla 4.6. Tipología de los instrumentos de política según recursos del Estado..... | 118 |
| Tabla 4.7. Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana..... | 125 |
| Tabla 4.8. Modelo para elección del instrumento..... | 129 |
| Tabla 4.9. Tipos de instrumentos sustantivos privilegiados..... | 129 |
| Tabla 4.10. Tipos de instrumentos procesales privilegiados..... | 130 |
| Tabla 4.11. Estilos de implementación de políticas..... | 131 |
| Tabla 4.12. Resultados de los estilos de implementación de política..... | 131 |

ÍNDICE DE GRAFICAS

| Contenido | Páginas |
|--|----------------|
| Gráfica 1. Direccionamiento de los programas DMS y VICOM..... | 91 |
| Gráfica 2. Consolidado de muertes violentas en la ciudad de Cali 1993-1999..... | 97 |
| Gráfica 3. Muertes violentas en la ciudad de Cali 2000-2010..... | 98 |
| Gráfica 4. Tasa de mortalidad por homicidios en Cali, según comuna de ocurrencia 2005-2006..... | 99 |
| Gráfica 5. Homicidio en Cali según arma utilizada..... | 100 |
| Gráfica 6. Muertes violentas en la ciudad de Cali 2010-2014..... | 101 |
| Gráfica 7. Tendencias de los homicidios en Cali 1983-2006..... | 102 |
| Gráfica 8. Instrumento para la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana..... | 124 |

RESUMEN

Las políticas locales se formulan como respuestas del gobierno a problemáticas determinadas en un proceso participativo con actores claves, bajo un modelo de gobernanza horizontal o corporativista que da como resultado, un fuerte papel de la población sobre la toma de decisiones. Dentro de este enfoque, la investigación tiene por objetivo, indagar sobre la seguridad ciudadana a partir del análisis de políticas públicas y las fallas que existen en la implementación, por un lado, a causa de la incoherencia entre instrumentos utilizados y los objetivos propuestos al momento de la formulación, y por otro, lo referente a la incidencia de los modos de gobernanza sobre la implementación de las políticas públicas. Desde un enfoque deductivo, se busca aportar a los ámbitos académicos, sociales y políticos, herramientas que permitan una discusión sobre la efectividad de las políticas, ampliando los procesos sociales hacia la participación en la definición de acciones de la agenda pública y las decisiones políticas en relación al discurso sobre la seguridad ciudadana.

Tomando el debate institucional en relación a los instrumentos, la investigación apunta a responder al ¿Por qué hay fallas de Implementación en la Política Pública de Seguridad Ciudadana?, estableciendo que el fracaso de las políticas en su implementación se debe a la no correspondencia entre los instrumentos y los objetivos de la política.

INTRODUCCIÓN

Desde un enfoque neo institucional, el papel del Estado está en relación con las normas y valores dentro de las organizaciones, que busca definir las instituciones desde una perspectiva normativa, en la cual los actores políticos, toman sus decisiones en torno a las normas y tradiciones existentes y no a una elección racional individual. En este sentido, se establece el comportamiento social regido bajo normas y reglas, que ordenan y guían la conducta humana a partir de instituciones que tienen el papel de estructurar normativamente el sistema social (March y Olsen, 1995). No obstante, la formulación de las políticas públicas se basa en la inserción del tema dentro de la agenda pública de las instituciones, las cuales a su vez determinan la implementación y ejecución de la misma.

Como tal, el Estado juega un papel preponderante en las políticas públicas, si bien estas en muchas ocasiones nacen de la sociedad, el Estado paulatinamente ha logrado integrar sus acciones hacia escenarios abiertos de deliberación y participación. Para lo cual, la gobernanza ha sido planteada como respuesta a ese paulatino cambio en el sistema político caracterizado por su dinamicidad, complejidad y diversidad (Kooiman, 2004), en el que coexiste una interacción entre actores, que a su vez establecen acciones y políticas dentro de la agenda pública de las instituciones. Así pues, se construye un modelo de gobernanza a partir de la participación entre Mercado, Estado y Sociedad, donde es el gobierno quien prioriza las demandas presentadas por la sociedad y dirige sus acciones hacia regular y controlar a la misma.

De este modo, desde un enfoque neo institucional se plantea el papel de la gobernanza, en relación a las normas y valores que consideran el comportamiento político colectivo y en el cual, los individuos se incorporan de manera fuerte a la toma de decisiones y los temas centrales dentro de la agenda pública (March y Olsen, 1995). Desde esta perspectiva, la gobernanza incide tanto en la acción política, como en la posición de las instituciones de dirigir a la sociedad normativamente.

Parafraseando a Le Galés, la gobernanza integra y coordina a los actores sociales e instituciones que tienen como fin el logro de acciones deliberadas y con objetivos claros (Le Galés, 1998). Así entonces, el neo institucionalismo concibe el papel de las

instituciones como base gubernamental, en la cual, los actores individuales juegan un papel de decisión en relación con el Estado.

Con ello, la gobernanza se asocia directamente al papel del Estado frente a la incapacidad de la sociedad por definir reglas que regulen la convivencia, determinando estrategias normativas bajo las cuales se direccionen o resuelvan los problemas sociales. No obstante, el Estado actúa “como interlocutor de las necesidades sociales, las acciones del mercado y las políticas públicas” (Pierre y Peters, 2000:27).

Por tanto, el papel de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones es fundamental, puesto que afianza una relación Estado y sociedad para gobernar a modo de un enfoque de red, en el cual, los individuos toman decisiones entorno a intereses comunes o exigen la adopción de sus propias agendas (Pierre y Peters,, 2000:33) de manera tal, que el gobierno tiene la función de determinar las demandas sociales frente a las prioridades reales, con el fin de incluir en una agenda pública las necesidades de la sociedad, materializadas en políticas públicas.

A partir de ello, las políticas públicas han sido respuestas o acciones del gobierno que solucionan una problemática determinada, inserta dentro de la agenda política, las cuales pasan por una fase de identificación de la problemática, formulación, implementación y evaluación. La fase de implementación “está limitada tanto por las necesidades sociales, como por el interés institucional” (Aguilar, 1993:35) donde se tiene por objetivo cumplir las metas establecidas en una formulación.

Las fallas en la etapa de implementación, son objeto de análisis, por el cual se establece el resultado de las mismas desde la toma de decisiones y la interacción de actores estatales y no estatales (Le Galés y Lascoumes, 2007:18). En este punto, el desarrollo de los instrumentos de política proporcionan una dimensión en el cual, las herramientas de gestión demuestran el interés planteado desde los objetivos y metas de la política.

El enfoque de instrumentación señala la diversidad dentro del análisis al igual que la utilización de los mismos en la implementación de la política. Howlett en un primer momento, señala la dimensión cognitiva de los instrumentos (Le Gales y Lascoumes, 2007: 20) en el cual, la elección de estos depende tanto de la elaboración como de la evaluación de la misma. En este sentido, los instrumentos definían ciertos

efectos dentro de la política al momento de su implementación. La inercia permitía la resistencia a presiones externas, luego una representación como marco que definía la situación a tratar y por último, una problematización en la cual se definían las variables de forma jerárquica (Le Gales y Lascoumes, 2007:15). Así pues, los instrumentos significaron una forma de control social para dar explicación a los cambios a partir de los modos de gobierno¹.

Los instrumentos deben diseñarse a partir de parámetros específicos en relación con la política pública y el tema a tratar. En principio, estos deben estar acordes con las metas y objetivos propuestos en la política, es decir, debe existir una coherencia entre los instrumentos y objetivos. Segundo, debe existir una coherencia entre las herramientas políticas escogidas y la aplicación de las mismas y por último, los objetivos y la aplicación deben ser congruentes unos con otros (Howlett, 2011:138). La política pública debe considerar en su diseño e instrumentos la coherencia entre objetivos y expectativas (Howlett, 2011:143). De este modo, las decisiones gubernamentales determinarán la implementación de la política y por ende determinará las herramientas dentro de la elección final, para lo cual, existirá una relación directa entre los modos de gobernanza y los instrumentos a elegir dentro de la política pública (Howlett, 2009).

Para tal caso, una gobernanza horizontal enfocada en una relación directa con el mercado, fundamentará sus instrumentos y objetivos hacia la prestación eficiente de la política a sus beneficiarios; caso contrario, un modo de gobernanza corporativista, tendrá como objetivo la participación de actores estatales y no estatales dentro de la toma de decisiones (Howlett, 2009). En este sentido, se plantea que al no existir una correspondencia entre los instrumentos, los objetivos y metas de la política en la implementación, los logros a cumplir disminuirán.

El enfoque teórico busca entender la implementación en relación a los instrumentos, en el que desde el nivel macro la gobernanza como categoría analítica, explica el comportamiento de las instituciones por sobre las políticas públicas, determinando la influencia de la gobernanza sobre la elección de los instrumentos. La

¹ Para Weber (1968), la administración como sistema era el resultado del control sobre el individuo (Le Gales y Lascoumes, 2007:17). Por lo cual, los instrumentos ofrecían herramientas de regulación y control basados en un acuerdo.

gobernanza en relación directa con el mercado, fundamenta sus instrumentos y objetivos hacia la prestación eficiente de la política a sus beneficiarios; caso contrario, un modo de gobernanza corporativista, tendrá como objetivo la participación de actores estatales y no estatales dentro de la toma de decisiones (Howlett, 2009). El problema de investigación se deriva en un debate teórico, que tiene como fin dar una explicación científica al ¿Por qué hay fallas en las políticas públicas? En función de la hipótesis, la no correspondencia entre los instrumentos, los objetivos y metas de la política en la implementación, disminuirá los logros a cumplir.

El análisis instrumental de las políticas, se ancla dentro del debate canadiense propuesto desde Howlett (2009), en el que desarrolla el modelo NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) utilizado como una herramienta para entender las políticas desde un nivel macro, meso y micro. A partir de ello, los instrumentos desde sus dimensiones procedimental y sustantiva, buscan evidenciar una correspondencia entre los mismos y los objetivos. Cuando se habla de elección de instrumentos, se remite también al debate sobre la combinación de estos, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos propuestos en la política. En relación a este debate, la optimización de las políticas respecto a los instrumentos, está definido desde su carácter sustantivo y procedimental, el cual establece los estilos de implementación en el proceso de la política pública.

Es así, como el debate sobre las políticas públicas va de la mano de las dinámicas sociales, como demandas de necesidades en el que el gobierno plantea alternativas y acciones en torno a problemas en particular. El caso de la seguridad ciudadana, está comprendido desde paradigmas que abarcan el análisis respecto a la seguridad nacional o pública, hasta lo relacionado a su concepto más etimológico y la forma en que los gobiernos abordaron el tema en las ciudades.

Así, la seguridad ciudadana ha tenido una transición de modelos de prevención y represión hasta los de prevención comunitaria del delito, sin decir que no existan políticas con modelos mixtos de intervención. Todo el debate en torno al tema, lleva a consolidar a las políticas de seguridad ciudadana como acciones frente a la problemática de la violencia en las ciudades en relación también a procesos participativos y deliberativos de política pública (Carrión, 2009:11).

El análisis de la seguridad en los países, remite a repensar no solo la conceptualización del tema, sino también la necesidad versus la respuesta de las instituciones públicas del delito. La bibliografía proporciona información, enfoques y resultados de las intervenciones tanto estatales, ciudadanas, teóricas, frente a un problema social que toma gran interés en las acciones gubernamentales. De esta manera, la seguridad ciudadana ha avanzado tanto en el análisis de factores y por otro lado, soluciones propuestas a la problemática desde diferentes contextos, acciones y decisiones.

Para América Latina autores como Carrión (2009), han explorado el tema desde diferentes enfoques, logrando abrir un espacio amplio en la discusión. No obstante, el análisis de las políticas públicas de seguridad ciudadana, ha dedicado sus esfuerzos a resultados más básicos de la política, a modos de gobernanza y poco a los instrumentos y su incoherencia con los objetivos de la misma, en este sentido, los informes del PNUD, establecen la necesidad de la existencia de una línea de equidad de género dentro de las políticas. Por otro lado, han tenido un alto grado de elección racional frente a la forma de intervenir del Estado en la problemática, bajo el ejemplo anglosajón de maximización y eficiencia dentro de las acciones emprendidas (Sozzo, 2007). En estos países, la seguridad ha estado entre la prevención y la represión ceñida a procesos de democratización, lanzando la participación más hacia prevención comunitaria. Países europeos por ejemplo, han logrado implementar una política de carácter más preventivo con mayores resultados que en Estados Unidos.

En este orden, entrar al tema de Colombia implica recopilar la historia de la violencia en el país, con el fin de analizar el impacto de la inseguridad en las ciudades a partir de la influencia de los grupos armados al margen de la ley y el narcotráfico, que sin duda, influyen directamente en el fenómeno urbano. Puesto que Colombia ha sufrido un tipo de violencia endémica, que se legitimó a partir de la lucha por el poder estatal bajo grupos ilegales y el Estado (Moreno, 2012:52) junto con el auge del narcotráfico, la violencia urbana legitimó los actos violentos en las ciudades, además de la presencia de grupos armados y el micro tráfico.

La dinámica violenta de Colombia ha generado no solo, la aparición del movimiento guerrillero de mitad del siglo XIX, sino que a la par, el narcotráfico y la ola

de violencia de los años 90 desencadenó un tipo de violencia urbana. Cali ha estado inmersa entre las ciudades que ha mantenido unos niveles de violencia altos en el país y que sin duda, ha sido dinamizado por el conjunto de acciones provenientes del llamado cartel de Cali, influyente en la ciudad desde los años 80, y más recientemente la aparición de bandas criminales al servicio del narcotráfico y la influencia de los grupos guerrilleros.

En este marco, lo urbano ha estado determinado por las dinámicas propias de las ciudades al igual que por las dinámicas rurales de violencia, con lo cual, frente a las condiciones del país en temas de seguridad, el gobierno se ha enfrentado a diferentes variables. En un primer momento, los esfuerzos del gobierno nacional se concentraron en acabar con un conflicto armado que permanecía principalmente en las zonas rurales y descuidó en gran parte la seguridad urbana, con lo cual, el fenómeno de violencia se fue expandiendo a lo largo de las urbes hasta convertirla en focos de inseguridad, violencia, homicidios, entre otros. Es entonces, que ante la necesidad de seguridad en las ciudades, el gobierno paulatinamente ha incorporado el tema de seguridad ciudadana en su agenda política (Rivera, 2004:163). A partir de los años 90 con la nueva Constitución, el país da vía libre para las elecciones locales y así mismo, sobre las políticas, estrategias y demás acciones en beneficio social y por otro lado, amplió el papel de los municipios con el fin de establecer acciones autónomas de estos sobre sus territorios. No obstante, el Estado delimitó ciertas de sus funciones a un esquema planificador y rector, en el cual deberían estar insertadas las políticas que se ejerzan a escala local.

Con esto, analizar las respuestas por parte del gobierno a estas dinámicas tiene como objetivo no solo hacer un recuento de las estrategias institucionales al tema de la seguridad, sino que también, busca desde el análisis de las políticas locales, conectarse con el marco teórico y responder a la pregunta de investigación formulada en esta tesis, que busca determinar ¿Por qué hay fallas de implementación de la Política Pública de Seguridad Ciudadana?, tomando como hipótesis principal, que la no correspondencia entre los instrumentos y los objetivos de la política pública producen fallas de implementación, y como secundaria, que la preponderancia de un modo de gobernanza dentro de la implementación generará igual un modelo de instrumentos, respondiendo a

¿Qué tipo de instrumentos fueron elegidos dentro de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana?.

El estudio de caso, comienza con el análisis de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC, con el fin de explicar la correspondencia entre las políticas nacionales y locales. En este sentido, la PNSCC ha tenido importantes quiebres o cambios de paradigma. Para el año 2002, la Política de Seguridad Democrática implementada por el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), tuvo como objetivo la erradicación de cultivos ilícitos y de grupos armados ilegales (Farc, ELN, AUC) de las zonas rurales del país; mientras que la seguridad ciudadana, se concentró en las acciones y planes emprendidos principalmente por la Policía Nacional, desarrollado en el programa denominado Departamentos y Municipios Seguros, DMS.

La Política de seguridad ciudadana en Cali, fue formulada en la década de los 90, teniendo como objetivo generar acciones por parte de la policía nacional, en torno a detener el narcotráfico en la ciudad. No obstante, para el 2002, cuando se inicia la Política de Seguridad Democrática, la ciudad integra planes que incluyen cuadrantes de seguridad, prevención y erradicación de micro tráfico en la zona urbana; empero, estas acciones no disminuyeron las acciones ilegales en la ciudad.

Para el 2011, las acciones del gobierno nacional retoman a las ciudades como objeto de política, con lo cual se implementó la Ley 1453, una política nacional de seguridad ciudadana, que definió las acciones en relación a las políticas por parte de los gobiernos locales. Así se define una política nacional a partir de un problema estructural y coyuntural, que tiene como ejes estratégicos “la ampliación de la presencia policial, la justicia, la resocialización, la cultura de la legalidad y convivencia, la ciudadanía activa y responsable, bajo unos ejes transversales sobre los sistemas de información y el estudio de las políticas públicas y desarrollo normativo” (PNSCC, 2011: 10). En este sentido, los municipios trazaron sus objetivos de acuerdo a la especificidad de la política nacional y en correspondencia con las necesidades frente al fenómeno de violencia presentado en el país.

Los objetivos planteados en la política, estuvieron dirigidos por un lado hacia la reducción del crimen, homicidios, percepción y miedo de la ciudadanía, y por otro, hacia un mejoramiento de la convivencia ciudadana y un fortalecimiento del Estado

penal frente a hechos violentos. Por tanto, la política local deberá dar cuenta de los fenómenos de violencia, delincuencia común y organizada, organizaciones delictivas y BACRIM, seguridad, homicidios, hurtos, convivencia, lesiones comunes, accidentes de tránsito, micro extorsión y micro tráfico; mientras que por su parte, la política nacional se concentrará en un conflicto armado principalmente rural que tiene como objetivo la militarización de la violencia (Moreno, 2012:49), bajo el supuesto de normas y patrones de convivencia (Gómez, 2004:158).

Junto a este análisis, la recopilación del modelo teórico planteado, se desarrolla en el estudio de la política pública de seguridad ciudadana de Cali en relación a los instrumentos utilizados, tomando como punto de análisis las administraciones locales desde el 2001, con Jhon Maro Rodríguez (2001-2003), Apolinar Salcedo (2004-2007), Jorge Iván Ospina (2008-2011) y Rodrigo Guerrero (2012-2015), a modo de análisis comparativo que busca determinar las fallas de implementación en las políticas por cada administración y los factores que incidieron en dichas fallas. Recogiendo este debate, la investigación busca analizar las políticas públicas respecto a temas de seguridad y enfocarse sobre el papel del Estado, en relación a los modos de gobernanza que se desarrollan.

El modelo metodológico está planteado desde el primer capítulo como enfoque teórico retomando en Howlett (2009) y que tiene como objetivo, determinar las fallas de implementación en relación a los instrumentos de política pública. Desde este punto, el capítulo cuatro desarrolla esta metodología desde el manejo de información cuantitativa y cualitativa recolectada a lo largo de la investigación de campo. La recolección de información secundaria permitió determinar los actores que participaron del desarrollo en la política de seguridad ciudadana, la recolección de documentos históricos permitió realizar un recorrido de las acciones gubernamentales frente a la inseguridad de la ciudad al igual que el levantamiento de información socio espacial, estadística, presentación de informes de gestión e información de inversión y gastos. Las entrevistas estuvieron dirigidas a funcionarios, académicos y sociedad.

Identificar y analizar los instrumentos comenzó con la recolección tanto de información oficial residente en la alcaldía municipal de Cali, concejo municipal, universidades y presidencia, tales como leyes, decretos, investigaciones, diagnósticos y

políticas destinadas a la seguridad. Los documentos que ofrecen la información presupuestal de las administraciones estuvieron incluidas en los planes de gobierno, que tenían como objetivo identificar los instrumentos de tesoro.

Para determinar los instrumentos de organización, las fuentes se recolectaron principalmente, con la realización de entrevistas a funcionarios públicos de la alcaldía municipal, lo que permitió determinar las estrategias que en relación a los planes de seguridad se han venido realizando en concordancia con las leyes y políticas nacionales y con colaboración de la policía nacional y la ciudadanía. Se señala que el encuentro con funcionarios de la policía nacional fue más complejo, debido a la solicitud de citas con los comandantes del Departamento. Los instrumentos de información, se remiten a la investigación en universidades sobre investigaciones realizadas, archivos de noticias en el Periódico principal en Cali -El País-, al igual que entrevistas con académicos de las universidades del Valle y Autónoma de Occidente, las cuales tienen observatorios relacionados con seguridad ciudadana o dinámicas de violencia en la ciudad.

El observatorio del delito y CISALVA, proporcionaron información relacionada con las estadísticas de violencia en la ciudad, aportando así a la investigación los antecedentes y el marco en el que se enmarca la política de seguridad ciudadana. Los instrumentos normativos, estuvieron relacionados a los documentos en archivos públicos de la alcaldía y el concejo municipal, al igual que lo proporcionado por las páginas web de la presidencia de la república y sus ministerios.

El documento se desarrolla en el capítulo uno, con un debate teórico en torno a la gobernanza como categoría analítica en las fallas de implementación, analizada desde los instrumentos de política pública, tomando como marco teórico-metodológico, el modelo planteado desde Howlett (2009), respecto a la elección de los instrumentos. Para adentrarse en el debate sobre la seguridad ciudadana, el capítulo dos, proporciona desde la recolección bibliográfica, un aporte en un primer momento sobre los paradigmas desarrollados en torno al cual, se construye un concepto de seguridad ciudadana, es a partir de ello, que se pretende entender desde diferentes estudios, como se aborda el tema de las políticas de seguridad ciudadana desde la academia, los gobiernos locales y la ciudadanía.

Con el fin de comprender las dinámicas de la violencia en Colombia en relación a lo propuesto en el tema de investigación, el capítulo tres, hace un breve recorrido sobre La Violencia en Colombia desde 1945, y la relación que existe entre el auge del narcotráfico en los años 90 y su influencia en la violencia urbana. A partir de ello, el capítulo cuatro, recoge todo el debate planteado hasta el momento y recopila las acciones gubernamentales que se han venido desarrollado desde la década de los noventa en relación a la seguridad ciudadana y en los paradigmas en los que se enmarca este tema en el país, alrededor de los años. Con ello, se desarrolla el modelo metodológico propuesto en el primer capítulo, a partir del cual, se busca analizar las fallas de implementación en la política pública de seguridad ciudadana de Cali.

La presente tesis para optar al título de Maestría en Estudios Urbanos, abre un espacio en el debate de la seguridad ciudadana vista desde las políticas públicas, con variables propias de la dinámica de Colombia, pero sin desconocer las dinámicas paralelas que hacen de la seguridad ciudadana un tema tan amplio y tan necesario en las sociedades actuales, al igual que en los procesos de inserción de la agenda pública de los gobiernos nacionales y locales, y de los ámbitos académicos.

CAPITULO I

LA GOBERNANZA COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS EN LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este acápite tiene como fin, integrar el debate de la gobernanza sobre las fallas de implementación y su relación con el análisis de instrumentos. De esta manera, la introducción hacia el concepto de gobernanza, está destinada a explicar la interacción entre actores y su incidencia en la acción política, direccionado el papel de las instituciones hacia la definición de las políticas públicas. Partiendo de un debate teórico acerca de la gobernanza desde Pierre y Peters (2000), Jan Kooiman (2004) y Michael Howlett (2009), se busca integrar las tres perspectivas en una que expliquen los modos de gobernanza y la combinación de instrumentos, definiendo bajo este punto, las fallas de implementación desde la consistencia entre los instrumentos de política en sus dimensiones sustantiva y procesal y la influencia de los modos de gobernanza sobre los instrumentos.

El debate de la gobernanza en las políticas públicas

El enfoque neo institucional, surge como respuesta al modo disfuncional en el que las instituciones públicas respondían a las necesidades de la sociedad. Por tanto, plantea como base del comportamiento de las instituciones, un carácter más normativo que coercitivo, en vez de guiarse por reglas formales establecidas. Las estructuras “extra-constitucionales” que vinculan al Estado con la sociedad, son indudablemente las instituciones (Pierre y Peters, 2000), puesto que estas, son un conjunto de reglas y espacios políticos dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes.

El enfoque institucional, identifica las identidades individuales y colectivas para la consecución de un buen gobierno; con lo cual, la gobernanza centra su relación entre normas y valores dentro de las organizaciones en función al neo-institucionalismo (March y Olsen, 1995), considerando el comportamiento político-colectivo característico de las instituciones que buscan proporcionar normas internas.

El *rational choice*, concibe a la política como una agregación de preferencias individuales sobre acciones colectivas, en el cual los actores políticos buscan maximizar sus beneficios y utilidades como evidencia de la racionalidad vinculada a la toma de

decisiones, esta teoría se vincula al neo-institucionalismo económico, que acepta la vida política asociada a las instituciones, además de tratar de explicar cómo instituciones amorfas (Sistema legal y electoral) proporcionan beneficios a sus participantes. El enfoque de red por su parte, permite a los individuos tomar decisiones en torno a intereses comunes exigiendo la adopción de sus propias agendas (Pierre y Peters, 2000:29). Por tanto, el papel de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones, está destinada a resolver problemas sociales en relación con el Estado y la sociedad para gobernar.

La gobernanza tiene como objetivo final la interacción entre actores, en el que el Estado dirija a la sociedad normativamente y sea el garante de derechos; en cuanto a la toma de decisiones, las acciones deben ser tomadas de forma interactiva y no jerárquica, puesto que la gobernanza se concibe como un proceso coordinado entre actores, grupos sociales e instituciones (Le Galés, 1998). Este concepto está asociado a la organización social y política en torno al cual, el papel del Estado está dirigido a regular, bajo la incapacidad de la sociedad por definir reglas que regulen la convivencia y determina estrategias normativas bajo los cuales, se definen las acciones sociales. No obstante, el Estado también actúa como interlocutor de las necesidades sociales, las acciones del mercado y las políticas públicas (Pierre y Peters, 2000:23). La gobernanza, responde a una visión moderna de gobierno en el que desde un sistema político, los actores rigen las acciones bajo intereses individuales o colectivos; y desde una perspectiva individual identifican las necesidades y valores en la consecución de un buen gobierno.

De manera tal que la gobernanza tiene como fin, reducir la posibilidad que las políticas se pasen por alto, es decir, prioriza las políticas en torno a un bienestar común, a partir de una perspectiva racional, en torno al cumplimiento de acciones propuestas desde una acción colectiva (March y Olsen, 1995), puesto que busca desarrollar las identidades individuales que busquen un enfoque colectivo en desarrollo a capacidades de los actores dentro de un sistema democrático.

El rol del Estado en el contexto de la gobernanza

El concepto de gobernanza como forma de “gobernar” de manera participativa y con una mayor relación entre el Estado y la sociedad, está determinado en la manera en

cómo los actores tanto políticos como sociales, logran intervenir en la toma de decisiones. La gobernanza entonces “ofrece aumentar la legitimidad y la eficiencia de las políticas públicas” (Pierre y Peters, 2000:28) en la medida en que tengan una relación con actores no gubernamentales y organizaciones sociales. De manera que, en tanto el sistema político sea más impenetrable por la sociedad, menos eficiente y eficaces serán las políticas que responden a las necesidades sociales. La gobernanza, conjuga las acciones de las instituciones en relación a todo proceso de gobierno determinando un sistema político que entreteje estrategias en el entorno (Pierre y Peters, 2000).

La gobernanza, tiene una fuerte relación con los cambios del Estado y la sociedad, puesto que se establece dentro de una propuesta de gobierno en red o redes de gobierno, que a su vez determina relaciones, a partir de la coordinación entre los actores sociales y no gubernamentales. Bajo esta lógica, son las organizaciones quienes tienen el poder de regular las acciones políticas del Estado, los acuerdos neo-corporativistas entre el Estado y los actores no gubernamentales y del mercado. Por tanto, “el espacio más importante de cooperación Estado y Sociedad es el de redes mixtas entre actores públicos y privados” (Natera, 2005:766). La gobernanza, también busca legitimar las decisiones dentro del sistema político frente a los sectores sociales y económicos que a su vez hacen parte del mismo.

El papel de los actores no gubernamentales inciden en la toma de decisiones frente a resolver problemas sociales, como forma de cooperación desde un enfoque de red, en el cual existe una “relación con la sociedad para gobernar” (Pierre y Peters, 2000:32). De otro lado, el papel de la sociedad está en exigir la adopción de los temas prioritarios en las agendas públicas, por lo cual, el gobierno tendrá que determinar las demandas frente a las prioridades reales con el fin de incluirlas en las agendas.

Desde este punto, el análisis desde Pierre y Peters (2000) propone tres modelos como mecanismos de estructuración en el sistema político, que evidencian los vínculos entre el Estado y la sociedad, a manera del concepto de gobernanza. El pluralismo, busca integrar a los actores a la toma de decisiones y al proceso de políticas públicas. El corporativismo por su parte, determina un papel preponderante de los actores en las políticas públicas y por último; el pluralismo corporativo, determina que los actores

sociales están en capacidad de gobernar (Pierre y Peters, 2000:42) considerando también a las instituciones del Estado.

La gobernanza está planteada desde las acciones del Estado, involucrando a su vez los actores no gubernamentales e instituciones con el fin de dar respuesta a los problemas sociales y formular políticas de manera participativa (cibernética), con lo cual a modo de cooperativismo se definen relaciones no jerárquicas (redes de política) que determinan decisiones colectivas en la toma de decisiones (Pierre y Peters, 2000:35). La participación de redes en la producción de políticas públicas, suponen que los sujetos que hacen parte de la toma de decisiones en la agenda política establece la participación de redes, determinando las acciones de los actores políticos bajo intereses comunes y decisiones individuales.

La interacción como nueva forma de regulación

La gobernanza, se plantea como respuesta a nuevas formas de gobierno dentro de un sistema socio-político dinámico, complejo y diverso (Kooiman, 2004) en las que co-existe una interacción horizontal frente a las acciones y políticas que se establecen en la agenda política de las instituciones. El termino como tal, se dirige al nuevo orden referente a la interacción entre diferentes actores tanto públicos como privados y que por lo general están dotados de autoridad y de influencia sobre otros (Kooiman y Van Vliet; 1993:64) con el fin de generar procesos en los cuales se produzcan acciones de cooperación y de interacción, en el que los actores intervengan bajo “prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones” (Natera, 2005:759).

Los grupos sociales en este orden, ejercen acciones en torno a intereses colectivos y sociales, de manera tal, que se construye un modelo de gobernanza a partir de la participación del mercado, el Estado y la Sociedad civil, en el que de manera activa la toma de decisiones se concibe como un proceso participativo, deliberativo y democrático sobre intereses comunes, en el que el gobierno toma el papel de priorizar las demandas sociales y bajo una relación horizontal direcciona acciones políticas de la sociedad, delimitada bajo “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el común resultado de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (Kooiman, 1993:258).

Las formas de gobierno han sufrido una transformación al mismo tiempo que la sociedad, y como tal, las acciones del gobierno responden a las necesidades del actor social desde un enfoque neo institucional, en el cual las instituciones deben modificarse para perdurar, debido a que la sociedad está regularmente en cambios que afectan directamente las formas de gobierno (Ostrom, 2000). El Estado como actor gubernamental, tiene como papel el regular las relaciones que se entretienen entre el mercado y la sociedad; además de responder a las necesidades de unos y otros entornos bajo esquemas horizontales de toma de decisiones.

La gobernanza como mecanismo de relación entre la ciudadanía y el debate político, equilibra el papel tanto de la sociedad como del Estado, frente a la definición de políticas públicas que tienen como fin, resolver problemas sociales y coadyuvar a la gestión democrática y la participación activa de la sociedad sobre las dinámicas deliberativas (Natera, 2005:763). La gobernanza, busca un fortalecimiento institucional en el cual las acciones colectivas vayan en torno a intereses de este tipo, y a su vez, estos se inserten en las agendas políticas (March y Olsen; 1995). En este sentido, las elecciones individuales son respuestas a los intereses que generan utilidades y menores costos. Sin duda, la teoría de elección racional, basa su discurso en un enfoque económico racional del individuo y la gobernanza propone formas de gobierno, en el cual se dirige una sociedad pero a la vez existe una interacción permanente con esta.

El auto-gobierno, hace referencia a la forma de cómo la sociedad está en la capacidad de auto regularse y mantenerse dentro de un sistema político y social (Kooiman, 2004). No obstante, es imposible que exista una sociedad que normativamente no esté regulada por una institución superior, por lo que, el Estado juega el papel de regulador de quien dirige la sociedad. Empero, las formas de gobierno tienden a ser horizontales e interactivas frente al Estado, mercado y sociedad.

Para Kooiman (2004), la gobernanza es vista desde tres categorías que agrupan el concepto como mecanismo de autogestión, cooperación y control. La co gobernanza, forma parte de las acciones colectivas en torno a decisiones de la agenda política, que conjuga la interacción entre actores sociales con el fin de conseguir los propósitos de gobierno. En este sentido, “los actores cooperan, coordinan y se comunican sin un actor central” (Kooiman, 2004:60), por lo que la interacción se desarrolla con actores

individuales considerados dentro de una organización formal y bajo una coordinación entre Estado, mercado, jerarquías y redes.

Por último, la gobernanza jerárquica, corresponde a una relación más vertical en el que el Estado aparte de ser el garante de los derechos de la sociedad, también dirige las acciones colectivas en relación a intereses sociales. Este enfoque, influenciado desde Weber, centra sus estudios desde el concepto de burocracia, que establece relaciones jerárquicas de gobierno cuyo control recae sobre los líderes hacia los demás (Kooiman, 2004:70). Bajo este enfoque, el Estado es quien debe dirigir las acciones colectivas hacia políticas que fijen la solución a necesidades de la sociedad, en relación con esta para gobernar (Pierre y Peters, 2000). Desde un enfoque de gobernanza mixta, los actores tienden a ser prioritarios en la toma de decisiones, pero su papel, tiende a ser cambiante en las interacciones y su responsabilidad de gobernar, existiendo así interacciones públicas, públicas-privadas y privadas (Kooiman, 2004:72).

El debate de la interacción de los actores políticos sobre el cual se gesta la gobernanza, legitima las acciones del Estado además de ampliar los espacios de debates entre lo público y lo privado; en tanto se generan nuevos espacios de reconocimiento político, en el cual el Estado genera nuevas estrategias con el fin de resolver los problemas de manera multilateral (Kooiman, 1993). No obstante, el fracaso de la gobernanza en el accionar político, está más enfocada a la falta de coordinación entre actores, y por tanto, la dificultad de generar redes dentro de un sistema político que por lo general está en constante tensión entre el Estado y la sociedad (Natera, 2005)

Los modos de gobernanza como determinantes de los estilos de implementación

Dentro del análisis de políticas públicas, las herramientas utilizadas en relación a la definición de acciones en pro a la consecución de los objetivos, lleva a pensar en un aspecto relacionado tanto con la sociedad como con el Estado y los distintos actores que intervienen en la deliberación política. Es así, como la implementación define una fase conexas de la política, en la cual se desarrollan los objetivos planteados desde su elaboración, y a su vez, se redefine bajo modos de gobernanza que influyen en los procesos de política pública (Howlett, 2011:112).

Los modos de gobernanza determinan las acciones y decisiones que se tomen, a partir del cual, se establecen las formas de implementación y los instrumentos, junto a entes públicos y privados que tienen como objetivo cumplir las metas establecidas (Aguilar, 1993). Desde la gobernanza legal, los procesos políticos se determinan desde un carácter directo, en el cual “las leyes, la regulación directa, el uso de impuestos al consumo” (Howlett, 2011:128), definen los instrumentos a utilizar en la implementación de las políticas públicas. Por su parte, una gobernanza corporativista, prioriza el uso estatal sobre la toma de decisiones, en consideración a la participación de actores estatales y no estatales y la movilización de grupos de interés. La gobernanza de mercado, guarda una fuerte relación con los instrumentos destinados más a los incentivos fiscales y al diseño de políticas con una fuerte influencia externa. Y por último, la gobernanza en red, guarda mayor relación entre agencias de clientela o grupos de interés para el diseño de políticas (Howlett, 2011)

La influencia de la gobernanza sobre la identificación de los problemas al igual que sobre los instrumentos, determina la tipología y la definición de la política sobre un marco sustantivo o procedimental. Es así, como los modos de gobernanza en la definición de instrumentos, pretenden establecer las herramientas que a su vez condicionan las fallas de implementación y el cambio paulatino de las políticas desde su formulación (Howlett, 2011:130). Determinar los instrumentos significa a su vez, relacionar la capacidad del Estado en su papel de gobernar y la definición de políticas efectivas, destinadas a resolver un problema social (Peters y Murillo, 2005), considerando al gobierno como un agente que interacciona con los demás actores del sistema político y que se entiende bajo formas de “co-regulación, co-producción, co-dirección, co-gestión, colaboración y corresponsabilidad” (Aguilar, 2010:34) en los asuntos públicos más aún, considerando que el Estado ha perdido el monopolio sobre el modo de gobernar.

En el diseño de políticas públicas, existirá un permanente intercambio de ideas y acciones, que evidencien “prácticas de intercambio” (Natera, 2005:759) y que definan dentro de un sistema político, acciones interactivas entre los actores implicados (Kooiman, 1993:258). Es entonces, que entender a los instrumentos en relación a los modos de gobernanza, encamina el debate hacia el papel del gobierno por definir

políticas públicas involucrado diferentes actores, con lo cual, los instrumentos se delimitan a su vez, a partir de una menor intervención estatal y una mayor autoridad, por parte de actores políticos, de mercado y no-gubernamentales; no obstante, el carácter de los instrumentos se relacionan al “comando y control” como a su regulación frente a los objetivos plasmados en la política pública (Peters y Murillo, 2005:362).

Analizar las políticas públicas y las herramientas definidas dentro de la etapa de implementación, determina a su vez la manera en que los gobiernos deben elaborar los instrumentos que den respuesta tanto a los procesos que se den desde la formulación hasta el momento de implementar (Howlett, 2011). Considerando entonces, que el diseño de las políticas, es un proceso conexo hacia la búsqueda de los objetivos determinados, influenciados transversalmente por los modos de gobernanza que determinen la elección de los instrumentos.

Como lo señala Howlett (2004), la elección de los instrumentos, se concibe como un proceso paulatino con cambios constantes, en el cual la gobernanza estará destinada a escoger instrumentos menormente coercitivos y con mayor influencia democrática, definidos de forma jerárquica por el gobierno; Christopher Hood (2007), por su parte, debatía sobre los instrumentos en el proceso de implementación en relación al cumplimiento de las metas, desde una fuerte relación entre el Estado y la sociedad; Linder y Peters, consideran que definir los instrumentos, abarca todo un lineamiento de acciones desde la identificación de los problemas hasta la toma de decisiones y la definición de los grupos beneficiarios (Howlett y Ramesh, 2003).

Por tanto, los modos de gobernanza pueden influir en la definición de los instrumentos desde los procesos políticos, teniendo como base, la lógica en una política pública específica y a su vez, en los planes que se diseñen, a partir de los cuales se da respuesta bajo un aspecto sustantivo y procedimental (Howlett y Rasmesh, 2003). Es entonces, que la identificación de los problemas insertos en la agenda política, llevan también a un proceso de definición de herramientas de política, enmarcadas bajo las lógicas del mercado o de gobierno, concibiendo así, cuatro tipo de instrumentos, de autoridad coercitiva, recursos financieros, organización e información, que se definen a partir de los modos de gobernanza. (Ver tabla 1.1).

Para el análisis relacionado a la elección de los instrumentos de política pública, los modos de gobernanza significan un modelo en el diseño de los mismos, con lo cual, se determinan desde la capacidad del Estado por mejorar una situación actual, considerando al sistema político como dinámico y complejo. De esta manera, considerar el debate en relación a lo propuesto desde Pierre y Peters (2000), Jan Kooiman (2004) y Howlett (2011), conlleva a delimitar a los modos de gobernanza desde su propuesta participativa e interactiva con la sociedad y otros actores, hasta la definición jerárquica en la elección de instrumentos.

