

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GÉNERO**  
**CONVOCATORIA 2011-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES CON ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS ANDINOS**

**LA INCIDENCIA DE LOS MODOS DE GOBERNANZA EN LA EFECTIVIDAD  
DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA.  
ANÁLISIS COMPARADO ENTRE BOGOTÁ Y QUITO (1995-2014)**

**MARCO ANTONIO CÓRDOVA MONTÚFAR**

**ENERO 2017**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GÉNERO  
CONVOCATORIA 2011-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES CON ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS ANDINOS**

**LA INCIDENCIA DE LOS MODOS DE GOBERNANZA EN LA EFECTIVIDAD  
DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA.  
ANÁLISIS COMPARADO ENTRE BOGOTÁ Y QUITO (1995-2014)**

**MARCO ANTONIO CÓRDOVA MONTÚFAR**

**ASESOR DE TESIS:  
DR. GUILLAUME FONTAINE**

**LECTORES/AS:  
DR. JOSÉ DEL TRONCO  
DR. PEDRO MEDELLÍN  
DRA. ADELA ROMERO  
DR. JOAN SUBIRATS**

**ENERO 2017**

*a mis compañeras de vida...*

*Camila y Mónica*

## AGRADECIMIENTOS

En primera instancia el agradecimiento más importante es para mi familia: mi hija Camila, mi esposa Mónica, mis hermanos Ana Cristina y Hugo, quienes me han acompañado y respaldado durante este largo trayecto.

En segundo lugar quisiera reconocer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador), institución en la que me he formado académica y profesionalmente. Mi agradecimiento a los colegas profesores, estudiantes y personal administrativo por todo el apoyo brindado.

Una mención especial a: Fernando Carrión por invitarme a ser parte de esta institución, a Adrián Bonilla y a Juan Ponce por la confianza y apoyo, a Simón Pachano por sus invaluable enseñanzas, a Betty Espinosa por su amistad y constante consejo.

El mayor de los reconocimientos a Guillaume Fontaine, asesor de la tesis, quien con su pasión por la enseñanza, rigurosidad académica y valiosa amistad, supo direccionar esta investigación por el mejor camino.

Un agradecimiento a los lectores de la tesis, José del Tronco, Pedro Medellín, Adela Romero y Joan Subirats, por sus pertinentes observaciones al documento.

A los colegas del Programa Estudios de la Ciudad y del Departamento de Asuntos Públicos, instancias donde he forjado las discusiones sobre lo urbano, la seguridad ciudadana y las políticas públicas. Un agradecimiento especial a los profesores, investigadores y estudiantes del Laboratorio de Investigación sobre la Gobernanza y del Grupo de Investigación de Políticas Públicas Comparadas, espacios de reflexión que contribuyeron de manera fundamental al planteamiento teórico-metodológico de la investigación.

Mi gratitud a los amigos que siempre han estado presentes, María Belén Albornoz, Eduardo Kingman, Felipe Burbano, Ramiro Viteri, Fredy Rivera, Jenny Pontón, Verónica Loor, María Carmen Ulcuango, Gustavo Durán, Santiago Basabe, Alfredo Santillán, Ramiro Rojas, Iván Narváez, Marc Martí, Adriana Mora, Jenny Arévalo, Alex Terán, Nicolás Varese, Paulino Camacho.

Finalmente, quiero expresar mi profundo agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que de una u otra forma fueron partícipes del desarrollo de la

investigación. En la ciudad de Bogotá, mi reconocimiento a Claudia Gómez, Carolina Duque, Juan Pineda, Martha Franco, gracias por su apoyo y hospitalidad.

Mi agradecimiento a todos los directivos y funcionarios de instituciones como la Secretaría de Gobierno, la Veeduría Distrital, la Cámara de Comercio, la Policía Metropolitana, las fundaciones Corpovisionarios y Bogotá Cómo Vamos, entre muchas otras, que de manera transparente abrieron sus puertas y facilitaron la recolección de información. Estoy particularmente agradecido con Rubén Darío Ramírez, director del CEACSC, y todo su equipo de colaboradores, por su generosidad y acogida.

Un señalamiento especial a Antanas Mockus y Hugo Acero, visionarios y artífices de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá, se agradece la deferencia por compartir tan valiosas experiencias.

De igual forma en la ciudad de Quito, quiero expresar mi agradecimiento a los funcionarios de instituciones como la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, la Fundación Marcha Blanca, entre otras, se valora la apertura e información proporcionada.

Una mención especial a Paco Moncayo, quien compartió con entusiasmo su experiencia como precursor de las políticas de seguridad ciudadana en Quito. A Lourdes Rodríguez, por su apertura y colaboración. A Lautaro Ojeda y Daniel Pontón, se agradece la permanente predisposición para debatir sobre la problemática de la seguridad. Mi gratitud a Augusto Barrera, cuyo compromiso con lo público y visión crítica constituyeron un importante aporte a la discusión de la tesis.