Tabla 1.1. Modos de gobernanza y categorías de recurso

| | | Modos de Gobernanza | | | |
|----------------------------------|--------------|--|---|--|--|
| | | Legal (Jerárquica) | Corporativista | Mercado | Red (auto-gobierno) |
| NATO Instrumentos de Política | Organización | Gobierno directo Tribunales Administración | Empresas Estatales | Privatización Sub-contratación, Asociaciones público-privadas | Agencias de clientela Grupos de trabajo Audiencias públicas |
| | Autoridad | Leyes Regulación Directa Administración Procedimientos | Regulación independiente Comisiones Regulación Consejos asesores | Desregulación voluntaria y auto- regulación | Conferencias |
| | Tesoro | Impuestos sobre Consumos específicos seguros | Subsidios, subvenciones, grupos de interés, movilización | Obtención de incentivos fiscales, exhortación. | Creación de grupos de interés |
| | Información | Producción de Información Campañas Información oficial | Gobierno Información Campañas Encuestas | Estadísticas y datos de colección | Libertad de Información |
| | | | | | |

Fuente: Tomado de Howlett (2011). Designing Public Policies. Principles and instruments. Routledge. London.

El diseño de las políticas públicas y con ello la elección de los instrumentos de política pública, están influenciados por los modos de gobernanza, puesto que es a partir de ello, que se identifica el problema a tratar y de la misma manera, se determina la manera de abordar el problema (Howlett, 2011); en este sentido, los instrumentos guardan fuerte relación con la manera de abordar los procesos políticos, considerando que la tipología

tanto sustancial como procedimental, está relacionada con los modos de gobernanza (Howlett y Ramesh, 2003).

Como manera de abordar la gobernanza, la unión de los debates en torno a esta, desde Pierre y Peters (2000), Kooiman (2004) y Howlett (2011), tiene como objetivo delimitar y conjugar la gobernanza, en torno al proceso de las políticas públicas y la definición de los instrumentos en la etapa de implementación, considerando así, el debate en torno a cuatro recursos, de organización, autoridad, tesoro e información, en desarrollo al modelo teórico propuesto desde Howlett, objetivo a desarrollar en el estudio de caso de la investigación.

La implementación de políticas públicas

El diseño de las políticas públicas va más allá de la conformación teórica y discursiva que aglomera un sinnúmero de objetivos para la etapa de implementación en el que el proceso político tiende a desarrollarse. De esta forma, todo el debate en torno a los modos de gobernanza que delimitan esta etapa del proceso, tienden a verse ya reales y por tanto, a notarse los problemas que subyacen en el cumplimiento de los objetivos formulados en las primeras etapas. En este sentido, la implementación considera tanto los procesos de *implementation gap*, que se relacionan directamente con la incoherencia que surge entre la etapa de formulación e implementación, y que a su vez dificulta el desarrollo de la política pública. Considerando el debate en relación a las fallas sobre el proceso.

La implementación de las políticas públicas es considerada como “un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (Pressman y Wildavsky, 1973:XV) ha sido concebida en un primer momento, como producto de los procesos políticos derivados de fallas en las políticas o en la guerra, causa por la cual, en una primera generación de estudios sobre implementación, el debate se centró en la fuerte desconexión y defectuoso proceso, puesto que era considerada, solamente a partir de una “perspectiva economicista, ingenieril y contable” (Aguilar, 2000:32); posterior a ello, los estudios se enfocaron en las fallas y fracaso de las políticas sobre la implementación, consideradas a partir de un problema administrativo. Para los analistas de implementación, el fracaso de las

políticas públicas se debe directamente a “un error en la decisión gubernamental” (Aguilar, 2000:33), puesto que como tal, la etapa de implementación no era considerada como fase continua en el desarrollo de las políticas.

No hay entonces un objeto de conocimiento independiente denominable “implementación”. Antes hay una decisión política, después sólo simple administración. A la ciencia política interesa sólo el momento de la decisión pública, el estudio del proceso conflictivo y/o concertado de las opciones políticas y el de la elección vinculante. Lo que sucede después de ella no es materia de politología sino asunto de las “ciencias administrativas”, de técnicas gerenciales y desarrollos organizaciones. (Aguilar, 2000:34).

Empero, los estudios posteriores consideraron a la implementación en relación al *policy-making* (Lindblom, 1999) y al desarrollo de los problemas en el proceso de implementación que van más allá de todo costo administrativo o financiero. De esta manera, la implementación se consideró como un problema causal entre un proceso conjunto de las políticas públicas. La implementación considera por un lado, la definición del objetivo de política y los instrumentos con los cuales se cumplirán dichos objetivos; así, este proceso conjuga medios y fines, que por un lado, dejan entrever las fallas a la continuación de la implementación de la política y la incapacidad por extender la implementación al logro de los objetivos propuestos (Pressman y Wildavsky, 1973).

Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convenir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. (Aguilar, 2000:47).

Los factores que intervienen en el fracaso de implementación de políticas, se consideran desde el debate canadiense de los instrumentos como la inconsistencia interna entre los objetivos y los medios de la política, oposición sobre estos e incompetencia sobre el desarrollo de la política a nivel administrativo. Pressman y Wildavsky en su ejemplo sobre Oakland, determinan factores de fallas en la implementación que van más allá de lo planteado anteriormente. En una primera fase “la multiplicidad de participantes” es decir, la aglomeración de actores con distintas perspectivas de análisis, crean diferentes opiniones que al final desvían los objetivos en la implementación. (Pressman y Wildavsky, 1973:XVI).

Por otro lado, los “puntos de decisión” (Pressman y Wildavsky, 1973:XVI), que consideran el proceso como la relación entre acuerdos consecutivos que delimitan la política, son limitados en la intervención excesiva en las decisiones desviando o frenando el proceso de implementación y dirigiéndolo hacia el incumplimiento de los objetivos.

La experiencia de innumerables pasos en un programa de implementación sugiere que la sencillez en las políticas es la calidad más deseada. Menos pasos comporta llevar a cabo el programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido (Pressman y Wildavsky, 1973:147).

Con relación a lo anterior, el proceso de implementación no sólo es una etapa aislada al desarrollo de la política pública, sino que por el contrario, es necesario la existencia de una conexión entre esta y la formulación de la política, puesto que de esta manera, como se precisa desde la primer etapa en los factores que condicionarán la política en la implementación, “la complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el error” (Aguilar, 2000:59).

Una segunda generación de análisis sobre implementación, agregó a su debate la manera en que las políticas eran diseñadas, considerando el proceso como determinante en los resultados finales. Así fue como se integra al debate, el enfoque *top-down*, considerando la múltiple intervención de actores sobre la implementación y la necesidad de la existencia de un proceso jerárquico de política. Desde este enfoque, se determinó en la implementación, la necesidad de controlar desde arriba tanto las decisiones como las acciones que conllevarían a la consecución de los objetivos propuestos, este tipo de modelo racional, plantea la idea de la implementación perfecta en relación al planteamiento weberiano de burocracia.

El modelo *top-down* generalmente considera la toma de decisiones como un proceso ordenado en relación al comportamiento burocrático, el proceso de la política y los resultados de la misma. No obstante, los análisis *top-down* de política ha conllevado a la discusión sobre el modelo jerárquico de implementación, que al asumir un carácter de control limita el proceso de la política, desconociendo el papel de otros actores tanto en la toma de decisiones como en la implementación. La implementación perfecta por

tanto, constaba de la organización definida, construida y conjunta (Hood, 2007). No obstante, el modelo *top-down* encerró fuertes críticas en relación al papel de los actores políticos en la implementación de políticas públicas y su relación jerárquica por sobre la toma de decisiones y la etapa de implementación.

Desde esta perspectiva, surge un enfoque alternativo, *bottom-up* que guarda relación con el consenso entre actores sociales y políticos en la definición de las acciones a implementar. Tanto así, que las políticas son definidas a partir de un consenso con la sociedad, de manera tal, que se logre pensar en una implementación más eficiente y con resultados positivos. El modelo *bottom-up* concentra su análisis en la producción de decisiones y acciones desde el nivel más bajo de implementación en la política, teniendo en cuenta la participación de actores relevantes de la política pública y considerando a este tipo de organizaciones como fundamentales en el proceso.

El enfoque alterno, deja entrever entonces un descuido del modelo de arriba hacia abajo, que desconoce la transición existente entre los burócratas y la población beneficiaria. Tanto así, que el modelo de abajo hacia arriba, considera el comportamiento de todos los actores que intervienen en la política y los recursos necesarios para la ejecución de los objetivos (Elmore, 1978), con ello, también se analiza como problema principal la utilización de múltiples instrumentos que ocasionan un fracaso en la política. Empero, las críticas recibidas al modelo, se enfocan principalmente en la priorización de la periferia por sobre el centro, dejando de lado la importancia de la ley como instrumento de control (Sabatier, 1999).

El enfoque *top-down* parece tener una ventaja comparativa en situaciones donde: 1. Existe una pieza de legislación dominante que estructura la situación; 2. Los recursos para la investigación son muy limitados, el investigador se encuentra interesado de manera principal en respuestas promedio y cuando la situación se encuentra estructurada al menos moderadamente bien. En contraste, el enfoque *bottom-up* es más apropiado en situaciones donde: 1. No hay una pieza dominante de legislación sino un gran número de actores con dependencias de poder; o donde uno está principalmente interesado en la dinámica de las diferentes situaciones (Sabatier, 1999:37).

Los debates sobre las fallas en la implementación de política pública

El debate sobre la implementación ha centrado su análisis hacia la ejecución de las acciones ya planteadas en el momento de la toma de decisiones, por tanto, es esta etapa considerada como la concreción de hechos sobre los que tiene lugar la política. No obstante, la implementación ha sido abordada desde la brecha existente entre lo planteado en la formulación a la ejecución. Así, el *implementation gap*, se ha desarrollado desde un esquema que considera diferentes posturas.

En un primer momento, el racionalismo concibe a la implementación desde un problema administrativo, en el que las fallas se deben a la falta de recursos o a la incapacidad burocrática, por lo que en este sentido, la gestión pública juega un papel relevante dentro del proceso de implementación definida como la fase de generación de actos y efectos (Mény y Thoenig, 1989). Los postulados dentro del debate racional, enfocado a un modelo *top-down* de política, desarrollan la implementación como una etapa en la cual, la eficiencia debe estar regida por el manejo administrativo y la consecución de las metas señaladas desde la etapa de la formulación. Empero, los racionalistas consideran a estas dos etapas como momentos diferentes de la política que determina la falla de implementación desde un aspecto administrativo como problemas de coordinación entre las etapas de la política pública.

El enfoque *top-down* por su parte, concebido desde la administración pública como un modelo ideal de toma de decisiones, determina los procesos que condiciona la etapa de implementación (Elmore, 1982), de modo tal, que desde la concepción weberiana clásica, la administración estuvo preocupada a resolver acciones pertenecientes al control estatal, sobre las decisiones que se emitan desde este, encaminado siempre a un paradigma económico- racional en el que el burócrata era quien establecía los parámetros eficientes en la ejecución de las políticas.

El modelo clásico de arriba hacia abajo, conllevó a un análisis que involucra el comportamiento y la dependencia de los procesos en los actores burocráticos, con lo cual, las acciones y decisiones hacia el cumplimiento de los objetivos de la política estaban limitados por el papel del burócrata, generando entonces un quiebre en el proceso establecido desde el diseño hasta la etapa de implementación (Howlett, 2009).

No obstante, la concepción de las políticas desde la administración de lo público, lentamente se fue transformando hacia la concepción de abajo hacia arriba, que conllevaba con ello a la legitimación de las acciones estatales desde la misma sociedad, puesto que es desde ésta, donde nacen los programas o proyectos a ejecutar por parte del gobierno. A partir del debate sobre gobernanza, la implementación se enfocó a un análisis *bottom-up* que consideró la mayor eficiencia en los resultados.

Para el cognitivismo la formulación y la implementación, guardan una fuerte brecha en el momento en que se pone en marcha la política, por lo que en relación con la administración pública, existe una ineffectividad en las políticas (Sabatier y Mazmamian, 1979); razón por la cual, la tarea de los diseñadores de política también está en considerar el proceso de implementación como parte de una etapa conjunta, puesto que es desde esta forma, que los objetivos tienden a tener un mayor grado de efectividad, identificando las condiciones positivas y negativas que determinen los resultados finales de la política.

La necesidad de delimitar el programa sobre una *solid theory*, considera los cambios externos que puedan hacer parte de la política, por lo que, desde la toma de decisiones, se debe incorporar a la fase de implementación considerando los riesgos tanto internos como externos que maximicen la eficiencia y minimicen las fallas. Los encargados de la implementación entonces, deberán tener capacidades de gestión para dar cumplimiento a los objetivos propuestos y los recursos dirigidos a la política, corresponderán al cumplimiento de la misma, dejando en claro objetivos definidos en la ejecución, sin que se vaya en contravía de otras acciones estatales (Sabatier y Mazmamian, 1979). En este sentido, la política deberá estar acorde con un enfoque teórico sólido y coherente con los resultados finales, determinados desde los objetivos e hipótesis planteados al momento de la elección de los instrumentos.

Por otro lado, analizar las fallas de implementación también ha estado en relación a la separación o no de la etapa de formulación y ejecución, considerando así, que en esta última etapa, no se pueden considerar hechos dentro de la formulación de los objetivos y el cumplimiento de estos, por lo que los resultados esperados se hacen más complejos (Mayntz, 1979). En este sentido, se comienza a considerar dentro de las fallas, la relevancia de la administración pública por el mantenimiento de las acciones

estatales más que por la efectividad de las políticas establecidas, por lo que, el problema también se considera desde un análisis en el que el interés político está en contraposición al desarrollo de las políticas efectivas.

La elección de los instrumentos también es relevante en la búsqueda de la eficiencia en las políticas, respecto al cual, desde el enfoque contingente, se consideran a los instrumentos principales como mecanismos de resultados positivos entre los que están las normas, los recursos, la organización y la información (Mayntz, 1983), considerándolos entonces, dentro del entorno y del contexto durante el diseño de la política, puesto que se debe considerar tanto cambios como interacciones.

Es por ello, que la efectividad de la política dependerá tanto de las acciones que se ejecuten desde el Estado y con ello, considerar los errores a que tiene lugar, determinando a la implementación como un proceso de constante evolución y redefinición, en el que los resultados se deben considerar a su vez como procesos que dentro de esta etapa deben ser evaluados y reinterpretados. Es desde este punto, que se empieza a considerar el proceso de la política, como un conjunto de acciones que van desde la toma de decisiones hasta la evaluación (Pressman y Wildavsky, 1998). En este sentido, los enfoques de análisis de la implementación *top-down* no consideran dentro de la etapa de implementación el proceso como algo constante entre todas las etapas de la política pública.

Una tercera generación de investigación sobre implementación de políticas, lleva a incorporar en los estudios un análisis centrado en las técnicas administrativas necesarias en el proceso que concentraban las herramientas o instrumentos de política (Howlett, 2009). Que a su vez, determina las fallas de las políticas frente a la incoherencia entre los instrumentos en relación a su mix o combinación. Por lo cual, el corte en el debate sobre la implementación, lleva a considerar dicho proceso, ya no solo como un problema administrativo, sino también de política, lo cual significó que el debate se incorporará desde los intereses, las ideas y las instituciones (Pressman y Wildavsky, 1998)

El consenso entre actores y agencias sugiere un proceso en la definición de estos frente a las estrategias óptimas de implementación de las políticas (Hill y Hupe; 2002). Desde esta perspectiva, las fallas de implementación se relacionan a la forma definida y

a los elementos externos de disponibilidad y aceptabilidad que determinan una política efectiva (Hill y Hupe; 2002: 125).

Si bien, en la implementación se espera un cumplimiento de los objetivos propuestos desde un principio, las herramientas determinan indicadores relevantes frente a las acciones del gobierno (Browne y Wildasky, 1984), que dinamizan los procesos en torno al cumplimiento de los objetivos y acciones. En este sentido, las fallas de implementación corresponden a una ausencia de coordinación entre los objetivos y los instrumentos, considerando del mismo modo, la evaluación en relación a los planes y objetivos frente a los instrumentos definidos.

El modelo metodológico da a entender desde la propuesta de Howlett de qué manera se comprende la coherencia y el diseño de la política pública, por tanto se va a usar el modelo de Hood complementado por Howlett.

Instrumentos de política pública

Los instrumentos de política “son técnicas de gobierno que implican la utilización de la autoridad del Estado o su limitación consiente.” (Howlett, 2005: 33). Su afectación no sólo en las políticas públicas, sino también, en el comportamiento social, determina en tanto, los instrumentos caracterizados desde un enfoque economicista en relación al estudio entre empresas y gobierno, destinados al análisis de la elección en instrumentos y las fallas de mercado (Howlett, 2005).

Por su parte, la ciencia política enfocó el debate sobre la elección de los instrumentos, en relación a la toma de decisiones por parte del gobierno. Enfatizando la elección sobre la eficiencia técnica y teórica del instrumento (Howlett, 2005). No obstante, una primera discusión sobre los instrumentos, se dirigió a la elección de herramientas sobre prestación de bienes públicos concebidos de manera menos coercitiva. Empero, las críticas a estos tienden a centrarse en la formación engañosa de los instrumentos, además de que estaban directamente concentrados en las decisiones en torno al mercado.

Los estudios de segunda generación sobre la elección de los instrumentos, abordan tanto la toma de decisiones como el contexto político en el que se entretienen la promoción de los mismos. Tanto así, que las mezclas entre los instrumentos de política

son producto de la práctica o estrategias administrativas (Howlett, 2005). La definición de los instrumentos, está condicionada básicamente por los objetivos propuestos en la política pública, por tanto, también se considera su carácter “sustituible” al cambio (Howlett, 2005: 34).

La elección de estos, conlleva a un debate referente a la combinación de instrumentos que logren la consecución de los objetivos planteados. Referente a lo anterior, el debate canadiense de los instrumentos ha llevado a cuestionarse sobre ¿Cuáles son los problemas y obstáculos que bloquean el uso del instrumento óptimo en el diseño e implementación de estrategias de gobierno? (Howlett, 2005: 34). Por tanto, la política pública, se constituye como un espacio de interacción en la construcción junto con la sociedad y el Estado. Los instrumentos de política entonces, evidencian y determina el horizonte de los instrumentos en tanto, de la política también. El instrumento se define, como:

Un tipo de institución social (elaboración de censos, mapas, decisiones, regulación legal y fiscalidad), como técnica o dispositivo concreto que se pone en funcionamiento y como herramienta (LasCoumes y Le Galés; 2007:5).

Los instrumentos de políticas se definen en relación a la resolución de problemas presentados dentro del diseño de las políticas, lo que permite a su vez operacionalizarlas, haciéndolas más eficaces y eficientes (LasCoumes y Le Galés; 2007). Los instrumentos por tanto, vinculan las políticas públicas en todas sus fases y establecen objetivos que producen de manera transversal acciones concretas.

Caracterización de la Política

Conceptualizar la política a partir del conjunto de entidades que determinan el grado de complejidad o simplicidad, conlleva a un análisis sobre el proceso de política y la elección de los instrumentos en la etapa de implementación. Por otro lado, el debate en torno a las dimensiones macro, meso y micro (ver tabla 1.2) caracteriza a la política en tres dimensiones que significan definir desde fundamentos epistemológicos el proceso, al igual que identificar las políticas propiamente dichas y visibilizadas en el proceso de la política y por último una calibración en relación al nivel micro. Las dimensiones están diseñadas a partir de los objetivos medios de la política en el cual se desarrollan tanto las

estrategias basadas en los paradigmas amplios de la política a diseñar y los instrumentos que a su vez definen el carácter de la política.

Tabla 1.2. Niveles de la política pública

| | Macro | Meso | Micro |
|-----------|---|--|---------------------------------|
| Objetivos | Enfoques y/o paradigmas de la política pública | Objetivos específicos de la política | Ajustes a instrumentos |
| Medios | Estrategias de aplicación de la política en nivel macro | Diseño del modelo NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) | Calibración de los instrumentos |

Fuente: elaboración propia basado en el modelo de Hall (1993)

Definición del espacio de la política

La influencia de la gobernanza enfoca las acciones hacia una participación diferenciada entre actores (Howlett, 2009), con lo cual la correspondencia entre instrumentos, metas y objetivos define el cumplimiento de los logros. Para este análisis se hace necesario determinar un estilo, en el cual se delimiten sus dimensiones y componentes (ver tabla 1.3).

Tabla 1.3. Definición del espacio de la política pública EP

| | Y+ | Y- | |
|----|---------------------|---------------------|------------------------------------|
| X+ | EP Complejo | EP intraburocrático | X= número de programas |
| X- | EP interburocrático | EP simple | Y= número de agencias involucradas |

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim, Weaver (2006)

Las dimensiones de política pública, se definen entonces desde los objetivos y los medios. Por un lado, está la dimensión sustantiva que determina la manera en la cual se incide en la producción de bienes.

Los instrumentos sustantivos son los destinados a afectar directamente la naturaleza social, tipos, cantidades y distribución de los bienes y servicios prestados a la sociedad (...). En el esquema de Hood los instrumentos se agrupan de acuerdo con (1) si se basan en el uso de nodalidad o información, autoridad, tesoro o recursos de la organización y (2), el instrumento está diseñado para efectuar un cambio en un entorno de políticas o para detectar cambios en el mismo” (Howlett, 2005: 36)

Por su parte la dimensión procedimental, está más estrechamente relacionada con la actuación de los actores que intervienen en la política pública (Howlett y Ramesh, 2003). Es desde este enfoque, que un análisis dirigido a la combinación de instrumentos se hace mayormente visible. Los instrumentos procesales estudiados en menor medida que los sustantivos, han logrado permear estudios desde autores como Bressers y Klok, Schenider e Ingram, que dentro de sus análisis han determinado instrumentos procesales en la etapa de implementación de las políticas. La clasificación de los instrumentos procesales está directamente relacionada también con los recursos de gobierno y como estos pueden integrarse con los otros. De ahí la necesidad analítica de utilizar “positivo” o “negativo” frente a los recursos utilizados en relación a los actores.

Estos incluyen la educación, la formación, la creación de instituciones, la disposición selectiva de información, evaluaciones formales, las audiencias y la reforma institucional (...) analistas canadienses han identificado varios otros instrumentos incluido tratados y una variedad de acuerdos políticos que pueden afectar el reconocimiento de grupos, otros han puesto de manifiesto la existencia de herramientas relacionadas con la creación y manipulación del grupo, incluido el papel desempeñado por los actores del sector público o privado. (Howlett, 2005: 36).

Para estudiar estas dimensiones en relación con los instrumentos se fundamenta el análisis en un modelo planteado por Howlett (2009) desde Chistopher Hood (1986), bajo cuadro tipos (Nodality, Authority, Treasure, Organization). El modelo NATO, clasifica ocho instrumentos, que desde su dimensión sustantiva tienen el poder desde el Estado de alterar o controlar las acciones sociales; por su parte, los instrumentos procesales limitan o promueven la participación de los actores sociales (ver tabla 1.4). Desde el modelo Nato, se definen las dos dimensiones de la política pública, por un lado desde un nivel sustantivo en lo concerniente al presupuesto, acciones de financiamiento, control y límites, en el cual el gobierno altera o controla las acciones encaminándolas a la consecución de bienes y servicios (Howlett, 2009).

Por ejemplo, los instrumentos procesales basados en la información facilitan tanto el suministro de información y de supresión, así como la liberación tanto de información engañosa y precisa. El engaño y otras formas de retraso administrativo, son del mismo modo, todas las formas de instrumentos procesales basadas en la autoridad (Howlett, 2005:36).

Por otro, desde una dimensión procesal los instrumentos prevén limitantes y herramientas frente a la interacción entre actores estatales y no estatales. Para este caso, las acciones del Estado frente a la definición de los instrumentos de política, constarán de herramientas que se definen desde la regulación hasta la priorización de informes que determinen como tal la etapa de implementación.

Mix o combinación de instrumentos

Los debates en relación al mix de instrumentos, han estado enfocados al diseño óptimo de los instrumentos en relación a las combinaciones que realizan; el debate está mayormente enfocado a considerar a los instrumentos como “una caja de herramientas, de la que se seleccionan las dos individuales y mezclas de instrumentos” (Howlett, 2005, 34) con lo cual se define, el carácter sustantivo, caracterizado por la combinación entre bienes y servicios, y un procedimental que principalmente altera no de fondo, los procesos políticos. De tal manera, que la combinación de estos instrumentos, tienden a mezclarse respecto a la necesidad del proceso de implementación, que define a su vez, los estilos y los resultados de combinaciones existentes entre estos.

En los primeros análisis, Lasswell inicio el estudio de los instrumentos en relación a la participación, manipulación de símbolos y signos (Howlett, 2005: 34) destinados al análisis del grado de afectación de las políticas de gobierno hacia la sociedad. No obstante, la influencia de los modos de gobernanza estuvo involucrado en estos análisis, delineando la investigación de la ciencia política hacia comprender las combinaciones y resultados de los instrumentos en su aplicación.

Por su parte, Salamon incluyó en su debate la categorización más precisa de los instrumentos con el fin de analizarlos en relación a su necesidad de uso, ampliando la argumentación hacia “los factores que influyen en el proceso de la política y sus características” (Howlett, 2005: 35). Los estudios posteriores a este, señalaron que en la elección de los instrumentos con miras hacia la elección de uno solo, considera que sobre esta elección, sería menos complejo que la decisión de la toma de un instrumento sobre otro; es así, como inicia los estudios de los instrumentos sustantivos es decir “aquellos como la regulación clásica, el comando y control, el manejo de empresas públicas y subsidios” (Howlett, 2005: 35). Posterior a los 80’s, los estudios se aplican al

diseño de políticas sustantivas en relación a la prevención y mucho menor los análisis sobre las dimensiones procedimentales, puesto que la atención estuvo enfocada más al debate sobre manipulación política para obtener fines específicos.

Los instrumentos están en relación a la implementación de las políticas en tanto interaccionan a su vez con diferentes actores. La elección de los instrumentos está fuertemente relacionada con los modos de gobernanza, puesto que su elección y aplicabilidad se plantean desde la conducta individual de las instituciones y por tanto desde el control estatal. El objetivo de la política se plantea desde la formulación y se definen los instrumentos en relación a estos (Lascoumes y Le Gales: 2007).

La implementación entonces, aplica los instrumentos entorno al cumplimiento de acciones encaminadas a la consecución de fines ya definidos frente a un espacio deliberativo entre actores privados y públicos (Aguilar, 1993). Así, los instrumentos deberán estar en concordancia con los objetivos como modelo de conexión entre la formulación y la implementación, por lo cual, las fallas de implementación se generan a partir de la incoherencia entre objetivos e instrumentos (Howlett, 2009). Las políticas públicas dentro del carácter cognitivo de elección de instrumentos, depende tanto de la elaboración como de la evaluación (Le Galés y LasCounes; 2007); por otro lado, la elección de los mismos, corresponderá a la evaluación; por lo cual, los instrumentos delimitan la eficiencia y eficacia de las políticas dentro de su proceso de implementación.

Los instrumentos establecen parte del control. Weber concibió a las instituciones como un sistema de control, en tanto, los instrumentos se relacionan a un aspecto de presión externa (Le Galés y LasCounes; 2007). Los instrumentos están diseñados hacia el cumplimiento de los objetivos, en tanto que es necesario conservar su coherencia frente a los objetivos y las fallas en la implementación (Howlett, 2009). La implementación entonces, se vincula en la toma de decisiones, sobre la elección de herramientas que definen los instrumentos con fuerte relación a los modos de gobernanza.

Los instrumentos en relación al diseño de las políticas tienen como objetivo el resolver problemas y dar cumplimiento a las metas señaladas en la formulación. A partir de ello, los instrumentos son utilizados como mezcla que consideran a su vez una combinación en las políticas públicas. Para el análisis de los instrumentos,

principalmente los debates sobre los enfoques *top-down* y *bottom-up* han sido considerado insuficientes, puesto que de igual manera las herramientas para la consecución de los objetivos de la política son necesarias en la implementación, “el proceso de dar sustancia a una decisión del gobierno, siempre implica elegir entre varias herramientas disponibles que podrían hacer una contribución a la política” (Howlett y Ramesh, 2003: 168). En 1986 Christopher Hood, identificó un modelo que incorporaba a los instrumentos a partir de un análisis entre las dos dimensiones y los recursos destinados al cumplimiento de la política, siendo Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.

Tabla 1.4. Tipología de los instrumentos de política según recursos del Estado

| Objetivos | | Y | | | | | |
|-----------|-----------|--|--|---|--|-----------------------|--|
| | | Nodalidad información | Autoridad normatividad | Tesoro | Organización | Tipos de instrumentos | Criterios de selección |
| X | Alterar | Asesoría formación | Regulación Cargos licencias | Becas y prestamos Gasto público | Administración pública Empresas públicas | Sustantivos | |
| | Controlar | Informe Registro | Censos Consultas | Encuestas Informes policiales | Seguimiento de expedientes Encuestas | | |
| X' | promover | Educación Información Grupos focales | Certificación, tratados y acuerdos Creación de grupos de asesoría | Creación de grupos de interés Financiamiento de investigación e intervención pública | Reforma institucional Revisión judicial Conferencias | Procesales | X= actores y conductas sociales X'= redes de actores sociales Y= tipos de instrumentos |
| | Limitar | Propaganda Supresión de la información | Prohibición de grupos y asociaciones Control de acceso | Supresión de financiamiento | Plazos administración y obstrucción | | |

Fuente: Adaptado de Howlett y Ramesh (2003)

La variación en los instrumentos de política dependen de las relaciones que existan entre una y otra dimensión (ver tabla, 1.4). Es por ello, que la elección de instrumentos está ceñida en un primer momento, por la decisión pública y de otro lado, por una decisión voluntaria que permite elegir instrumentos más amplios en el desarrollo de la

política. No obstante, elegir los instrumentos conlleva a un ejercicio que encierra una técnica de evaluación y adecuación, en relación a la disminución del fracaso en la política. Desde la teoría de elección pública, los instrumentos parten de la tendencia burócrata de regular, gastar y promover (Howlett, 2009), considerando la elección de los instrumentos dirigidos hacia la disminución de costos y mayor eficiencia por parte del gobierno.

En un aspecto más adentrado en el debate canadiense de la ciencia política, la elección de los instrumentos supone que contienen un carácter sustituible, con lo cual, tienden a cambiar dependiendo las acciones que se quieran lograr. Los gobiernos más liberal-democráticos han considerado por su parte, la elección de los instrumentos a partir de aspectos menos coercitivos (Howlett, 2009), que implican el menor costo y esfuerzo de los estados.

La elección de los instrumentos está delimitada por la complejidad política y el papel de los actores relevantes en la toma de decisión y puesta en marcha de la política. La mezcla compleja entre los objetivos articulados y los medios en la implementación, determina la integración de las herramientas con políticas existentes; por lo cual, tanto los “objetivos nuevos y viejos deben ser coherentes, en el sentido de estar lógicamente relacionados, mientras que la elección de un nuevo y viejo instrumento debe ser coherente, en el sentido de que no opera con propósitos cruzados” (Howlett y Ramesh, 2003:173)

Los estilos de implementación en relación a los instrumentos de política

Los instrumentos constituyen a su vez, el debate acerca de los estilos de implementación considerando esta etapa como algo más que un simple proceso técnico de puesta en marcha; el condicionamiento de los estilos de implementación se relacionan a su vez con el carácter procesal y sustantivo de los instrumentos, por lo cual, es a partir de ello, que su elección, requiere de un gobierno capaz de realizar cambios en el proceso de implementación y el conjunto de actores participando de ello (Howlett y Ramesh, 2003).

Considerando al sistema político como complejo y dinámico, los instrumentos procesales, constituyen el papel del gobierno para crear o reestructurar, por lo que, los

instrumentos de este carácter tienden a situarse en herramientas como “manipulación de la información para afectar el comportamiento de los actores políticos” (Howlett y Ramesh, 2003: 174).

Por otro lado, los gobiernos que débilmente enfrentan un tipo de implementación compleja, consideran los instrumentos que logren “alterar el comportamiento del actor” (Howlett y Ramesh, 2003: 174). No obstante, alterar los subsistemas políticos y de mercado en contraste a un gobierno fuerte, se relaciona más con el establecimiento de comisiones o comités de asesoramiento con los actores. Por tanto, las combinaciones entre los tipos de instrumentos y variables se relacionan con la elección del estilo de implementación (ver tabla 1.5).

Tabla 1.5. Modelo para la elección del instrumento

| | | Naturaleza del subsistema de política | |
|-------------------------|------|--|--|
| | | Complejo | Simple |
| Limitaciones del Estado | Alto | Se centra en los instrumentos de la organización (por ejemplo, facilitadores y organizaciones gubernamentales) | Se centra en los instrumentos de autoridad (por ejemplo, regulación y comité asesor) |
| | Bajo | Se centra en los instrumentos de tesoro (por ejemplo, subvenciones y financiación de grupos de interés) | Enfoque en instrumentos de información (por ejemplo, campañas de publicidad y divulgación de la información) |

Fuente: Tomado de Howlett y Ramesh, 2009:176

La implementación está condicionada por “factores políticos y la capacidad del Estado para hacer frente a problemas específicos” (Howlett y Ramesh, 2003: 176), con lo cual, los instrumentos utilizados por parte del gobierno determinan tanto la continuidad de los estilos de implementación y la durabilidad de las acciones en el tiempo.

El Estado entonces, está en la capacidad de seleccionar los instrumentos de acuerdo a sus capacidades, necesidades y legitimidad. Los instrumentos sustantivos que están dirigidos desde la capacidad del Estado medido por sus recursos e instituciones y el grado de complejidad de la política que involucra el número de actores y el problema de la política, determinan así tres variables que definen el accionar del Estado (ver tabla 1.6).

En primer momento, cuando la capacidad del Estado es fuerte y el subsistema de política complejo, se seleccionan instrumentos de mercado y subvenciones directas.

Cuando la capacidad del Estado es limitada y el subsistema de política simple, se privilegia las asociaciones voluntarias y la presencia de actores privados. Cuando la capacidad del Estado es limitado y el subsistema de política es complejo se privilegia la regulación y la información (Howlett, 2009).

Tabla 1.6. Tipos de instrumentos sustantivos privilegiados

| | T+ | T- | GOBERNANZA |
|----|--------------------------|---|--|
| Z+ | Mercado y subsidio | Provisión directa de bienes y servicios | Z= grado de capacidad del Estado |
| Z- | Regulación e información | Asociaciones voluntarias comunidad y familias | T= grado de complejidad del subsistema de política |

Fuente: Adaptado de Howlett (2005)

Los instrumentos procesales por su parte, están en función del grado de legitimidad del Estado, entonces, si un gobierno tiene una deslegitimidad alta en el nivel sectorial y sistémico, los instrumentos a privilegiar están dados por la manipulación institucional. Cuando el gobierno tiene un grado de deslegitimidad baja manipulará la información. Cuando hay un alto grado de deslegitimidad en el nivel sistémico y bajo en el sectorial, los instrumentos estarán acordes a la manipulación del reconocimiento. Por último, la deslegitimidad baja en el nivel sistémico y alta en el sectorial privilegia la manipulación del financiamiento (ver tabla 1.7).

Tabla 1.7. Tipos de instrumentos procesales privilegiados

| | 1+ | 1- | GOBERNANZA |
|----|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| W+ | Manipulación institucional | Manipulación de financiamiento | W= grado de deslegitimación sectorial |
| W- | Manipulación de reconocimiento | Manipulación de Información | 1=grado de deslegitimación sistémica |

Fuente: Adaptado de Howlett (2005)

El estilo de implementación entonces, está en relación a estos factores, tanto de legitimidad como de capacidad del Estado y de la complejidad de los objetivos. Por tanto, la combinación de instrumentos sustantivos y procesales está dado por la importancia de estos y su grado de sofisticación. Cuando la capacidad del Estado es alta y los objetivos complejos, el estilo de implementación está encaminado al voluntarismo institucional.

Cuando la capacidad del Estado es baja y los objetivos simples, se privilegia la entrega directa de bienes y servicios bajo control. Cuando la capacidad del Estado es alta con objetivos simples, el estilo será corporativista y regulador. Por último, cuando la capacidad del Estado es baja frente a problemas complejos, se determina el apoyo financiero directo (ver tabla 1.8).

Tabla 1.8. Estilos de implementación de políticas

| Limitaciones estatales (recursos y legitimidad) | Naturaleza del objetivo de política (intercambio y actores políticos) | |
|--|---|--|
| | COMPLEJO | SIMPLE |
| ALTO | VOLUNTARISMO INSTITUCIONAL: Exhortación- basado en manipulación de actores de mercado y redes de política institucionales | CORPORATIVISMO REGULADOR: reglamentos de los actores del mercado y la manipulación financiera de los sistemas de interés de articulación |
| BAJO | APOYO FINANCIERO DIRECTO: amplio uso de instrumentos financieros para influir en los actores del mercado, junto con el uso de la autoridad para reconocer preferentemente | ABASTECIMIENTO PÚBLICO BAJO CONTROL Uso de la organización gubernamental (personal y estructurales) recursos para proporcionar bienes y servicios, combinada con la manipulación de los actores de la red a través de la liberación y distribución de la información |

Fuente: Tomado de Howlett (2005:48)

Es entonces que la implementación que logró el cumplimiento de los resultados propuestos y que a su vez considere limitaciones bajas, pueden ser tratados de manera tal, que los instrumentos de política se consideren como de limitaciones más altos. No obstante, los estilos ideales de implementación pueden determinarse frente a la capacidad del gobierno a los problemas de aplicación, generando organismos

especializados en los temas y diseñando recursos que disminuyan las limitaciones (ver tabla 1.9).

Es decir, la combinación de instrumentos dependerá de la coherencia de los objetivos y la consistencia de los instrumentos. Las tres variables integran la optimización de un estilo de implementación, objetivos coherentes, combinación de instrumentos, consistentes y una política integrada con las anteriores. Cuando el estilo de implementación es sub-óptimo, el Estado agrega nuevos objetivos e instrumentos sin dejar de lado los anteriores, a esto se denomina un fracaso de la implementación. Finalmente, cuando el gobierno modifica los objetivos sin cambiar de instrumentos, el estilo queda sin efecto, y cuando el gobierno modifica un instrumento para el logro de nuevos objetivos se orienta mal la implementación.

Tabla 1.9. Resultados de los estilos de implementación de políticas

| | | Herramientas Políticas | |
|-----------------------|-------------|----------------------------|---------------------------|
| | | Consistente | Inconsistente |
| Objetivos de política | Coherente | Óptimo (Integración) | Sin efecto (Deriva) |
| | Incoherente | Mal orientado (conversión) | Fracasado (superposición) |

Fuente: Tomado de Howlett (2009:173)

Los instrumentos respecto a sus dimensiones procesal y sustantiva, sugiere que los tomados desde el Estado, sean analizados a partir de sus limitaciones también, puesto que si bien el gobierno debe utilizar los instrumentos en relación a sus capacidades, durante el proceso de política, los objetivos pueden ser afectados negativamente. Un gobierno que posea toda la cantidad de instrumentos necesarios, implementará su procesos bajo de manera voluntaria, bajo incentivos o propaganda.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

La seguridad ciudadana ha sido un tema ampliamente tratado en estudios desde disciplinas tales como la sociología, la ciencia política, criminalística, entre otras. Tanto así, que el debate se ha tornado hacia varios ejes analíticos y de acción sobre el manejo de la inseguridad en las ciudades. Es así, como su concepto ha estado en relación al “miedo al crimen” o a la “inseguridad ciudadana” (Rico y Chichilla, 2002:13), con lo cual el fenómeno social se ha enmarcado en relación a otros asociados a la delincuencia. No obstante, este concepto ha logrado agregar otras connotaciones alejadas del tema de la violencia (Palomeque, 2006). De esta forma, el objetivo del presente capítulo es el de conocer los debates en torno al tema de la seguridad a modo de un estado del arte que realice una breve contextualización del fenómeno y logre complementar los resultados preliminares a la investigación sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana, para finalmente anclar el análisis en las fallas de implementación del caso de estudio.