Al final pero no menos importante, un reconocimiento a Andrés Gómez (Bogotá) y Blanca Armijos (Quito), por su invaluable apoyo y profesionalismo como asistentes de investigación.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	12
INTRODUCCIÓN .....	14
Fundamentación del problema de investigación .....	14
Objetivos .....	21
Entrada teórica .....	22
Planteamiento metodológico .....	27
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LA INCIDENCIA DE LOS MODOS DE GOBERNANZA EN LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>44</b>
El análisis de las políticas públicas como problema de gobernanza .....	44
La efectividad de las políticas públicas .....	66
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>80</b>
Los instrumentos de políticas como objeto de investigación .....	81
Enfoques de análisis de instrumentos: una revisión del debate .....	88
Los instrumentos de políticas: de objeto de investigación a método de análisis .....	94
Implicaciones metodológicas del análisis de instrumentos .....	103
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO PROBLEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>123</b>
Violencia, control social y seguridad humana .....	123
Las políticas de seguridad ciudadana: una revisión de la literatura .....	139
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ Y QUITO .....</b>	<b>162</b>

Los gobiernos locales de Bogotá y Quito .....	162
La emergencia de la problemática de la seguridad ciudadana en Bogotá y Quito .....	169
Los niveles de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito .....	184

## CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ Y QUITO .....	207
Instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá .....	208
Instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana en Quito .....	225

## CAPÍTULO VI

GOBERNANZA Y EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ Y QUITO .....	247
Actores y modos de gobernanza en Bogotá y Quito .....	247
Modos de gobernanza y estilos de implementación en Bogotá y Quito .....	268

CONCLUSIONES .....	286
Las políticas públicas como objeto de estudio .....	286
La dinámica de las políticas de seguridad ciudadana .....	287
La incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas .....	293

BIBLIOGRAFÍA .....	301
DOCUMENTOS DE DIFUSIÓN .....	332
SITIOS WEB .....	334
ENTREVISTAS CITADAS .....	335
ANEXOS .....	337

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Contenido	Páginas
INTRODUCCIÓN	
Gráfico 0.1	Diseño metodológico de la investigación .....30
Tabla 0.1	Sistemas de diseño de comparación .....34
Tabla 0.2	Delimitación del universo de casos .....37
Tabla 0.3	Desagregación de la recolección y registro de información .....40
CAPÍTULO I	
Tabla 1.1	Características de las sociedades modernas en el contexto de la gobernanza .....45
Tabla 1.2.	Incidencia de los modos de gobernanza en las políticas públicas .....58
Tabla 1.3	Efectos de las interacciones de la gobernanza en las políticas .....60
Tabla 1.4.	Criterios de evaluación de las políticas públicas .....73
CAPÍTULO II	
Tabla 2.1.	Escuelas de pensamiento en el estudio de instrumentos .....88
Tabla 2.2.	Uso de los instrumentos de nodalidad .....106
Tabla 2.3.	Tipos de espacios de políticas .....111
Tabla 2.4.	Niveles de análisis de los componentes de la política .....112
Tabla 2.5.	Taxonomía de los instrumentos de políticas .....115
Tabla 2.6.	Modelo de selección de instrumentos substantivos .....116
Tabla 2.7.	Modelo de selección de instrumentos procedimentales .....117
Tabla 2.8.	Modelo de estilos de implementación .....118
Tabla 2.9.	Tipología de nuevos arreglos de gobernanza Relaciones entre objetivos y medios .....120
Tabla 2.10.	Tipología de nuevos arreglos de gobernanza Relación con políticas existentes .....121
CAPÍTULO III	
Tabla 3.1.	La seguridad humana, aportes teóricos de Naciones Unidas .....134



## CAPÍTULO IV

Tabla 4.1.	Estructura metropolitana de Bogotá y Quito .....	165
Tabla 4.2.	Alcaldes de Bogotá y Quito elegidos por voto popular .....	169
Gráfico 4.1.	Tasa de homicidios en Colombia y Bogotá (1961-2003) .....	177
Tabla 4.3.	Homicidios y tasas de homicidio en Colombia, Medellín, Cali y Bogotá (1990-2003) .....	178
Tabla 4.4.	Tasa de homicidios en América Latina (1980, 1990, 1995) .....	181
Tabla 4.5.	Tasa de homicidios según área en Ecuador (1990-1999) .....	182
Tabla 4.6.	Niveles de análisis de las políticas de seguridad ciudadana .....	206

## CAPÍTULO V

Tabla 5.1.	Niveles de análisis e instrumentos de las políticas de seguridad ciudadana .....	208
Tabla 5.2.	Acuerdos y Decretos de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá .....	213
Tabla 5.3.	Tipos de pactos e instituciones firmantes en Bogotá .....	216
Tabla 5.4.	Pactos ciudadanos por la convivencia y la seguridad en Bogotá .....	216
Tabla 5.5.	Recursos de inversión del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (1998-2016) .....	218
Gráfico 5.1.	Organigrama de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá .....	220
Tabla 5.6.	Instrumentos de políticas de seguridad ciudadana en Bogotá .....	224
Gráfico 5.2.	Metodología de producción de información del OMSC, 2013 .....	228
Tabla 5.7.	Artículos del COOTAD sobre seguridad ciudadana .....	231
Tabla 5.8.	Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ 2010 .....	233
Tabla 5.9.	Inversión realizada con la Tasa de Seguridad (2009-2014) .....	237
Gráfico 5.3.	Organigrama estructural Secretaría Seguridad y Gobernabilidad .....	239
Gráfico 5.4.	Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana .....	240
Tabla 5.10.	Instrumentos de políticas de seguridad ciudadana en Quito .....	244