Los paradigmas de la seguridad ciudadana

Los estudios sobre seguridad ciudadana se remiten principalmente a los años 50 en concordancia al contexto mundial. En un primer momento, el tema de la seguridad se vio anclada a las Guerras Mundiales, que desde 1914 obligaron a formular políticas de seguridad en relación a la necesidad por garantizar la soberanía y la paz de los estados (Anzonla, 2013). Desde este periodo, el tema de la seguridad nacional y el mantenimiento de las fronteras como soberanía territorial, desarrollaron estrategias en el que los países basaban sus políticas. Con posterioridad, la Guerra Fría (1947-1991) marcó un amplio significado de la seguridad nacional dentro de una lucha de los comunistas contra los capitalistas, fue así, como la seguridad se encaminó hacia el enfoque de la defensa militar y seguridad interna sostenido como tema principal de la revolución comunista en los países (Anzola, 2013)

En la década de los noventa, cuando se pasó de la lucha contra el comunismo hacia el posicionamiento de un concepto amplio de seguridad del Estado, el enfoque de la seguridad se asoció también al individuo (Ramos y Guzmán, 2000). Relacionado a su vez al desarrollo económico de los países, se planteó la necesidad al mismo tiempo del

desarrollo integral del individuo. La organización de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, definieron el concepto de seguridad a partir de dos enfoques, el primero en lo referente a la disminución de amenazas crónicas y segundo, en la protección del Estado hacia los ciudadanos contra alteraciones súbitas.

De esta manera, el tema de la seguridad humana agregó tanto la soberanía nacional, la lucha contra la delincuencia, las amenazas ambientales, pobreza, epidemias, hambre, entre otras (Anzola, 2013). El discurso sobre la seguridad tuvo una evolución respecto a las necesidades existentes en los países. Por un lado, la seguridad externa concentraba las políticas nacionales respecto a la protección de la soberanía territorial a las amenazas de otros países (Torres y De la Puente, 2001). Y por otro, la seguridad estuvo centrada desde un eje interno o público, que buscó mantener el bien y orden público en relación al cumplimiento de las leyes nacionales; ya en la última década, los estudios sobre seguridad, se dirigen al papel de los ciudadanos en las políticas de gobierno, principalmente, la interacción entre Estado y sociedad para ejercer la seguridad local.

El concepto de seguridad pública, está centrado fundamentalmente en la acción del Estado; mientras que la seguridad ciudadana busca más bien promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro del campo público y privado, lo cual conlleva a la necesidad de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad (Palomeque, 2006:238).

De esta manera, los conceptos sobre seguridad ciudadana, agrupan el derecho del individuo como primordial en el mantenimiento de la calidad de vida y la integridad de la persona en todo espacio. Es así, como la seguridad ciudadana, se definió a partir del individuo en relación al Estado y las acciones de este para mantener el orden en la sociedad.

La seguridad ciudadana, es el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes; se busca en la obligación del Estado de satisfacer las necesidades de los ciudadanos a cambio de la delegación de poder que esta ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal (...). También se le concibe como una rama específica de la seguridad encaminada a contrarrestar y prevenir las acciones atentatorias contra el orden público, entre los cuales se encuentra el crimen organizado y la delincuencia común. De esta manera, la seguridad ciudadana incluye tanto los derechos de la población como las acciones necesarias realizadas por el Estado para contrarrestar o prevenir

hechos delictivos que atentan contra la integridad de las personas, el ejercicio de sus derechos y el goce de sus bienes (POLSEDE, 2002: 34).

Las primeras estrategias respecto a la seguridad, se remiten a la teoría de las “ventanas rotas” elaborada por James Q. Wilson y George Kelling, que consistió en un estilo de experimento². A partir de esta teoría, surge la política que tiene como objetivo frenar los hechos delictivos, mediante la coerción. La política “Tolerancia Cero”, nace en Nueva York en la administración de Rudolph Giolliani (1994-2001) (Ramos y Guzmán, 2000), que a su vez, abrió paso a otro tipo de políticas encaminadas a la disminución de la inseguridad, bajo un discurso que legitimaba las acciones de los gobiernos (Saperas, 1987).

El discurso sobre la seguridad tuvo una evolución respecto a las necesidades existentes en los países. En primer lugar, la seguridad externa concentraba las políticas nacionales respecto a la protección de la soberanía territorial a las amenazas de otros países (Torres y De la Puente, 2001). En segundo lugar, la seguridad estuvo centrada desde un eje interno o público, que buscó mantener el bien y orden público en relación al cumplimiento de las leyes nacionales; ya en la última década, los estudios sobre seguridad ciudadana se dirigen al papel de los ciudadanos en las políticas de gobierno, principalmente, la interacción entre Estado y sociedad para ejercer la seguridad local.

Es así como surgen los paradigmas de la seguridad ciudadana, respecto, a la forma como los gobiernos han abordado el fenómeno en las ciudades. En un primer momento, las políticas estuvieron dirigidas a “la prevención social primaria de conductas delictivas” (Torres y De la Puente, 2001: 29) basadas principalmente, en el concepto etimológico del delito, que relacionaba los hechos criminales con los factores que llevan a cometer dichas acciones.

Países como Suecia, Inglaterra, Francia, Países Bajos y Canadá concibieron sus políticas en torno a estrategias en el que el Estado tenía el papel de disminuir las acciones delictivas mediante la intervención en la población con mayor riesgo de delinquir. Es así, como las políticas de seguridad, estuvieron destinadas a incentivar el

² Dejaron un automóvil abandonado en un barrio popular, con el fin de ver en cuánto tiempo era robado; sin embargo, pasando unos días, el auto seguía en el mismo lugar bajo las condiciones iniciales. Para ello, cambiaron el auto por otro que tenía un vidrio quebrado, lo que generó que el vehículo fuera saqueado y robado; concluyendo que la acción que demuestra que un delito queda impune, genera una existencia de más delitos sobre los cuales se cree, no se tendrá ninguna sanción (Arriagada y Godoy, 1999).

desarrollo económico y social, mediante el fomento, mejoramiento de calidad y cobertura en temas de educación, salud, vivienda, empleo y recreación (Torres, et al; 1994). Las políticas de prevención estuvieron ancladas al supuesto por el cual, era necesario el mejoramiento de la calidad de vida de la población en mayor riesgo de cometer delitos, es así, como la estrategia se planteó mejorar las condiciones socio-económicas de vida de la población vulnerable, con el fin que no cometan delitos (Torres y De la Puente, 2001:21)

Por otro lado, un segundo paradigma en el análisis de la seguridad ciudadana, radicó en la prevención situacional del delito³ (Torres y De la Puente, 2001), mayormente utilizado en Inglaterra a finales de los años 70 y más en relación a la posterior teoría de las ventanas rotas. Dicho paradigma utilizado también en Estados Unidos, considera que “la oportunidad hace al ladrón” (Cromwell, 1996: 25), explica que el infractor realiza cálculos racionales que le permiten determinar los costos y los beneficios al momento de cometer el delito. En relación a ello, las estrategias por parte de los gobiernos estuvieron dirigidas a reducir las oportunidades, mediante programas de coerción y vigilancia⁴

Un tercer modelo, más desarrollado en los años setenta en países como Suecia y Canadá, busca ampliar las estrategias de prevención, denominado prevención multi-agenciada del delito, que está basado en la conformación de consejos de prevención, en el cual, la ciudadanía tenía el papel de participar de acciones gubernamentales, con el fin de dar respuesta a las necesidades de seguridad. Países como Finlandia, Noruega, Dinamarca, Francia e Inglaterra, acotaron programas de “responsabilidad ciudadana” (Bottoms, 1990) que tuvieron como objeto la prevención y disminución de la inseguridad, mediante estrategias que iban desde combatir la segregación socio-espacial hasta acciones individuales de prevención del delito. Este modelo planteó la relación de multi-agencias, Estado y ciudadanía, con el fin de generar nuevos espacios de concertación y prevención. No obstante, este tipo de programas han fallado

³ Este paradigma aduce que la ocurrencia de los delitos se debe a la oportunidad para cometerlos. Es decir, existe una fuerte relación entre la oportunidad y el hecho.

⁴ Fue así, como se instauraron programas de vigilancia, detección de zonas con mayor índice delictivo, instalación de cámaras, entre otros, diversificación de conjuntos residenciales cerrados, centros comerciales cerrados y reducción del espacio público (Torres, et al, 1994), con el fin de controlar mejor los espacios tanto públicos como privados por parte del gobierno.

principalmente por la inconsistencia entre los programas propuestos por las diferentes agencias (Torres y De la Puente, 2001).

Por último, el modelo de prevención comunitaria del delito (Torres y De la Puente, 2001), más utilizado a finales de los años ochenta y principios de los noventa, amplía la participación comunitaria a espacios más de prevención, coerción y deliberación en las acciones dirigidas por parte de los gobiernos nacionales y locales. Dentro de este modelo, está integrado el plan “Tolerancia Cero” particularmente implementado en Estados Unidos, en el cual, se buscaba el rescate de valores vinculados al fortalecimiento social e institucional. Por otra parte el “Plan Barcelona” enfocado en la recuperación de los espacios públicos, dotándolos de un mayor ambiente de seguridad, siendo este, relacionado con los modelos urbanísticos de plazas, equipamientos comunitarios, entre otros; que lograban la sensación de seguridad y mayor control de espacios altamente habitados o visitados.

De la seguridad pública a la seguridad ciudadana

Si bien la seguridad ciudadana está inmersa dentro de las políticas estatales que tienen como fin el cumplimiento de objetivos referentes al bienestar del individuo y dirigido más a las zonas urbanas, este concepto ha sido producto de la transición de la seguridad pública hacia la ciudadana. El concepto de seguridad manejada por los estados, ha sido transformada desde la protección externa del país, principalmente de enemigos que atentaran contra las fronteras nacionales, hacia un concepto de seguridad interna que está más encaminada a la población en riesgo de cometer delitos (Dammert, 2004).

La transición de una seguridad pública a una ciudadana, también estuvo en relación a la transformación de los Estados latinoamericanos principalmente, que integraron a sus esquemas un modelo más democrático de Estado y con ello, políticas que respondieran al nuevo fenómeno social en las ciudades. Dos factores importantes hicieron parte de la seguridad ciudadana. Los factores sociales de desigualdad, que directamente generaron acciones delictivas y el aumento de la percepción de violencia e inseguridad por parte de la población (Dammert, 2004). Es así, como para 1990, se empieza a hablar de una seguridad ciudadana que incluye a la ciudadanía como parte de las estrategias para la disminución del fenómeno.

Por su parte, en la transición de la seguridad pública a la seguridad ciudadana, la seguridad humana hace parte del debate sobre el bienestar de la sociedad; para 1994, el programa de naciones unidas para el desarrollo PNUD, integra a la seguridad humana como un tema de preocupación mundial (Fernández, 2006). Es entonces, como el debate se centró principalmente en la prevención más que en la intervención, bajo siete ejes principales, la seguridad económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, comunidad y política (Fernández, 2006).

El tema de la seguridad humana, toma un amplio espacio en el debate sobre la seguridad y los derechos humanos, considerado como producto del desarrollo económico de los países y a su vez de los altos índices de desigualdad en estos. Por tanto, la seguridad se tornó no sólo a un papel del Estado, sino también sobre el fortalecimiento del papel de la sociedad en la prevención y promoción de la seguridad (Fernández, 2006)

El informe presentado por el PNUD, con el fin de integrar al debate político y académico al tema de la seguridad humana, hace referencia a la alta percepción de inseguridad en los países y a su vez delimita el papel del Estado y la sociedad sobre este tema. Es entonces, como el debate de la seguridad humana estaba directamente relacionado con la dignidad y con la seguridad del individuo, desde todos los ámbitos de la vida. El llamado a los Estados estuvo en relación al fortalecimiento de los ámbitos económicos y sociales de la población con el fin de disminuir el riesgo de delitos en las ciudades. Su concepto estuvo determinado por un lado, hacia temas como el hambre, la insalubridad; y por otro lado, hacia temas de impacto a la integridad humana (PNUD, 1994).

Las dimensiones tratadas dentro de la seguridad humana, hacen parte de un manejo integral de las necesidades de la sociedad, con lo cual, el tema económico hizo parte de las estrategias en contra de los índices de inseguridad, con políticas que atacaban directamente la pobreza, el desempleo y vivienda. Por su parte, la estrategia alimentaria, buscó generar estrategias en torno a acceso de alimentos básicos (Fernández, 2006), generando así, políticas de seguridad alimentaria que buscaban frenar los índices de hambre en los países principalmente del tercer mundo.

La seguridad de la salud, estuvo enfocada a los países industrializados y a las enfermedades causadas por la contaminación del medio ambiente, en este punto, las políticas gubernamentales buscaron ampliar la cobertura y calidad en la prestación del servicio de salud. La seguridad ambiental, ha estado en relación a la disminución de los índices de contaminación por parte de los países, con el fin de generar espacios armónicos y sanos (Fernández, 2006).

La seguridad personal estuvo dirigida al tratamiento de la violencia física, en relación a los índices de delincuencia, violencia, tráfico y consumo de estupefacientes y la violencia de género. Entre las estrategias en pro de la disminución de estos casos, estuvo lo relacionado en conjunto con la seguridad humana y el fortalecimiento de políticas de prevención y apoyo a niños y jóvenes. En relación a ello, la seguridad a la comunidad estuvo dirigida al fortalecimiento de la diferencia étnica en los países y a la disminución de la estigmatización de población minoritaria (Fernández, 2006). Por tanto, la dimensión política estuvo enmarcada en el respeto a la diferencia, a la integridad del ser humano y a la disminución de los índices de intolerancia en la sociedad.

Con ello, la seguridad humana se tornó hacia la seguridad del individuo y de la integridad personal, respecto a los índices de violencia presentada en los países. El cambio de seguridad pública a seguridad humana, estuvo enmarcada en centrar al individuo en el análisis y políticas respecto a sus libertades (Mack, 2004) centrando al individuo como objeto de análisis y protección, desde un amplio rango de amenazas consideradas, diferente del mantenimiento de la protección territorial de los estados en la seguridad pública (Mack, 2004: 13).

A partir de los análisis de seguridad pública como una construcción social de las sociedades modernas, dada las dinámicas de violencia que emergen de un contexto considerado de riesgo e incertidumbre, las teorías que han surgido a lo largo de las investigaciones sobre el tema, aglomeran a los modelos de prevención comunitaria como los determinantes en la seguridad ciudadana como nuevo concepto referente a la seguridad individual. Hope (1995), distingue tres modelos relacionados con la dinámica de la ciudad antigua a la moderna. En un primer momento clasifica la ciudad en fase de expansión como la que integró programas de promoción del bienestar social y con modelos de seguridad que estaban determinados por la política criminal dada en un

Estado de bienestar. En un segundo momento, entre los setenta y ochenta, aparece la ciudad asustada, que marca un modelo de transición entre la penalidad y la política criminal, dando paso a un paradigma conjunto; por último, la ciudad desordenada que se da desde los años noventa, aglomera un modelo de penalidad y una política criminal de control (ver tabla 2.1)

Tabla 2.1. Clasificación de los modelos de prevención comunitaria del delito

| | | |
|---|--|--|
| Prevenión comunitaria en el periodo de expansión urbana: años 60 y 70 | Organización de las comunidades | Origen: Escuela de Chicago |
| | | Estrategia: liderazgo de los vecinos en la coordinación de instituciones, grupos y agencias locales dentro de un programa unificado para el barrio. |
| | | Tácticas: programas recreativos para los niños, campañas para mejorar las condiciones de los barrios, consejo a los delincuentes |
| | Implicación de los residentes en la gestión de comunidades | Origen: expansión de proyectos de vivienda pública en Gran Bretaña. |
| | | Estrategia: descentralización de la gestión de los proyectos y consulta de los residentes sobre todos los aspectos de la gestión de los mismos. |
| | | Tácticas: intentos de mejorar la calidad del alojamiento y los servicios recibidos por las personas viviendo en proyectos de vivienda pública, programas de seguridad para los edificios, proyectos de limpieza. |
| | Movilización de recursos | Origen: el programa de “guerra a la pobreza” iniciado por el presidente Johnson en los Estados Unidos durante los años 60. |
| | | Estrategia: transferencia de recursos a las comunidades y provisión de oportunidades legítimas para el desarrollo individual. |
| | | Tácticas: presentación de servicios sociales, formación laboral y educativa, intentos de movilizar políticamente a las comunidades para pedir recursos para el desarrollo. |
| | Organización intencional de la | Origen: olas de delincuencia de los años 70 en los USA y la creciente miedo al delito. |

| | | |
|---|---------------------------------|---|
| Prevenición comunitaria en el periodo de la ciudad asustada: años 70 y 80 | vigilancia comunitaria | <p>Estrategia: organizar a los vecinos para que vigilen los barrios favoreciendo así la reducción del delito y el miedo al mismo, así como el fortalecimiento de lazos de solidaridad entre estos.</p> <p>Tácticas: vigilancia de los barrios, encuesta de seguridad, operaciones de marcado de propiedad, cooperación con la policía.</p> |
| | Modificación del espacio | <p>Origen: problemas de delincuencia en los proyectos de vivienda pública en NY.</p> |
| | | <p>Estrategia: diseñar el entorno urbano de manera que se facilite el desarrollo de la vigilancia natural de los espacios públicos y que la gente se identifique con dichos espacios.</p> <p>Tácticas: mejorar las condiciones de seguridad de los edificios, mejorar el alumbrado, embellecimiento y limpieza, instalación de tecnologías de vigilancia, diseño arquitectónico.</p> |
| Prevenición comunitaria en la ciudad desordenada: años 90 | Mantenimiento del orden público | <p>Origen: teoría de los cristales rotos.</p> |
| | | <p>Estrategia: ayudar a los residentes a mantener niveles apropiados de orden público de acuerdo con los estándares de cada comunidad.</p> <p>Tácticas: programas de reparación inmediata del vandalismo, policía de proximidad, fiscales de proximidad, implicación de las organizaciones de comerciantes y vecinos en la preservación del orden, programas de restauración física de las comunidades, persecución de las incivildades, uso de remedios civiles para atajar problemas criminales, mediación.</p> |
| | Protección de vulnerables | <p>Origen: descubrimiento de los pobres y las minorías como víctimas vulnerables y del concepto de victimización repetida.</p> |
| <p>Estrategia: centrar los esfuerzos preventivos en las áreas más vulnerables del delito.</p> <p>Tácticas: técnicas de prevención situacional del delito, policía orientada a la solución de problemas, uso de remedios civiles para atajar problemas criminales, integración de las víctimas en grupos de autoayuda y en redes sociales.</p> | | |
| | Reducción del daño | <p>Origen: descubrimiento de las limitaciones de un enfoque puramente punitivo contra las drogas.</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>Estrategias: compensar el proceso de deterioro que está asociado con la adopción de estilos de vidas desviados de vagabundos, drogadictos, prostitutas, etc, tratar de favorecer la reintegración de los mismos y ayudar a las comunidades a convivir con estos colectivos.</p> <p>Tácticas: programas de servicios sociales para este tipo de colectivos en comunidades donde se encuentran, así como para sus familiares y las comunidades en las que se encuentran.</p> |
|--|--|---|

Fuente: tomado de Medina (2010) políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano. Pág. 5

En un primer momento, se consideró la prevención comunitaria en el Estado de bienestar, haciendo referencia a las estrategias implementadas en el país anglosajón entre los años 40 y 70, teniendo como objetivo el fortalecimiento de las relaciones entre vecinos para así aumentar la capacidad social de las comunidades frente al delito. En principio se formuló el proyecto de áreas de Chicago, influenciado por la escuela de Chicago y que tuvo como principio la teoría de la desorganización formulada por Shaw y Mckay (1942) que establecía la relación entre el barrio y la cantidad de delincuentes que residían en el mismo, considerando que el contexto generaba las condiciones para que aumentara el comportamiento delictivo y que nuevos jóvenes se integraran a la misma dinámica. Surge así el proyecto de áreas de Chicago que tenía como objetivo la prevención de la violencia y la rehabilitación de los delincuentes.

Posterior a esta, surge la movilización de recursos en los años 60 basada en la teoría de la anomia de Merton, que consideraba que la estructura social incide directamente en la conducta humana (Medina, 2010), con lo cual se propone el programa de movilización para los jóvenes, basado en el programa nacional de guerra contra la pobreza, que principalmente buscaba dotar de empleo y atención a los jóvenes infractores.

En un segundo momento del modelo de prevención en los años 70, se ancla al programa de vigilancia comunitaria que buscó aumentar la colaboración entre la policía y la comunidad, logrando así que el control ciudadano disminuyera las acciones de violencia y delincuencia sobre las ciudades, no obstante, este tipo de acciones ya daban muestra de un modelo de ciudad que tendía a excluir a las clases bajas o guetos y

aumentaba el control sobre las zonas de mayores recursos, como tal, en los años noventa, el programa de prevención dio inicio al programa de tolerancia cero en Nueva York al igual que el programa de video vigilancia, considerado como una herramienta de prevención situacional que se basaba en la instalación de circuitos cerrados de televisión que tenían como objetivo aumentar los niveles de vigilancia en las ciudades.

La seguridad ciudadana como objeto de análisis

Los estudios sobre seguridad ciudadana se han anclado sobre las estrategias de los Estados y sobre los análisis académicos que se han generado. Desde el ejemplo de los Estados Unidos, las políticas coercitivas han tomado mayor fuerza sobre todo en los países latinoamericanos que tienen serios índices de delincuencia y violencia en las ciudades. Por su parte, las políticas preventivas han estado encaminadas a la participación comunitaria en los modelos de seguridad generando estrategias de vigilancia comunitaria principalmente desde los años 90.

Autores como Rico y Chichilla (2002) y Sozzo (2007); han enfocado sus estudios en el análisis de las políticas coercitivas que se han desarrollado en los países desde los años 90. En este sentido, sus investigaciones se han dirigido en considerar, delimitar y categorizar el tratamiento a la seguridad, considerando la necesidad de los Estados por adoptar estrategias de reforma a sus sistemas legales, de justicia y de policía. Para América Latina, las tendencias a la globalización de sus países, han orientado las políticas locales en torno a fortalecer el Estado y las políticas coercitivas, en relación con las políticas norteamericanas. El aumento del pie de fuerza, el fortalecimiento de los sistemas judiciales, el aumento de penas y el mayor control por parte de los agentes de policía en las ciudades, han sido estrategias prioritarias en las políticas de seguridad.

No obstante, a pesar de las múltiples políticas coercitivas en los países, investigaciones señalan no sólo la crítica a este modelo, sino también, la necesidad de modelos de prevención comunitaria, multiagenciada o situacional del delito. Dammert (2007) señala que los modelos coercitivos de seguridad han generado tanto una auto segregación de la población, como un aumento de la seguridad privada en las ciudades. Al igual que esta autora, Arriagada y Godoy (1999), analizan en América Latina la

primacía del control policial sobre los individuos, en comparación con acciones preventivas para la disminución de la violencia en las ciudades. En sus estudios, estos autores han planteado una relación directa entre las políticas de prevención y la población a las que deben estar dirigidas, principalmente, población vulnerable o en riesgo de cometer delitos.

Tomando como ejemplo Colombia, Arriagada y Godoy (1999) señalan que al margen de las necesidades de seguridad de la población, la participación ciudadana tanto en acciones preventivas como de control, es necesaria en las estrategias de gobierno. Para estos autores, la mezcla de dos paradigmas genera un fortalecimiento institucional, acompañado de una disminución de los índices de violencia. Estos autores plantean, que para Medellín, las políticas de prevención al consumo de drogas y la atención de jóvenes dotándolos de mayor educación y espacios de recreación, disminuyeron las posibilidades de que estos siguieran o entraran a ser parte de grupos delictivos. Igualmente, según los autores, Cali respondió tanto a un modelo que fortaleció las leyes y la cultura ciudadana, como en su momento Bogotá lo hizo, lo que logró implementar políticas eficaces y eficientes.

Al igual que estos autores, Dammert (2005) justifica sus análisis, en estudios de caso realizados en Chile, señalando que las respuestas de coerción y prevención a los problemas de inseguridad, deben enfocarse a fortalecer los lazos comunitarios de zonas de mayor riesgo, al igual que contemplar las acciones de mejoramiento de los sistemas penales, de justicia y policía.

Las brechas económicas, agudizaron los problemas de seguridad, por lo que desde este punto Dammert (2005) y Carrión (2009) plantean sus críticas frente a los paradigmas de seguridad. En relación a las necesidades de los países, las políticas deben ser diseñadas a combatir la pobreza, a fortalecer los sistemas de salud, mejorar la cobertura educativa y acompañar psicológicamente a los jóvenes. En relación a lo debatido por estos autores, la seguridad en América Latina, ha estado entre la prevención y la represión. Por un lado, las políticas públicas en relación a la prevención social y situacional han estado ancladas a la prevención con participación de la ciudadanía, para estos autores, la cooperación interinstitucional hace parte primordial de

la lucha contra la delincuencia. No obstante, la represión ha adquirido mayor relevancia desde las ideas de mano dura y fortalecimiento de los modelos penales y de justicia.

Carrión (2002) señala que los países han determinado sus políticas bajo la ampliación de la policía, la privatización de la seguridad, la urbanización de las ciudades, bajo espacios seguros con mayor iluminación y equipamientos cerrados. Empero, las políticas formuladas para dar respuesta a los fenómenos de inseguridad actuales están caracterizados por un tipo de institucionalidad difusa, puesto que la intervención de diferentes actores dentro del desarrollo de las políticas ha conllevado hacia acciones incoherentes.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana: una revisión de la literatura

Las políticas de seguridad ciudadana, han buscado responder a un fenómeno criminal y a una necesidad que se enmarca a partir de los años noventa, principalmente en la seguridad humana. Es así, como ampliar el debate de la seguridad ciudadana en relación a las políticas planteadas a nivel local, conlleva a definir el papel del Estado en la búsqueda de un bien común. No obstante, algunos de los casos locales re significan el concepto de seguridad ciudadana ampliando el discurso y su campo de aplicación.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana a nivel local

En el ámbito local, los análisis sobre seguridad ciudadana han sido ampliamente tratados por académicos. Desde un enfoque preventivo de la seguridad ciudadana, autores como Ruiz (2004), ha realizado sus análisis en países como Francia, Gran Bretaña e Italia, considerando que el modelo encaminado a menguar los factores que ocasionan cometer el delito, han sido estrategias que han tenido como fin, recuperar los espacios con mayor foco de violencia a nivel local, en el que los gobiernos han gestionado estrategias en torno a la prevención del delito, ampliando la atención sobre las zonas con mayor riesgo y por otro lado, generando acciones coercitivas de reacción y penalización de los hechos violentos en las ciudades.

Por ejemplo, el Ministerio de Educación informa que va a crear una escuela en una zona determinada o que va a mejorar la calidad de alguna y se compromete a hacerlo, la electricadora se encarga de que los lugares estén más iluminados y para que haya nomadismo entre los jóvenes, otra agencia les proporciona vivienda (Ruiz, 2004:125).

El mismo autor señala el ejemplo de San Francisco, que en comparación con las políticas planteadas en otros estados norteamericanos, implementó estrategias de prevención y atención principalmente a jóvenes inmersos en actos delictivos con el fin de reinsertarlos a la vida en sociedad y al mercado laboral. Ruiz (2004), señala el caso de New York, en donde su política logró una disminución entre el 60 y 70% de los índices de violencia. No obstante la crítica al modelo coercitivo de esta ciudad, señala el autor, está encaminado a que si bien, los resultados de la política son mayormente positivos, las acciones son demasiado represivas e incluso violentan la integridad individual, tanto así, que en San Francisco implementando políticas preventivas logró un índice igual de efectividad en la disminución de la violencia. Acotando a Ruiz (2004), en Estados Unidos se manejaron dos tipos de estrategias, una encaminada a “más arrestos, menos delincuencia” y otra “menos arrestos, menos delincuencia”. Las políticas coercitivas implementadas en Estados Unidos, en relación a la famosa teoría de las ventanas rotas, responde a factores sociales en las ciudades, que la política de tolerancia cero buscó frenar.

Se arresta al que escribe graffitis en un bus, en el metro; a los vendedores ambulantes, a los que limpian los vidrios de los autos cuando el semáforo está en rojo; a los mendigos agresivos (Ruiz, 2004: 122).

Curbet (2005), señala en su estudio sobre Barcelona y la Unión Europea, que en el último siglo, el cambio social vivido en Europa, se representó igual en el modelo de control de la violencia y el crimen organizado. En los últimos años, las políticas relacionadas a combatir el terrorismo y el delito, han conllevado a los gobiernos locales a generar estrategias en torno a la inseguridad. Barcelona como lo plantea Curbet, entremezcla los procesos globales y locales, anclando sus estrategias a lo que el autor denomina, glocalización, que consiste en que las estrategias de justicia y seguridad antes dirigidas por parte del Estado, son transferidas a la Unión Europea, mientras que las políticas de seguridad ciudadana son localizadas. En este sentido, Europa, ha transformado sus políticas hacia una represión penal, al igual que sobre un modelo de gobernanza de la seguridad democrática, enfocada en la justicia social.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina

Las estrategias de seguridad en los países latinoamericanos están ceñidas a los procesos de democratización de los ochenta y noventa, si bien el contexto ha tendido a cambiar las acciones sobre seguridad, la característica para América Latina ha estado dirigida en concebir a la seguridad como un modelo represivo a la delincuencia.

Las estrategias encaminadas a la generación de bienestar y seguridad en las ciudades, han estado enmarcadas dentro de un análisis de la calidad de vida de la población, las condiciones socio-económicas y la capacidad de integración al mercado laboral por parte de los jóvenes. Para Latinoamérica, se identificaron factores de riesgo que condicionaban la ocurrencia de los actos delictivos en las ciudades, entre ellos, la desigualdad frente al ingreso económico en países como Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá, la condición de pobreza mayormente vista en países como Venezuela, Haití, Nicaragua y Honduras, altas tasas de desempleo en países como Colombia, Venezuela y Panamá, basta presencia de jóvenes en las ciudades con niveles bajos de inserción a la educación y empleo, sobre todo en Honduras y Brasil (Dammert, 2007:32). A partir de ello, las estrategias particulares de los países, se han dirigido a la prevención del delito, dirigidas principalmente en zonas con mayor riesgo a cometer este tipo de infracciones, y por otro lado, generar espacios de integración entre la comunidad y las instituciones (ver tabla 2.2)

Tabla 2.2. Percepción de violencia en América Latina

| País | Problema más importante | Delincuencia | Pandilla/violencia | Delincuencia/violencia/pandillas |
|---------------|-------------------------|--------------|--------------------|----------------------------------|
| Desocupación/ | Desempleo | | | |
| Paraguay | 30 | 28 | 1 | 29 |
| Colombia | 23 | 15 | 13 | 28 |
| Delincuencia/ | Seguridad pública | | | |
| Venezuela | 61 | | 1 | 62 |
| Costa Rica | 45 | | 5 | 50 |
| El Salvador | 40 | | 11 | 51 |
| México | 39 | | 2 | 41 |
| Uruguay | 40 | | 1 | 41 |
| Argentina | 34 | | 1 | 35 |
| Panamá | 33 | | 1 | 34 |

| | | | | |
|------------------------|----|----|----|----|
| Ecuador | 33 | | 1 | 34 |
| Guatemala | 30 | | 21 | 51 |
| Honduras | 30 | | 5 | 35 |
| Perú | 20 | | 1 | 21 |
| Problemas Económicos | | | | |
| Nicaragua | 33 | 3 | 1 | 4 |
| Rep. Dominicana | 27 | 11 | 1 | 12 |
| Bolivia | 19 | 11 | 1 | 12 |
| Problemas de Educación | | | | |
| Chile | 27 | 21 | 1 | 22 |
| Problemas de Salud | | | | |
| Brasil | 26 | 7 | 11 | 18 |
| América latina | | 28 | 4 | 32 |

Fuente: tomado de Dammert (2007)

Las estrategias sobre seguridad ciudadana, han estado ancladas en la seguridad nacional y humana. Si bien las necesidades de la sociedad ha generado la formulación de acciones específicas para las ciudades que integren la lucha contra la delincuencia y la protección individual, muchos países han continuado priorizando la seguridad nacional y humana por sobre la ciudadana. Ramos (2009) plantea en sus análisis las políticas caracterizadas por los modelos conservadores de protección territorial, protección de los derechos humanos, ampliando de las fuerzas armadas y lucha nacional contra el narcotráfico, el tráfico de armas y la violencia armada, en países como México, Colombia y Ecuador.

En lo propuesto por Palomeque (2006) frente a la seguridad humana se agota en la importancia de políticas contra la lucha de la violencia e incluso en casos emblemáticos como Quito, que incluyen gestión del riesgo en un tema de seguridad humana. Por su parte, los estudios en relación a los programas coercitivos de seguridad ciudadana, se han centrado tanto en analizar las dinámicas territoriales como las críticas que generan este tipo de políticas. El análisis de Ramos (2009) respecto al caso mexicano, señala que las estrategias desarrolladas en el gobierno de Vicente Fox, integraron un alto grado de seguridad pública, por lo que la violencia y delincuencia se definió por estrategias de criminalización y lucha contra el delito.

Autores como Dammert (2007) y Torres y De la Puente (2001), analizan este enfoque, desde el “Plan anti-delincuencia” propuesto en 1998 en Chile, en el que se ampliaron las medidas legales, creando el ministerio de seguridad pública y el consejo metropolitano de seguridad, encaminando las estrategias de gobierno, hacia la coerción. El análisis de Muñoz (2009) en el Perú, establece que al igual que en otros países de la región, este país se insertó en un modelo de desarrollo económico que legitimó las acciones o procesos de lucha contra la delincuencia, inyectadas en gran medida por acciones privadas, caso por el cual, las zonas de más alto riesgo delincencial en Lima, no han logrado resolver los fenómenos de violencia, considerando así, que las políticas sobre el tema, han estado más concentradas hacia zonas de mayores ingresos. Por último, Rosales (2007) y el informe propuesto por Provea (2003) respecto a los análisis de políticas de coerción del delito, han señalado que el fortalecimiento institucional tanto en los sistemas penales como judiciales que permitan los espacios de denuncia, control y delimitación, no disminuyen la violencia en países como Venezuela, puesto que como lo ratifica Gabaldón (2004), esto no genera resultados positivos en ciudades como Caracas.

Los análisis relacionados con las políticas preventivas y participativas, ha llevado a los autores a proponer acciones gubernamentales encaminadas a este enfoque, puesto que las realizadas en algunos países, han sido de gran éxito. Dammert (2005) y Oviedo (2002) señalan la necesidad que los gobiernos formulen políticas que estén relacionadas a procesos participativos. Las políticas de este tipo, enfocadas a frenar los índices de violencia han utilizado instrumentos que van acordes con el control del delito. Para el caso de Chile, la política pública participativa ha ampliado y mejorado a su vez, los sistemas de policía, justicia y prisión, sin abandonar políticas preventivas y participativas.

Oviedo (2002), refiere que las políticas destinadas a disminuir los índices de inseguridad en Chile que conjugan la participación social, se han desarrollado desde 1993, con el programa de seguridad vecinal que reunió a organizaciones sociales, con el fin de que estas mismas formularan propuestas o proyectos en pro del bienestar de la población. Para 1994, se creó la Unidad de prevención del delito, que propuso como instrumentos la creación de comisiones municipales de seguridad ciudadana, que

consistieron en coordinar planes de seguridad comunales junto con actores sociales. El programa Chile barrio, trabajó para la erradicación de la pobreza y la vez que el programa Chile joven fortaleció los grupos juveniles.

En los casos particulares de América Latina, el papel del Estado frente al fortalecimiento de los sistemas legas, penal y judicial, han tenido relevancia en el tema de la seguridad. Sarmiento, Torres y De la Puente (2001), señalan a la participación en las políticas públicas como prioridad de las acciones gubernamentales, a partir de una crisis de legitimidad. En Argentina, el ejercicio de acciones o estrategias de seguridad de la mano de las instituciones regionales y la comunidad, logró una interacción horizontal entre los gobiernos nacionales, regionales, locales y la comunidad hacia políticas eficientes en el tema de seguridad. Uruguay por su parte, también generó políticas preventivas y coercitivas que anclaron en la participación comunitaria su eje central de acción.

Las políticas preventivas, estuvieron de la mano de estrategias de recuperación de espacios degradados, reubicación de población en riesgo y acciones contra la pobreza, el desempleo y la marginalidad. Para países como Chile, Arraigada y Morales (2006) señalan que las estrategias contaban con una presencia activa de la ciudadanía y por otro lado, la participación de organismos internacionales coadyuvó a gestionar políticas locales de lucha contra la droga. Palomeque (2006) señala, que la participación de actores no gubernamentales y la comunidad, han logrado el avance en temas de seguridad ciudadana en ciudades como Quito. Villavicencio (2004) y Rivera (2004), establecen que el papel de las instituciones internacionales, han logrado establecer propuestas de bienestar social y seguridad. Como asevera López (2000), Chile se enmarca en un “modelo de seguridad ciudadana multidimensional” (López, 2000:24) que abarca tanto estrategias coercitivas como de prevención.

Dammert (2007) señala que en Brasil, los procesos de política pública en relación a las instituciones y los organismos no gubernamentales, generaron estrategias positivas frente al bienestar de la población. La fundación *viva río*, generó programas dirigidos a jóvenes con el fin de integrarlos al mercado laboral, la educación y la cultura, con lo cual, la participación de la ciudadanía, generó espacios de intervención y reducción del porte de armas en las ciudades.

El caso de Colombia bajo estas estrategias, orientadas al tema de convivencia ciudadana y seguridad orientó las políticas hacia la protección desde los ciudadanos, siendo experiencias exitosas en ciudades como Bogotá y Cali. El programa formulado en el gobierno de Mockus en 1995 “*formar ciudad*”, entremezcla la participación ciudadana en la ejecución de planes, desarrollo institucional y participación, como lo señala Gómez (2004) y Baracaldo (2007), desde el fortalecimiento institucional, se responde prontamente a las necesidades de la población. Por último, la atención y prevención dirigida a la población con mayor riesgo de cometer delitos, debe convertirse en un eje estratégico de las políticas públicas.

Las fallas de implementación de las políticas de seguridad ciudadana

Los análisis sobre las fallas de implementación en las políticas de seguridad ciudadana, han estado enfocadas desde dos ámbitos, uno principal ha sido la gobernanza como categoría explicativa en el fracaso de las políticas locales de seguridad; por otro lado, y en menor medida, los instrumentos de manera implícita han hecho parte de las críticas a los modelos de seguridad planteado por los gobiernos.

Los instrumentos han logrado generar una coherencia entre los objetivos planteados y las estrategias desarrolladas por los gobiernos. No obstante, Ruiz (2004) en su estudio sobre Francia con el programa denominado contratos locales de seguridad, plantea una incoherencia entre los objetivos propuestos por el programa y el instrumento utilizado. Por un lado, este autor plantea que el programa buscaba una participación de la comunidad frente a los problemas sociales en materia de seguridad. Sin embargo, la política consideró factores como desempleo, pobreza y segregación que no fueron tratados a plenitud por el programa CLS.

Por su parte Estrasburgo, implementó este mismo programa, con bajos resultados. Ruiz establece la necesidad de considerar el escenario social de pandillaje juvenil y agresión a las instituciones como un tema de desconfianza a estas, por parte de la población, por lo que el programa disminuía su capacidad de acción. Tanto así, que según Curbet (2005) países como Francia e Italia, han recobrado sus intereses por la política implementada en Estados Unidos de tolerancia cero.

Muñoz (2009), consideró para el caso peruano, un mismo fenómeno en relación a los instrumentos. El planteamiento de una política que lograra frenar los índices de violencia en las ciudades, se vio fracasada tras la falta de recursos destinados a frenar la delincuencia en zonas con los mayores índices. Los estudios relacionados con un tema de gobernanza referente a los modelos más jerárquicos u horizontales de implementación de políticas. Dammert (2007) y Gabaldón (2004) señalan para el caso venezolano, que el aumento del pie de fuerza y el fortalecimiento institucional, no han sido suficientes para la disminución de la delincuencia y la violencia. Si bien se aumentó el pie de fuerza, Venezuela presentó un aumento de 42 homicidios por cada 100.000 habitantes en los últimos años.