## CAPÍTULO VI

Gráfico 6.1.	Políticas de seguridad ciudadana de Bogotá .....	270
Gráfico 6.2.	Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ: líneas temáticas .....	272

## GLOSARIO DE SIGLAS

<b>Nombre</b>	<b>Siglas</b>
Autodefensas Unidas de Colombia	AUC
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	COOTAD
Cámara de Comercio de Bogotá	CCB
Central Metropolitana de Atención Ciudadana (Quito)	CEMAC
Centro Atención a Víctimas de Violencias y Delitos (Bogotá)	CAVID
Centros de Atención Médica a Drogodependientes (Bogotá)	CAMAD
Centro Estudios Análisis de Convivencia Seguridad Ciudadana	CEACSC
Centro de recursos para el análisis de conflictos (Colombia)	CERAC
Consejo Nacional de Modernización (Ecuador)	CONAM
Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (Quito)	CORPOSEGURIDAD
Corporación Nuevo Arco Iris (COLOMBIA)	CNAI
Distrito Metropolitano de Quito	DMQ
Ejército de Liberación Nacional (Colombia)	ELN
Ejército de Liberación Popular (Colombia)	EPL
Empresa Pública Metropolitana para la Seguridad (Quito)	EMSEGURIDAD
Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (Ecuador)	FLACSO
Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (Colombia)	FOPAE
Fondo de Vigilancia y Seguridad (Bogotá)	FVS
Friedrich Ebert Stiftung en Colombia	FESCOL
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	FARC
Fundación Ideas para La Paz (Colombia)	FIP
Gobiernos Autónomos Descentralizados (Ecuador)	GAD
Instituto Distrital de Recreación y Deporte (Bogotá)	IDRD
Instituto para la Economía Social (Bogotá)	IPES
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	MDMQ
Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (Quito)	OMSC
Partido Socialista Democrático (Colombia)	PSD
Partido Comunista de Colombia	PCC
Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana (Bogotá)	PICSC

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad (Quito)	SSG
Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia	SUIVD
Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (Colombia)	UNIR
Unidad de Policía Comunitaria (Ecuador)	UPC

## RESUMEN

El objetivo central de la presente investigación se focaliza en explicar las políticas públicas como un problema de gobernanza, esto es, entender de qué manera los distintos procesos de acción pública en última instancia se encuentran condicionados por la dinámica de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado. Lógicas de interacción resultantes de una realidad sociopolítica contemporánea de naturaleza compleja y diversa, en función de la cual se han venido constituyendo durante las últimas décadas nuevas formas de regulación, que a manera de un conjunto de estructuras institucionales, condensan una serie de modos específicos de gobernanza.

Desde esta perspectiva, la presente investigación busca explicar ¿De qué manera los modos de gobernanza inciden en la efectividad de las políticas públicas? Para este propósito se plantea como hipótesis que los modos de gobernanza donde se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, inducen el desarrollo de políticas públicas más efectivas. Esto en razón de que las lógicas de interacción horizontal tienden a establecer mayores niveles de comunicación y cooperación en los procesos de acción pública, lo que a su vez, genera una mayor correspondencia entre los objetivos formulados y los instrumentos de las políticas implementados.

En la medida que la investigación parte de una perspectiva metodológica de carácter deductivo, se ha puesto especial énfasis en la estructuración de un modelo o matriz analítica direccionada a responder la pregunta de investigación en función de una sistemática desagregación de las variables tanto independiente (modos de gobernanza) como dependiente (efectividad de las políticas), así como del análisis de su relación causal. De esta manera, se ha desarrollado un modelo fundamentado en el debate sobre el análisis de instrumentos de políticas, en el cual la medición de la efectividad se encuentra operacionalizada en función del grado de consistencia de la combinación de instrumentos seleccionados en una determinada política.

De esta manera, el argumento de la tesis se desarrolló alrededor de un análisis comparado de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito, unidades de estudio cuyas trayectorias presentarían diferentes niveles de efectividad de las políticas. La comprobación de la hipótesis de investigación a nivel empírico ha implicado sobre todo, la validación del modelo de análisis de instrumentos en función de su aplicación en las unidades de estudio seleccionadas. Para este propósito se delimitó temporalmente el

análisis dentro de los períodos de las administraciones distritales de Bogotá y Quito más recientes.