Wondratschke (2004), estudia el caso mexicano y señala en relación al contexto y las políticas de seguridad pública propuestas por el gobierno nacional, que el Estado no generó espacios de deliberación, coordinación o modernización, tanto de los sistemas judiciales como de policía y penales, por lo cual, la política no logró satisfacer las necesidades de seguridad en las ciudades. Los autores señalan, que las políticas han tenido una deficiencia respecto a la delimitación de las acciones y regulación respecto a la inseguridad en las ciudades. Por lo que para Latinoamérica, un modelo jerárquico de seguridad en su totalidad, no concentra las necesidades de la población.

Dammert (2005), en contraposición a este caso, presenta un modelo en el que la gobernanza horizontal, en el que la participación ciudadana en la implementación de las políticas ha logrado disminuir los índices e incluso la percepción de inseguridad. Para Chile, las estrategias han estado inmersas entre un fortalecimiento del sistema policial y una conexión con la comunidad y aunque como lo plantea la autora, aún existe un gran desconocimiento por parte de los ciudadanos acerca de las medidas en pro de la disminución de los delitos. Las políticas han logrado orientarse a la generación de estrategias de control y prevención social del delito. En concordancia con lo planteado por la autora, Gómez (2004), plantea su análisis desde el caso colombiano, en el que se ha logrado retomar la confianza de la ciudadanía por las instituciones, generando así políticas con espacios de participación como la formulada por Antanas Mockus, enfocada a una cultura ciudadana.

Palomeque (2006) y Villavicencio (2004) analizan el caso ecuatoriano, señalando que la seguridad ciudadana en el país, ha integrado a su vez acciones como la gestión de riesgo. Sin embargo, el país no cuenta con un espacio de coordinación inter institucional, al igual que una continuidad que permita un buen desarrollo de programas. Para Córdova (2006), la importancia dada a la seguridad ciudadana es superficial, puesto que las acciones planteadas no presentan estrategias claras de cumplimiento.

Los fracasos en las políticas públicas de seguridad según Masón (2000) se dirigen a la falta de intervención estatal entre los factores que determinan la delincuencia en las ciudades; en este sentido, la debilidad del Estado ha generado una ampliación de la delincuencia en países como Colombia o Perú, generando mayor déficit en la efectividad de las políticas y aumento de las tasas delictivas.

CAPITULO III

LA VIOLENCIA COMO FENÓMENO ENDÉMICO EN COLOMBIA. UN RECORRIDO DE LA VIOLENCIA RURAL HACIA LA URBANA 1945-1990

Los estudios sobre la violencia urbana en Colombia, se remiten a los fenómenos anexos de un tipo de violencia endémica en el que el país ha estado inmerso. Sin duda, el génesis de este fenómeno se remite a las dinámicas socio-políticas y culturales del país en la década de los cincuenta y sesenta. Es desde esta época, donde las acciones violentas enmarcaron un recorrido de la violencia básicamente rural hacia la urbana desarrollada principalmente en los años 90 con el auge e influencia del narcotráfico sobre las ciudades. Este capítulo entonces, tiene como fin hacer un breve análisis del porqué la violencia rural tiene fuerte y directa incidencia en la violencia urbana, considerando que la construcción de las ciudades se enmarcó principalmente dentro de una influencia del narcotráfico y las bandas criminales al servicio de estos, que gestaron no sólo parte del desarrollo económico de ciudades, sino que también engendraron el foco de la violencia urbana.

La época de La Violencia en Colombia 1945-1965

El estudio de la Violencia en Colombia desde 1945 marca un hito en el cual, el contexto anterior a esta fecha, ya enmarcaba un modelo de violencia en el que el país se veía inmerso. Posterior a esta fecha, Colombia vivió una violencia entremezclada por la lucha social y el mantenimiento del poder estatal. Este mix de condicionamientos dentro del escenario político, social y económico del país, generó un modelo de violencia único en Latinoamérica, que hasta estos momentos incide tanto en las dinámicas sociales como en las políticas gubernamentales. Entender el fenómeno de la violencia urbana, implica a su vez conceptualizar el proceso de la violencia en el país y su influencia en los procesos dados en las ciudades; el fenómeno en Colombia viene de larga data con unas características endógenas relacionadas a luchas políticas, sociales y agrarias que desencadenaron acciones más violentas y formas de financiación ilícitas, como resultado de la oclusión política derivada de la exclusión de los marginados del sistema político, se radicaliza una lucha armada que a su vez se transformó en una lucha urbana. Este acápite, caracteriza la violencia en función de los procesos urbanos propios del

desarrollo de las urbes, pero a su vez, propio de la violencia rural y su influencia en la violencia urbana en el país.

La Violencia en Colombia

Caracterizar a la violencia desde sus inicios en Colombia, remite a repensar el Siglo XIX, como el periodo de lucha naciente de los partidos políticos tradicionales, liberal y conservador, y la medición de fuerzas entre estos dos actores, constituidos como unas “subculturas de la vida cotidiana” (Pecaut: 1979:25) y como el escenario en el que la totalidad de los ciudadanos, sin distinción de razas o creencias podían hacer parte del accionar político. Sin duda, el proceso de violencia viene más allá de este siglo, la Guerra de los Mil Días (1899-1902), por ejemplo, ya había significado el auge de un nuevo modelo de construcción tanto política como económica en el país. No obstante, el auge de la economía cafetera y el periodo industrial de principios del Siglo XIX, abrió las puertas para el avance y construcción de nación, apartado de los fenómenos de violencia que ya habían existido en el periodo anterior. Sin embargo, esto significó ahondar no sólo en una lucha bipartidista, sino también en una lucha de clases, lo que generó la irrupción de movimientos sociales que iban en contra del modelo de política tradicional (Sánchez, 1983)

Con esto, surge el movimiento obrero de carácter socialista como fue el Partido Comunista en 1930, junto al movimiento campesino con un carácter más político, y alrededor de esto, un estancamiento del gobierno nacional conservador que llevó a que en este mismo año, el partido liberal después de 50 años de lucha tanto política como insurgente, lograra recuperar el poder estatal. Dentro de un sistema político divergente, en un primer momento, con un ala política liberal constituida principalmente por terratenientes y por el otro, con una oposición obrera y campesina, llega en 1934 una reforma gubernamental en manos de López Pumarejo, denominada la “Revolución en Marcha”, que abrió el espacio deliberativo y participativo de las masas en relación a la reforma agraria que dejaba en manos de latifundistas e industriales agrarios la tierra (Orquist, 1978).

En un contexto de lucha contra el capitalismo salvaje en el manejo de la tierra, aparece un líder que aglomera todo el levantamiento popular de la época, tema que llevó

a la renuncia del presidente López Pumarejo (1934-1938, 1942-1945) y agudizó la lucha popular; puesto que el objetivo del gobierno era mantener el poder de las clases dominantes en la economía nacional, quitando de la escena política toda actuación popular y el objetivo de Jorge Eliecer Gaitán (1903-1948) enarbolando las masas fue la de “apelar a la unión del pueblo contra la oligarquía liberal y conservadora, y con su desafiante y característico grito de ¡A la Carga!” (Sánchez, 1983:2).

Con este hecho, las masas se alzan contra el Estado, proceso conocido como el Bogotazo (9 de abril de 1948), que tuvo su desarrollo en las zonas de primacía popular y que fue el principio de la aparición de la guerrilla campesina, luego de la derrota que sufrieron en sus luchas populares tras los hechos del 48. La presencia de un gobierno conservador, ratificó el mantenimiento del poder de las clases burguesas y terratenientes y buscó mantener el equilibrio de un sistema político mediante el uso de la represión y la finalización de las libertades políticas. En paralelo, los movimientos sindicales, campesinos y guerrillero se constituyeron en una “alternativa democrática” (Sánchez, 1983:38).

El periodo de la Violencia no sólo significa expresiones de este tipo en las zonas rurales. En este sentido, desde 1946 hasta 1953, el fenómeno de la Violencia conlleva a aglomerar a todo el territorio nacional en los hechos violentos traducidos en la persecución de la clase obrera en las zonas urbanas y de la clase campesina en lo rural, por parte del Estado.

A nivel urbano el silenciamiento de la clase obrera, lo cual permite al capital usufructuar sin contradictores la bonanza económica y la acumulación de la postguerra. Luego ese terrorismo se generaliza a nivel rural como cruzada antiliberal y anticomunista tendiente a extirpar las aspiraciones democráticas del campesinado, y a anular el espacio propio conquistado por los campesinos frente al poder terrateniente (Sánchez, 1983: 38)

El gobierno conservador, junto con un movimiento antiliberal y anticomunista, logró conformar aparatos represivos que significaron la aparición de un modelo de policía o de paramilitarismo alterno, encaminado a acabar con los movimientos insurgentes, con ello, surgen los “chulavitas” en Boyacá, los “pájaros” en Valle y Caldas, los “aplanchados” en Antioquia y los “penca ancha” en las sabanas de Sucre (Pécaut, 1987)⁵. En respuesta a las represivas acciones del Estado, paulatinamente se formaron

⁵ El terror de esta época desarrollado entre la lucha insurgente y el mantenimiento del poder por parte del Estado, llevo al despojo de tierras y bienes, asesinatos de los dueños o ventas forzosas, apropiación de

en los polos del país, grupos guerrilleros en los Llanos, suroeste antioqueño, Santander, noroeste de Cundinamarca y sur del Tolima.

Las luchas de todo tipo por parte del movimiento guerrillero, lograron en el 60 que el gobierno se obligará a tratar el conflicto de tierras en la región del Sumapaz antioqueño y en Viotá una negociación de paz de gobierno y guerrilla en el manejo de la tierra. No obstante, los pactos de hacendados y ejercito en otras regiones, la calificación de bandoleros a los rebeldes, la integración de la pequeña burguesía urbana a la lucha social y la lucha militar del movimiento guerrillero de los 50, llevó a las fuerzas políticas de la época a repensar las estrategias para enfrentar no sólo de manera represiva y violenta a los nuevos movimientos guerrilleros, sino generar un espacio de concertación política que menguara el nuevo contexto político y militar del país.

El Frente Nacional y la tregua bipartidista 1958-1974

El Frente Nacional se planteó como respuesta al periodo violento en el país con el fin de facilitar la pacificación, rehabilitación y asistencia humanitaria (Jaramillo, 2012) de las ciudades junto a los actores relevantes. En su desarrollo, los partidos conservador y liberal junto a la iglesia católica y las fuerzas militares crearon una comisión tanto investigadora de la situación de violencia en el país como para la generación de estrategias bipartidistas al fenómeno violento.

En 1958, el Pacto Político de Unidad Nacional como se le llamo al Frente Nacional, legitimó el reparto del poder estatal entre los partidos conservador y liberal por un periodo de dieciséis años que planteó por un lado el papel de firmar la paz, fortalecer la institucionalidad y la democracia (Gutiérrez, 2007) y el interés de las elites políticas por mantener el poder propio que desde el siglo XIX se mantuvo con la creación de estos y que aglomeró casi 7 guerras civiles hasta la guerra de los mil días en 1899 en nombre de los partidos políticos (Valencia, 2012).

El pacto directo estaba ahora plenamente legitimado. Alberto Lleras y Laureano Gómez, en Sitges y Benidorm (España) en 1956, acordaron sus bases fundamentales: la alternación de los partidos en el poder cada cuatro años y

cosechas y semovientes, incendio de casas, trapiches, destrucción de cementeras, coacción física sobre campesinos y población rural (Sánchez, 1983:38), lo que significó tanto el auge de los movimientos guerrilleros en contra posición a las políticas del Estado y a su vez el paramilitarismo en Colombia. Dos hechos que aún marcan la historia del país y que se desarrollaron en la época de la llamada Violencia, tras la lucha del Estado por mantener un poder hegemónico de las elites sin posibilidad de participación de las clases obreras y campesinas.

durante un período mínimo de 16, lo mismo que la repartición paritaria de todo el andamiaje burocrático del Estado (Sánchez, 1983:42)

El periodo de gobierno de Rojas Pinilla (1953-1957), señala un espacio de “Paz, Justicia y Libertad” (Gabler, s/f) junto a la promoción de amnistía a los grupos guerrilleros, que para el gobierno, significaba un triunfo sobre la insurgencia y para los combatientes una oportunidad de cambio en el país. Sin embargo, este proyecto de paz nacional propuesto por el gobierno, sólo significó un nuevo espacio para acabar con más rigor los levantamientos campesinos de las zonas que habían omitido la amnistía ofrecida. Es así, como a pesar de los cambios propuestos por el gobierno Rojas, en 1957 es obligado a renunciar por parte de la banca, la industria, el comercio, la iglesia y parte del pueblo; y dejar el poder en un gobierno transitorio denominado Junta Militar (Pécaut, 1987).

Posterior a la Junta Militar, en 1958 se da inicio al acuerdo bipartidista de división del gobierno entre los dos partidos, y con la llegada de Alberto Lleras Camargo, se plantea por parte del gobierno el fin de la Violencia. No obstante, los hechos presentados durante el Frente Nacional abren la puerta a lo que se denominó el bandolerismo político de 1958 a 1965 (Orquist, 1978)

El auge guerrillero y la influencia del narcotráfico en Colombia

Posterior a los hechos que dieron lugar al periodo denominado como la Violencia en el país, la propuesta de los partidos políticos se enfocó, en generar un periodo en el que estos, tuvieran la oportunidad de alternarse el poder, con el objetivo de generar un espacio de paz en el territorio. No obstante, los procesos políticos que se generaron en las zonas rurales, alterno a este pacto, dieron lugar al levantamiento civil y al auge de grupos guerrilleros, que ya venían luchando anterior al frente nacional, y que planteaban un nuevo modelo de política en el país.

El movimiento guerrillero del siglo XX

El Frente Nacional, la división bipartidista del poder y el supuesto de finalización de toda expresión violenta del periodo anterior, consideró una nueva etapa en el país, al igual que la recuperación de la hegemonía por parte de las elites. Sin embargo, un nuevo modelo de violencia surge alrededor del Siglo XX y con ello, nuevas expresiones

y actores que desconociendo el frente nacional como un acuerdo de paz entre los partidos, continuaron una lucha considerada casi una “guerra de exterminio” (Sánchez, 1983:42)

Luego de la entrega al proceso de amnistía por parte de los grupos guerrilleros de los Llanos, del descontento de algunos tras la entrega y de las sospechas de otros a este proceso por considerarlo insuficiente, la reorganización de grupos guerrilleros se dio con mayor orden sobre el territorio nacional y sumando a esto, la persecución por parte de los organismos de seguridad del Estado a los miembros más importantes de la revolución campesina, entre ellos Guadalupe Salcedo (1924-1957), quien se consagró como el comandante renombrado durante el gobierno de Laureano Gómez (1950-1951), por su proceso de lucha social. Las guerrillas volvieron a retomar las riendas de la violencia con el fin de encontrar un nuevo sistema político y social en el país.

El bandolerismo surge entonces, dentro de un escenario más restringido dentro de lo político y desdibujado dentro de lo anti gubernamental; es decir, las características que adquirió esta nueva expresión de la violencia iban más destinadas a un análisis de su presencia local y a una acción residual de lo que en un principio fue el movimiento guerrillero en la época de la Violencia. Entonces, este bandolerismo en un primer momento, se atribuye a un residuo histórico de este periodo y por otro lado, se constituye en un actor que carecía de identidad individual, puesto que en este periodo, las alianzas estaban dirigidas junto con los campesinos y gamonales locales.

Por consiguiente, para los alzados en armas, la lucha antigubernamental, es decir, contra el poder central, que había sido el motivo aglutinante de su primera guerra, se vio desdibujada por dos factores de desintegración: el primero fue la incorporación masiva de adolescentes a la lucha armada de esta segunda etapa, jóvenes que habían crecido en un ambiente de terror, viendo sus casas incendiadas, sus familias masacradas, sus sementeras destruidas, sus fincas abandonadas. Para ellos el único sentido de sus acciones era el ejercicio de la retaliación y la venganza...el segundo factor de desintegración estaba dado por la atomización que implicaba el paso de la dependencia de los alzados en armas de directivas políticas nacionales a la dependencia mucho más directa y comprometedora de los gamonales, pues estos últimos los preveían de cierta legitimidad en la medida, en que se subordinaran a sus intereses provinciales (Sánchez, 1983:47-48).

El movimiento guerrillero conformado bajo otras características distintas al periodo de la Violencia, encontró sus aliados en los gamonales y los campesinos de las regiones

polos del país. Sin embargo, López Michelsen con el MRL, logró llegar hasta las zonas rurales y aglomerar tanto a campesinos como a insurgentes en las bases de una campaña contra el Frente Nacional y de una modernización del partido liberal, sin que su movimiento significará una nueva ala del partido. Dentro de este contexto y todo lo que refleja el bandolerismo dentro de las zonas rurales y en relación a la lucha desdibujada que a finales del Siglo XIX mostró el debilitamiento del movimiento guerrillero (Sánchez, 1983:52).

Este periodo se denominó “la generación de los hijos de la Violencia” razón por la cual, su lucha más que política estaba ceñida por la venganza y la legitimidad que estos grupos querían encontrar en el territorio. Las mayores expresiones de estos grupos contra los terratenientes principalmente, se dieron en zonas donde el movimiento guerrillero de la Violencia no tuvo mayor auge, pero en donde mayormente se vivió el terror dirigido por el Estado. En el norte del Valle, Tolima y el Viejo Caldas, aparecieron los jefes más temidos “el mosco”, “Zarpazo”, “La Gata”, “Chispas”, “capitán venganza”, “desquite” y “Sangre negra” (Sánchez, 1983:54), en el resto del Valle por ejemplo, el mantenimiento del poder por parte de “los pájaros” desencadenó expropiación y despojo de los campesinos al servicio de los industriales azucareros (Sánchez, 1983:55).

Si bien las expresiones de guerrilla y autodefensa provienen de finales de 1949, junto a las guerrillas liberales de Tolima y el Sumapaz, a la vez de procesos de pacificación en el gobierno de Rojas Pinilla, el surgimiento de más grupos subversivos desencadenó una construcción de nación más allá de la lucha política. La aparición entonces de un nuevo modelo de guerrillas generó la aparición tanto de guerrillas de tipo comunistas como obreras con un conjunto de ideales políticos en relación a la hegemonía nacional.

Alejados del concepto de movimientos guerrilleros del siglo XIX, pero dejando de lado que son productos de los hechos violentos del país, aparecen grupos que para 1979 ya tenían mando sobre todo el territorio nacional, las FARC por ejemplo para este año contaban con 18 frentes, el M19 se concentró en el Putumayo, Caquetá y Huila; el EPL en el Urabá y el nordeste de Antioquia y el ELN extenso sobre todo el territorio.

A la par de estos grupos, aparecen grupos indigenistas como Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los trabajadores, PRT, y el movimiento de Izquierda Revolucionaria. Legitimados tras la idea de aniquilar tanto con expresiones legales como represivas del gobierno Turbay, lo que para el M19 significó la emergencia de un poder enmarcado en la simpatía de la población que marco la lucha contra el gobierno nacional.

Para el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), el fortalecimiento de las guerrillas, al igual que el aumento de la tensión social, significó no solo el quiebre del Estado, sino también la necesidad de restauración democrática en el país; puesto que los movimientos insurgentes habían logrado formar una conciencia social y con ello, se dio un “auge que coincidió con un deterioro en los niveles de legitimidad institucional” (Pizarro, 1987:336) y que dio pie a la aparición de otros actores al margen de la ley como narcotráfico, grupos paramilitares y de autodefensa, además de delincuencia organizada en las zonas urbanas, principalmente.

Posterior al frente nacional, los grupos guerrilleros de la época de la violencia rearmaron sus estrategias, y formaron nuevos grupos con personas que habían decidido mantener la lucha contra el Estado. La guerrilla de los años 60, existían más de 100 bandas de campesinos armados que desconocían el acuerdo de paz entre los partidos políticos (Sánchez y Meetens, 1983:42). En este año, los grupos guerrilleros reaparecen con nuevos enfoques ideológicos de carácter revolucionario en una lucha por la distribución de la tierra. Es así como para este año, surgen grupos como las FARC, ELN, M-19, EPL, ADO, Ricardo Franco y Quintín Lame y alternos a esto la doctrina de seguridad nacional en el país (OEA, 1993).

El narcotráfico y la ola de violencia de los 90

El conflicto armado en Colombia aglomera, las actuaciones tanto de la guerrilla y los grupos al margen de la ley, como el crimen organizado que opera principalmente, en las zonas urbanas. Por una parte la guerrilla “ha ido perdiendo su influencia ideológica por la utilización de procedimientos propios de la delincuencia común, la extorsión y el secuestro” mientras que el crimen organizado “ha contribuido en los últimos años en la

transformación social de Colombia, en particular al grave impacto que ha tenido sobre los valores éticos” (OEA, 1993: 94).

Las FARC, que tiene sus raíces en las luchas campesinas de los años 40, se relacionan con los movimientos comunistas, que junto con el apoyo del movimiento comunista internacional de Moscú, logró consolidar la lucha guerrillera en el país y adentrarse en las zonas selváticas de difícil acceso para el ejército nacional (Zuleta, 1991), con la pérdida del apoyo campesino, este grupo financió sus acciones con alianzas entre narcotraficantes, extorsiones y secuestros.

El ELN por su parte, fue creado por disidentes de las FARC, y tornó su enfoque ideológico hacia la revolución cubana, por lo que logró el apoyo de sectores obreros, universitarios y sacerdotes católicos (OEA, 1993). El EPL fundado en 1965, bajo una línea china maoísta, firmó el acuerdo de paz en 1980; sin embargo tras el asesinato de su líder William Calvo, muchos decidieron volver a las filas guerrilleras. El M-19, nace como movimiento urbano en contra de los partidos tradicionales, anclando sus luchas hacia un enfoque socialista (OEA, 1993:102). Para 1990, tras la desmovilización, este grupo guerrillero se integra a la vida política del país, con la Asamblea Nacional Constituyente. Las autodefensas y paramilitares por su parte, se conforman desde la necesidad de constituir agentes de protección alternos al Estado (OEA, 1993:112), creados en principio por el partido comunista en protección a los campesinos víctimas de la violencia por parte del Estado.

Para los 80, la influencia de la guerrilla sobre el territorio nacional, contaba con la presencia activa de alzados en armas que intervenían ya, en los procesos de elección de los gobernantes locales (Echandía, 2001). El fortalecimiento de los grupos guerrilleros logró que en 1990, se realice la cumbre de la coordinadora guerrillera Simón Bolívar, que recrudeció la violencia en el país, puesto que la guerrilla aumentó sus frentes de ataque.

Para 1995, el fracaso de la iniciativa del proceso de paz junto con el asesinato del dirigente conservador Álvaro Gómez (1919-1995), produce acciones violentas no sólo en las zonas rurales, lo que ocasionó la declaración del Estado de conmoción (Echandía, 2001). La expansión del conflicto armado en la década de los 90,

entremezcló las acciones guerrilleras, paramilitares y del narcotráfico que actuaron como redes de poder en zonas rurales y urbanas.

En contraposición a una violencia de guerrillas, para los años 80, la influencia del narcotráfico sobre el territorio había alcanzado gran poder. Pablo Escobar, había logrado desde los años 60 entrar al negocio de la cocaína, exportando grandes cantidades a Estados Unidos, fundando así, el Cartel de Medellín (Guillen, 1993). Por su parte, Gonzalo Rodríguez Gacha, para estos años, se había vinculado de manera activa en este negocio ilícito. Mientras que los hermanos Rodríguez Orejuela en Cali, habían logrado fundar el llamado Cartel de Cali, que para 1975 exportaba grandes cantidades de droga. Jorge Luis Ochoa y sus hermanos, miembros del cartel de Medellín, habían logrado infiltrar en su negocio ganadero la producción de drogas (Rincón, 1987). Y alrededor de toda esta dinámica se fundaba en las ciudades, enfocada en las zonas de mayor pobreza grupos de jóvenes, sicarios al servicio del narcotráfico (Castillo, 1987).

Durante el gobierno de Belisario Betancourt, se intensificaron las acciones en contra de los narcotraficantes, comenzando con la destrucción de grandes laboratorios como "*tranquilandia*" de propiedad de Pablo Escobar (Atehortúa y Rojas, s/f: 20). Tras estas acciones, el cartel de Medellín responde con el asesinato del ministro Rodrigo Lara en 1978. Con este hecho, el gobierno apela a la extradición de narcotraficantes hacia los Estados Unidos. Por lo que para 1986, aparece la organización armada "*los extraditables*" (Atehortúa y Rojas, s/f: 22), que intensificó los ataques hacia el gobierno, atentados a jueces, magistrados y periodistas, que terminó con el asesinato de Guillermo Cano, director del periódico el Espectador, la muerte de Jaime Pardo Leal, dirigente de la Unión Patriótica, secuestros como el del candidato a la alcaldía de Bogotá, Andrés Pastrana, junto al asesinato en 1989 del candidato liberal a la presidencia Luis Carlos Galán.

Los acuerdos del Estado con los narcotraficantes, se iniciaron en 1984, enmarcado en una propuesta por frenar la extradición a cambio de entregar rutas, laboratorios y abandonar por completo el negocio, incluso pagar la deuda externa (Atehortúa y Rojas, s/f: 24). Empero el gobierno, abandonó las negociaciones. Para lo cual, el gobierno de Gaviria en 1990, continuó con el proceso de extradición de capos

hacia Norteamérica. Paralelo a esto, la guerra entre carteles, desembocó en atentados en Medellín y Cali, junto a una guerra entre Rodríguez Ochoa y la guerrilla de las FARC.

En 1991, Escobar entra a prisión, pero su accionar delictivo continuaba activo, tras la decisión de cambio de prisión, se dio la fuga del capo y los ataques contra el gobierno se intensificaron por parte del cartel de Medellín, paralelo se dio la creación del grupo denominado “*los pepes*” perseguidos por Pablo Escobar, conformado por narcotraficantes que colaboraron con la muerte de Escobar en 1993. Tras estos hechos, la entrega al gobierno por parte del cartel de Cali se hizo efectiva, no obstante, la dinámica de violencia urbana se intensificó bajo nuevos escenarios locales de violencia.

El bandolerismo en el Valle del Cauca

Tras los hechos ocurridos el 9 de abril de 1948, la muerte de Gaitán no sólo significó una explosión violenta en la capital del país, departamentos como el Valle del Cauca, también estuvieron ceñidas al papel de los liberales en la lucha contra el gobierno conservador. Con ello, se da inicio a una desarticulación de la policía del Valle, integrándola de conservadores solamente y ex presidiarios con nuevas estrategias de seguridad, llamados *los chulavitas*. En el Valle el 9 de abril, con la muerte del líder liberal, se dieron revueltas que constituyeron en apresar a los conservadores e incluso de los funcionarios de la alcaldía municipal, principalmente en Bugalagrande.

Fue así como se comenzó a organizar un grupo llamado *los pájaros*, que tenían como objetivo asesinar a campesinos liberales y líderes. Para 1949, asesinan al líder liberal del valle Nicolás Robledo y sólo es el comienzo de las masacres a liberales vallecaucanos. Para el 5 de junio se celebran las elecciones parlamentarias, en el que el partido liberal logró mayoría de votos, en el Valle obtuvieron 101.671 votos mientras que los conservadores un total de 60.422 votos (Delgado, 2010) esto da inicio a una arremetida por parte de los conservadores en los municipios del Dovio, el Aguila, Toro, Ansermanuevo, Bolívar, Versalles, Roldanillo y el Cairo, donde entre junio y agosto se registraron más de cien muertos liberales. Es así como es en Tuluá y Trujillo donde surgen líderes conservadores como León María Lozano, *el condor* y Leonardo Espinosa, respectivamente. Finalmente, a finales de 1949 llega Nicolás Borrero a la gobernación del Valle y apoyando a los líderes conservadores de Tuluá, Ansermanuevo

y el Dovio (ver tabla 3.1.) asesinan a la mayoría de población liberal. Cali no fue ajena a los procesos violentos del resto del departamento, en la capital del Valle arremetieron contra la casa directiva del partido liberal.

Tabla 3.1. Masacres y asaltos en el Valle del Cauca 1946-1953

| fecha | Sitio | Víctimas | Autores |
|------------|---------------------------------|---|--|
| 07-03-1948 | La María, Ansermanuevo | 6 campesinos liberales asesinados | Israel y Juvenal Echeverri |
| 03-08-1949 | Betania | Indeterminado número de muertos liberales | Policía Chulavita y pájaros |
| 19-09-1949 | La María y San Antonio | 11 campesinos liberales | Cuadrilla de pájaros, Israel y Juvenal Echeverri |
| 06-10-1949 | La Primavera, Naranjal, Bolívar | 50 campesinos liberales asesinados | Lamparilla, Efraín Lancheros, Hnos Pulido |
| 08-10-1949 | Betania | 300 campesinos liberales | Cóndor Lozano |
| 22-10-1949 | San Rafael, Bugalagrande | Más de 57 muertos liberales | Cóndor Lozano, Lamparilla, Pájaros. |
| 27-10-1949 | Ceilán, Bugalagrande | 92 pobladores asesinados | 300 pájaros al mando, Cóndor lozano |

Fuente: Delgado (2010). El bandolerismo en el Valle del Cauca. pág. 53

Tras el golpe de Estado de Rojas Pinilla en 1953, se plantean propuestas de paz, junto con la desmovilización de grupos guerrilleros. Empero en el Valle, las olas de violencia en contra de los liberales, especialmente en Tuluá a cargo del cóndor, seguían su curso. De esta forma, ni el gobierno de Pinilla logró impedir los ataques que se daban en el departamento y que se extendieron hasta departamentos como el Quindío y Cauca. Para 1958, las muertes a los integrantes de las policías conservadoras se dieron masivamente en venganza a los ataques dados en el Valle, de otro lado las capturas de los líderes de los pájaros y los chulavitas se hicieron efectivas por corto tiempo, por lo que sus ofensivas hacia liberales se rearmaron en 1959 (ver tabla 3.2.).

El papel del Valle del Cauca en el proceso de violencia del país, estuvo enmarcado dentro de dos escenarios, en un primer momento, la importancia de este sobre el desarrollo económico y político del país, relativo a la productividad de sus tierras, la posesión de un puerto marítimo que significaba la posibilidad de transportar

todo tipo de comercio, y en un segundo lugar, lo relacionado con la influencia de liberales del departamento sobre el país.

Tabla 3.2. Masacres en el Valle del Cauca en la Segunda Fase (1955-1957)

| Fecha | Sitio | Víctimas | Autores |
|-----------------|------------------------|--|--|
| 15-01-1956 | Barragán, Tuluá | 9 campesinos torturados y 6 mujeres violadas | Ejercito al mando de Ramón Bernal |
| 14 y 15-10-1956 | El Murrupal, Versalles | 16 personas liberales asesinadas | Pájaros y policías (14) policías y alcalde del Toro (15) |
| 09-05-1957 | Juanchito, Cali | Número indeterminado de civiles arrojados al río cauca | Ejercito enviado por Polonia Puyo |
| 8 y 9- 10-1957 | Cali | Más de 25 muertos entre estudiantes, civiles y obreros | Agresiones de militares, pájaros |

Fuente: Delgado (2010). *Bandoleros del Valle del Cauca*. Pág. 78

En relación a ello, el Valle del Cauca integra el papel de la violencia rural hacia la urbana del siglo XIX, como respuesta a las luchas anti gubernamentales con el fin de restituir tanto los derechos campesinos como la tenencia de la tierra, así mismo la plusvalía generada en las ciudades y zonas rurales. La expresión de la violencia con la emergencia de la segunda generación de los movimientos guerrilleros adopta una connotación más social que política. Así mismo, se desarrolla durante los 80, cuando la expresión de fragmentación de un escenario social legitimado, junto con una cultura social se ve ceñida a un resquebrajamiento del tejido social desde la época del surgimiento del bandolerismo.

Afirmar que la violencia urbana también es producto de la violencia endémica del país, lleva a remitirse al contexto de la Violencia en Colombia y a pensar a la ciudad como un espacio en el que convergen tanto las luchas campesinas de finales del Siglo XIX como el auge del narcotráfico en los 80, que funcionó desde las zonas urbanas al igual que marcó un hito en el desarrollo de las ciudades.

Para 1982 y 1985, la criminalidad urbana había aumentado en comparación con las zonas rurales. En este sentido, los análisis hechos por la Policía Nacional dieron

como resultado que las ciudades más violentas del país eran Medellín y Cali, para los años de 1981 a 1985 (Sánchez y Peñaranda, 2007), situando como la ciudad más peligrosa a Medellín, superando las cifras alcanzadas en Cali y Bogotá.

Esto coloca a Medellín como la ciudad más violenta de Colombia, a pesar de que durante el decenio no haya sido centro de actividades políticas de grupos insurrectos, como lo son Cali e incluso Bogotá...este tipo de información sustenta que, más que la delincuencia, esas dos ciudades padecen un síndrome de violencia, que se manifiesta en la liquidación física de ciudadanos” (Sánchez y Peñaranda, 2003: 59-60).

En ciudades como Cali y Medellín se pasó de un uso de arma blanca a arma de fuego que significó en los 80's un 50,52% a 1986 en 84,73 y de 40% a 75,9%, respectivamente. Pero hablar de las estadísticas violentas en estas ciudades, conlleva a analizar el comportamiento de la violencia en las zonas urbanas y a las acciones que emergen y dan como producto la violencia urbana.

Las expresiones de la violencia urbana entonces, parten desde varios ejes. Por un lado la violencia de tipo económica, que tiene su acedera en el aumento de hurtos calificados y agravados, atracos e invasiones de tierra, estafa, transferencia ilegal de cheques que no están ceñidos solamente a un tema de clases socio económicas (Sánchez y Peñaranda, 2003). El crimen organizado, que señala ya una forma de actividad económica; la permisividad del Estado al consumo de bebidas alcohólicas. Además, de un sistema judicial endeble, bajo una dinámica de violencia que desde los años 50, se signó como el cobro de cuentas. Cali por ejemplo, en un porcentaje de 129 homicidios por cada 100 mil habitantes, el 34% fueron cometidos por sicarios; convirtiendo a la justicia hacia un escenario más privado que estatal.

Pero más allá que un tipo de justicia privada, producto principalmente de actores ilegales, otro tema respecto a la violencia ejercida por parte de organismos de seguridad del Estado, no sólo reitera la convergencia de acciones violentas en las ciudades, sino también la actuación de agentes ilegales como del Estado.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CALI (COLOMBIA) 2002-2013

El presente capítulo, tiene como finalidad retomar los acápites anteriores y generar un análisis que parta desde la teoría hasta el estudio de caso en particular. Desde un breve recorrido por lo que ha sido la política de seguridad ciudadana en Colombia, en respuesta al fenómeno de violencia en el país producto de una lucha política y social. El cuarto capítulo, busca conectar los procesos del conflicto armado con las propuestas de seguridad nacional y de seguridad ciudadana de los gobiernos desde la década de los 90 en el territorio nacional. El estudio de estas políticas, se relacionan con las respuestas locales de seguridad ciudadana en las principales ciudades de Colombia; es así, como finalmente, encontramos el caso de Cali como marco de análisis de la política de seguridad ciudadana, componente en el cual, se desarrollará en relación al marco teórico de nivel meso, el modelo propuesto por Howlett (2011) para así, analizar las fallas de implementación en la política pública de seguridad ciudadana en Cali desde una perspectiva comparada, tomando como nivel de análisis las políticas propuestas desde los gobiernos de 2002 desde la política nacional de seguridad democrática, hasta el 2013, estableciendo el factor de las fallas de implementación.

Marco histórico de la política pública nacional de seguridad ciudadana en Colombia 1990-2011

La seguridad ciudadana se enmarcó en un principio, en la definición de la defensa de la soberanía dentro de un concepto de seguridad nacional, que tuvo por objeto el rechazo hacia las amenazas externas en contra del territorio (Font y Ortega, 2012). Dentro de este marco, Colombia inicio su política de seguridad en relación a la dinámica internacional adscrita a los bloques aliados de comunistas y capitalistas; fue durante esta misma época, que la agudización de los grupos guerrilleros en el país, con enfoque socialista tomó mayor fuerza. Es así, como se formuló la política bajo el objetivo del mantenimiento de la seguridad nacional o protección del Estado por sobre el individuo.

Es en 1991 entonces, que la seguridad nacional aún como enfoque predominante en Colombia, ofrece acciones dirigidas a la seguridad ciudadana. La Constitución Política de 1991 y el proceso de descentralización promovió desde un enfoque nacional, regional y local, la formulación de una política pública de seguridad. Dentro del ámbito legal, la Ley 62 de 1993, que emana obligaciones y normas sobre la policía nacional, abre las posibilidades de participación directa entre la sociedad y la policía en términos de estrategias de seguridad y ordena a las administraciones locales la formulación de planes o estrategias de seguridad ciudadana en cooperación con la Política Nacional. En concordancia a esta ley, el Congreso de la República, formula una ley donde establece el papel de las administraciones locales, más específicamente de los alcaldes sobre el tema de la seguridad ciudadana.

En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo (Artículo 84, Ley 136/94).

La Ley determina el papel de las administraciones locales respecto a la jerarquización del orden policial en los municipios, con lo cual, es el alcalde quien como jefe de la autoridad de policía local, debe lograr junto con la policía el orden público, así mismo, el poder de dirigir medidas de restricción o prohibición dado los casos del consumo de bebidas alcohólicas, tránsito de personas y presencia de la fuerza armada en la ciudad (Ley 136/94). Por su parte, la Ley 715 de 2001, dispone las normas tendientes a los recursos destinados al tema de seguridad en las ciudades, con lo cual se definen las funciones de las alcaldías en coordinación con la policía nacional.

Financiar inspecciones de policía para la atención de contravenciones, apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en la jurisdicción y preservar y mantener el orden público (Ley 715/01, Cap. II).

Es entonces deber del Estado mantener la seguridad en las ciudades. No obstante, desde la Constitución de 1991, se integra a la comunidad dentro de los espacios de deliberación y formulación de acciones acordes al mantenimiento de la seguridad y la convivencia. En este ámbito, las administraciones de orden nacional y local han involucrado políticas que van desde un enfoque coercitivo hasta la prevención. Lo que ha permitido en muchos casos, la disminución de los índices de violencia. Sin embargo,

el desafío de la seguridad ciudadana comprende otras dinámicas externas a las ciudades, con lo cual, en los últimos años se enfocó la política nacional hacia el manejo integral de la seguridad, considerando el impacto del conflicto armado, la presencia de grupos paramilitares y el narcotráfico en la configuración del fenómeno de violencia urbana.

En el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), se formula la política pública de seguridad denominada Estrategia Nacional contra la violencia, que aunque tuvo un fuerte componente de la seguridad nacional, su objetivo también se enfocó en enfrentar las acciones que van en contra de la seguridad y los Derechos Humanos. La política se destinó a fortalecer la seguridad regional, la justicia, enfrentar los hechos violentos, asistir al menor infractor y fortalecer los Derechos Humanos (Anzola, 2013), mediante elementos integrales de defensa de Derechos, lucha contra la corrupción, una fuerte articulación con la justicia y la participación ciudadana en la lucha contra la violencia (Rivas, s/f: 110). En este marco, se realizaron diálogos de paz con grupos guerrilleros, a la vez que el fortalecimiento militar. La lucha contra el narcotráfico comenzó con la promoción de la entrega voluntaria de los capos hacia la persecución policial para capturar a los jefes del cartel de Medellín. Dentro del margen de la política, la seguridad regional se encaminó al desarrollo del Comité de orden público, integrado por el gobernador, jefes seccionales del ejército, policía y DAS, junto al fortalecimiento de la participación comunitaria y de entidades gremiales, dirigentes cívicos, miembros de agrupaciones comunitarias (Hernández, 2012).

Por su parte, la seguridad metropolitana estuvo dirigida a la formación de los Consejos metropolitanos de seguridad, que tenían como finalidad el apoyo a dificultades de orden público. La política de paz, se dirigió a los diálogos a cargo del ministerio de gobierno y el consejero presidencial para la paz, junto a los gobiernos locales que tenían la responsabilidad de impulsar los programas de reinserción de los individuos a la vida civil (ET, 1991). Como finalidad en la disminución de la violencia, el Estado fortaleció su presencia en zonas de alto riesgo de violencia a través del Plan Nacional de Rehabilitación. En materia penal, se fortaleció el ministerio de justicia y el DAS, con la elaboración de un archivo que agrupara la información relevante a los índices de inseguridad y violencia en el país (Anzola, 2013), de otra parte, el programa se fortaleció con nuevas tecnologías que permitían la recopilación de la información.

La descongestión judicial se orientó al acompañamiento de la población para solucionar conflictos de tipo jurídico (ET, 1991). El fortalecimiento de la reforma penitenciaria, tuvo un matiz también de resocialización del individuo y creación de guarderías para los hijos de los reclusos por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF. En esa lucha contra la violencia, se fortalecieron los sistemas de inteligencia y cooperación internacional, con el fin de dismantelar los carteles que funcionaban en el país; dialogar con los productores de sustancias para el procesamiento de drogas, creando un plan de análisis industrial químico (Anzola, 2013). En los temas relacionados al transporte de drogas, se fortaleció el control aéreo y marítimo (Hernández, 2012).

La delincuencia común, formó parte de la política en relación al fortalecimiento de la policía Nacional y la prestación de los servicios en las ciudades, junto a campañas de desarme nacional y una reestructuración policial que consistió en la inclusión de la comunidad en temas de la entidad, mediante el sistema de participación ciudadana en asuntos de la policía (Román, 2011:257) respecto a la concepción negativa que adquirió la institución por temas de corrupción y de nexos con grupos al margen de la ley; de esta manera se formula en relación a la participación ciudadana en materia de seguridad y convivencia ciudadana, una política institucional que se desarrolló desde 1993, denominada la participación comunitaria en la política institucional PARCO (Román, 2011:260). En el tema del secuestro, el ministerio de defensa implementó las unidades antiextorsión y secuestro, con el fin de prestar una mayor atención a las denuncias por parte de la comunidad (ET, 1991).

Para 1994-1998, la presidencia de Ernesto Samper formula en relación al Plan Nacional de Desarrollo “el salto social” (Rivas, s/f: 110) el programa presidencial para la convivencia y la seguridad ciudadana, bajo cuatro estrategias de acercamiento con la ciudadanía y el Estado. En un primer momento, “el fortalecimiento y la modernización de la función policial, la gestión descentralizada y la seguridad, la actualización y adecuación normativa y desarrollo social para la seguridad ciudadana” (Rivas, s/f: 111). Lo que buscó generar un espacio de confianza institucional entre la ciudadanía y la Policía, en relación a lo ya planteado desde el gobierno Gaviria, es así, como se formula el programa de Policía Comunitaria POLCO en 1997, con el fin de generar una mayor

participación de la comunidad en las estrategias en torno al mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana en las ciudades.

Finalizado 1995 y a comienzos de 1996, se desmantela el Cartel de Cali, lo que significó un gran logro para la política de seguridad nacional. No obstante, los ataques del grupo guerrillero de las FARC a las Fuerzas Armadas de Colombia en municipios como Puerres, Patascoy, El Billar, Las Delicias y Miraflores (Anzola, 2013) generaron un nuevo escenario de conflicto entre la guerrilla y el Estado. A parte de los ataques guerrilleros a las fuerzas armadas, la intensificación de secuestros, narcotráfico y el fortalecimiento del paramilitarismo; acompañados de la crisis de legitimidad del gobierno Samper, debido a la infiltración de dineros del cartel de Cali a la campaña electoral (Anzola, 2013) generaron un espacio de debate sobre el tema de la seguridad.

Frente al rotundo fracaso de los gobiernos anteriores, en 1998, llega Andrés Pastrana con una propuesta que desde su campaña comenzó a formalizarse, los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC y junto a ello una estrategia de Nacional de convivencia y seguridad ciudadana, que tuvo como enfoque el fortalecimiento institucional principalmente con la policía, fomentando el acercamiento con la comunidad y apartando la seguridad ciudadana de temas como el narcotráfico y el conflicto armado (Rivas, s/f). A inicios de su mandato, Pastrana cedió los territorios del Meta y Caquetá, con un total de 42.000 km² sobre la cordillera andina, los llanos y la Amazonía; denominada “Zona de Distensión” (Anzola, 2013: 10), con el fin de desarrollar en estos lugares los diálogos de paz. No obstante, las acciones de las FARC y el fortalecimiento de estas, en relación a la producción y comercialización de cocaína, significó gran parte de la derrota del proceso de paz. Tras la toma de un avión por parte de la guerrilla, el proceso es finalizado por parte del gobierno nacional. En este periodo se registró un total de 28.837 muertes a parte del aumento del paramilitarismo en las zonas rurales (DANE, 2005). Con el fracaso del proceso de paz y el fortalecimiento de los grupos guerrilleros en el país, Álvaro Uribe llega al gobierno nacional en el 2002 por un periodo de ocho años, hasta el 2010. El objetivo de su gobierno, estuvo enfocado en la derrota militar de los grupos ilegales. Fue así, que en el 2003 formula la política de defensa y seguridad democrática que tuvo como objeto el fortalecimiento del papel estatal, la participación ciudadana y el control de la autoridad por sobre el territorio

nacional (Presidencia, 2003:13). La política definió en un ámbito general la protección de los derechos de los ciudadanos, las instituciones democráticas y el papel activo de la ciudadanía (Anzola, 2013:27).

Evidenciando los principales factores de riesgo en el país como fue el terrorismo, el narcotráfico, el secuestro y la extorsión; el homicidio y el tráfico de armas, la política de seguridad democrática enfocó sus esfuerzos por mantener una seguridad nacional versus el impacto del conflicto armado que sin duda estaba directamente incidiendo en las ciudades. En este punto, la política de seguridad ciudadana estuvo en manos de los gobiernos locales. Si bien la disminución de los actos violentos fue notable en el territorio nacional, puesto que la tasa de homicidios significó 34.9 por cada 100 mil habitantes, a parte del aumento en el pie de fuerza con 435.367 efectivos (Anzola, 2013:28), el impacto en las ciudades con respecto a la desmovilización de paramilitares en 2005, significó el aumento de acciones criminales producto del aumento de los actos delictivos relacionados con el narcotráfico y el auge de las bandas criminales (BACRIM); considerando que si bien la política de seguridad democrática tuvo como objetivo el desmantelamiento de estos grupos ilegales, no consideró el impacto en las zonas urbanas.

Ante la necesidad de generar espacios seguros y disminuir los índices de violencia e incluso de percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos (Gómez y Baracaldo: 2007) el gobierno destina la seguridad ciudadana en manos de la policía nacional, teniendo como objetivo generar un mayor espacio de interacción entre la sociedad y la entidad bajo planes claros dirigidos a las condiciones de cada municipio. Es así, como se formula el programa de Departamentos y Municipios Seguros y Vigilancia Comunitaria que en materia de políticas, desarrolló un modelo de intervención policial en las ciudades (Román, 2011:260).

La seguridad como política pública en Colombia

-Programa nacional de departamentos y municipios seguros DMS y vigilancia comunitaria VICOM

Durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), las estrategias y políticas en torno al manejo de la seguridad en las ciudades pasó a ser parte de la Policía Nacional

quien desde el 2004, tuvo el manejo general de los planes y programas para la disminución de los índices de violencia, hurtos y demás; y alrededor de ello, generar un nuevo espacio de interacción entre la sociedad civil y la institución. Fue entonces, que se formula el Programa Nacional de Departamentos y Municipios Seguros y Convivencia Ciudadana, que comenzaron a implementar los municipios desde las secretarías de gobierno, las comandancias de policía y la comunidad.

El programa DMS operó desde el 2004, desarrollando su objetivo principal de fortalecimiento de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana (Román, 2011:259) en relación con los ejes de cooperación y liderazgo tanto de las instituciones locales como la policía. Dentro de esta política, se integra a la comunidad como principal promotora de la seguridad y la convivencia ciudadana, ampliando las estrategias de participación planteadas desde 1993, con la reforma a la policía por parte del gobierno Gaviria.

El DMS instauró instrumentos para el desarrollo de la política en las ciudades mediante la realización periódica de consejos de seguridad, conformación de comités de orden público, formulación de los PICSC, fondos de seguridad destinados a cofinanciar las cámaras de video y cuadrantes de seguridad, comités de vigilancia epidemiológica y convenios de cooperación interinstitucional. No obstante, los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana, responsabilidad de las autoridades locales presentaron fallas de acuerdo con las estrategias nacionales y de la policía nacional, lo cual disminuía la eficiencia en la disminución de los problemas en las comunidades (Gómez y Baracaldo, 2007).

El DMS implementado desde el 2004, pasó a fortalecer la gobernabilidad respecto a la seguridad y convivencia ciudadana de manera cooperativa e interactiva entre los entes judiciales, locales y la ciudadanía (Gómez y Baracaldo, 2007). El programa permitió generar espacios de coordinación; sin embargo, por parte de las autoridades locales, tanto el presupuesto como las estrategias destinadas a dar cumplimiento al programa estaban relegadas a un tema solo de la policía nacional, con lo cual se dificultó el cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política, la Ley 62 de 1993, el Código Nacional de Policía, la Ley 782 de 2002, ley 1106 de 2006, Decreto 2615 de 1991 y el Decreto 2170 de 2004.

El programa DMS, incluyó como plan de acción la vigilancia comunitaria que aún continúa vigente en la PNSCC, este modelo, buscó tener una relación directa comunidad y policía, para implementar estrategias de prevención, disuasión y reacción en materia de seguridad y convivencia ciudadana (Román, 2011). Metodológicamente, la vigilancia comunitaria, busca identificar las necesidades en temas de seguridad y convivencia que tenía la comunidad y asociarlas en pequeños grupos (cuadras, manzanas, barrios y comunas) (Policía, 2010); con lo cual se lograba una presencia por parte del Estado y además generar acciones en pro del mejoramiento de la seguridad en las ciudades.

El modelo de vigilancia comunitaria, parte desde las estrategias promovidas desde 1993 con la formulación del programa PARCO tras la aprobación de la Ley 62 de 1993, donde se creó la subdirección de participación ciudadana. Posterior a esta, llega en 1997, el modelo de policía comunitaria en el cual se hacía énfasis en la prevención y la cercanía con la comunidad (Gómez y Baracaldo, 2007), en este programa se materializa la metodología que constaba del trabajo con la comunidad en la solución de problemas de inseguridad (ver grafica 4).

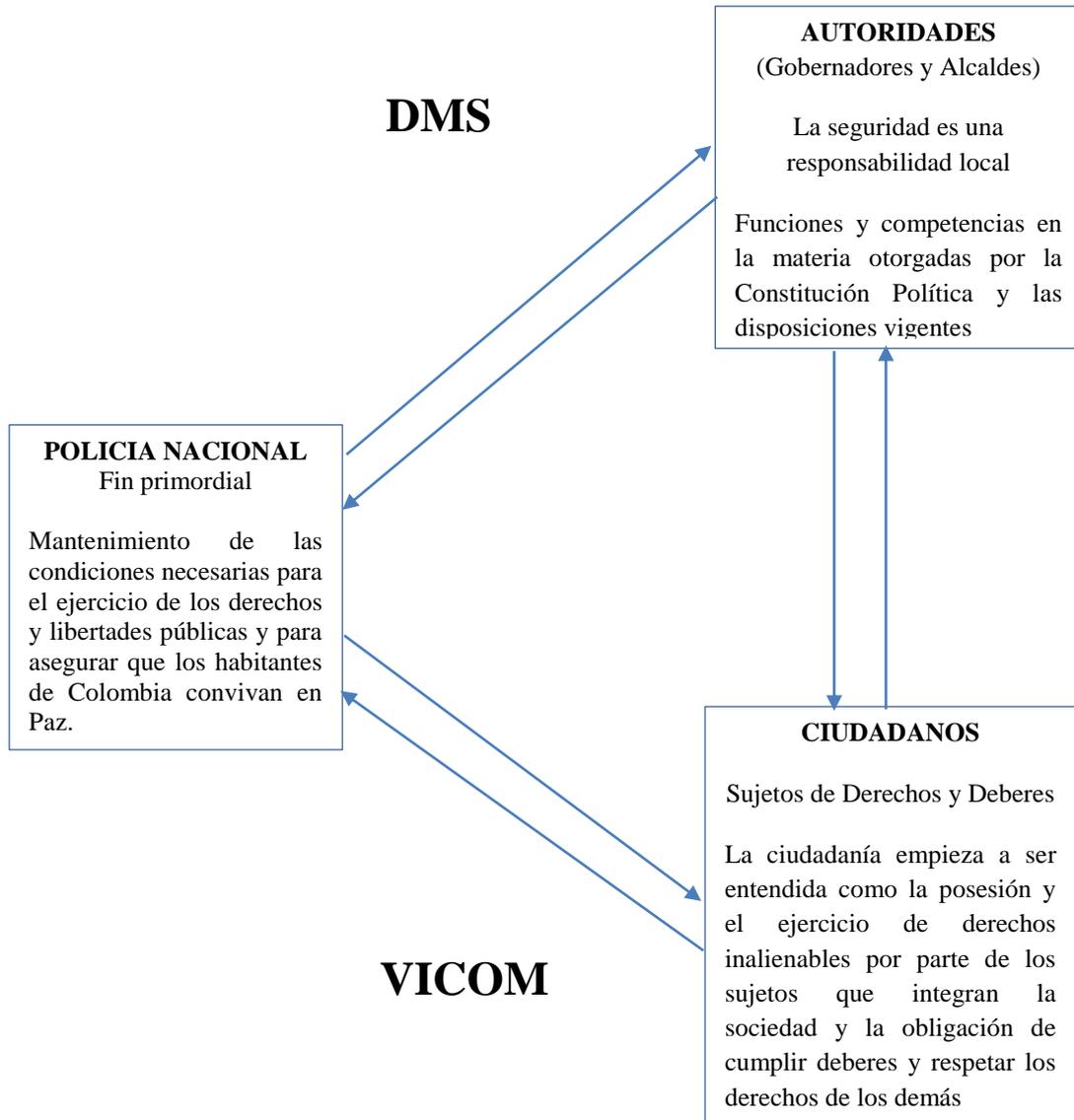
La vigilancia comunitaria VICOM, comprende la relación Estado-Sociedad, a su vez que la relación entre individuos con el fin de generar un modelo de convivencia ciudadana, bajo un modelo de sectorización y delimitación de las áreas a tratar de acuerdo a variables como:

Densidad de población, desarrollo urbano, actividad socio-económica, topografía, problemática de seguridad y convivencia y recursos de la unidad policial y asignación de una patrulla de barrio a cada cuadrante conformada por 2 policías de vigilancia, profesionales dotados con un mínimo de recursos como radio de comunicaciones, armamento y otros elementos. (Román, 2011:262).

En este sentido, lo que pretende el programa es diagnosticar la situación del cuadrante mediante un reconocimiento del sector, recolección de información relevante a través de censos y entrevistas con la comunidad, identificación de los factores de riesgo tanto estructural como social y un análisis del comportamiento delictivo del cuadrante (Policía, 2011). La atención prestada al problema de la comunidad al igual que la priorización de estos sobre las acciones de la policía dependerán de la frecuencia con

que los hechos ocurran en un área específica, entre los que se encuentra el terrorismo, los delitos sexuales, entre otros (Román, 2011:262).

Grafica 1. Direccionamiento de los programas DMS y VICOM



Fuente: Gómez y Baracaldo (2007). La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional. Pág. 105

De esta manera, el desarrollo de los planes cuadrantes busca generar un trabajo con el barrio, los líderes comunitarios, el comandante de la estación, y la población en riesgo o delictiva, mediante un trabajo que es evaluado periódicamente por la policía metropolitana o local de cada municipio. Desde el año 2006 en el gobierno de Álvaro Uribe, se implementó el plan nacional de vigilancia comunitaria en el cual, la policía nacional en coordinación con la comunidad, definía tanto los problemas en temas de convivencia y seguridad al igual que las soluciones frente a estos. Para 2010, pasa a ser parte del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes teniendo cobertura en las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta y Pereira (Policía, 2011). El plan de vigilancia comunitaria por cuadrantes tiene como objetivo principal la articulación entre comunidad y autoridades locales conformadas en pequeñas áreas denominadas cuadrantes con el fin de optimizar las estrategias de convivencia y seguridad ciudadana (ver tabla 4.1).

Tabla 4.1. Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes

| | |
|-----------------------|--|
| OBJETIVO GENERAL | Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad a través de la solución de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana, que la afectan, estableciendo relaciones efectivas de coordinación con otras entidades y la ciudadanía. |
| OBJETIVOS ESPECIFICOS | <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir los índices delictivos y contravencionales a través de la prestación de un servicio cercano a la comunidad, orientado a la solución de las problemáticas identificadas en el territorio. 2. Conocer, identificar y analizar las dinámicas delictivas y contravencionales que afectan un territorio específico y las posibles causas que los generan o facilitan. 3. Priorizar y focalizar los fenómenos de mayor afectación en un territorio. 4. Gestionar el apoyo de las entidades del orden nacional, regional y local con responsabilidades en materia de convivencia y seguridad ciudadana. 5. Desarrollar acciones efectivas y coordinadas de prevención y control de delitos y contravenciones conforme a la problemática identificada. 6. Brindar oportuna respuesta a las demandas y requerimientos ciudadanos. 7. Generar un servicio de policía integral en el cuadrante, a través de la coordinación interagencial, el trabajo en equipo y la solución de motivos de policía, alcanzando la efectividad e impacto en la lucha contra la delincuencia. 8. Valorar y potenciar el servicio de policía, para responder de manera polivalente a las nuevas demandas sociales de convivencia y seguridad ciudadana en el país |

Fuente: Tomado del MNVCC- Policía Nacional, 2011: 14

De esta manera, el programa nacional está delimitado por principios de “prevención, orientación, responsabilidad, desconcentración y participación” (Policía Nacional,

2011:15); los lineamientos por los cuales, las administraciones locales deben asumir la seguridad ciudadana. Es a partir de este modelo nacional, que las políticas locales de las administraciones comprendidas entre 2004 y 2013 en los municipios deben ajustarse tanto a los objetivos de sus respectivos planes de desarrollo como a los objetivos de la política nacional y al MNVCC.

La política nacional de seguridad y convivencia ciudadana

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), propuso un modelo de seguridad ciudadana más allá de lo presentado por parte de la policía nacional con el programa DMS y más allá de la política de seguridad democrática. En esta materia, el gobierno se propuso no sólo integrar las acciones respecto a la seguridad rural y la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, sino que también, se propuso que desde el Estado naciera la propuesta de intervención en las ciudades y de coordinación interinstitucional hacia la seguridad y la convivencia ciudadana como un eje complementario en la búsqueda de la paz.

En este escenario, la política buscó ser un marco en el cual se generaran a partir de siete ejes entre principales y transversales las líneas de acción para el logro de los objetivos del PND al igual que de los planes de desarrollo locales. Dentro de estos siete ejes, los PICSC deberán integrarse al igual que formular estrategias acordes a lo diseñado en la política nacional; sin duda, las líneas de acción de los ejes estratégicos cambiarán paulatinamente de acuerdo al diagnóstico propio de cada ciudad. En este sentido, se desarrollan cinco ejes principales que constan de “prevención social y situacional, presencia y control policial; justicia, víctimas y resocialización, cultura de la legalidad y la convivencia y ciudadanía activa y responsable; y de dos ejes transversales que serán sistemas de información y estudio de políticas públicas y desarrollos normativos” (PNSCC, 2011: 2).

Por su parte, la Ley 1453 de 2011 proporciona instrumentos que en coordinación con la policía nacional, el sistema judicial y el gobierno nacional, buscan lograr una política efectiva a la hora de diseñar y ejecutar los objetivos nacionales, regionales y locales (ver tabla 4.2). La PNSCC conceptualiza la seguridad y la convivencia ciudadana a partir de los cuales, se desarrollan tanto los objetivos como las herramientas

por las cuales se llegará al objetivo del logro de la paz en Colombia y el tener ciudades con mejor índice de seguridad y convivencia a nivel de América Latina.

La política se diseñó en un espacio de concertación y diagnóstico con los actores institucionales en justicia y seguridad tanto nacionales, regionales y locales, contando también con la presencia de organizaciones no gubernamentales que apoyaron el desarrollo de la misma.

Tabla 4.2. Objetivos de la PNSCC

| | |
|------------------------------|---|
| OBJETIVO GENERAL | Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentran en Colombia, en su vida, integridad y libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia. |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 1. Prevención social y situacional: reducir probabilidad de inicio y continuidad de la carrera criminal y dificultar la comisión del delito. |
| | 2. Presencia y control policial: mejorar la presencia, respuesta, capacidad de disuasión y de investigación criminal de policía. |
| | 3. Justicia, Víctimas y Resocialización: incrementar judicialización de responsables y su resocialización, orientación y atención a víctimas |
| | 4. Cultura de la Legalidad y Convivencia: lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley y normas básicas de convivencia. |
| | 5. Ciudadanía activa y responsable: concientizar ciudadanía de su responsabilidad en la lucha contra el delito y un rol más activo. |
| | 6. Sistemas de información, estudio y evaluación: mejorar el sistema nacional de información del delito, para mejorar decisiones de políticas públicas. |
| | 7. Reformas de ley: adecuar el régimen pena y actualizar normas de policía para facilitar labor de las autoridades. |

Fuente: PNSCC, 2011: 08

A partir de esta caracterización, el objetivo principal para plantear soluciones en el tema de seguridad para las ciudades, estuvo en relación a diagnosticar las problemáticas

de las ciudades y cómo éstas tenían un fuerte impacto en los índices de violencia a nivel nacional. Con esto, la política se diseñó a partir de la conceptualización de la violencia en las ciudades a partir de dos variables endógenas.

El carácter estructural de la violencia y la coyuntura criminal del país (PNSCC, 2011); en un primer momento, la relación del desarrollo urbano y por ende los desafíos que esto trae consigo respecto al crecimiento económico algunas veces desigual y el tema relacionado con “la influencia de los grupos armados ilegales y el narcotráfico junto con la precaria presencia del Estado” (PNSCC, 2011:10) sumado al tema de pobreza, ha generado en las ciudades dinámicas violentas que son vistas desde “la venta y consumo de alcohol y SPA y el porte de armas legales e ilegales” (PNSCC, 2011: 11).

En un segundo momento, la coyuntura criminal y su incidencia en la escala urbana vista desde la emergencia de bandas criminales al servicio del narcotráfico y alrededor de estas los actos terroristas y los concernientes al auge en las ciudades de “oficinas de cobro, lavado de activos, micro tráfico de drogas y ventas de armas, piratería terrestre, juegos de suerte y azar, trabajo sexual y préstamos de usura” (PNSCC, 2011: 12). Y por último, en relación con las variables anteriores, la política integra un tema de convivencia ciudadana, relacionada con temas de actividades ilícitas, contravenciones, intolerancia e incumplimiento a reglas informales de conducta (PNSCC, 2011: 12). La política en este orden, plantea entonces en su objetivo general y específicos el logro en la disminución de los índices de violencia y la promoción de la convivencia ciudadana (ver tabla 4.2).

Antecedentes de la formulación de la política pública de seguridad ciudadana en Cali

La seguridad ciudadana es un tema que paulatinamente ha estado integrado en las políticas locales y en la actualidad en la nacional, que tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida en materia de seguridad y protección de los derechos humanos del individuo. En relación a ello, las acciones sociales que dinamizan a una región tanto para el desarrollo como en la cultura, también suelen tener una incidencia en los hechos violentos que enmarcan las ciudades.

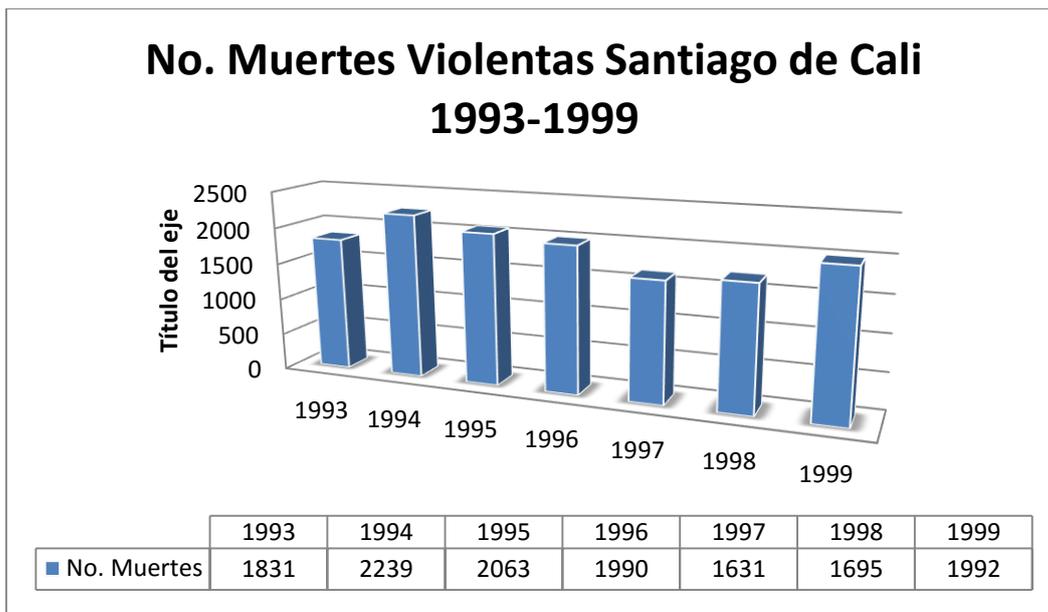
En un país como Colombia, la violencia ha marcado un hito importante en el análisis y construcción de la ciudad, con lo cual, ciudades como Medellín, Bogotá y Cali, se han visto influenciadas por temas de violencia regional. Principalmente Cali y Medellín que han tenido una dura influencia por un lado, del cartel de Pablo Escobar y que sin duda, permeó la sociedad, principalmente en las clases de menores ingresos y así creó las bandas criminales que hasta hoy, actúan como fichas importantes en los índices de violencia en la ciudad, y por otro lado “Cali, con una vasta influencia del cartel de los Rodríguez Orejuela, que por un lado dinamizaron la violencia, pero por otro lado, la presencia de grupos armados en el norte del Cauca, principalmente en Santander de Quilichao y el Valle con Buenaventura, que sin duda, tienen un fuerte impacto en la inseguridad de la ciudad, y que no es tenido en cuenta en las políticas formuladas” (Álvaro Guzmán, 2015, Entrevista).

Es así, como el análisis perteneciente a los antecedentes de la formulación de la política pública, se remiten a la contextualización de las dinámicas regionales que hacen parte del fenómeno violento en Cali, con el fin de coordinar el análisis referente a las dinámicas y a las respuestas dadas por el gobierno local, en forma de políticas públicas. En este aparte, se busca demostrar bajo información secundaria, como la violencia ha ido creciendo a lo largo de los años, tomando como indicador las tasas de homicidios en la ciudad, y análisis referentes a la explicación de estos. Con lo cual, dentro del análisis de las políticas públicas de seguridad, se logre interpretar tanto los objetivos como los instrumentos utilizados para disminuir la violencia. Concluyendo con el modelo teórico sobre las fallas de implementación en relación a los instrumentos de política pública.

La respuesta gubernamental dada en 1992, fue producto de la necesidad que presentaba la ciudad en el tema de la seguridad. En la década de 1980 los homicidios pasaron de 23 a 90 por cada 100.000 habitantes y clasificarse a las muertes violentas como la primera causa de decesos en la ciudad (Concha, et al, 2002). Fue así, como el programa epidemiológico de la política DESEPAZ, conformado en 1993, comenzó por abordar el tema de la violencia urbana desde la recolección y sistematización de información integrada por la fiscalía, policía, secretaria de salud y oficina de Derechos Humanos (ver gráfico 2).

El análisis registrado en los primeros años de funcionamiento del programa, llevó a identificar el aumento de los homicidios en 1994, con una tasa de 124 muertos por cada 100.000 habitantes. Considerando las variables sexo, edad, móvil y estrato socioeconómico de las víctimas

Grafico 2. Consolidado de muertes violentas en la ciudad de Cali 1993-1999



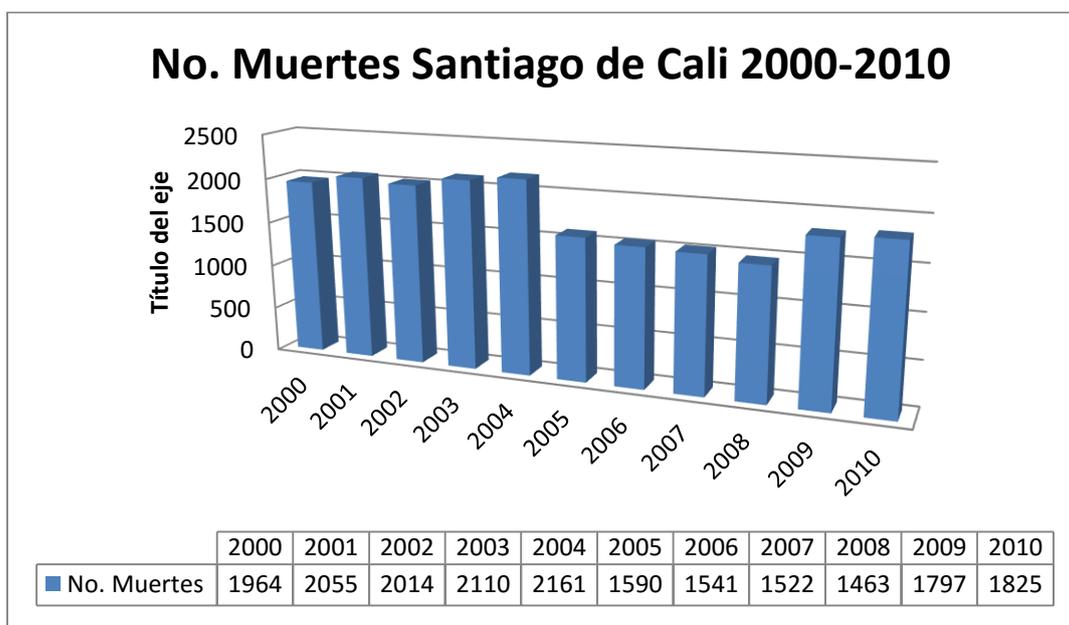
Fuente: Observatorio social Santiago de Cali. 2011.

Es así, como el programa identificó a los fines de semana, especialmente el domingo como el día con mayor número de muertes, una de cada cuatro muertes ocurría este día, dos de cada tres homicidios ocurrían en las horas de la noche, presentando la víctima un alto grado de alcoholemia, con lo cual se establecía el móvil como un atraco y riña, principalmente, con armas de fuego. (Salud, 1995). El 63% de los hechos presentados se situaban en los estratos 1 y 2, los de más bajos ingresos, considerando un alto índice de pandillas juveniles, por su parte, en los estratos 6 se identificó al victimario como sicarios en un 15% (Concha, et al, 2002).

Según las cifras del programa epidemiológico de la alcaldía, que más adelante pasó a conformar el observatorio social, durante la implementación de la política pública de seguridad DESEPAZ, las muertes entre 1994 y 1995, fueron de 4302. No obstante, la disminución de los delitos desde 1996, significó la reducción de 73

homicidios a 1996 y de 432 muertes violentas en 1997 en comparación a los años con mayor índice de homicidios durante esta década.

Gráfico 3. Muertes violentas en el municipio de Cali 2000-2010



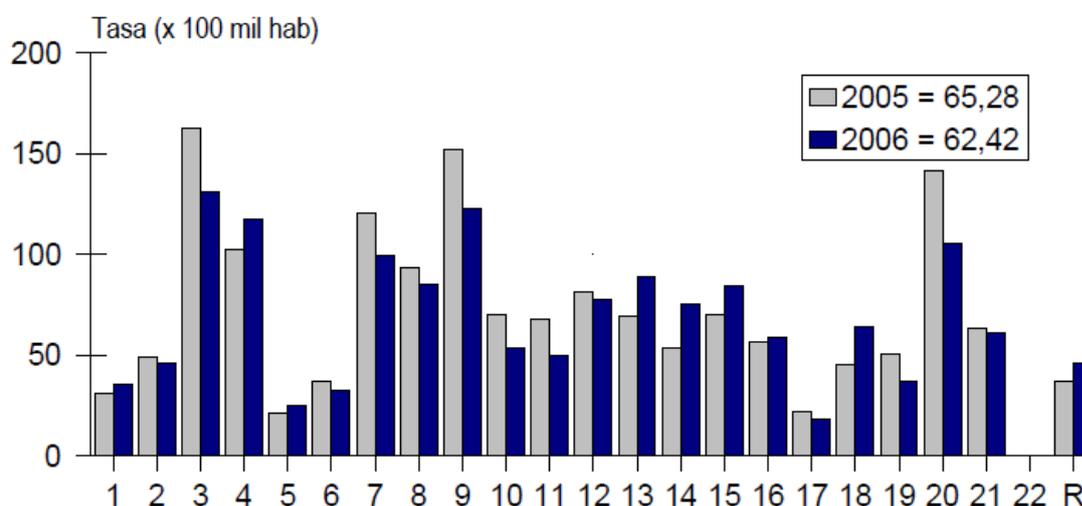
Fuente: Observatorio Social Santiago de Cali. 2011

Para los años de 2000 a 2010 (ver gráfico 3) la variación en los índices de homicidios tuvo resultados similares a los expuestos en 1994 y 1995. Entre el 2001 y el 2004 se registró un alza en las muertes violentas en la ciudad dentro de la administración de John Maro Rodríguez, considerando a su vez el declive del programa DESEPAZ, con la ampliación del papel de la oficina asesora de paz, hacia asuntos de aplicación regional y nacional. Durante este periodo, los homicidios son de 8340 en cuatro años.

Las dinámicas de violencia en Cali, están determinadas por factores que alteran la delincuencia y los hechos violentos de la ciudad, la presencia de múltiples pandillas juveniles hacen parte del accionar violento de Cali, el auge de bandas criminales dedicadas al micro tráfico y la presencia de carteles que se traduce en el aumento de las cifras de homicidio principalmente.

En los años 2005 y 2006, en donde el aumento de los homicidios fue mayor a los años registrados anteriormente, las comunas que más registraron homicidios en la ciudad estuvieron en las 3, 9 y 20, comunas que significan la mayor presencia de pandillas y bandas criminales en la ciudad (ver gráfico 4)

Gráfico 4. Tasa de mortalidad por homicidios en Cali, según comuna de ocurrencia 2005-2006

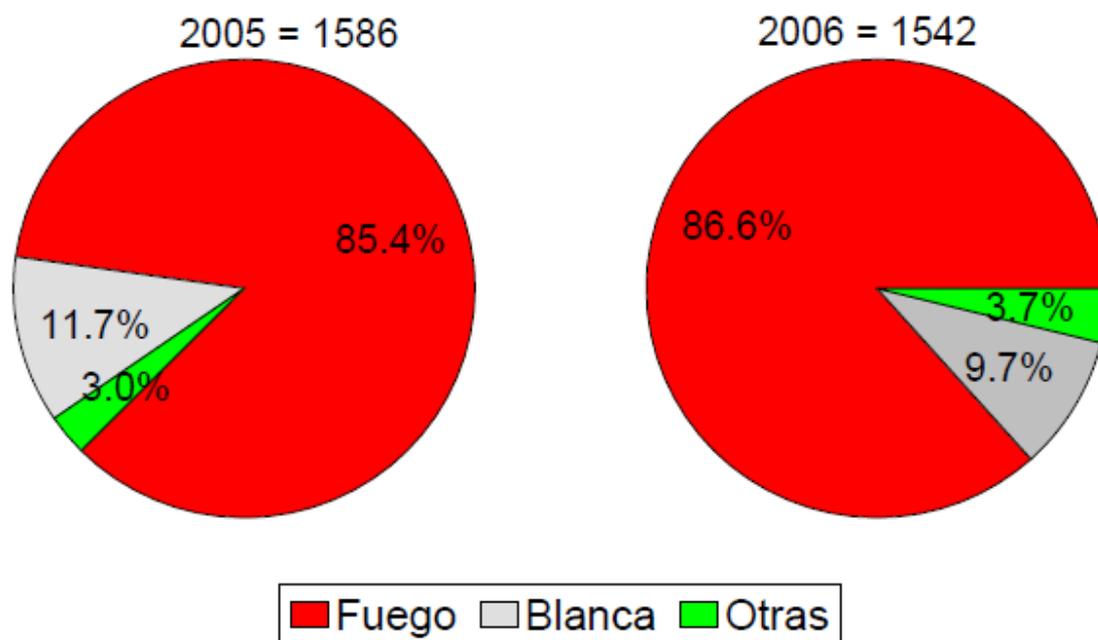


Fuente: Observatorio social Santiago de Cali. 2014.

Para el 2004 en relación a los centros urbanos principales del país, Cali obtuvo menos avances en la disminución de la violencia respecto a otras ciudades. Con una tasa de 91 homicidios por cada cien mil habitantes, la ciudad presentaba registros superiores al presentado en Colombia, Medellín con 51 hpch, Barranquilla con 36hpch, Bogotá con 31.2 hpch, y por el contrario incrementó sus indicadores desde el año 2003. Para 2005, se registra un descenso en esta tasa respecto a otras ciudades, pasando de 1.142 homicidios en el primer semestre de 2004 a 841 en el segundo semestre. Tanto los móviles como el arma utilizada para cometer los homicidios significaron en los años de alza de la violencia en la ciudad, una caracterización al alza de las armas de fuego para cometer delitos (ver gráfico 5).

En los años de 2005 a 2008, la disminución en los índices de muertes violentas fue significativa, puesto que en el último año de la administración de Apolinar Salcedo se registraron 1497 muertes, con una diferencia de 698 muertes en referencia al último año del periodo de Rodríguez. La incidencia de la Política Pública de Seguridad Ciudadana formulada en la alcaldía de Salcedo, afectaría positivamente la baja en los índices, si bien la política implicó unos resultados efectivos en la seguridad “el Concejo Municipal de Cali, no aprobó esta política, aunque el gobierno de Salcedo la desarrollo acorde a su plan de desarrollo” (Héctor Fabio Ramírez, 2015. Entrevista).

Grafica 5. Homicidio en Cali según arma utilizada



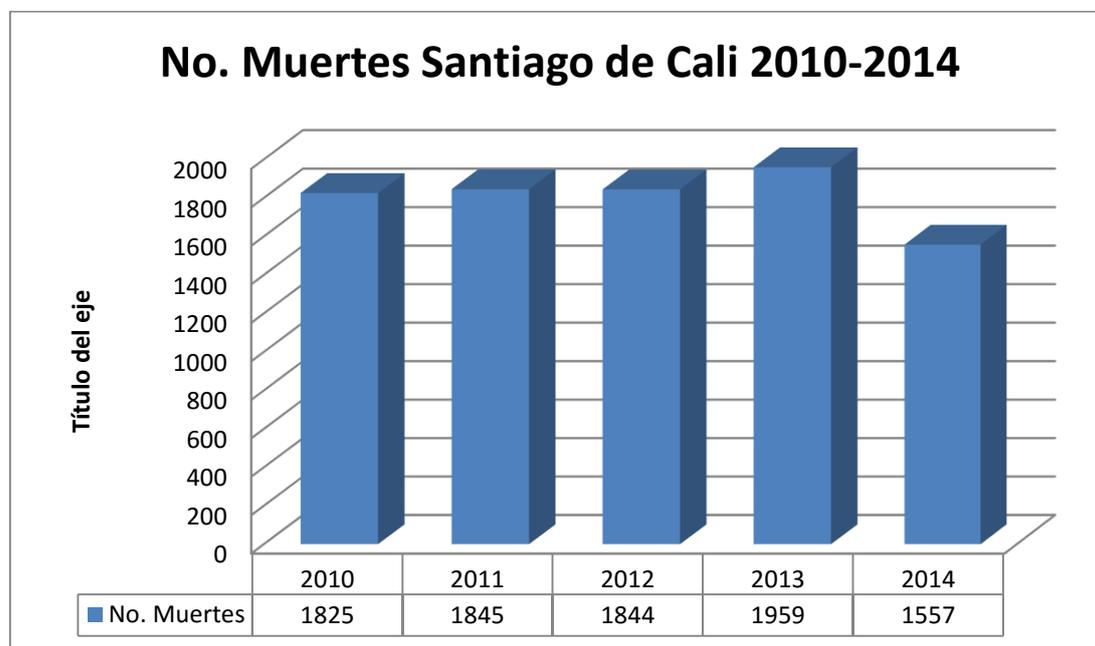
Fuente: Observatorio social de Santiago de Cali. 2014.