En conclusión, la observación empírica del caso de Bogotá durante el período de alcalde Gustavo Petro permite caracterizarlo como un proceso con objetivos de la política coherentes y una consistente combinación de instrumentos, de tal manera que la estructuración de nuevos arreglos de gobernanza en términos de las relaciones entre objetivos y medios ha sido óptima, mientras que en términos de la relación con políticas existentes el caso bogotano puede ser entendido a partir de una lógica de integración. Por el contrario, el análisis de las políticas de seguridad ciudadana de Quito en la gestión del alcalde Augusto Barrera, permite argumentar que es un caso donde se observa incoherencia en los objetivos de la política y una inconsistente combinación de instrumentos, en función de lo cual los nuevos arreglos de gobernanza respecto a las relaciones entre objetivos y medios aparecen como un proceso fallido, mientras que en relación con políticas existentes la experiencia de Quito se ha definido a partir de una dinámica de superposición.

## INTRODUCCIÓN

### **Fundamentación del problema de investigación**

Desde la emergencia del campo disciplinar a mediados del siglo XX, una las preocupaciones centrales en el análisis de políticas públicas se ha enfocado en comprender y buscar soluciones a los problemas de ejecución y rendimiento de las políticas. Esto evidencia el carácter dual del ámbito de las políticas públicas, en función del cual por un lado, en un sentido epistemológico se ha estructurado y consolidado durante las últimas décadas, un importante campo multidisciplinar de estudio académico direccionado a entender y explicar la dinámica de la acción pública mediante un conjunto de enfoques y métodos provenientes de la ciencia política, la economía, la sociología, entre otras disciplinas. Mientras que de otro lado, en términos pragmáticos, el desarrollo de las políticas públicas en el contexto de un Estado moderno caracterizado por una racionalidad burocrática, ha significado principalmente el diseño y puesta en marcha de una serie de mecanismos legales, administrativos y económicos tendientes a resolver determinados problemas y necesidades de la sociedad.

En ese sentido, tanto para el académico enfocado en el desarrollo del campo disciplinar, como para el hacedor de políticas preocupado por los efectos y resultados de sus estrategias y acciones, así como para el ciudadano común expectante de la solución de sus problemas, lo relacionado a la ejecución y rendimiento de las políticas públicas se ha constituido en una las temáticas fundamentales de los procesos políticos contemporáneos.

De esta manera, la génesis de las políticas públicas como campo de acción y disciplina académica estuvo marcada de manera simultanea por pretensiones políticas y científicas. Así, en el contexto de la postguerra apareció la necesidad de fortalecer las capacidades políticas y administrativas del gobierno de los Estados Unidos, consecuencia no solamente de una dinámica de profesionalización del aparato estatal que se venía consolidando desde la década del treinta, sino además como respuesta a los retos implícitos en el nuevo rol hegemónico norteamericano dentro del escenario geopolítico de la época. Esto derivó en una cada vez mayor especialización del estudio de las políticas públicas y su institucionalización como objeto de estudio en diferentes carreras universitarias y programas de investigación, en función de lo cual “el análisis de políticas públicas se volvió un ejercicio imprescindible para apoyar la toma de decisión y el conjunto de procesos relacionados con la acción del Estado” (Fontaine, 2015: 2).

Precisamente, el trabajo seminal de Harold Lasswell (1951, 1992) planteaba que frente a la persistente crisis de seguridad nacional de los Estados Unidos en la década del cincuenta, era necesario estructurar una “ciencia de las políticas” entendidas éstas como un ejercicio científico de carácter multi o interdisciplinar alrededor del cual se integrarían los objetivos y métodos de la acción pública y privada, con el propósito de aumentar la racionalidad de las decisiones. Esta “orientación hacia las políticas” implicaba para Lasswell no solamente el establecimiento de una visión normativa en función de la cual se reivindicarían los valores democráticos de la sociedad occidental y la realización de la dignidad humana tanto en su dimensión axiológica como pragmática, sino que sobre todo definió el emergente campo de las políticas públicas como una práctica académica y profesional enfocada a la solución de problemas concretos. De esta manera para Lasswell,

Lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encausen hacia los conflictos básicos de nuestra civilización, tan vívidamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura (...) El enfoque de políticas, en consecuencia, pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento (Lasswell, 1992: 89).

Alrededor del concepto de ciencia de las políticas se desarrolló entre las décadas del cincuenta y setenta, un influyente campo disciplinar fundamentado sobre el análisis de sistemas, esto es, un enfoque estructurado en la toma de decisiones. Se planteó de esta manera, una reconstrucción explícita de la elaboración de las políticas a través de la producción de metapolíticas. Esto con el propósito de no solamente superar la continuidad histórica de la improvisación en el proceso de las políticas, sino sobre todo impulsar las capacidades del ser humano para inferir en los procesos externos de la toma de decisión. Se buscaba por lo tanto, reafirmar la racionalidad como recurso central de los asuntos humanos como respuesta tanto a las necesidades y problemas de la sociedad, como también al escaso aporte de las ciencias sociales en la elaboración de las políticas (Dror, 1992: 144-146).