En el último periodo, la disminución en las tasas de homicidios en la ciudad, ha sido notable en comparación con años como 1994 o el 2004. Para el 2014, se registraron 1557 muertes, es decir, 66 muertes por cada 100.000 habitantes. En relación a la baja de muertes violentas en todo el territorio nacional. No obstante, en comparación con los esfuerzos realizados en la alcaldía local y considerando la aplicación de los planes integrales de seguridad y convivencia en correspondencia con la política pública nacional, Cali contó con 1557 muertes a diferencia de Medellín con 657 muertes en el 2014 (ver gráfico 6), considerando la relación entre el presupuesto destinado a la ejecución del plan de seguridad en las dos ciudades (Semana, 2014).

Desde 1990, la tasa de homicidios en Cali ha sido superior al nacional reflejo de las dinámicas de violencia en la ciudad, fruto tanto de la presencia de grupos ilegales como de carteles del narcotráfico. Entre 1983 y 1985 el aumento de las tasas de homicidio estuvo dirigida a la presencia del grupo guerrillero M-19 asentados en los distritos de aguablanca (suroriente caleño) y siloé (suroccidente caleño). Para 1986, hubo un aumento en las muertes a indigentes, trabajadores sexuales y homosexuales

proceso que se denominó *limpieza social* (Observatorio del delito, 2014), elevando la tasa de homicidios en la ciudad.

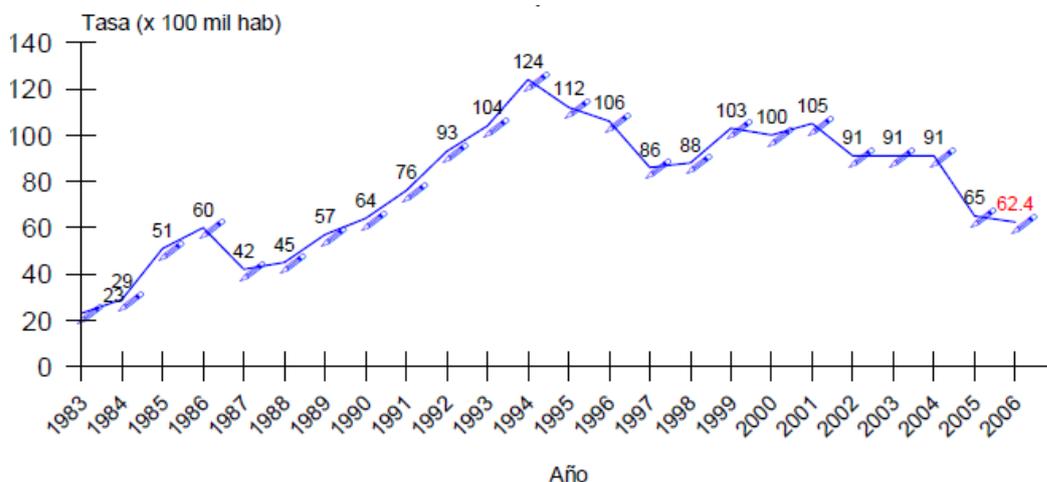
Grafico 6. Muertes violentas en la ciudad de Cali 2010-2014



Fuente: Observatorio Social de Santiago de Cali. 2014

Para 1997, se presentó una disminución en la tasa de homicidios que tuvo como respuesta, el desmantelamiento del cartel de Cali, la aplicación de leyes de desarme y la prohibición del parrillero hombre en las motocicletas (Observatorio social, 2014). Para 1998, se presenta un ascenso paulatino relacionado con el nuevo auge del narcotráfico, sostenido hasta el año 2004. Entre 1997 y 2004 los indicadores muestran cifras más bajas entre 81 y 96 hpch y después alrededor de 86 hpch que se mantuvo por algunos años. Si bien el papel del grupo guerrillero M-19, marcó altos indicadores sobre la tasa de homicidios en la ciudad, durante la década de los noventa, el narcotráfico generó el alza mayor respecto al país, en las tasas de homicidio, al igual que la aparición de bandas criminales, escoltas o sicarios al servicio del narcotráfico que generaron una dinámica nueva de violencia (ver gráfico 7). Para 1993, la revista semana publicó un artículo en el que hablaba de la situación por la que pasaba la ciudad “Cali Caliente: muerte campante...aquí todo el mundo está armado...esto debería llamarse pistolandia...las milicias narcotizadas” (semana, 2014).

Gráfica 7. Tendencias de los homicidios en Cali 1983-2006



Fuente: observatorio social de Santiago de Cali, 2014

Durante la década de los noventa tras la entrega del cartel de Cali, comenzaron a surgir nuevos líderes del narcotráfico en el Valle, los hermanos Henao Montoya, Wilber Varela, Luis Hernando Gómez alias rasguño, y los hermanos Mejía Mulera, que se disputaron el control de producción y comercialización de droga en el departamento. No obstante, las peleas entre los hermanos Montoya y Varela, significaron un aumento en los homicidios de los años 2003 y 2004. Empero se consideran otras dinámicas más allá del narcotráfico para explicar el alza en los indicadores.

Ya para los últimos años, el registro de muertes violentas, ha estado dirigida al ajuste de cuentas y venganza principalmente dirigida contra comerciantes de la ciudad. Los atracos, las acciones de las pandillas en zonas de menores ingresos, los homicidios impulsivos que tiene que ver con riñas, motivos pasionales o violencia intrafamiliar. Los homicidios misteriosos, que están señalados dada la imposibilidad de investigación. Por tanto, la violencia enmarcada en el municipio de Cali, ha estado gestionada por el papel del narcotráfico en el aumento de los homicidios, diferente de lo registrado en ciudades como Bogotá que señala la intolerancia como principal factor. No obstante, con la desarticulación del cartel, nuevas dinámicas han aumentado la violencia en la ciudad, siendo la pobreza, la falta de desarrollo social y la intolerancia (Observatorio social, 2014) sin desconocer que aún influyen las bandas criminales al servicio del

narcotráfico, las cuales registran homicidios definidos como *vendetas* entre narcotraficantes y entre las llamadas oficinas de cobro o de sicariato organizado.

Finalmente, el objetivo del capítulo está en relación a la incidencia de la violencia rural en el escenario urbano. Considerando que la influencia de grupos guerrilleros y narcotráfico, crearon dinámicas propias en ciudades como Cali y Medellín, que a su vez, determinan las acciones violentas en la que estas dos ciudades se ven en la actualidad. En relación a ello, el último capítulo, busca analizar las respuestas gubernamentales a los hechos presentados a nivel nacional y local y por último generar un análisis acorde a la implementación de las políticas de seguridad ciudadana en Cali, tomando como referencia el gobierno de Álvaro Uribe en el 2002.

La seguridad ciudadana en Cali como tema de política pública

El fenómeno de violencia en América Latina se amplió fuertemente con la agudización de las muertes violentas en las últimas décadas, considerándose como el segundo continente con las tasas más altas de homicidios; donde para el 2008, el número de muertes violentas llegó a los 130.000 personas (OMS, 2008) y principalmente en un país como Colombia, en el cual emergía un nuevo fenómeno urbano producto de la violencia rural; el narcotráfico y las guerrillas en los noventa, llevó a las administraciones locales a dar respuesta a la necesidad primordial planteada por la comunidad. La seguridad ciudadana hizo parte de los planteamientos de la sociedad a las nacientes administraciones locales elegidas por voto popular.

La descentralización del país marcó un ítem importante en la gestión, formulación y acciones locales frente a los temas relevantes de ciudad. La descentralización llega a Colombia en 1988, no sin antes ser gestada desde 1983 (Correa, 2012), cuando se eligen por primera vez los alcaldes por voto popular, y es en este momento, donde las estrategias locales junto a lo estipulado en la Constitución Política de 1991, referente a la participación ciudadana, genera espacios para la formulación participativa en políticas públicas.

En 1988, llega a la alcaldía Carlos Holmes Trujillo (1988-1990), elegido por voto popular por un periodo de dos años, con un total de votos de 76.365 de una población electoral de 259.426 por el partido liberal (Observatorio Cali Visible, 2012).

El enfoque de este gobierno, se destinó a la descentralización y a la promoción de la participación ciudadana. Fue así, como las estrategias se encaminaron a la planeación territorial, la división de la ciudad por comunas en la zona urbana y por corregimientos en la zona rural, 20 y 15 respectivamente. En relación a esta división se crearon comités de participación comunitaria en el área de salud y hacienda, con los CALIS y los SILOS en las diferentes comunas. Respecto al bienestar social, se encaminaron las políticas hacia la disminución de la contaminación ambiental bajo estrategias relacionadas al consumo de cigarrillo en espacios públicos y privados. La educación por su parte, estuvo en relación a la construcción de equipamientos para la prestación del servicio con calidad y cobertura. No obstante, el tema de la inseguridad estuvo relegado a un segundo plano, considerando tasas de 45 homicidios por cada 100.000 habitantes (SSM, 1995).

En 1990, en la alcaldía de Germán Villegas, el tema de seguridad pasa a integrar un escalafón dentro del primer plan de desarrollo del municipio, si bien no se gestaron estrategias propias en el tema, la intensión de la administración estuvo encaminada a mejorar la calidad de vida de la población habitante en las laderas de la ciudad y generar estrategias de promoción económica. En principio, la reforma urbana o ley 9 de 1989 obligó a los municipios a generar un plan de desarrollo que tuvo como objetivo impulsar el desarrollo económico, social y físico de la ciudad, en el cual se propusieron programas de vivienda social, servicios públicos y seguridad integral (Correa, 2012). Las principales acciones estuvieron encaminadas a la organización y recuperación del espacio público destinado al distrito de aguablanca, en el que se crearon espacios de recreación y vivienda, aparte de las comunas 10 y 17. Dentro del ámbito administrativo, se creó la personería delegada para la defensa del menor y la familia, que tenía como objetivo cooperar a la disminución de los índices de violencia en menores de edad. Por último, dentro de las estrategias económicas se exoneró de impuestos a gran parte de la población con el fin de generar empleo y disminuir los índices de violencia.

Las primeras administraciones municipales encaminaron sus acciones gubernamentales en primer lugar, a promocionar la participación ciudadana y generar un plan de desarrollo que a la vez fue una mezcla con el plan de ordenamiento territorial, que constituyó a las ciudades dentro de un bienestar social. No obstante, la

necesidad de los años noventa por generar estrategias encaminadas más a la seguridad ciudadana se vio desarrollada en la administración de Rodrigo Guerrero (1992-1994) que tuvo un enfoque de promoción y desarrollo de la seguridad, la paz y la convivencia sana.

En Cali, se formula la Política de Seguridad Ciudadana con enfoque de salud pública en 1992, denominada programa desarrollo, seguridad y paz DESEPAZ, de carácter más preventivo, con trabajo destinado a identificar los factores causantes de la violencia en la ciudad, el objetivo estuvo dirigido a disminuir la tasa de homicidios que para esa época alcanzó los 90 muertos por cada cien mil habitantes (Guerrero, 2011). La política se formuló bajo seis principios orientadores (multi-causalidad, investigación, prevención, participación, cultura de la tolerancia y equidad), enmarcado en generar una investigación y análisis integral tanto de los factores causales del fenómeno como los procesos sociales que se gestan a partir de la situación de la sociedad, en el cual la información sistemática jugó un papel preponderante en el proceso de generar estrategias de intervención. Esta estrategia local, se enfocó principalmente en el involucramiento de la ciudadanía que tuvo como fin diagnosticar la situación de las veinte comunas de la ciudad y a la vez, que desde la población naciera un clima de tolerancia y respeto por el derecho de los otros.

En un primer eje, la investigación y el estudio sistemático de la violencia, tuvo como acción principal la creación del consejo municipal de seguridad, en el cual con reuniones semanales los actores principales del programa DESEPAZ (Policía, Fiscalía, Tránsito, Salud, Medicina Legal y Oficina de Derechos Humanos) se analizaban los eventos violentos presentados durante la semana y de este resultaba un informe que a su vez era comparado con sondeos periódicos de opinión de la ciudadanía sobre la calidad y funcionamiento de la justicia y la policía (Guerrero, 2009:2).

La segunda área estratégica de intervención, se denominó fortalecimiento institucional del orden ciudadano, que tuvo como fin la coordinación entre actores institucionales y en relación a ello, el fortalecimiento de los entes de policía y justicia. Las acciones tendientes al logro de los objetivos estuvieron destinados por un lado, a la asignación de recursos para patrullas y motos con el fin de tener un mayor cubrimiento en zonas susceptibles a los hechos violentos y por otro lado, se buscó formar en

educación secundaria a policías que aún no habían terminado sus estudios, en colaboración con entes privados y la policía nacional sede Bogotá.

Por su parte, la justicia se encaminó a un mayor cubrimiento de instituciones de cooperación a la comunidad en la resolución de conflictos. Se crearon dos casas de paz en las periferias de la ciudad, para que el ciudadano tuviera acceso a profesionales especializados que ayudaran a resolver problemas menores de justicia y convivencia (Guerreo, 2009:3). Se crearon diez centros de conciliación que tuvo como objetivo, un arreglo prejudicial entre las partes implicadas y ocho comisarías de familia para el manejo principalmente de maltrato a la mujer, al menor y al anciano.

La tercera área de intervención, estuvo encaminada a generar una cultura de tolerancia y comunicaciones para la paz que constó de campañas educativas bajo el slogan “La Paz es el respeto al derecho ajeno” (Guerreo, 2009:3) que tuvo hacedero dentro de los medios de comunicación con el objetivo de educar en la tolerancia y el respeto por el derecho de los demás. Dentro de esta área, se creó el personaje “el vivo bobo” (Guerreo, 2009.3) que representaba al ciudadano que anteponía el beneficio personal sobre el de los demás, pasando por sobre las reglas de convivencia; el objetivo de esta campaña era el de generar en la comunidad una conciencia colectiva y un juzgamiento social frente a personas cuyas acciones iban en contra de las reglas de convivencia.

En esta misma estrategia, se generaron campañas de desarme tanto de armas reales como de juguete, teniendo como fin crear una conciencia en niños y jóvenes del mal uso de esos artefactos sobre la sociedad. Comenzando con el reciclaje de armas de juguete en donde los niños recibían a cambio pases para ingresar a los parques de diversiones de la ciudad y posterior a ello, un desarme real con pandillas de jóvenes, en donde se ofrecía un acompañamiento integral a niños y jóvenes tanto en educación, salud, recreación o empleo. Frente a la comunicación para la paz, se crearon los consejos comunitarios de gobierno integrado por los secretarios de despacho y el alcalde municipal que junto con representantes de las veinte comunas de Cali, generaban un diagnóstico de los problemas relevantes en la comunidad y a su vez formulaban planes de acción como respuesta a los problemas.

El cuarto eje, promoción de la equidad y el desarrollo social se enfocó a las necesidades básicas de la población. En educación por ejemplo, se crearon 40.000 nuevos cupos en las zonas vulnerables de la ciudad, con lo cual se logró una cobertura total en educación primaria. En las zonas más deprimidas, se abrieron cinco colegios con más de 12.200 cupos y aparte de ello, se buscó un acompañamiento a la infancia y adolescencia con la creación de siete centrales didácticas para primaria y dos centrales tecnológicas para secundaria que constaban de bibliotecas, materiales educativos, equipo para experimentos, computación y ayuda pedagógica (Guerreo, 2009:4).

El eje cinco destinó un programa dirigido a jóvenes, que tuvo como fin la reinserción de estos a la vida civil y el desmantelamiento de las pandillas en la ciudad. Fue así como se creó el programa PARCES, donde 1.400 jóvenes fueron orientados psicológicamente e inscritos en actividades recreativas y económicas con la creación de micro empresas que a su vez eran contratadas por la alcaldía municipal para hacer el aseo en las plazas de mercado, la recolección y reciclaje de basuras, construcción de adoquines y cuidado de los parques y las zonas verdes. Así mismo, se crearon las casas de la juventud con actividades recreativas y de folclor, en donde con el apoyo de la alcaldía formaron grupos de baile y orquestas con participación en eventos internacionales.

Por último, se generaron al igual que en Bogotá acciones de carácter más represivo y de control. A partir del programa de epidemiología de la violencia se generaron dos programas que lograron una disminución paulatina de las muertes violentas según lo presentado por la secretaría de salud de Cali (Guerreo, 2009:5). Se realizaron controles sobre la venta de alcohol en fines de semana y feriados, programa que se denominó ley semi-seca. En relación a este programa, se apoyó la prohibición del porte de armas los fines de semana, puesto que según los informes del programa de epidemiología el 80% de los homicidios ocurrían con arma de fuego (Guerreo, 2009:6). Los diagnósticos finales a la ejecución del programa DESEPAZ, mostraron una disminución en la tasa de homicidios de un 30% pasando de 124 homicidios por 100.000 habitantes a 86 por 100.000 habitantes de 1991 a 1994 (Alcaldía, 2011).

En 1995, la alcaldía de Mauricio Guzmán Cuevas continuo con la política de bienestar social encaminada al mejoramiento de los equipamientos en la ciudad, mayor

participación ciudadana junto con las Juntas Administradoras Locales, la generación de empleo e incentivos económicos para las grandes empresas e industrias que generaran empleo. Por otro lado, la reubicación de los vendedores ambulantes en el centro de la ciudad a parques comerciales con mayor seguridad y un mejoramiento en la calidad del servicio. Para estos años, la disminución en los índices de homicidios había pasado de 124 homicidios por 100.000 habitantes a 86 muertes por cada 100.000 habitantes (Concha, et al; 2002).

Para 1998-2000 la administración municipal se enfocó en la formulación del primer Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Económico y Social, que tuvo como objetivo el desarrollo territorial y social de manera integral, sobre el ordenamiento territorial. El POT se implementó a finales de 1999 para un plazo de desarrollo de doce años, con lo cual, dentro de este plan se estableció el desarrollo y finalización de la Comuna 21 donde se construyó la ciudadela DESEPAZ, y alrededor dejó planificado la vivienda social (Correa, 2012). En relación a este plan, se generaron subsidios de vivienda para estratos 1 y 2 (Ingresos bajos) en apoyo al programa de desarrollo, seguridad y paz. Como fortalecimiento de la política, se creó el consejo municipal de paz, enfatizando en estrategias de convivencia, tolerancia y respeto por los derechos del otro, principalmente en zonas de mayor vulnerabilidad.

La política de seguridad ciudadana en escala comparada 2002-2013

Las estrategias destinadas a disminuir los índices de violencia en la ciudad, estuvieron encaminados desde diferentes modos de gobernanza que condicionaron a su vez, la elección de instrumentos de política. Es así, como desde este enfoque el análisis se centrará en desarrollar el modelo teórico propuesto, con el fin de identificar las fallas de implementación en relación a los objetivos y los instrumentos de las políticas formuladas desde el 2002 en la ciudad de Cali. El estudio comienza por analizar, todo el proceso de la política de seguridad ciudadana en Cali desde 1993, como emergencia de las estrategias en relación al tema hasta el año 2002; es desde esta etapa, señalada como un quiebre de las estrategias de seguridad, en relación a la política de seguridad democrática propuesta por el gobierno Uribe, que el modelo NATO a utilizar, busca

identificar las fallas sobre cuatro administraciones que establecen un periodo de análisis de 2002 a 2013 (ver tabla 4.3)

Tabla 4.3. Alcaldes de Santiago de Cali 2002-2015

| Periodo | Alcalde | Movimiento | Observaciones | Estrategias de Seguridad (Policía Nacional) |
|---------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|--------------------|---|
| 1 enero 2001/ 31 diciembre 2003 | John Maro Rodríguez Flórez | Independiente | | 2000. Policía Comunitaria 2001. Programa por ti Cali 2003. Cali Segura |
| 1 enero 2004/ 8 mayo 2007 | Apolinar Salcedo Caicedo | “Si Colombia” | Destituido | 2004. plataformas móviles de seguridad 2005. Zonas seguras 2006. Plan Maestro de Seguridad |
| 18 mayo 2007/ 31 diciembre 2007 | Sabas Ramiro Tafur Reyes | “Si Colombia” | Designado | 2007. Plan Cuadrantes Continuidad plan maestro de seguridad y VICOM |
| 1 enero 2008/ 31 diciembre 2011 | Jorge Iván Ospina | “Podemos Cali” | Destituido | 2008. Distritos de Paz |
| 1 enero 2012/ 31 diciembre 2015 | Rodrigo Guerrero | “Guerrero Alcalde” | Segundo mandato | 2012. PISCC |

Fuente: elaboración propia

Administración local John Maro Rodríguez (2001-2003)

El gobierno de John Maro Rodríguez, tuvo como eje fundamental el bienestar social en materia de salud, educación y reconciliación. Fue así como con la creación de las empresas sociales del estado en cinco sectores de la ciudad, logró cubrir el servicio de primer nivel en la ladera, el norte, centro, oriente y suroccidente (Correa, 2012). En relación a la política de seguridad, se desarrollaron las primeras elecciones de los jueces de paz y jueces de paz de reconciliación con la ciudad. No obstante, en este periodo, los índices de violencia continuaron ascendiendo respecto a los periodos anteriores. En el 2001 mediante decreto 0203, el programa DESEPAZ, pasó a constituir la asesoría de paz adscrita a la secretaria general de la alcaldía, teniendo como fin asesorar al alcalde en “la búsqueda y el mantenimiento de la paz, así como el entendimiento entre los ciudadanos” (Alcaldía, 2011:4). No obstante, el programa que en un principio se creó para adelantar acciones a favor de la seguridad ciudadana, tomó en consideración otras acciones de carácter nacional como la ejecución de los programas familias en acción y la red unidos, encargados de la atención a personas desplazadas, tomando así, la unidad

de atención y orientación a la población desplazada UAO, los hogares de paso para víctimas de la violencia y la atención a estas (Alcaldía, 2011:4).

La administración local de 2001, genera entre todo, un quiebre de la política tradicional de la ciudad hacia una política independiente y programática. La elección de Rodríguez a la alcaldía significó un nuevo escenario en el que la participación de la comunidad era primordial en los espacios de las políticas. Para este año, los procesos de política pública en el tema de seguridad, aún no estaban coordinados por un gobierno nacional, como marco rector que dirigía las acciones. Es así, como la política de seguridad, estuvo regida por el Plan de Desarrollo local, denominado “Proyecto de vida para todos” que planteó desde su objetivo general, la formación ciudadana en torno a la convivencia pacífica.

Hemos iniciado la formación de un ciudadano que quiere y respeta a su municipio, proactivo en la recuperación de sus principios y valores, dispuesto a desarrollar un proceso basado en una democracia real, con un actuar decente y comprometido en todos los ámbitos de su vida, en el respeto de los derechos fundamentales, el cumplimiento de los deberes, en condiciones dignas y justas, con solidaridad y respeto a la diferencia, formado para participar en la toma de decisiones y así lograr la convivencia pacífica, en armonía con el medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los caleños (Plan de Desarrollo, 2001: 2).

En relación a su objetivo general, el tema de seguridad se plantea bajo siete objetivos, de desarrollo del gobierno local. El primer objetivo busca “desarrollar la estrategia del municipio saludable por la paz con justicia social”, con metas orientadas a la cooperación interinstitucional; el segundo “promover la resolución pacífica de conflictos, el respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en el que se fundamentó bajo la formulación de planes mediante instrumentos de formación de gestores y jueces de paz. El tercer objetivo “estructurar un sistema comunitario continuo que permita la participación activa de la comunidad en la gestión pública”, conllevó a implementar un sistema integrado de información, con el fin que la comunidad hiciera seguimiento permanente a la gestión pública; el cuarto objetivo fue el de “fortalecer los mecanismos institucionales con alto componente de control social y crear instancias de veeduría ciudadana que contribuyan a una gestión local más democrática y transparente”, los otros objetivos se encaminaron a la ampliación de la participación ciudadana, mediante espacios y estímulos a la población (PD, 2001: 29).

Administración local de Apolinar Salcedo (2004-2007)

En el 2004, llega por un Movimiento Político Independiente denominado Si Colombia, Apolinar Salcedo, que recupera en gran parte la política de seguridad ciudadana, pero con un enfoque más represivo. Formula una política pública de seguridad ciudadana para Cali, sin una aprobación del concejo municipal; lo que conllevó a implementar estrategias relacionadas con lo establecido por la policía metropolitana. En esta administración, se desarrolló bajo la política de bienestar social la creación de 15 inspecciones de policía urbana y cinco comisarías de familia, al igual que la aprobación de la política de atención a la discapacidad, mujeres en estado de embarazo y adultos mayores (Correa, 2012).

La política denominada Cali Segura 2004-2007, planteaba la necesidad de la ciudad por construir un espacio de paz en el territorio, planteando como objetivo principal:

El control y la prevención del delito en Cali, fijando como metas: reducir las muertes violentas, reducir los delitos contra la convivencia ciudadana, aumentar la solidaridad, participación y colaboración ciudadana y aumentar la percepción de seguridad en la comunidad (Alcaldía de Cali, 2004:3)

En relación a ello, diseñó la política alrededor de estrategias de consolidación institucional y presencia municipal, mediante programas de prevención y control en consumo de alcohol, disminución de la violencia intrafamiliar, campañas de desarme, fortalecimiento de la vigilancia y el control, fortalecimiento de los sistemas electrónicos de vigilancia pública, expedición de normas de control, optimización de instrumentos de control y judicialización del delito, y el fortalecimiento de los espacios de concertación y diálogo con la comunidad. Tras la desaprobación de su política por parte del Concejo municipal, las estrategias de seguridad están regidas más por las estrategias de la policía metropolitana en relación al programa DMS implementado en el gobierno nacional de Álvaro Uribe.

De esta manera, el plan de desarrollo que formula en su objetivo sobre cultura urbana, convivencia, seguridad y paz, “fortalecer la convivencia, seguridad y paz, promoviendo una cultura ciudadana de inclusión, de respeto a los derechos humanos,

equidad y legitimidad institucional” (PD, 2004), se vuelve incompatible con las estrategias propuestas por parte de la policía, puesto que está implementó instrumentos de control constituidos por acuerdos de carácter militar y policivo, dejando de lado la convivencia según lo propuesto en su objetivo principal.

Administración de Jorge Iván Ospina (2008-2011)

La alcaldía de Jorge Iván Ospina por su parte, retoma el papel del gobierno en la seguridad, con la iniciativa de los distritos de paz, que tuvieron como fin el fortalecimiento de la convivencia y el respeto por los derechos humanos, al igual que un fuerte acompañamiento con las barras bravas de los equipos de fútbol, en relación a la seguridad, se amplió la cobertura en salud y educación en la zona oriental de la ciudad y el programa de desayunos escolares con el fin de generar una mayor asistencia a la escuela.

En el gobierno de Ospina, se proponen los distritos de paz, constituidos a partir del plan cuadrante como estrategia de intervención policial en Cali. El plan cuadrante, parte de una delimitación del sector en partes pequeñas que permiten la vigilancia por parte de la policía metropolitana. Con lo cual, el plan integral diseñó cinco distritos con cobertura en el área urbana y rural.

Las acciones realizadas por el plan cuadrante estuvieron encaminados a generar un mayor acercamiento con la comunidad, se creó la red de cooperantes con una comunicación directa policía y comunidad, se identificaron los sectores con mayores índices de violencia, con lo cual se intensificaron los patrullajes, se formuló un plan social, campañas de prevención contra el hurto a vehículos y fleteo. La participación de la ciudadanía, estuvo dirigida hacia el fortalecimiento de la policía comunitaria. El objetivo propuesto dentro de su plan integral se dirigió a “construir un orden municipal que privilegie el respeto a la vida y garantice el ejercicio de los Derechos Humanos, mediante la construcción del tejido social, dignificando el vínculo humano y la convivencia democrática” (PD, 2008).

Administración local de Rodrigo Guerrero (2012-2015)

En el periodo 2012-2015 de Rodrigo Guerrero se formula el Plan Integral de Seguridad y convivencia, que por primera vez es una política local con incidencia nacional, que tiene de manera integral acciones en relación a los objetivos específicos formulados. El Plan Integral se formuló en correspondencia a la política de seguridad ciudadana nacional “en tanto se establecieron como ejes estratégicos: la prevención social y situacional, el control policial, la justicia y la resocialización, la cultura de la legalidad y convivencia y ciudadanía activa responsable” (Héctor Fabio Ramírez, 2015, entrevista). Como objetivo general la administración se planteó reducir el crimen en general con un alto énfasis en los hurtos, homicidios y extorsión, con el fin de mejorar la convivencia ciudadana y la percepción de inseguridad, ampliando el sistema judicial y el pie de fuerza local.

Dentro de las metas priorizadas de esta administración se busca disminuir a 2015 la tasa de homicidios a 60 pch, reducir los hurtos a vehículos, comercio y residencias en un 20% y reducir en un 20% los indicadores de violencia intrafamiliar. Rodrigo Guerrero, propuso en 1993 la exitosa política DESEPAZ, que tuvo un alto grado de participación y cultura ciudadana en la búsqueda de la paz en el territorio. No obstante, los instrumentos del plan actual, dejaron de lado el objetivo del fortalecimiento de la convivencia ciudadana, considerando sólo una política coercitiva en apoyo prioritario a la policía metropolitana.

Caracterización de la política pública de seguridad ciudadana en Cali

El periodo de análisis que busca identificar las fallas de implementación, se relacionan con la formulación e implementación de las políticas a nivel macro dirigidas especialmente a un enfoque de seguridad humana, que en términos generales ha propuesto procesos de participación, control y prevención en los últimos años.

La seguridad democrática iniciada en el periodo de Álvaro Uribe señala una mezcla entre la seguridad nacional, dirigida principalmente a las zonas rurales y una seguridad humana en lo urbano, establecido desde el programa DMS. La PNSCC diseñada en el 2012 e implementada en los municipios mediante los planes integrales de seguridad ciudadana, señalan entonces la necesidad de una conexión entre los objetivos

e instrumentos nacionales y locales; por lo que dentro de estos procesos, algunos instrumentos han sido objeto de ajuste durante las administraciones que enmarcan el análisis de fallas de implementación.

La política de seguridad democrática y en relación a ello, el programa de DMS y VICOM formulado en el 2002, se implementa en el municipio dentro de la alcaldía de Rodríguez, que cubre las acciones hasta la administración de Ospina en el 2008. En relación a ello, desde un nivel macro, la política busca mejorar la calidad de vida de la población en materia de seguridad y convivencia, a la vez que generar coordinación entre actores institucionales y ciudadanía. Las estrategias implementadas en el gobierno de 2001, tiene como enfoque el fortalecimiento de la convivencia ciudadana; para el 2004, la política de seguridad ya relaciona sus estrategias en torno a la política nacional, para esta administración se propone una mezcla entre control y prevención del delito. No obstante, en 2008, la política formula como objetivo principal la garantía de los Derechos Humanos y el respeto por el otro, con una estrategia propia local.

Con la formulación de la PNSCC en el 2012, el gobierno de Guerrero implementa en relación a los objetivos nacionales un plan integral de seguridad y convivencia ciudadana que tiene como fin, el contribuir a la seguridad y convivencia en el país, con la disminución de hurtos, homicidios y percepción del delito en la ciudad. Es así como los medios para el cumplimiento de objetivos están encaminados a un enfoque de convivencia, participación, control, prevención, corresponsabilidad y gobernabilidad (ver tabla 4.5)

Algunos instrumentos utilizados desde la formulación de la política DESEPAZ en 1993 por la administración de Guerrero, se han ajustado con el fin de dar continuidad a la estrategia de mayor éxito en Colombia en la década de los 90. En relación a los instrumentos de nodalidad relevantes, el observatorio social creado en 1992 tuvo como objetivo sistematizar y analizar los hechos y muertes violentas del municipio. Este mismo instrumento, para 1998 se convierte en el observatorio del delito, adscrito a la policía metropolitana de Cali, con las mismas características iniciales. No obstante, en el 2001, pasa a ser el observatorio social adscrito a la secretaria de gobierno, convivencia y seguridad, teniendo como objetivo capturar, procesar, analizar y difundir la información sobre hechos violentos (Observatorio social, 2012). Pasando de una

información meramente estadística, a la formulación de información estadística complementada con cualitativa.

Tabla.4.4. Niveles de la política pública de seguridad ciudadana en Cali

| | MACRO (Política Nacional de Seguridad) | MESO (Objetivos Específicos) | MICRO (Ajuste de Instrumentos) |
|------------------|--|---|---|
| OBJETIVOS | <p>Enfoques de seguridad humana en relación a lo propuesto por la política de seguridad democrática y de seguridad ciudadana.</p> <p>Objetivos DMS y VICOM 2002:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad a través de la solución de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana, que la afectan, estableciendo relaciones efectivas de coordinación con otras entidades y la ciudadanía. | <p>2001. Desarrollar la estrategia del municipio saludable por la paz con justicia social.</p> <p>2004. Control y prevención del delito en Cali, que fija como metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reducir las muertes violentas -Reducir los delitos contra la convivencia ciudadana. -Aumentar la solidaridad, participación y colaboración ciudadana. -Aumentar la percepción de seguridad en la comunidad. <p>2008. Construir un orden municipal que privilegie el respeto a la vida y garantice el ejercicio de los Derechos Humanos, mediante la construcción del tejido social, dignificando el vínculo humano y la convivencia democrática.</p> | <p>Organización. Programa DESEPAZ (1993) Asesoría de Paz (2001) Policía Comunitaria (2000)</p> <p>Nodalidad. Observatorio del delito (1993) Comités de Vigilancia (1993) Consejo Municipal de Paz (1998) Observatorio social (2001) Vigilancia Comunitaria (2002) Distritos de Paz (2008)</p> <p>Autoridad. Planes de Desarrollo (1990) Política DESEPAZ (1993) Política DMS y VICOM (2002) Plan Maestro de Seguridad (2006) Plan Cuadrantes (2007) PNSCC (2012)</p> |
| | <p>Objetivos De La PNSCC, 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reducir el crimen en general, especialmente hurtos -Reducir el número de homicidios -Mejorar la convivencia ciudadana -Reducir el miedo de las personas al crimen -Judicializar a más criminales violentos. | <p>2012. Al 2015 Cali habrá contribuido significativamente en el mejoramiento de la seguridad y convivencia en el país.</p> | <p>Tesoro. FONSET (1997) FONSECON (2010)</p> |
| MEDIOS | <ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de la convivencia ciudadana, mediante programas y estrategias. -Mecanismos de control policial, ciudadano. -Acciones de prevención dirigida a jóvenes principalmente. -Estrategias de corresponsabilidad. -Priorización y focalización de | <p>Desarrollo: Análisis de Instrumentos Modelo NATO</p> | <ul style="list-style-type: none"> -Información estadística a información estadística y cualitativa. -Institucionalización hacia procesos más preventivos -Fortalecimiento de la socialización de programas. -Coordinación entre actores. -Mayor participación |

| | | | |
|--|--|--|--------------|
| | los problemas. -fortalecimiento de la governabilidad local en materia de CSC. | | comunitaria. |
|--|--|--|--------------|

Fuente: elaboración propia

La estrategia que creó los consejos municipales de paz en 1998, consideró una transformación en relación a la necesidad de integrar activamente a la población en el tema de seguridad ciudadana, de acuerdo a los comités de vigilancia ya instaurados en 1993. Es así como la vigilancia comunitaria del 2002, reforzó el papel de la policía metropolitana en el fortalecimiento de redes comunitarias para el mantenimiento de la seguridad en los barrios. Como estrategia local, el gobierno de Ospina propone con éxito los distritos de paz en 2008, con el fin de dar respuestas oportunas a la comunidad.

Los instrumentos de autoridad por su parte, se ajustaron desde los planes de desarrollo que enmarcaban las estrategias del gobierno local desde un escenario más amplio. Con ello, la primera política de seguridad ciudadana en Cali formulada en 1993, abre el espacio a nuevas estructuras de política que terminan con el PNSCC de 2012. Los instrumentos de organización, en menor medida fueron ajustados desde 1993, puesto que estuvieron sujetos al cambio. Desde la formulación del programa DESEPAZ en 1993, las estrategias estuvieron acordes al fortalecimiento de la convivencia ciudadana. Para el 2000, el programa de policía comunitaria reajusta el programa anterior, en relación al mejoramiento de la gobernabilidad local en materia de seguridad ciudadana, hasta el 2001, donde el programa inicial pasa a convertirse en la asesoría de paz que tiene como objetivo cubrir temas en relación al conflicto armado y su impacto en la ciudad.

Definición del espacio de la política

El definir el estilo de la política desde sus límites y componentes, caracterizando el número de actores que participaron, junto al número de programas, conlleva a delimitar la política de seguridad ciudadana, como un espacio de política complejo.

Tabla 4.5. Definición del espacio de la política pública EP

| | Y+ | Y- | |
|----|--|---------------------|--|
| X+ | EP Complejo POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA | EP intraburocrático | X= número de programas Y= número de agencias involucradas |
| X- | EP interburocrático | EP simple | |

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim, Weaver (2006)

El espacio de la política pública de seguridad ciudadana, es definido a partir de las agencias involucradas dentro de la implementación, su grado de participación y los programas desarrollados dentro de la política. Para la política de seguridad ciudadana de Cali, la participación de actores estuvo dirigida por parte de la administración local, quien dentro del proceso de política en coordinación con actores como la policía metropolitana y los entes burocráticos, buscó dar cumplimiento a lo planteado por las administraciones locales.

El papel de la ciudadanía en este proceso, estuvo más dirigido hacia cumplir los programas propuestos por la alcaldía y la policía metropolitana, como los de policía comunitaria y frentes de seguridad local. Respecto a los programas, en la última administración, se propuso tener concordancia con la política nacional en el desarrollo de los mismos a nivel local, empero, la implementación de las políticas en las cuatro administraciones locales han mantenido un carácter disfuncional frente al número de programas planteados y ejecutados, lo que conlleva a calificar a la política dentro de un espacio complejo.

Análisis de Instrumentación

De acuerdo a lo propuesto por Howlett, identificar la política a partir de una dimensión sustantiva y procedimental de los instrumentos, determina el papel del gobierno local, en relación a la producción de bienes y servicios a la vez que controlan o alteran las conductas sociales respecto a ello, en su aspecto sustantivo, y el papel de los actores sociales principalmente, a la vez que promueven o limitan las interacciones sociales, en un aspecto procedimental. El papel de los instrumentos procedimentales, permitirán relacionar los procesos propuestos por la política en temas de convivencia ciudadana. A

partir de ello, la caracterización en la combinación de instrumentos estará condicionada por la identificación instrumentos de Información, Autoridad, Tesoro y Organización.