De ahí que, en función de estos planteamientos se consolidó una tradición sinóptica de la ciencia de las políticas impulsada por el auge de la revolución conductista en la ciencias sociales y particularmente en la ciencia política, así como por el éxito de las metodologías de las ciencias económicas en el ejercicio gubernamental. Enfoque caracterizado por “su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión” (Garson, 1992: 159). El marco de análisis de la tradición sinóptica es el enfoque

del ciclo de la política o marco secuencial, herramienta inicialmente esbozada por Lasswell y posteriormente desarrollada con mayor precisión por Jones (1970) bajo la figura de un tipo ideal, desde donde se concibe a las políticas públicas como un objeto de análisis dividido en un conjunto de fases integradas a través de un ciclo reiterativo. Si bien esta lectura segmentada de las políticas ha impulsado el desarrollo de una serie de teorías parciales enfocadas en las distintas secuencias del proceso, no obstante, el carácter fragmentado del análisis ha conllevado a perder la perspectiva del proceso en su conjunto (Roth, 2014: 83-84).

En la medida que la ciencia de las políticas fue concebida como una disciplina aplicada direccionada a mejorar el proceso de toma de decisión, la noción de secuencia o ciclo entendido como un instrumento de intervención, se inscribió en una lógica reflexiva de retroalimentación tendiente a perfeccionar el desarrollo de las políticas. En ese sentido, su origen como marco analítico estuvo marcado por la identificación y cuestionamiento de las fallas en la ejecución de las políticas y en el fracaso de varios programas de los Estados Unidos en el contexto de la posguerra, sin embargo, más allá de su indudable valor como instrumento heurístico su alcance explicativo ha sido limitado en tanto no ha logrado articular la teoría con la realidad (Fontaine, 2015: 53-56).

Desde esta perspectiva sinóptica sobre la que emergió el campo disciplinar del análisis de políticas, los problemas de ejecución y rendimiento de las políticas públicas han sido entendidos en función de la impronta que la toma de decisión ejerce sobre el resto del proceso, dentro de la lógica secuencial inherente al abordaje sistémico del ciclo de las políticas. Por lo tanto, para este enfoque los problemas de ejecución de las políticas no necesariamente tienen una dimensión política, sino que responden a inconvenientes de carácter técnico y administrativo susceptibles de ser corregidos mediante una intervención en estas áreas. Esto evidencia precisamente la paradoja del ciclo de las políticas como marco analítico, en tanto más allá de los principios de racionalidad e integralidad sobre los que se fundamenta el enfoque, son evidentes sus limitaciones analíticas para explicar las dinámicas causales del funcionamiento y rendimiento de las políticas.

En contraposición a la tradición sinóptica emergió de manera paralela una posición anti sinóptica cuyo cuestionamiento fundamental argumentaba la imposibilidad de que el conocimiento racional –tal como fue planteado en la ciencia de las políticas- pueda abarcar sistemas íntegros de acción. Esto en razón no solo de las limitaciones implícitas en los requerimientos de información para la toma de decisión, sino además por los inconvenientes de buscar evaluaciones científicas de las políticas sin tomar en



consideración los valores de la sociedad. De esta forma, la tradición anti sinóptica se definió como una orientación neopluralista de análisis de políticas, que pese a que no constituyó un movimiento intelectual unitario llegaría a ser dominante en la ciencia política. Sobre la base del trabajo teórico y empírico de una serie de autores claves esta tradición se fue consolidando alrededor de debates sobre el pluralismo como negociación racional (Dahl), el incrementalismo (Lindblom), la racionalidad limitada (Simon), entre los principales, en función de los cuales se redefinió analíticamente la lógica del proceso de toma de decisión de las políticas públicas y de la política en general (Garson, 1992: 162-165).

En cierta forma, el campo disciplinar de las políticas públicas experimentaba a dos décadas de su nacimiento su primera transformación, renunciando por un lado a las pretensiones científico-racionalistas de estructurar una ciencia de las políticas integrales y dirigiéndose de otro lado hacia una posición moderada de análisis de políticas, la cual sin abandonar el carácter empírico empezaba a focalizarse en el desarrollo de teorías substantivas que permitan explicar problemas concretos de las políticas. Transformación entendida en términos de al menos dos aspectos. Por una parte, la ruptura epistemológica implícita en la irrupción de una tradición anti sinóptica en función de la cual se incorporó una lectura humanística al análisis de las políticas, generando la apertura y articulación con otros campos ontológicos. Y por otra parte, en términos de la segmentación del campo de análisis de las políticas, expresada en el desarrollo de una serie de teorías y métodos focalizados en las distintas etapas del enfoque secuencial.

Precisamente, uno de los campos de mayor relevancia para entender los problemas de ejecución y rendimiento de las políticas públicas es el relacionado con el análisis de la implementación. En ese sentido, los estudios sobre la implementación de las políticas desarrollados desde las década del ochenta, fueron determinantes para entender las limitaciones analíticas de los enfoques centrados en la racionalidad de los procesos de toma de decisión. En términos generales, el enfoque del ciclo de la política argumenta que las fallas de las políticas responden a factores específicos localizados en las distintas etapas del proceso, cuyos efectos pueden ser revertidos dentro de la lógica secuencial del modelo y corregidos a partir de un ejercicio de retroalimentación direccionado a perfeccionar las políticas. Bajo una lógica *top-down* los problemas de ejecución estarían condicionados por la capacidad de los ejecutores de las políticas para mantener el sentido original de la decisión. Por el contrario, el análisis de las fallas de implementación plantea que el éxito o fracaso de las políticas se encuentra relacionado con la articulación entre las metas y las

acciones impulsadas en su ejecución, dentro de la lógica de una cadena subsecuente de causalidades (Pressman y Wildavsky, 1998). De esta forma, las fallas de implementación responden a un desajuste entre los objetivos formulados y la instrumentación implementada, es decir, a un problema de coherencia del diseño original de las políticas.

De esta manera, el análisis de la implementación ha sido fundamental en tanto por un lado, ha reivindicado el sentido político de las políticas anteriormente delimitado a la instancia de la toma de decisión, planteando que en el proceso de ejecución también opera una dinámica de poder y conflicto que incide en la manera como se instrumenta la acción pública. Y de otro lado, el análisis de la implementación ha sido relevante en razón de que permite aprehender en su dimensión empírica la efectividad de las políticas públicas. Efectividad concebida en términos de que la forma de construir problemas de agenda pública se plasma en acciones concretas, esto es, la coherente articulación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993: 58). En definitiva, más allá de que el estudio de las políticas se estructuró en sus inicios en función del análisis de la decisión y los problemas implícitos en las estrategias de los actores y organizaciones, no obstante, “el análisis del fracaso de las políticas públicas llevó a entender mejor su ejecución en términos de efectividad y eficacia” (Lascoumes y Le Galès 2009, citado en Fontaine, 2015: 43).

En ese orden de ideas, uno de los debates fundamentales de la literatura que aborda las fallas de las políticas está relacionado con las causas o factores que determinan los niveles de efectividad de las políticas públicas, buscando explicar las razones por qué las acciones implementadas no generan los efectos previstos. Es así que, entendiendo que existe una interrelación entre la implementación y la evaluación de las políticas (Pressman y Wildavsky, 1998), su comprensión y análisis implica evaluar los efectos generados por las acciones ejecutadas por la autoridad pública, tanto en términos del impacto como de los resultados, esto es, mediante la comprobación empírica del modelo causal en el que se fundamenta el proceso de elaboración de las políticas (Subirats *et al.*, 2012: 211).

Esto ha conllevado a analizar las políticas en función de tres criterios de evaluación: eficacia, eficiencia y efectividad. En el primer caso, la eficacia se encuentra referida a la relación entre los efectos esperados y los que se observan en la realidad, es decir, al cumplimiento de los objetivos. De su parte, desde un sentido económico la eficiencia remite a la relación entre los recursos invertidos en una política y los efectos obtenidos, esto es, a los costes y beneficios generados. No obstante, las limitaciones analíticas de estos dos criterios, determinan que la efectividad si bien aparezca como una

categoría más compleja posea un mayor alcance analítico, en tanto permite identificar en un sentido amplio si se han conseguido los resultados esperados respecto a los objetivos delineados en la formulación de las políticas (Kraft and Furlong, 2010; Subirats *et al.*, 2012).

De esta forma, la efectividad se constituye en una categoría analítica de carácter cualitativo cuya variación ordinal permite observar el grado o nivel de articulación existente entre los objetivos formulados en una determinada política y las acciones concretas implementadas para ejecutarlos. En ese sentido, las explicaciones sobre los factores que inciden en la variación de la efectividad de las políticas pueden ser entendidas en función del debate sobre el *implementation gap* o fallas de implementación. Una primera distinción entre los modelos que han abordado este campo esta dada por la categorización desarrollada en base a la naturaleza de la implementación.

Por un lado, la concepción *top-down* entiende el proceso a partir de una lógica administrativa que se desarrolla desde arriba hacia abajo, es decir, dentro de un orden jerárquico de autoridad y una clara división entre la dimensión política y la administrativa, en función de lo cual las fallas de ejecución son principalmente problemas de gestión relacionados con coordinación y control (Roth, 2014: 187). Aquí se inscriben todos aquellos enfoques fundamentados en una lógica de racionalidad tanto absoluta como limitada, cuyo criterio para analizar las fallas de ejecución se concentra en la observancia de la eficacia y la eficiencia. Por otro lado, la concepción *bottom-up* emergió precisamente como una lectura crítica a las deficiencias e ineficiencias que presentan los procesos de implementación tradicionales, reivindicando por el contrario una lógica de abajo hacia arriba, es decir, un proceso ascendente en el cual las fallas de implementación responden a dinámicas relacionadas con la capacidad de adaptación y de aprendizaje, la concertación de actores, o la incidencia del mercado como mecanismo de regulación (Roth, 2014: 187-188).