Tabla 4.6. Tipología de los instrumentos de política según recursos del Estado

| Nodalidad (Información) | Autoridad (Normatividad) | Tesoro | Organización | Dimensiones de la política | Administración Local |
|---|---|--|---|-------------------------------|-------------------------|
| -Gestores de Paz -Presentación de Informes de Gestión | -Plan de Desarrollo Municipal -Estatuto anti-corrupción -Constitución Política de Colombia -Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos -Plan de Desarrollo Departamental -PICSC -Código Policial -Ley 62 de 1993 -Ley 134 de 1994 -Ley 418 de 1997 -Ley 548 de 1999 -Ley 782 de 2002 -Decreto 2615 de 1991 -Decreto 2093 de 2003 | -Sistema General de Participaciones -Aportes voluntarios de los municipios o departamentos -FONSET | -Policía nacional -Comités de seguridad -Comités territoriales de orden público. -Mesas de trabajo territorial -CAI | SUSTANTIVOS | John Marro Rodríguez |
| Campañas de sensibilización contra el alcohol | -Regulación al porte de armas -programa de zonas seguras -regulación al expendio de alcohol -proyecto de renovación urbana -Política Pública de Seguridad Ciudadana -Control de protestas ciudadanas | -FONSET | -Comités de seguridad. -Consejos de seguridad | | Apolinar Salcedo |
| -Patrullajes -Red de cooperantes -Sistema de monitoreo -Sistemas de información | -Programa distritos de paz -Plan social -Plan control vehicular -Plan Cuadrante -Plan Integral de Seguridad y convivencia ciudadana -Ley 1421 de 2010 | -Sistema General de participaciones -FONSECON | -Consejos de seguridad -Comités de vigilancia epidemiológica | | Jorge Ospina |
| -Orientadores comunitarios -sistemas de información -fuentes institucionales de información | Decreto 399 de 2011 -Decreto 1450 de 2011 -Decreto 577 de 2011 -Decreto 326 de 2012 convivencia ciudadana -Ley 1453/11 De Seguridad Ciudadana -Plan Integral de convivencia y seguridad ciudadana. -Convenios inter- institucionales | -Impuesto de tasas y sobretasas destinadas a la seguridad y convivencia ciudadana. -otros fondos de seguridad | -Comités territoriales de orden público -Consejos de seguridad -convenios interadministrativos de cooperación | | Rodrigo Guerrero |

| | | | | | |
|--|----------------------------|---|--|------------|-------------------|
| -Sistema integrado de información -Capacitaciones a la comunidad | Mesas de trabajo ciudadano | | -Veedurías ciudadanas | PROCESALES | John M. Rodríguez |
| -Campañas sustitución juguetes bélicos -Campaña “fiesta por la vida” -Campañas de desarme voluntario | | | -Unidad de reacción inmediata -Frentes de seguridad locales | | Apolinar Salcedo |
| -Campañas de prevención -campañas pacificación barras bravas | | -Construcción de nuevos CAI's -CAI móvil | -Policía juvenil -Frentes de seguridad local | | Jorge Iván Ospina |
| -Capacitaciones en TIC's a NNAJ | | -Aportes voluntarios por gremios y personas jurídicas | | | Rodrigo Guerrero |

Fuente: Adaptado de Hood, the tolos of government; 1986. En: (Howlett y Ramesh, 2009: 169)

La elección de los instrumentos de política está condicionada por la decisión del Estado que privilegia unos instrumentos sobre otros para el logro de los objetivos. No obstante, la elección también está delimitada por la complejidad del subsistema de política y la participación de los actores dentro de la implementación. Por tanto, para el éxito de una política, es necesario que tanto los nuevos como los viejos objetivos mantengan una coherencia, al igual que la elección de nuevos instrumentos deben estar acordes con los propuestos anteriormente.

Los planes de seguridad inmersos en la política de seguridad democrática y el programa DMS, consideró acciones que buscaron promover una convivencia pacífica y el respeto por los derechos humanos. Si bien, en algunas administraciones se priorizaron los instrumentos relacionados con programas de convivencia, la ejecución de las acciones tendientes a la construcción de ciudadanía estuvieron enmarcados más, en acciones reguladoras que participativas. Para el 2004, la política local se traza las metas en relación a fortalecer la seguridad bajo los instrumentos nacionales, denominándose “Cali Segura” (Alcaldía, 2004), bajo estrategias de “consolidación institucional, fortalecimiento de la vigilancia y el control, participación ciudadana y optimización de los instrumentos de información” (Román, 2011:256). No obstante, en su mayoría, las políticas propuestas por los gobiernos locales, abandonaron paulatinamente su papel

frente a la seguridad ciudadana, dejando el papel hacia la policía nacional y metropolitana, centrando la atención hacia estrategias de tipo policivo y de control.

En el marco de las acciones locales, la intervención de la policía sobre la seguridad ciudadana se amplía, con el fortalecimiento del plan cuadrante que tuvo como objetivo, mantener la coordinación eficaz entre las instituciones de seguridad y la comunidad; la política de distritos de paz, logró la cobertura en la ciudad y el área metropolitana de las necesidades de la población en temas de seguridad. En cuanto programas de participación para el 2008, se implementa la policía cívica juvenil (PCJ) y los frentes de seguridad local (FSL). Empero, durante la implementación del plan cuadrante, los patrullajes por parte de la policía se hacían esporádicos y con poca cobertura sobre los cuadrantes, respecto a las requisas, los habitantes las consideraban represivas por parte de la policía, al igual que la red de apoyo.

Con la implementación de la política nacional de seguridad ciudadana, en el 2012, se plantea el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana, con objetivos propuestos en la disminución de la tasa de homicidios, reducir el crimen, especialmente hurtos y mejorar la convivencia ciudadana. Las acciones del gobierno local, han estado encaminadas en el fortalecimiento del papel de la policía nacional, en relación a ello, la subsecretaría de policía y justicia, está en el papel de proporcionar recursos a la policía nacional para la ejecución de las acciones planteadas en el plan integral (Rojas, 2015, Entrevista).

Instrumentos en la política pública de seguridad ciudadana de Cali

Desde la formulación de la política pública de seguridad en Cali denominada DESEPAZ en 1993, la implementación de instrumentos en relación al cumplimiento de los objetivos propuestos ha estado marcada por la calibración de los mismos en su continuación por la disminución de los hechos de violencia en la ciudad, como objetivo transversal de todas las políticas implementadas. En relación a ello, el análisis de los instrumentos estará determinado por la relevancia que estos han marcado en la política en el periodo de análisis desde el 2001 hasta el 2013; tomando en consideración que algunos instrumentos se han calibrado a lo largo de la seguridad ciudadana en Cali, como política pública y otros han tendido a desaparecer o cambiar en relación a las

políticas nacionales de seguridad democrática y seguridad ciudadana en los periodos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos.

Instrumentos de nodalidad (sustantivos):

Gestores y Jueces de Paz: en la administración de John Maro Rodríguez se propone mediante Ley 497 de 1999, acciones tendientes a crear en los municipios, dependencias en los cuales existieran jueces de paz que contribuyeran con la convivencia. En relación a ello, la alcaldía formula los gestores de paz, que buscaban resolver conflictos al interior de zonas con mayores índices de violencia.

Campañas de sensibilización: después del éxito que tuvo el programa “el vivo bobo” en la alcaldía de Guerrero en 1993, las administraciones locales, implementaron campañas de sensibilización, en el gobierno Salcedo estuvieron enfocadas en la feria de Cali, en el mes de diciembre con el fin de disminuir el consumo de alcohol y frenar el porte de armas ilegales en las fiestas.

Patrullajes: en la administración de Jorge Iván Ospina, se intensificaron los patrullajes en las zonas más vulnerables al delito, si bien en las administraciones anteriores, se privilegió el papel de la policía metropolitana sobre las acciones emprendidas por la alcaldía municipal, en esta administración se logró que dichas acciones junto con el papel regulador de la policía estuvieran a la par de las necesidades de la comunidad y en relación con los instrumentos propuestos en el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana.

Red de cooperantes: la administración Ospina, en relación a la propuesta de la policía nacional, constituyó la red de cooperantes como una colaboración de la ciudadanía frente a las denuncias de acciones delictivas. No obstante, el instrumento fue ineficaz respecto a su funcionalidad y relación con la ciudadanía, dando paso a otro tipo de instrumento más en relación a lo que se denominó frentes de seguridad locales.

Sistemas de monitoreo: lo planteado por la policía metropolitana en la implementación de un sistema de monitoreo en la ciudad, buscaba aumentar la capacidad de la policía frente a los hechos violentos, hurtos y demás, principalmente en la administración Ospina, se concentró en el distrito de aguablanca, con 60 cámaras de seguridad; la

administración Guerrero en el 2012, amplió el sistema de monitoreo a las zonas con mayor índice de inseguridad en la ciudad.

Sistemas de información: la administración de Guerrero en 1993, propone un sistema de información denominado DESEPAZ, que logrará recopilar los datos referentes a tasas de homicidios, hurtos a vehículos, casas, riñas, accidentes; con el fin de constituir unos comités de seguridad que tuvieran como tema el análisis de estas estadísticas. Este instrumento que se ha mantenido en todas las administraciones, ha logrado no solo tener información cuantitativa, sino que en forma de calibración, el sistema ha mejorado para analizar condiciones anexas a los problemas de violencia en la ciudad. El gobierno de Ospina mejoró el sistema hacia una metodología cualitativa, denominando su programa como el observatorio del delito y de paz, para la administración de Guerrero nuevamente en 2012, se convierte en observatorio del delito como modelo de análisis y estadística de la violencia en la ciudad. Alrededor de otras políticas se han desarrollado observatorios igual anexos a COLCIENCIAS, y la Universidad del Valle.

Orientadores comunitarios: en el gobierno de Guerrero 2012, se plantea la constitución de orientadores comunitarios enfocados al fortalecimiento de las casas de justicia en zonas de mayor vulnerabilidad social, económica y por ende de violencia, con el fin de tratar temas sociales y judiciales. En relación a los programas planteados de acompañamiento a la población como los gestores de paz.

Instrumentos de nodalidad (procesales):

Sistema integrado de información: el programa observatorio del delito, aparte de presentar información interna con el fin de analizarlas en los comités de seguridad, fomentó la participación de la población tanto en la consulta como el análisis de los datos, con el fin de generar programas más participativos, desde el gobierno Rodríguez el observatorio se amplió para la consulta y aportes de la ciudadanía, el sistema logra una actualización periódica, y a su vez, desarrolla capacitaciones en el uso del sistema de información de la gestión pública.

Campañas de pacificación de barras bravas: en el gobierno Ospina, se desarrolló un programa naciente de la administración local, pero que contó con la participación activa de los barristas, tanto en la formulación como en la implementación, en este programa la

alcaldía logró sentarse con los líderes de las barras bravas de los equipos de fútbol de la ciudad, que eran causantes de hechos violentos en las fechas del fútbol colombiano, fue así, como en coordinación con los líderes se generaron programas de participación de estos en el mantenimiento del orden público y por parte de la alcaldía el apoyo a estas barras en la conformación de micro empresas.

Capacitaciones en Tic's a NNAJ: los programas en relación al fortalecimiento de la educación a niños, niñas, adolescentes y jóvenes vulnerables, llevó a la alcaldía de Guerrero en el 2012, a generar capacitaciones en tic's en espacios educativos con el fin de integrarlos al cambio tecnológico del país y al mercado laboral.

Instrumentos de autoridad (sustantivos):

Constitución Política: en esta se fundamenta el Estado Social de Derecho, en el cual el papel de las autoridades tanto nacionales como locales tras la descentralización político-administrativa estaba en propender por los principios rectores de la Constitución Política sobre contenidos de gestión pública para el logro de los objetivos.

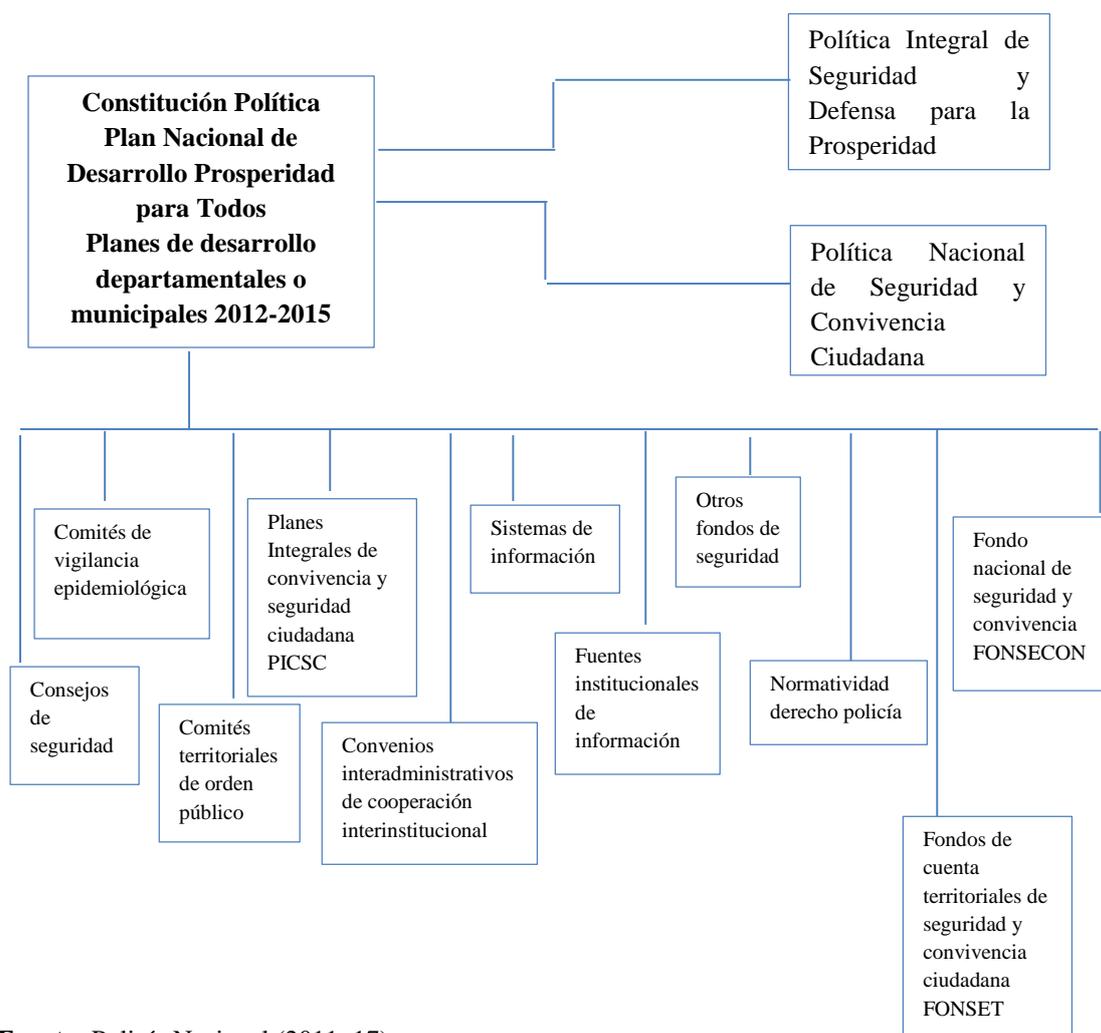
Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos: el PND establece en uno de sus objetivos destinados a la prosperidad nacional, no sólo el logro de la paz, sino que dentro de un marco de postconflicto, generar un espacio en el que el Estado retome el tema de la seguridad ciudadana y genere una estrategia marco para el desarrollo de estrategias eficientes en la materia.

Plan de desarrollo municipal: en cada administración municipal los decretos que aprueban el PD vigente para cuatro años, delimita a su vez las acciones a realizar tendientes a todos los temas en la ciudad. Las cuatro administraciones de análisis enmarcaron dentro del tema de seguridad ciudadana, un tema de convivencia, desarrollado en políticas locales o en planes integrales de seguridad.

Consejos departamentales de seguridad: en cumplimiento del decreto 2615 de 1991, los gobiernos regionales junto a los gobiernos locales formaron los consejos departamentales de seguridad junto al consejo de seguridad del distrito capital, el cual faculta a los gobernadores para autorizar la creación de los consejos de seguridad municipales en relación al mantenimiento del orden público.

Ley 418 de 1997: que determina los instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficiencia en la justicia, estableciendo las herramientas a seguir por parte de los planes integrales de seguridad.

Grafica 8. Instrumentos para la Gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana



Fuente: Policía Nacional (2011: 17)

Ley 62 de 1993: en relación al papel de la policía nacional sobre las políticas locales de seguridad ciudadana, esta ley crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la policía nacional.

Ley 134 de 1994: la participación ciudadana es pilar fundamental desde la Constitución de 1991, por lo cual, para la implementación de políticas de seguridad ciudadana, el

nivel nacional buscó la participación activa en la ciudadanía en todas las fases de la política pública. Transversal en las administraciones, la participación pasó a significar la actuación de la población en programas desarrollados principalmente por la policía metropolitana.

Planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana: la Ley 62 de 1993 dispone en su artículo 12 que: “los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción” (Ley, 62/93). Es así como los PICSC incluyen acciones “frente a la delincuencia, actividades preventivas y disuasivas que deben apuntar de manera especial a retomar la obligación del Estado de garantizar la vida e integridad de las personas, su honra y bienes” (Policía, 2011:28).

Tabla 4.7. Planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana

| | |
|------------------------|--|
| Los PICSC responden a: | 1. Impulsar los mecanismos de participación ciudadana |
| | 2. Recuperar la convivencia ciudadana en zonas inseguras y preservarlas en áreas tranquilas |
| | 3. Establecer mecanismos extrajudiciales de gestión y tratamiento pacífico de conflictos |
| | 4. Orientar políticas hacia los grupos vulnerables |
| | 5. Acompañar los distintos programas de un presupuesto para su financiación |
| | 6. Fijar responsabilidades, metas y plazos para el cumplimiento de los diferentes componentes del plan |
| | 7. Definir mecanismos de evaluación periódica de los programas y proyectos |
| | 8. Crear canales amplios y confiables para que la ciudadanía pueda ejercer una veeduría sobre la marcha del plan |

Fuente: Tomado de Policía Nacional, 2011: 25

Política de seguridad y convivencia ciudadana “Cali Segura”: para el gobierno Salcedo se formula una política enmarcada dentro de las estrategias establecidas en la política nacional de seguridad democrática y planteada a su vez con objetivos del plan de desarrollo municipal 2004-2007. Si bien la política no fue aprobada por el concejo municipal, lo que generó que las estrategias estuvieran más encaminadas a lo establecido en el PD y por la policía metropolitana.

Programa de zonas seguras: planteado por la policía metropolitana con el fin de dar respuesta a las necesidades de la comunidad en relación al programa de policía comunitario implementado en 2000. Después este instrumento logró abrir las puertas para la implementación de los frentes de seguridad locales. Para la administración Ospina, el programa de distritos de paz, similar a las zonas seguras, buscó priorizar las zonas con mayor índice de violencia y generar en estas, procesos de paz y reconciliación. El programa es formulado en concordancia con el plan cuadrante de la policía metropolitana como fortalecimiento al seguimiento y control sobre zonas de mayor conflicto.

Ley 1453 de 2011: señala la reforma al código penal, al código de procedimiento penal, y al código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y el papel de las instituciones sobre el manejo de la seguridad.

Ordenanza 343 de 2012: plantea el reglamento de policía y convivencia ciudadana en el departamento del Valle del Cauca.

Instrumentos de autoridad (procesales):

Mesas de trabajo ciudadano: durante el gobierno de Rodríguez, se instalaron las mesas de trabajo como espacios dialogo, realizadas en universidades e instituciones gubernamentales.

Instrumentos de tesoro (sustantivos):

Sistema general de participaciones: significan recursos transferidos desde el gobierno nacional, en relación a lo dispuesto por la Constitución Política en sus artículos 356 y 357.

Fondos cuenta territoriales de seguridad y convivencia (FONSET): en lo dispuesto por las leyes 418/97, 548/99, 782/02, 1106/06 y 142/10, la creación de los fondos territoriales de seguridad y del fondo nacional de seguridad, tendrán la función de financiar acciones tendientes al logro de los objetivos dispuestos en los planes integrales, bajo tres modalidades de recaudo⁶.

⁶ “1. todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de las existentes, deberán pagar a favor de la nación, departamento o

Fondo nacional de seguridad y convivencia FONSECON: dentro de la Ley 1421 de 2010, este fondo se consideró como una cuenta especial “con el fin de garantizar la seguridad y convivencia ciudadana y la gobernabilidad local para financiar proyectos de los entes territoriales” (Policía Nacional, 2011:30) en la materia.

Impuestos de tasa y sobretasa destinadas a la seguridad y convivencia ciudadana: este impuesto es desarrollado en el gobierno Guerrero, relacionado con el impuesto al servicio del cuerpo técnico de bomberos y destinando un porcentaje a la seguridad.

Instrumentos de tesoro (procesales):

Construcción de CAI: el seguimiento a la seguridad, estuvo encaminado a la ampliación de los CAI en la ciudad y la implementación de los CAI móviles que lograran cubrir las necesidades de seguridad de la comunidad. Este instrumento, busca el fortalecimiento de los frentes de seguridad local.

Aportes voluntarios por gremios y personas jurídicas: durante la alcaldía de Guerrero en 2012, se diseñaron los aportes voluntarios por gremios y personas jurídicas en el tema de seguridad ciudadana.

Instrumentos de organización (sustantivos):

Policía nacional y metropolitana: considera el papel de estar frente a la ejecución de acciones de carácter coercitivo y de control, como actores transversales en todas las políticas públicas.

Consejos de seguridad: como herramienta de la política, busca coordinar con organismos de seguridad las acciones frente a las dinámicas de la ciudad y las causas que generan la violencia en la ciudad. Los consejos de seguridad están conformados por el alcalde, secretarios de gobierno departamental y municipal, subsecretarios de

municipio, una contribución del 5% del valor total del contrato; 2. las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión y por último 3. se causará el 3% sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones” (Policía Nacional 2011: 30)

convivencia, comandante de policía metropolitana. En el gobierno Guerrero, se amplían con el fin de dar respuesta a la comunidad sobre sus necesidades.

Comités de vigilancia epidemiológica: los comités estaban integrados por parte de la secretaria de gobierno municipal, la policía metropolitana, en relación a los comités de seguridad, se formulan estos como control y apoyo a los sistemas de información con el fin de analizar las dinámicas en la ciudad.

Frentes de seguridad local: para la administración Ospina, los frentes de seguridad local se fortalecieron a partir de la construcción de CAI (centros de atención inmediata) en las zonas con mayor vulnerabilidad y la presencia de CAI móviles en todas las zonas de la ciudad. El éxito de este programa, consistía en la participación activa de la ciudadanía hacia la construcción y apoyo de los frentes con la policía metropolitana.

Comités territoriales de orden público: en cumplimiento de los PISCC el gobierno de Guerrero en 2012, desarrolla los comités territoriales con presencia institucional.

Convenios interadministrativos de cooperación: la política de manera transversal actúa con las demás secretarías en relación al cumplimiento de los objetivos de prevención y atención a jóvenes.

Instrumentos de organización (procesales):

Veedurías ciudadanas: estructura, capacita y fortalece, para colocar en funcionamiento los comités de veeduría ciudadana, creando un sistema para la recepción de informes, quejas y sugerencias por parte de la comunidad. Durante la administración Rodríguez, este instrumento se amplió mayormente en relación al cumplimiento de la Constitución Política. Las demás administraciones disminuyeron el impacto de la evaluación y seguimiento de las políticas por parte de la comunidad.

Policía Juvenil: lo planteado por la policía nacional para el mantenimiento de la seguridad y la convivencia en las ciudades, llevo a plantear el programa de policía juvenil, que durante el gobierno Ospina tuvo mayor apoyo con el fin de insertar a los jóvenes a procesos civiles y de cooperación institucional.

Los estilos de implementación en relación a los instrumentos de política

Desde el análisis de instrumentos, la dimensión procesal está constituida por la capacidad del gobierno para crear o reestructurar. Empero, la implementación compleja, privilegian la elección de instrumentos que alteren el comportamiento del individuo.

Tabla 4.8. Modelo para elección del instrumento

| | | Naturaleza del subsistema de política | |
|-------------------------|------|---------------------------------------|---|
| | | Complejo | Simple |
| Limitaciones del Estado | Alto | Instrumentos de Organización | Instrumentos de Autoridad POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA |
| | Bajo | Instrumentos de Tesoro | Instrumentos de Información |

Fuente: Tomado de Howlett y Ramesh, 2009:176

Es así, como la política de seguridad y convivencia ciudadana en Cali, se establece a partir de un gobierno con limitaciones altas que considera un subsistema de política simple, es decir que la política se centra en los instrumentos de autoridad, que tienen como fin la regulación (ver tabla 4.8)

La elección de los instrumentos estará condicionada por las capacidades, necesidades y legitimidad del Estado. Los instrumentos desde su dimensión sustantiva involucran tanto los recursos, instituciones y complejidad de la política en relación al número de actores y el problema de la política

Tabla 4.9. Tipos de instrumentos sustantivos privilegiados

| | T+ | T- | GOBERNANZA |
|----|--|---|--|
| Z+ | Mercado y subsidio | Provisión directa de bienes y servicios | Z= grado de capacidad del Estado |
| Z- | Regulación e información POLITICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA | Asociaciones voluntarias comunidad y familias | T= grado de complejidad del subsistema de política |

Fuente: Adaptado de Howlett (2005)

De acuerdo a los instrumentos sustantivos, el Estado con un grado de capacidad limitado o bajo, frente a un subsistema de política simple, privilegia las asociaciones voluntarias y la delegación de acciones privados. No obstante, la política de seguridad

ciudadana, establece una capacidad del Estado limitada con un subsistema complejo que privilegia la regulación e información (ver tabla 4.9)

Los instrumentos procesales se relacionan con el grado de legitimidad del Estado. En este sentido, las administraciones locales de Rodríguez, Salcedo y Guerrero, presentan un grado de deslegitimidad alta en el nivel sectorial y sistémico, por tanto los instrumentos privilegiados están dados por la manipulación institucional. Por su parte, el gobierno de Ospina, con un grado de deslegitimidad baja, manipulará la información (ver tabla 4.10).

Tabla 4.10. Tipos de instrumentos procesales privilegiados

| | 1+ | 1- | GOBERNANZA |
|----|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| W+ | Manipulación institucional | Manipulación de financiamiento | W= grado de deslegitimación sectorial |
| W- | Manipulación de reconocimiento | Manipulación de Información | 1=grado de deslegitimación sistémica |

Fuente: Adaptado de Howlett (2005)

La evaluación de los objetivos respecto a la capacidad del Estado, está dado por el estilo de implementación. En este sentido, la administración de Ospina, presenta una capacidad del Estado alta con objetivos complejos, con lo cual el estilo de implementación se encaminó al voluntarismo institucional, que privilegia la manipulación de actores de mercado y redes de política. Para las administraciones de 2001, 2004 y 2012, la capacidad del Estado es baja frente a problemas complejo, determinando el apoyo financiero directo, bajo instrumentos financieros para influir en los actores del mercado (ver tabla 4.11)

La implementación está condicionada por el logro y cumplimiento de los objetivos con limitaciones bajas. No obstante, los estilos ideales de implementación están definidos por la capacidad del Estado a resolver los problemas sociales, generando organismos especializados en los temas y diseñando recursos que disminuyan las limitaciones (ver tabla 4.12).

Tabla 4.11. Estilos de implementación de políticas

| Limitaciones estatales (recursos y legitimidad) | Naturaleza del objetivo de política (intercambio y actores políticos) | |
|--|--|--|
| | COMPLEJO | SIMPLE |
| ALTO | VOLUNTARISMO INSTITUCIONAL: | CORPORATIVISMO REGULADOR: |
| BAJO | APOYO FINANCIERO DIRECTO: | ABASTECIMIENTO PÚBLICO BAJO CONTROL |

Fuente: Tomado de Howlett (2005:48)

Tabla 4.12. Resultados de los estilos de implementación de políticas

| | | Herramientas Políticas | |
|-----------------------|-------------|-------------------------------|------------------------------|
| | | Consistente | Inconsistente |
| Objetivos de política | Coherente | Optimo (Integración) | Sin efecto (Deriva) |
| | Incoherente | Mal orientado (conversión) | Fracasado (superposición) |

Fuente: Tomado de Howlett (2009:173)

La administración de John Maro Rodríguez, dentro de sus objetivos de política planteados de forma incoherentes, propone como estrategia principal la convivencia ciudadana, con herramientas consistentes entre sí, orientados al fortalecimiento institucional y el buen gobierno. Empero, la política está mal orientada, puesto que las estrategias utilizadas son de bajo impacto respecto al objetivo propuesto.

La administración de Apolinar Salcedo, propone una política en relación al control y prevención del delito, por tanto se consideran objetivos coherentes. Por su parte, las herramientas de política están dirigidas a la regulación y control policivo hacia la población; es decir, inconsistentes con el objetivo, por lo cual la política en su etapa de implementación es sin efecto.

Por su parte, el gobierno de Jorge Iván Ospina, plantea un objetivo coherente con objetivos consistentes, en relación al fortalecimiento y respeto de los derechos humanos, a partir de ello, implementa instrumentos en relación a la convivencia y la participación ciudadana, para ello, la política se considera óptima. Por último, la administración de Rodrigo Guerrero, presenta unos objetivos en relación a la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana en la disminución de la inseguridad en

la ciudad y el país, con ello plantea unos objetivos de política coherentes, con unas herramientas de política consistentes, que producen una política óptima.

Respecto al mix de instrumentos y la calibración de los mismos, algunos instrumentos se mantuvieron durante las administraciones para el logro del objetivo transversal de disminución de la violencia en la ciudad. La combinación de instrumentos permitió el cumplimiento de algunas acciones tendientes a cumplir con los programas dirigidos por la policía metropolitana. Ejemplo de ello, es la financiación a los frentes de seguridad, con el aporte por parte de la alcaldía hacia la construcción de centros de atención inmediata y CAI móviles; por su parte, la calibración en instrumentos de información, permitió el paso de una base de datos meramente estadística hacia un observatorio del delito ejecutado con el apoyo de la universidad del Valle, aprobada por Colciencias e integrando un análisis cualitativo al problema de la violencia.

Fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Cali 2002-2013

Los objetivos de las políticas diseñadas desde la administración de 2001, consideraron la participación ciudadana como pilar fundamental para el logro de una convivencia sana. No obstante, los instrumentos procesales fueron insuficientes en la etapa de implementación, por lo que la priorización de estos estuvo en relación a instrumentos de autoridad. Analizar la falla en la política de seguridad ciudadana, conlleva a identificar las fallas en momentos específicos. Durante la administración de John Maro Rodríguez, se planteó como objetivo principal el desarrollo de estrategias tendientes a la construcción de paz, la priorización de instrumentos sustantivos se encaminó entonces a la regulación e información, con instrumentos principalmente de autoridad y control. La seguridad ciudadana, estuvo signada al control policivo y en menor medida un funcionamiento activo de la comunidad.

El quiebre en la política local, con la llegada de la política de seguridad democrática a nivel nacional, condicionó la mezcla de estrategias y la redefinición de la seguridad en la ciudad. Si bien el análisis se centra en la incoherencia entre objetivos e instrumentos, no obstante, existen factores que condicionan el fracaso de la

implementación de la política de seguridad ciudadana. En un primer momento, la no continuidad en las políticas o estrategias por parte de los gobiernos locales, lo que llevó a redefinir las estrategias en torno a seguridad, sin instrumentos sólidos de convivencia ciudadana. El gobierno fuerte, determina así mismo los instrumentos en relación a la participación ciudadana. Para el gobierno de Ospina, el grado de legitimidad es alto en relación a las administraciones del periodo de análisis, por tanto, se implementaron instrumentos relacionados al control y a la prevención.

El tema de participación, estuvo marcado por el papel del gobierno local por sobre las decisiones de la comunidad. En este sentido, las campañas en pro de la convivencia ciudadana, partieron de las propuestas de los gobiernos locales, sin espacios claros desde la comunidad. No obstante, el periodo con mayor accionar de la comunidad, se relaciona con la implementación de la red de cooperantes, frentes de seguridad local, la policía civil juvenil, las campañas de prevención y la construcción de Centros de atención inmediata, por parte del gobierno Ospina.

El gobierno de Salcedo, con una percepción por parte de la comunidad baja, es decir, con un grado de deslegitimidad alta, priorizó los instrumentos en relación al apoyo financiero directo. Si bien el objetivo propuesto por este gobierno, estuvo en relación al fortalecimiento de la convivencia ciudadana, los instrumentos implementados estuvieron en torno a los de autoridad que se enmarcaron en procesos de control y represivos. Para esta administración, se presenta en mayor medida, una incoherencia entre los instrumentos y los objetivos propuestos. Por otro lado, el factor que condicionó este fracaso, en primero momento, se relacionó con un tema de apoyo por parte del concejo municipal frente a la propuesta de seguridad por el alcalde, por otro lado, este alcalde fue destituido por irregularidades en contrataciones, con lo cual, el proceso no tuvo continuidad durante su puesta en marcha. Por último, la administración se enfocó en instrumentos de control, regulación y coerción a la comunidad, con el fin de disminuir las acciones violentas.

Si bien este análisis no se enfoca en los resultados, estos ayudan a corroborar que si bien, los objetivos de las políticas se plantearon disminuir la tasa de criminalidad, por el contrario aumentó en las administraciones de John Maro Rodríguez, Jorge Iván Ospina y Rodrigo Guerrero. El considerar la política de Ospina como coherente, pero

con resultados negativos en sus dos últimos años de administración, está condicionada por la desmovilización de paramilitares en el 2005, proceso que se desarrolló en un municipio cercano a Cali, que tras el fracaso de la desmovilización, creó bandas criminales al servicio del narcotráfico principalmente, dinámica que cambió el escenario de seguridad en el municipio.

La formulación de políticas nacionales, dan inicio a estrategias locales que encaminan a las políticas al cumplimiento de objetivos generales para el país. Para la última administración, se consideró la justicia como pilar en el cumplimiento de la disminución de la violencia. No obstante, la justicia no fue instrumentalizada en la política local, puesto que esta priorizó los instrumentos de autoridad en relación al control y fortalecimiento del aparato policial.

Con ello, analizar las fallas de implementación para el caso específico está condicionado por otros factores que han delimitado el fracaso de las políticas. Relacionados con la legitimidad del Estado, factores externos en relación al conflicto armado, gobernabilidad e incluso apoyo político por sobre las administraciones. El estudio de caso, definió una incoherencia entre los instrumentos y los objetivos de la política a partir, de lo implementado por los gobiernos. Si bien dentro de las políticas se plantearon estrategias de convivencia ciudadana, la implementación demuestra la priorización del papel de la policía frente a la convivencia.

La estrategia de Departamentos y municipios seguros, que logró consolidar los frentes de seguridad y la vigilancia comunitaria, transversalmente en las administraciones, consideró la aplicación de estrategias de coordinación entre la policía y la comunidad. No obstante, desde la opinión de la ciudadanía, las estrategias como los frentes de seguridad local, fueron insuficientes por la falta de acompañamiento de la policía a los procesos de la política. La política nacional de seguridad y convivencia ciudadana formulada en el 2012, por su parte, busca disminuir la criminalidad en las ciudades del país, considerando que aún los planes integrales están dentro de su etapa de implementación, el desarrollo de las estrategias en torno a la convivencia estarán condicionadas por el proceso político del presente año.

Respecto al debate de gobernanza, remite a hablar sobre el papel de las administraciones en la elaboración e implementación de políticas públicas que estén

diseñadas respecto a las necesidades de la sociedad. Sin duda, desde la administración de Guerrero, el papel de las administraciones locales estuvo destinado a coordinar y controlar el tema de la seguridad desde una manera jerárquica, en el que era el gobierno local, quien dirigía su accionar hacia nuevas formas de intervención social y policial. Fue así como la implementación de la política de seguridad DESEPAZ, generó durante el inicio de la década de los noventa, un nuevo modelo tanto de prevención como de control a las alzas de violencia en las ciudades, considerando siempre el contexto de violencia que integraba tanto los grupos guerrilleros como el narcotráfico.

Por otro lado, la gobernanza horizontal para este tema en la ciudad, ha sido relegada a un segundo plano, sin decir, que el control del gobierno local por sobre la seguridad de manera jerárquica no sea una estrategia exitosa, en los últimos años, el abandono del papel de gobierno local sobre el papel de la policía metropolitana, ha generado un nuevo modelo de gobernanza jerárquica que integra principalmente a la policía metropolitana como la promotora y gestora de la seguridad en el municipio y el país.

Sin duda, el papel de la gobernanza horizontal en la implementación de la política de seguridad en Cali, no ha sido tan vista, como lo propuesto en Bogotá durante la alcaldía de Antanas Mockus, que generaba acciones de carácter más participativo, muestra de ello, es la utilización de instrumentos mayormente sustantivos sobre los procesales. Es por ello, que dentro de un debate de gobernanza, si bien la jerárquica ha demostrado grandes avances sobre el papel de la seguridad en las zonas urbanas, el papel de las comunidades es relevante sobre la generación de acciones sobre las políticas públicas que coadyuven a generar políticas públicas integrales, eficaces y exitosas.

CONCLUSIONES

Tomando como enfoque teórico macro, la investigación estuvo anclada en el análisis sobre el papel de la gobernanza en las políticas públicas y en relación a ello, el estudio sobre las fallas de implementación como el objeto de análisis que establece el resultado de las políticas tanto desde la toma de decisiones como la interacción con diferentes agencias (Le Galés y LasCoumes, 2007). Para lo cual, se planteó el desarrollo del análisis sobre los instrumentos de política, concebidos como las herramientas de gestión que conectan los objetivos y metas de la política pública.

Desde este enfoque, se desarrolla la discusión teórica y metodológica que señala a la elección de los instrumentos desde la capacidad del Estado y sus recursos. Considerándolos como una forma de control social a partir de los modos de gobierno. Implementar instrumentos, significa mantener una coordinación entre las metas y los objetivos propuestos en la política; es decir, es necesaria la coherencia entre instrumentos y objetivos. Por otro lado, deberá existir una coherencia entre las herramientas políticas escogidas y la aplicación de las mismas, en relación a objetivos congruentes unos con otros. La coherencia entre instrumentos y objetivos, estará delimitada a su vez, por las decisiones gubernamentales que determinarán el estilo de implementación de la política y las herramientas dentro de la elección final, por lo cual, la existente relación entre los modos de gobernanza y los instrumentos, condicionará la implementación de la política pública.

Lo planteado dentro de la gobernanza, señala que su relación directa con el mercado, fundamentará instrumentos y objetivos en la prestación eficiente de bienes y servicios. No obstante, un modo de gobernanza corporativista, tendrá como objetivo la participación de actores dentro del proceso. En este sentido, la propuesta inicial de la investigación planteó que al no existir una correspondencia entre los instrumentos, los objetivos y las metas de la política en la implementación, los logros a cumplir disminuirán.

El análisis del caso de estudio, buscó responder al ¿Por qué hay fallas de implementación en la política pública de seguridad ciudadana? Tomando como estudio de caso la ciudad de Cali (Colombia) en un periodo de análisis que comprendió desde el 2002 hasta el 2013. Planteando como hipótesis principal, la no correspondencia entre

los instrumentos y los objetivos de la política. Desde una discusión macro, se buscó responder a ¿Qué tipo de instrumentos fueron elegidos dentro de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana? Aludiendo a que la preponderancia de un modo de gobernanza generará igual, un modelo de instrumentos.

En relación a lo anterior, el primer capítulo dejó planteada una discusión teórica en un nivel macro, que determinó debatir sobre el concepto de la gobernanza a partir de tres autores principales, Jan Kooiman, Pierre (2004) y Peters (2000) y Michael Howlett (2011), lo que llevó a delimitar los modos de gobernanza a partir de lo propuesto por Howlett y desde este punto, generar el debate en el estudio de caso. El nivel meso, desarrolló alrededor de la implementación de políticas, el análisis de lo relacionado con las fallas en este proceso, con lo cual, se definió el enfoque teórico micro desarrollado en la investigación. Por último el análisis de instrumentos que tiene fundamento en el estudio de caso.

El estudio de caso se delimitó a partir de la implementación de la política de seguridad democrática y el programa DMS en los municipios en el 2002, en relación a ello, el análisis de Cali, comienza con la administración de John Maro Rodríguez en el 2001, por lo que su gobierno, sufre la transición hacia la política nacional y es el gobierno de Apolinar Salcedo en el 2004, quien define su política a partir de lo establecido por el programa Departamentos y Municipios seguros. En relación a ello, se consideró un periodo de análisis de cuatro administraciones locales, quienes implementaron políticas en torno a la disminución de la violencia en la ciudad y al fortalecimiento de la convivencia ciudadana, como estrategia principal en la disminución de las acciones delictivas.

Las administraciones locales desde el año 2001, estuvieron enmarcados en gobiernos independientes; es decir, sin ninguna adscripción a partidos políticos, marcando una transición política en la ciudad, en comparación a las administraciones que desde 1990 hasta el 2000 estuvieron en manos de los partidos tradicionales del país, Liberal y Conservador. Para el 2001, llega John Maro Rodríguez con una propuesta de fortalecimiento de la convivencia y participación ciudadana, para el logro de la paz y la justicia social. No obstante, en su periodo los resultados demuestran un alza en las

mueres violentas, considerando a las herramientas utilizadas como insuficientes para la búsqueda de su objetivo.