En función de estas dos tradiciones se han desarrollado una serie de enfoques de análisis de la implementación de las políticas, en cada uno de los cuales se argumenta el problema de la efectividad bajo distintos parámetros. Así por ejemplo, desde una perspectiva normativa el enfoque de gestión pública (Sabatier and Mazmanian, 1979) identifica un conjunto de condiciones necesarias para facilitar una implementación efectiva en términos de aspectos tales como una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social, y un entorno favorable. De igual forma, el enfoque contingente (Mayntz, 1983) desde una postura que considera la

implementación como procesos difícilmente previsible, se cuestiona la separación entre formulación e implementación, lo que ha generado que la efectividad no necesariamente sea considerada como un asunto prioritario en el diseño de las políticas, priorizándose por el contrario criterios de decisión de carácter ideológico. De ahí que, la efectividad de las políticas estaría determinada desde este enfoque por la naturaleza de los destinatarios, de los instrumentos de implementación y de un conjunto de condiciones externas a la política (Roth, 2014: 190-198).

De otra parte, los enfoques que asumen la implementación como un proceso de aprendizaje (Pressman y Wildavsky, 1998), plantean que la efectividad de las políticas puede entenderse dentro de una lógica evolutiva tanto en función de la capacidad de redefinición de los objetivos como de la reinterpretación de los resultados. En la misma línea pero desde una perspectiva más constructivista (Yanow, 1987) se plantea que en el proceso de implementación la norma que rige la política es reiteradamente interpretada por los ejecutores y los destinatarios, de tal manera que la efectividad de las políticas podría ser entendida a partir de la compatibilidad o incompatibilidad de esta interpretación con la norma. De otra parte, dentro de la tradición *bottom-up* el modelo retrospectivo *backward mapping* (Elmore, 1982), plantea que los problemas de implementación se encuentran ubicados en el nivel más bajo de la jerarquía organizacional, por lo que la efectividad de las políticas pasa por la naturaleza recíproca de las relaciones de autoridad, pero principalmente por las capacidades profesionales y las condiciones adecuadas de trabajo de los funcionarios encargados de ejecutar las políticas, en función de las cuales sea posible delegar responsabilidades hacia los niveles inferiores (Roth, 2014: 199-204). Más recientemente, desde el debate de la instrumentación se ha enfatizado que la efectividad de la ejecución de las políticas se encuentra relacionada no solo con la coherencia de los instrumentos utilizados en términos de su estructura y funcionamiento, sino además en función de los mecanismos de su selección (Howlett *et al.*, 2009).

Estos marcos analíticos se han venido desarrollando alrededor de la redefinición que durante las últimas décadas han experimentado las nociones de acción pública y de gobierno. Conceptos que han evolucionado desde una lógica administrativa burocrática hacia modelos inscritos en la denominada nueva gestión pública y más recientemente en la reflexión sobre la gobernanza, esto es, en la transformación del modo de gobernar hacia formas horizontales que incorporan actores no estatales en las dinámicas de gobierno (Aguilar Villanueva, 2009). Debates que en última instancia remiten a una preocupación más amplia sobre la relación entre el Estado y la sociedad, en función de la cual se puede

argumentar que, “la implementación de las políticas (y sus condiciones de éxito) no depende solamente de la administración pública, sino también de la interacción entre diferentes actores e instituciones tanto públicas, privadas como asociativas” (Roth, 2014: 190).

Ciertamente, la transformación de las formas tradicionales de gobierno ha determinado la emergencia de un conjunto de arreglos institucionales sobre los que se ha redefinido el manejo de lo público. En ese sentido, es relevante entender de qué manera la configuración de las nuevas dinámicas de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado, y sus consecuentes mecanismos de regulación, influyen en los procesos de acción pública, concretamente en las políticas públicas. Desde esta perspectiva, la presente investigación busca explicar ¿De qué manera los modos de gobernanza inciden en la efectividad de las políticas públicas?

Para este propósito se plantea como hipótesis que los modos de gobernanza donde se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, inducen el desarrollo de políticas públicas más efectivas. Esto en razón de que las lógicas de interacción horizontal (asociaciones público-privadas, co-administración, redes, regímenes), tienden a establecer mayores niveles de comunicación y cooperación en los procesos de acción pública, lo que a su vez, genera una mayor correspondencia entre los objetivos formulados y los instrumentos de las políticas implementados.

## **Objetivos**

### *General*

- Determinar de qué manera los modos de gobernanza presentes en los distritos metropolitanos de Bogotá y Quito, han incidido en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana impulsadas por los gobiernos locales.

### *Específicos*

- Analizar los modos de gobernanza de los distritos metropolitanos de Bogotá y Quito, en términos de las lógicas de interacción de los distintos actores estatales y no estatales, así como del rol de sus gobiernos locales.
- Analizar la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana implementadas por los gobiernos locales de Bogotá y Quito, en función del grado de consistencia de la combinación de los instrumentos de políticas (nodalidad, autoridad, tesoro, organización) seleccionados.