Apolinar Salcedo por su parte, en el 2004 plantea una política de seguridad ciudadana para Cali, en concordancia con el programa DMS, pero dicha política no fue aprobada por el Concejo Municipal, por lo que la estrategia se encaminó en dirección de la policía nacional, con acciones de control y represivas. La percepción ciudadana respecto a esta administración en seguridad, considera el incumplimiento de programas como frentes comunitarios de seguridad, frente al acompañamiento de la policía metropolitana.

Para el 2005, el gobierno nacional firma en Córdoba, el acuerdo de desmovilización de los paramilitares, denominado el pacto de Ralito, logrando así la entrega de los jefes de este grupo. Para estos años, la disminución de muertes violentas en Cali, pasaron de 1590 en el 2005 a 1463 en el 2008. No obstante, es en esta fecha que el gobierno de Jorge Iván Ospina, quien propone una política de convivencia en el territorio, bajo unos instrumentos que mezclan la prevención con el control, experimenta un alza en las muertes violentas pasando a 1843 en el 2011.

En el 2012, junto a la política nacional de seguridad ciudadana, llega el gobierno de Rodrigo Guerrero, que por segunda vez busca tener éxito en la seguridad, como su propuesta DESEPAZ en 1993. En esta alcaldía, se formula el Plan Integral de Seguridad y Convivencia ciudadana que tiene como fin principal, contribuir a la disminución de la inseguridad en el país, reduciendo la tasa de homicidios, el crimen especialmente hurtos y mejorar la convivencia ciudadana. No obstante, los programas tendientes a fortalecer la convivencia en la ciudad, son relegados hacia el fortalecimiento de la policía nacional en recursos y equipamientos.

Por otro lado, la continuidad en los procesos de política genera resultados positivos en relación al cumplimiento de los objetivos. Empero, la formulación de distintos enfoques de política en la ciudad, ha generado que exista una disfunción entre un objetivo transversal de convivencia ciudadana en todas las administraciones y los instrumentos que priorizan la actuación de la política nacional sobre la necesidad de seguridad. Para el caso de la administración Salcedo, el control policial recae también, en acciones represivas, que para la comunidad deslegitimó no sólo el papel de la policía

en el cumplimiento de los frentes locales de seguridad; sino que también, generó el descontento por la administración local, lo que produjo su destitución meses antes de terminar su gobierno y la no aprobación de la política de seguridad por parte del Concejo municipal.

En tema de convivencia, el gobierno de Ospina, que es considerado el de mayor éxito en las últimas administraciones, logró generar no solo un esquema de participación ciudadana propuesto en su objetivo, sino que también integró el control en sus herramientas de política. Por último, la administración de Rodrigo Guerrero, que consideró la convivencia ciudadana como pilar rector del plan integral, ha priorizado instrumentos de control, en relación a la priorización de sus recursos hacia la policía metropolitana.

El estudio de caso en relación a lo propuesto en el debate sobre la gobernanza y su influencia en la implementación de las políticas, estuvo condicionada por la intervención total del Estado sobre la decisión y la puesta en marcha de la seguridad ciudadana en Cali. Las administraciones de análisis, propusieron una participación de la comunidad mediante frentes locales de seguridad, vigilancia comunitaria y campañas de prevención y desarme, principalmente. No obstante, los instrumentos estuvieron dirigidos en su gran mayoría al control policivo, dándole mayor relevancia a la policía metropolitana que a las acciones comunitarias.

En este punto, las estrategias dirigidas desde la comunidad, en relación al mejoramiento de sus comunidades, fue condicionada en un primer momento, por el apoyo de las administraciones locales a los procesos comunitarios de seguridad. La alcaldía de Ospina, que establece la participación en relación al fortalecimiento de la convivencia formula instrumentos como el fortalecimiento de la policía juvenil, campañas de prevención y construcción de centros de atención inmediata en los cuadrantes de los distritos de paz, formulados en su política; sin dejar de lado, lo propuesto por las anteriores administraciones en relación al control y fortalecimiento de la policía metropolitana.

Los instrumentos procesales variaron dentro de las administraciones, puesto que si bien el objetivo era generar políticas con mayor participación de la comunidad, las acciones implementadas por parte de la policía metropolitana no permitieron la

participación activa de esta en la implementación de los programas; es decir, que si bien los objetivos priorizaron la convivencia ciudadana como eje fundamental para el logro en la disminución de la violencia, los instrumentos procesales disminuyeron en relación al periodo de análisis. El conjunto de instrumentación para cada etapa, está enmarcado desde el alcalde Rodríguez dentro de procesos fallidos respecto a la coherencia y el análisis generado. Esta administración planteó como tema central la convivencia que pretendía lograr la disminución de actos violentos, sin embargo, se priorizó más el herramientas epidemiológicas sobre el cumplimiento de los objetivos.

El gobierno de Salcedo sin embargo, formuló la política de seguridad en relación a lo planteado por la política nacional, y el programa de departamentos y municipios seguros, empero tras el rechazo por parte del concejo municipal, las acciones sobre seguridad ciudadana estuvieron ceñidas a lo propuesto por la policía nacional y metropolitana, como proceso fallido de implementación, los objetivos propuestos desde su plan de desarrollo como modelo de análisis, rechaza lo implementado por instrumentos que priorizaron la autoridad sobre instrumentos de información y organización. Frente a los instrumentos de tesoro estuvieron destinados a la financiación de los programas implementados por parte de la policía, lo que generó una brecha entre lo planteado por la administración local y lo realizable.

En función de la combinación de instrumentos los modos de gobernanza determinan la manera en el que los instrumentos juegan para dar cumplimiento a los objetivos propuestos; el financiamiento sobre los programas de fortalecimiento institucional sobre los frentes de seguridad local y la policía comunitaria, fueron los de mayor éxito sobre aquellos instrumentos que priorizaban la convivencia; es decir, si bien los fondos de seguridad creados desde el nivel nacional, buscaban cubrir las necesidades y las respuestas del gobierno local sobre el tema, paulatinamente el papel de la policía nacional sobre las políticas locales, generó dentro de los instrumentos de tesoro mayor importancia en relación a los instrumentos de autoridad sustantivos.

La combinación de instrumentos de tesoro sobre los de organización presentan incoherencias respecto a los objetivos, por un lado, las políticas plantearon la participación activa de la comunidad sobre la implementación de los planes integrales, no obstante, los instrumentos de tesoro no logra cubrir la necesidad de los instrumentos

de organización, dándole solo relevancia a la policía nacional como institución. Los instrumentos de nodalidad en relación a los otros, están priorizados sobre los objetivos planteados por la policía nacional. El gobierno de Rodríguez, implementa instrumentos de nodalidad que aunque buscan ser participativos, parten de las acciones del gobierno local, en la administración de Salcedo, las campañas de sensibilización son las de mayor relevancia sobre la propuesta local, empero las administraciones de Ospina y Guerrero definieron los instrumentos de nodalidad sobre lo planteado por los instrumentos de organización respecto a las acciones de la policía nacional.

En relación a los modos de gobernanza, las administraciones priorizaron la jerárquica sobre la corporativa, la incoherencia de los objetivos de la política junto a los instrumentos y los modos de gobierno de las cuatro administraciones de análisis, está determinado por la relevancia de los instrumentos sustantivos sobre los procesales, y dentro de estos, los instrumentos de autoridad sobre los demás. Si bien un modo de gobernanza jerárquico no determina que una política sea más o menos eficaz, está visto que la participación de la comunidad respecto a estas políticas genera mayores acciones eficaces en el tema de convivencia ciudadana que es la propuesta principal de la mayor parte de las administraciones.

Algunos instrumentos se han mantenido en el tiempo, en relación al modo de gobernanza jerárquica, las administraciones locales han buscado contextualizar el principal instrumento de nodalidad en relación a las necesidades tanto de la comunidad y las respuestas que debe brindar la alcaldía. Desde 1993, se formula el observatorio como un modelo epidemiológico de análisis de los hechos; sin embargo, durante los gobiernos de Ospina y Guerrero, el observatorio toma un carácter no sólo estadístico sino cualitativo de las dinámicas de violencia en la ciudad, con el fin de abrir espacios de diseño de acciones y programas más eficaces. Para esta última administración, el observatorio del delito cuenta además de las estadísticas de homicidios, hurtos y riñas, las condiciones socio económicas de las víctimas, condición racial, núcleo familiar y condiciones en los que se generó el hecho, lo que permitirá que se generen políticas menos coercitivas y más reguladoras.

Dos hechos marcaron las políticas locales de estos cuatro periodos, la alcaldía de Rodríguez, plantó las acciones de seguridad en relación a su plan de desarrollo y al

diagnóstico que se generó en base a las necesidades de la comunidad por seguridad ciudadana, lo que permitió que existieran mayor número de instrumentos de participación e información. Para esta administración el papel principal del gobierno local, estaba relacionado con el logro de los objetivos. Para el gobierno de Salcedo, se formula el programa de municipios y departamentos seguros, lo que determina desde el nivel nacional, las acciones y objetivos tendientes a cumplir por los gobiernos locales. Desde un modo de gobernanza meramente jerárquico, se formula una política que tiende a ser fallida en su formulación y aprobación, con lo cual se prioriza el papel de la policía nacional sobre el papel del gobierno local en la seguridad ciudadana. La administración Guerrero está determinada por instrumentos más coherentes entre sí puesto que en el 2012 se formula la política nacional de seguridad ciudadana, que determina los instrumentos que a nivel local deben ser aplicados.

Es así, como la política de seguridad durante todo su proceso en las administraciones locales, se caracterizó por un modo de gobernanza jerárquico, que delimitó las acciones tendientes a recuperar la convivencia y mejorar la seguridad en la ciudad. Respecto al debate sobre fallas de implementación, los objetivos formulados y las herramientas utilizadas, estuvieron condicionadas por otros factores, que alteraron el proceso de las políticas. Para el caso de la administración Salcedo, la no aprobación de su política de seguridad ciudadana, conllevó a redefinir las estrategias en torno a la seguridad, encaminando éstas hacia el control e incluso la represión.

El factor de ser administraciones independientes, dentro de escenarios formulados por partidos políticos, es otro condicionante en el cual, las administraciones se ven sumidas. Si por un lado, las propuestas de convivencia han sido importantes en los gobiernos locales, las acciones están sujetas a las decisiones externas, en las cuales, interviene el mercado, instituciones políticas y organismos judiciales.

Respecto al papel de la burocracia dentro del proceso de política pública, el estudio de campo realizado, deja en claro, que por un lado el desconocimiento de los funcionarios respecto a las políticas anteriores, como a las mismas estrategias propuestas por el gobierno local actual, genera que exista una formulación de objetivos con instrumentos coherentes, pero una implementación precaria o inexistente. En este punto, la alcaldía municipal y la policía metropolitana implementaron las cámaras de

seguridad, como modelo de regulación, control y seguimiento a las acciones delictivas en la ciudad, con el fin de identificar el accionar delictivo y los actores criminales. Para el 2012, se tienen 414 cámaras de vigilancia, empero, dentro de la implementación de éstas 130 cámaras para el año 2014 estaban sin mantenimiento (El país, 2014).

Es así, como considerar la implementación de políticas en un análisis respecto al caso, define otros factores que condicionan las fallas a parte de la incoherencia entre los instrumentos y los objetivos. Dicho debate, ya fue objeto de análisis en el cuarto capítulo. A partir de esto, acotando lo propuesto por Ziccardi (2008) la participación debe estar dirigida desde dos espacios, el primero donde el Estado promueva la participación ciudadana bajo un marco legal y normativo, en el cual la sociedad se integre a los procesos decisorios en el proceso de políticas públicas, por medio de comités vecinales por ejemplo (Ziccardi, 2008). Por otro lado, la participación incluyente que integre a la comunidad en la promoción de la democracia, en la diversificación de soluciones y la ejecución de un buen gobierno y eficiencia en las políticas públicas.

En este sentido, tanto la participación institucionalizada como la participación autónoma de la ciudadanía coadyuvan a la ejecución de las políticas en las ciudades (Ziccardi, 2008). Dentro de esto, la participación está condicionada por los modos de gobernanza, dentro de una relación jerárquica, Cali integró a su política una dimensión nacional en la ejecución de estrategias de seguridad, pero por otro lado, los procesos con la ciudadanía fueron limitados e institucionalizados. Diferente del proceso realizado en 1993, donde la ciudadanía bajo un modo de co gobernanza, afianzó la participación institucionalizada con la participación autónoma (Ziccardi, 2008), integrando a la ciudadanía no sólo al proceso de formulación e implementación, sino también, logrando una cooperación horizontal en los procesos insertos dentro de la política pública.

Finalmente, los modos de gobernanza influyen en el tipo de participación ciudadana dentro de las políticas públicas, y estas a su vez, reflejan mayor eficiencia y mejoramiento en los procesos de diseño y aplicación en el ámbito local (Ziccardi, 2008).

BIBLIOGRAFIA

- Alcaldía de Santiago de Cali (2001). Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003 “Proyecto de Vida para todos”. Archivo general de la alcaldía.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2004). Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 “Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver”. Acuerdo 0127 de 2004. Aprobado por el Concejo Municipal. Archivo Alcaldía de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2008) Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente” Archivo alcaldía de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2011). Reseña Histórica. Asesoría de Paz. DESEPAZ. Disponible en: http://www.cali.gov.co/desepaz/publicaciones/antecedentes_pub. Página consultada Mayo 12 de 2015.
- Aguilar, Villanueva (1993) (2000) *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la libertad. México D.F.
- Anzola, John (2013). “Seguridad Ciudadana en Colombia. Referentes, retos y perspectivas en un escenario de post- conflicto”. Disponible En: <http://es.slideshare.net/johnanzola/policy-paper-seguridad-ciudadana-en-colombia-referentes-retos-y-perspectivas-en-un-escenario-de-post-conflicto>. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá D.C. Página Consultada en Mayo 19 de 2015.
- Arriagada I y L. Godoy (1999). “Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnostico y Políticas en los años 90”. *Serie Políticas Sociales*. No. 32. CEPAL. Santiago de Chile. Agosto 1999. Pág. 23.
- Arriagada I. y N. Morales (2006). “Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: revisión del rol de la segregación sobre la exposición del delito en grandes urbes”. *Revista EURE*. Volumen XXXII. No. 97. Pp. 37-48. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612006000300003. Visitada en Enero 25 de 2015
- Atehortua, Adolfo y Diana Rojas (s/f). “El narcotráfico en Colombia: pioneros y capos. En: relaciones Estados Unidos –Colombia en las últimas décadas del siglo XX.” Universidad Javeriana de Colombia. Bogotá D.C. Disponible En: [file:///C:/Users/DIANA/Downloads/DialnetElNarcotraficoEnColombiaPionerosYCapos-4015471%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/DIANA/Downloads/DialnetElNarcotraficoEnColombiaPionerosYCapos-4015471%20(2).pdf). Visitada en Junio 29 de 2015.
- Bottoms, A. (1990) "Nothin Works". En A. Bottoms y R. H. Presto eds. *The Comming Penal Crisis*. Scotish Academic Press, Edinbourg.
- Browne, Angela y Aaron Wildavsky. (1998) [1983]. La implementación como exploración. En: J.L. Pressman y A. Wildavsky. *Implementación* (pp. 347-376). México: FCE.
- Cali segura (2004-2007). “Política de Seguridad y convivencia ciudadana”. Alcaldía de Santiago de Cali. Disponible en: archivo interno alcaldía.
- Carrión Fernando (2002). “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana” En: *seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* Carrión, Fernando (Editor). OPS/OMS. Quito- Ecuador.

- _____ (2009). “Barajar y dar de nuevo: hacia una comprensión de la violencia y la seguridad”. En: Carrión F. y Manuel Dammert. (Comp). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Flacso sede Ecuador.
- _____ (2009). “Prevención: ¿una propuesta “ex ante” del delito? *Revista URVIO*. ISSN: 1390-3691. No. 6. (7-14). Flacso Ecuador.
- Castillo, Fabio (1987). “Los jinetes de la cocaína”. Documentos periodísticos. Junio 19 1987. Bogotá D.C
- Concejo Municipal de Santiago de Cali (2001). Decreto 0203 de 2001. Por el cual se compilan el acuerdo 70 de 2000 y demás disposiciones que lo hayan modificado, aclarado que conforman la estructura orgánica y funcional del municipio de Santiago de Cali. Archivo Interno.
- Concha, Alberto, Victoria Espitia, Rafael Espinosa, Rodrigo Guerrero (2002). *La epidemiología de los homicidios en Cali. 1993-1998: seis años de un modelo poblacional*. Revista Panamericana de Salud Pública. ISSN 1020-4989. Vol. 12 No. 4. Washington D.C. Octubre 2002.
- Córdova, Marco (2006). “Las propuestas sobre seguridad ciudadana en el debate electoral” En: *Ciudad segura* 8. Flacso Ecuador. Pág. 38.
- Correa, Rosalía (2012). “La descentralización en Cali: entre avances y retrocesos”. En: *Perspectivas Internacionales*. Vol. 8 No. 1. ISSN 1900-4257. Universidad Javeriana de Cali. Pág. 139-173.
- Cromwell, P. (ed.) (1996). *"In Their Own Words: Criminals on Crime"*. Roxbury Publishing Co. Los Angeles.
- Cruz Rubio, C. Nicandro y Ramirez (2012). *¿Políticas públicas abiertas? Teorías para el análisis y transformación de los diseños de políticas públicas bajo los principios de gobierno*. Gigapp. España.
- Curbet, Jaume (2005). “Políticas locales de seguridad ciudadana en Europa: el caso Barcelona”. *Quorum. Revista de pensamiento iberoamericano*, núm. 12. Otoño 2005. Pp- 95-109. Universidad de Alcalá. Madrid España
- Dammert, Lucía (2004). “De la seguridad Pública a la seguridad ciudadana”. En: *Memoria del proyecto política pública de seguridad ciudadana*. Jarrín Oswaldo (comp).. Flacso Ecuador.
- _____ (2005). “Violencia criminal y Seguridad Ciudadana en Chile”. *Serie Políticas Sociales*. ISSN 1564-4162 CEPAL. Mayo 2005. Santiago. Pág. 55
- _____ (2007). *Perspectivas y Dilemas de Seguridad Ciudadana en América Latina*. Flacso Ecuador.
- DANE (2005). Censo de Población, Proyección de Población e Instituto de Medicina Legal. Archivo Interno.
- Decreto 2615 de 1991. Por el cual se organizan los consejos departamentales de seguridad y el consejo de seguridad del distrito capital; se crean los consejos regionales de seguridad y los consejos metropolitanos de seguridad; se faculta a los gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de consejos municipales de seguridad y se crean comités de orden público. Presidencia de la República. Disponible En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3343>. Visitada en Mayo 22 de 2015.
- Decreto 2093 de 2003. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana, los fondos de seguridad

- de las entidades territoriales y otras disposiciones. Presidencia de la República. Disponible En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=9195>. Visitada en mayo 22 de 2015.
- Decreto 399 de 2011. Por el cual se establece la organización y el funcionamiento del fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana y los fondos de seguridad en las entidades territoriales. Congreso de la República. Disponible En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=41658>. Visitada en Mayo 25 de 2015.
- Decreto 577 de 2011. Por el cual se establece el papel de los fondos de seguridad territorial. Congreso de la república. Disponible En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=41771>. Visitada en Mayo 25 de 2015.
- Delgado, Jhony (2010). *Bandoleros del Valle del Cauca*. Secretaría de Cultura. Gobernación del Valle. Cali 2010.
- Echandía, Camilo (2001). “La violencia en el conflicto armado durante los años 90” En: *Revista Opera*. Vol.1 núm. 1. Marzo 2001. Pp. 229-245. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. D.C.
- Elmore, Richard. (1978). *Organizational models of social program implementation*. *Public Policy*, 26, 185-228.
- _____. (1982). “Backward mapping: implementation research and policy decision” en Williams W y al (eds) *Studying Implementation: Methodological and administrative issues*. Chatham House.
- El país (2014). Cámaras de seguridad, las aliadas contra la delincuencia en Cali. Domingo, Noviembre de 2014. Archivo el país.
- FAO (2011). Identificación de instrumentos de política pública que favorecen la adaptación al cambio climático y determinación de su aplicabilidad en el corredor seco. Guatemala. Disponible En: <http://www.fao.org/climatechange/34145-03c7e50e5e25c1f99f824e71af9d8c06d.pdf>. Visitada en Julio 29 de 2015.
- Fernández, Juan (2006). “Seguridad Humana”. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona.
- Font, Tica y Ortega Pérez (2012). “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana”. *Revista PAPELES de relaciones eco-sociales y cambio global*. No. 19. Página 27. Madrid.
- Gabaldón, Luis (2004). “Policía y seguridad ciudadana en Venezuela”. *Revista Nueva Sociedad*. 191. ISSN: 025-3552. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/policia-y-seguridad-ciudadana-en-venezuela/>. Visitada en Julio 25 de 2015.
- Gabler, Carlos. *La lucha de clases y la Violencia*. Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política. Bogotá D.C.
- Galindo, Adolfo (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*. Editorial Documentos Periodísticos. Bogotá D.C.
- Gómez, Claudia (2004). “Modelo de Gestión pública para la ciudad de Bogotá”. En: *Política pública de seguridad ciudadana*. Primera fase. Oswaldo Jarrín (comp.). pp. 157-168. Ecuador: Flacso
- Gómez, Claudia Patricia y Estela Baracaldo (2007). “La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de

- Colombia”. *URVIO Revista Latinoamericana de seguridad ciudadana*. No. 2 Quito. FLACSO ECUADOR. Pp. 99-111.
- Guerrero, Rodrigo (2009). “Balance de experiencias locales en seguridad en América Latina. Comparación de las experiencias de Bogotá y Cali” Prepared for the conference “Municipal Strategies of Crime Prevention” Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D.C. disponible en: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/3-PONENCIA--_GUERRERO--_COLOMBIA_CALI.pdf. Consultada en Mayo 25 de 2015.
- Guillen, Gonzalo (1993). *Crónicas de la guerra sucia*. Temas de hoy. Bogotá D.C.
- Gutiérrez, Fernando (2007). *Violent Liberalism? State, Conflict and Political Regime in Colombia. 1930-2006*. Working paper ISE-destn 1-71.
- Guzmán, Álvaro (2015). Coordinador del CIER. Centro Interdisciplinario de Estudios de la región pacifico colombiana. Universidad Autónoma de Occidente. Cali-Valle. Entrevistado en Mayo 19 de 2015.
- Hernández, Edwar (2012). “Análisis sobre los alcances y limitaciones de la estructura policial de Colombia en materia de seguridad” tesis para obtener el título de politólogo. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C.
- Hall, Peter (1993). “Policy Paradigms, social learning and the State: the case of policymaking in Britain” En: *comparative politics*. Vol. 25. No. 3. Harvard University (pp. 275-296)
- Hill, Michael y Peter Hupe. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice*. London: Sage.
- Hood, Christopher (2007). “Intellectual obsolescence and intelectual makeovers. Reflections on the tolos of government after two decades”. En: *governance an international journal of policy, administration, and institutions*. Vol. 20. No. 1. January 2007. Oxford University. Pp 127-144
- Howlett, Michael (1993). *Governance and public management*. En: *Mananing public organisations*. Compilado por K. Eliassen y J. Kooiman. Londres. Sage 1993.
- _____. (1993). *Modern Governance: New government- Society relations*. Londres Sage. 1993.
- _____. (2005), “What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policyimplementation styles”. In: *Designing government: from instruments to governance*. Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), Montreal: McGill-Queen's University Press,31-50.
- _____. (2004). “Governing as Governance”. Traducción de Agustí Cerrillo. *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 16 (2004), pags. 171-194. Barcelona, España.
- _____. (2009). *Studying public policy. Policy Cycles y Policy subsystems*. Oxon.
- _____. (2011). *Desingng public policies. Principles and Instruments*. Oxon.
- Howlett, M y Jeremy Rayer (2004). *Design Principles for policy Mixex: cohesion and coherence in “new governance arrangements”*. *Marine Policy*. 171-184.
- Howlett, M y Kim Jonathan, Paul Weaver (2006). “Aseessing instrument mixes though Program- and agency- level data: methodological issues in contemporary implementation research”. *Review of Policy Research*, Vol. 23. Num. 1. The Policy Studies Organization.

- Howlett, Michael, M. Ramesh (2003). *Studing public policy. Policy cycles y policy subsystems*. Oxford University Press.
- Jaramillo, Jefferson (2012). “El libro de la violencia en Colombia (1962-1964). Radiografía emblemática de una época tristemente célebre”. En: *la violencia en Colombia: 50 años de una radiografía emblemática y fundacional*. Universidad Nacional. Indepaz.
- Kooiman, J (1993) comp. *Modern Governance: New Government-K Society relations*. Londres. Sage. 1993.
- _____. (2004) “Governing as Governance”. Traducción de Agustí Cerillo. Revista Instituciones y Desarrollo No. 16. Barcelona España (171-194).
- Kooiman J, M, Van Vliet. (1993) “Governance and public management”. En: *Managing public organisations*. Compilado por K. Eliassen y J. Kooiman. Londres: Sage, 1993.
- LasCoumes Pierre y Patrick Le Gales. (2007). “Introduction: understanding public policy through its instruments from the nature of instruments to the sociology of public policy Instrumentation. Governance”. an *international journal of policy, administration, and institutions*. Vol 20. No. 1. January 2007 (1-21).
- Le Gales, Patrick. (1998). “Politique Culturelle et Gouvernance Urbaine: L’exemple de Rennes”. *Revue Politiques et Management Public*, Volume 16, No. 1, mars. 1998. Institut de Management Public.
- _____, (1995). *Les Reseaux de Politique Publique*. Paris: Editions L’Harmattan.
- _____, (1998) “Politique Culturelle et Gouvernance Urbaine: L’exemple de Rennes”. *Revue Politiques et Management Public*, Volume 16, No. 1, mars. 1998. Institut de Management Public.
- Ley 62 de 1993. Por el cual se expiden normas sobre la policía nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la policía nacional, se crea la superintendencia de vigilancia y seguridad privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la república. Congreso de la República. Disponible En: <http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=1701>. Consultada en Mayo 22 de 2015.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Congreso de la República. Página disponible En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>. Consultada en Mayo 22 de 2015
- Ley 134 de 1994. Por el cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Congreso de la República. Disponible En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>. Visitada en Mayo 22 de 2015.
- Ley 418 de 1997. Por el cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Disponible En: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html. Visitada en Mayo 22 de 2015.

- Ley 548 de 1999. Por el cual se proroga la vigencia de la Ley 418 y dicta otras disposiciones. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6676>. Visitada en Mayo 22 de 2015.
- Ley 715 de 2001. Por el cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la C.P. y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Congreso de la República. Disponible En: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanacion/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20715%20de%20diciembre%2021%20de%202001>. Visitada en Mayo 22 de 2015.
- Ley 1453 de 2011: por el cual se reforma el código penal, el código procedimental penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y otras disposiciones en materia de seguridad. Congreso de la República. Bogotá D.C. disponible En: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1453_2011.html. Visitada en Mayo 22 de 2015.
- Limblom, Charles (1999). "the science of muddling through". En *Public Administration Review*, 19. Pp 79-83
- López, Eduardo (2000). "Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política". *Serie políticas sociales*. No. 44. CEPAL. Santiago de Chile.
- Mack, Andrew (2004). *El concepto de seguridad humana. Promoting security: but How and Forwhom?*. BICC. Vancouver. Canadá.
- Mayntz Renate (1979). *Les bureaucraties puliques et la mise en oeuvre*. En *Revue internationale des sciences sociales*, vol. Xxxi. No 4 pp. 677-690
- _____. (1983). *The conditions of efective public policy: a new challenge for policy analysis*. En *Policy and Politics*. Vol. 11. 2
- March, James and Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press. (Cap. 2).
- Masón, Ann (2000). "La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso". En: *revista de ciencia política*. pp. 82-102. Universidad de los Andes. Bogotá D.C.
- May y Winter (2007). *Pliticians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation*. University of Washington.
- Meny y Thoening jean Claude. (1989). *Les politiques publiques*. PUF. Paris.
- Moreno, Aura. (2012) "Seguridad democrática y militarización en Colombia: Más allá del Conflicto armado". En *URVIO. Revista latinoamericana de seguridad ciudadana*. No. 12. Pp. 41-56. Quito, dic 2012.
- Montero, Juan (2011). *El cambio en el régimen de políticas a través de la crisis. Análisis del desempeño gubernamental frente a las crisis en Argentina., España y México*. México D.F.
- Muñoz, Alejandra (2009). Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú. En: *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. Carrión, Fernando y Manuel Dammert (comp). Flacso Ecuador. Quito.

- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Universidad Carlos III. Madrid 2004.
- _____. (2005). *Nuevas Estructuras y redes de gobernanza*. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 67. No. 4 (Oct- Dec, 2005). Pp. 755-791.
- Observatorio Cali Visible (2012). *Programas de Estudios Políticos Bogotá y Cali. Participación Electoral en el Valle 1988*. Antecedentes y Perspectivas. Pontificia Universidad Javeriana. Cali.
- Observatorio Social de Santiago de Cali (2011). Histórico de homicidios en Cali: años 1993-2010. Alcaldía de Cali. Disponible En: http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/informes_diario_mensual_publicub. Visitada en mayo 22 de 2015.
- Observatorio Social de Santiago de Cali (2011). *Visión Cali. Producción del observatorio social 2011*. ISSN 1900-799. Alcaldía de Cali. Disponible En: http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/informes_diario_mensual_publicub. Visitada en Mayo 10 de 2015.
- Observatorio Social de Santiago de Cali (2012). *El Observatorio Social. Secretaria de Gobierno, convivencia y seguridad*. Alcaldía Santiago de Cali. Archivo Interno.
- OEA, 1993. Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. CAP II. El fenómeno de la violencia. Disponible En: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia93sp/cap.2.htm>. Visitada en mayo 10 de 2015.
- Olivas José Javier (2012). *Civilian control of the military in Portugal and Spain: a policy instruments approach*. London school of economics for the degree of doctor of philosophy. London. Disponible En: http://etheses.lse.ac.uk/371/1/Olivas-Osuna_Civilian%20Control%20of%20the%20Military%20in%20Portugal%20and%20Spain.pdf. Visitada en Enero 22 de 2015
- Ordenanza 323 de 2012. Por el cual se expide el reglamento de policía y convivencia ciudadana en el Departamento del Valle del Cauca. Asamblea del Departamento del Valle del Cauca. Archivo interno. Gobernación del Valle.
- Orquist, Paul (1978). *Conflicto y Política en Colombia*. Instituto de Estudios colombianos. Bogotá D.C.
- Ostrom, E (2000). *El Gobierno de los Bienes Comunes*. UNAM, FCE, México. Cap. 1 y 2. Pp 25-205
- Oviedo, Enrique (2002). “Democracia y Seguridad Ciudadana en Chile”. En: *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO.
- Pallares, Francesc (1988). “Las políticas públicas: el sistema político en Acción”. En: *revista estudios políticos*. Número 62. Página 56.
- Palomeque, Edison (2006). *Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador*. FLACSO Ecuador.
- Pécaut, Daniel (1979). *Clase ouvriere et systeme politique en Colombie, 1930-1953*. Tesis de Doctorado, Universidad René Descartes Sorbona, Paris, 1979.
- _____. (1987). De las violencias a la Violencia. En: *Colombia: violencia y Democracia*. Gonzalo Sánchez. Comp. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

- Periódico El Tiempo (1991). Estrategia contra la Violencia. Edición Diciembre 29 de 1991. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-216448>. Consultada en Mayo 19 de 2015.
- Peters Guy, Lorena Murillo (2005). *Gobernanza y burocracia pública. ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* Foro Internacional. Vol. 45. No. 4. Pp. 585-598
- PICSC (2012). Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana. Alcaldía de Santiago de Cali. Archivo municipal
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press. (Cap. 2).
- Pizarro, Eduardo (1987). La insurgencia armada: raíces y perspectivas. En: *Colombia: Violencia y Democracia*. Gonzalo Sánchez. Comp. Universidad Nacional de Colombia. Primera edición. Bogotá D.C.
- Policía Nacional de Colombia. (2010) *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá D.C.
- _____. (2011). *Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana: Funciones, Competencias e Instrumentos*. Bogotá D.C.
- POLSEDE. Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación (2002). Proyecto hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Subgrupo de trabajo Guatemala. En: *Seguridad Ciudadana*. Gonzales Patricia. Cuadernos de Seguridad y Defensa No. 2. FLACSO Guatemala.
- PNUD (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Fondo de Cultura económica. México.
- PNUD (2008). *Gobernabilidad Local, Convivencia Y Seguridad Ciudadana. Proyecto Regional de gobernabilidad local en América Latina- LAC- PNUD*.
- PNUD (2010). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para América Central*. IDHAC, 2009-2010.
- PNSCC (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Presidencia de la república. Bogotá D.C.
- Presidencia (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Presidencia de la república y ministerio de defensa nacional. Bogotá D.C. En: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>. Visitada en Mayo 23 de 2015.
- Pressmann, Jeffrey y Aaron Wildavsky. (1998) [1973]. *Implementación. Cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Aokland*. México D.F.: FCE.
- _____. (1984). *Implementation*, Tercera Edición. Berkeley, University of California Press.
- PROVEA (2003). “Derecho a la seguridad ciudadana. República Bolivariana de Venezuela” En: *derechos políticos y civiles*. Disponible En: http://www.derechos.org.ve/pw/wpcontent/uploads/04_derecho_a_la_seguridad_cudadana.pdf. Visitada en Mayo 25 de 2015.
- Ramírez, Héctor Fabio. Coordinador Oficina de Planeación Municipal. Alcaldía de Santiago de Cali. Entrevista realizada el 30 de abril de 2015.
- Ramos, Javier (2009). *La violencia en la Comarca, Lagunera 2007-2014. Taller sobre seguridad ciudadana en México*. Wilson center. Latin american program. Monterrey. Disponible En:

- http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Javier%20Garza_Violencia%20en%20la%20Comarca%20Lagunera.pdf. Visitada en Mayo 22 de 2015.
- Ramos M, y J. Guzmán (2000). *La Guerra y la Paz Ciudadana*, Ed. LOM, Santiago de Chile.
- Rivera, Fredy (2004). “Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo Nacional”. En: *Política pública de seguridad ciudadana. Primera fase*. Oswaldo Jarrín (comp.) pp. 157-168. Ecuador: Flacso.
- Rico J. y Laura Chichilla. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. Siglo XXI editores. México
- Rincón, Fabio (1987). *Ochoa: la extradición, la captura*. Ediciones vea. Bogotá D.C.
- Rivas, Ángela (s/f). *Una década de Políticas de Seguridad Ciudadana en Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá D.C.
- Rojas, Carlos (2015). Funcionario subsecretaria de policía y justicia. Alcaldía de Cali. Entrevista realizada el 12 de mayo de 2015.
- Román, Myriam (2011). “Seguridad Ciudadana. Políticas y estrategias de intervención”. En: *Perspectivas internacionales*. Vol. 7 No. 1. Cali- Colombia. Pp. 253-274.
- Rosales, Elsie (2007). “Bases de un modelo de seguridad apegado al Estado constitucional para la reducción de la violencia delictiva en Venezuela. República bolivariana de Venezuela”. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05547.pdf>. Visitada en Enero 25 de 2015.
- Ruiz, Juan Carlos (2004). “La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria”. En: *encrucijadas de la seguridad en Europa y las americas*. CEPI. Universidad del Rosario.
- Sabatier, Paul (Ed.). (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- _____. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas* (Trad.) Jefatura de gabinete de ministros- presidencia de la nación, Buenos Aires.
- Sabatier, Paul y D. Mazmanian. (1979). “The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives”. En: *Policy Analysis*, 5, 481-504.
- Sánchez, Gonzalo (1982). *El gaitanismo y la insurrección del 9 de abril en provincia*. En: Anuario de Historia Social y de la Cultura. No. 10. Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.
- Sánchez, Gonzalo y Dony Meertens (1983) *Bandoleros, Gamonales y Campesinos: el caso de la violencia en Colombia*. Capítulo II. La violencia, contexto del bandolerismo político en Colombia. Ancora Editores. Bogotá D.C.
- Sánchez, Gonzalo y Ricardo Peñaranda (2007). *Pasado y presente de la violencia*. Universidad Nacional de Colombia. Tercera Edición. Medellín, Colombia.
- Saperas E. (1987). *Los Efectos Cognitivos de la Comunicación de Masas*. Ariel. Barcelona.
- Sarmiento Julio, Claudia Tello, Ramiro Segura (2007). “Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas. La experiencia de los foros vecinales de seguridad en el municipio de la Plata”. *Revista Katal florianopolis*. Vol. 10 No. 2. En: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a06v10n2.pdf>. Visitada en Enero 27 de 2015.
- Secretaría de Salud Municipal de Cali (1995). *Perfil epidemiológico de Cali, 1992, 1993, 1994 y salud en cifras, 1995*. Cali, Colombia: Oficina de Epidemiología.

- Semana, Revista (2014). La mala hora de la seguridad en Cali. Disponible En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/preocupacion-por-aumento-de-violencia-inseguridad-en-cali/405292-3>. Visitada en Enero 27 de 2015.
- Stoker, Robert (1989). *A Regime Framework for implementation analysis*. Policy Studies autumn Vol. 9, No. 1 pp. 29-49.
- Sozzo, M (2007). “Seguridad Ciudadana y tácticas de prevención del delito”. *Cuadernos de Jurisprudencia y doctrina penal*. No. 10.
- Subirats, Joan (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”. En: *Gestión y Políticas Públicas*. Volumen IV. Número 1. Primer Semestre. Barcelona.
- Torres E. y De la Puente L. (2001). “modelos internacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile durante la última década. *Revista MAD*. Facultad de ciencias sociales. Universidad de Chile.
- Torres E, De la Puente L, Muñoz P, Sepulveda R, Tapia R. (1994). “Hacia una definición de la seguridad residencial en hábitat de pobreza urbana”. En: *Boletín del Instituto de vivienda* No. 23. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile. Santiago.
- Urrea, Fernando. Profesor Adscrito al Programa de sociología. Universidad del Valle. Entrevista realizada el 01 de Mayo de 2015.
- Valencia, Alberto (2012). “La violencia en Colombia”. *Revista Colombiana de Sociología*. Volumen 35 No. 2 Julio- Diciembre 2012. Bogotá D.C. Pág. 15-33.
- Velasco, Susan (2011). La nacionalización pactada: una nueva forma de gobernanza sobre el gas boliviano. Tesis de Maestría. Flacso Ecuador.
- Villavicencio, Gaitán (2004) diagnóstico y propuesta para la seguridad ciudadana en Guayaquil. En: *Política pública de seguridad ciudadana*. Jarrín, Oswaldo (comp). Fundación Esquel. Quito- Ecuador.
- Williams, Martha (2004). *Policy Component Analysis: A Method for Identifying Problems in Policy Implementation*. Journal of Social Service Research, Vol. 20.
- Wondrastschke, Claudia (2004). *Seguridad ciudadana y medios de comunicación en la ciudad de México*. Friedrich Ebert Stiftung. Ciudad de México.
- Ziccardi, Alicia (2008). “La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos”. En *Innovación local en América Latina*, coords. Enrique Cabrero y Ady Carrera, 38-57. México: CIDE.
- Zuleta, Estanislao (1991). *Colombia: violencia, democracia y Derechos Humanos*. Ediciones Altamir. Bogotá D.C.

LISTA DE SIGLAS Y ACRONIMOS

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

ET: El Tiempo (Periódico Nacional)

PNSCC: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

DAS: Departamento Administrativo de Seguridad

OMS: Organización Mundial de la Salud

DESEPAZ: Desarrollo, Seguridad y Paz (Política Pública Cali 1992-1994)

DMS: Departamentos y Municipios Seguros

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DMS: Departamentos y Municipios Seguros

PARCO: Participación Comunitaria en la Política Institucional

POLCO: Policía Comunitaria

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

NAS: Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada de los EE.UU

PND: Plan Nacional de Desarrollo

MRL: Movimiento Revolucionario Liberal

ELN: Ejército de Liberación Nacional

FARC EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo

EPL: Ejército Popular de Liberación

M-19: Movimiento 19 de Abril

ADO: Autodefensa Obrera