## **Entrada teórica**

El abordaje de las políticas públicas como objeto de estudio requiere en primera instancia su ubicación dentro de un determinado campo epistemológico de las ciencias sociales. Esto con el propósito de identificar la naturaleza y la dinámica de articulación entre las concepciones epistemológicas, los enfoques teóricos y los modelos metodológicos implícitos en las diferentes construcciones analíticas desarrolladas para explicar los problemas de políticas. En el campo disciplinar de análisis de políticas públicas, las políticas constituyen metodológicamente las variables dependientes afectadas por una serie de fenómenos sociales, políticos y económicos, es decir, las políticas son el resultado de un sistema institucional que regula las dinámicas de interacción y equilibrio de poderes entre los diferentes actores del Estado, la sociedad y el mercado, en el contexto de una trayectoria (diacrónica) y una coyuntura (sincrónica) histórica específica (Fontaine, 2015: 28).

En ese sentido, la definición de las variables independientes o explicativas identificadas en la construcción de hipótesis de investigación alrededor de los diferentes problemas de políticas relacionados con el cambio, el diseño, la ejecución, el rendimiento, etc., se encuentra finalmente condicionada por el sentido axiológico que cada uno de los enfoques de análisis enfatiza o prioriza en términos por ejemplo, de los intereses de los actores en el juego político (racionalismo), del rol de las ideas en la concepción de lo público (cognitivismo), o de la incidencia de las instituciones en el comportamiento de los individuos (neo-institucionalismo).

En términos generales, se identifican tres posiciones o posturas ontológico/epistemológicas que definen el quehacer de las ciencias sociales y de la ciencia política en particular: positivista, interpretativista y realista (Marsh and Furlong, 2002), en función de cada una de las cuales se han desarrollado un conjunto de enfoques para el análisis de las políticas públicas.

Así, en el contexto del paradigma positivista sobre el que emergió el campo disciplinar, las políticas son entendidas como el resultado de un proceso de decisión racional signada de un carácter científico. Inmersos en la denominada revolución conductista, en este debate se ubican enfoques de análisis de políticas como el incrementalismo desde donde se enfatiza las dinámicas de negociación que los distintos grupos organizados despliegan en función de sus intereses particulares, o también el enfoque utilitarista que a través de las teorías de la elección racional analiza el

comportamiento de los individuos en términos del costo-beneficio implícito en sus estrategias. Más recientemente, posturas neo-positivistas como la escuela de la elección pública han reivindicado la necesidad de entender la acción colectiva en función de los principios positivistas de racionalidad y objetividad empírica (Fontaine, 2015; Roth, 2014).

En la posición interpretativista, ontológicamente opuesta a la anterior, se identifican los enfoques de análisis de políticas cognitivistas, los cuales fundamentan la importancia que tienen las ideas o las creencias y el aprendizaje para explicar el proceso de las políticas públicas. Importantes enfoques de análisis se han desarrollado en este ámbito, entre los que destaca el marco analítico de coaliciones de causa (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993) basado en la noción de que las políticas estructuran sistemas de interpretación de la realidad, a manera de un acervo de creencias comunes, alrededor de las cuales los actores despliegan sus acciones. De igual forma, el marco de análisis por referencial (Muller, 2006) enfatiza también el rol de las ideas en el desarrollo de las políticas, señalando que más allá de ser un proceso de decisión las políticas constituyen el reflejo de una realidad sobre la que se quiere intervenir. De otra parte, la consideración de las políticas como paradigmas estructurados en tres niveles (principios generales, hipótesis y metodologías) ha llevado a desarrollar una perspectiva que equipara las políticas con las ciencias, en función de cuya analogía se argumenta que los actores que defienden ciertas ideas son determinantes en el cambio de las políticas (Surel, 2000), en tanto las ideas al igual que el paradigma en las ciencias, marcan la trayectoria de los tres niveles (Fontaine, 2015; Roth, 2014).

Finalmente, inscritos en una postura intermedia de impronta realista, se ubican los enfoques neo-institucionalistas desarrollados desde la década del ochenta en reacción al individualismo metodológico de las teorías conductistas. Básicamente se fundamentan en la importancia de las estructuras institucionales y la acción simbólica como factores explicativos de la vida política (March y Olsen, 1993). Tomando como referencia la categorización desarrollada por Hall and Taylor (1996) se identifican tres nuevos institucionalismos. Por un lado, el neo-institucionalismo sociológico resalta el rol de las normas y los valores como variables explicativas de la conducta de los actores, debate sobre el que se ha desarrollado un marco analítico que permite entender la dinámica de las políticas como el resultado de un proceso de acomodamiento que opera dentro de una lógica de lo adecuado. Por otro lado, un neo-institucionalismo histórico sustentado en explicar el desarrollo de las políticas desde una perspectiva sustantiva/macro así como en términos de su dimensión temporal, debate desde donde han emergido marcos analíticos como la dependencia de sendero enfocada en analizar las coyunturas críticas de los

arreglos institucionales y los mecanismos de retroalimentación que inducen en el cambio de las políticas<sup>1</sup>. Por último, el neo-institucionalismo económico se sustenta en la idea de que las instituciones a manera de limitaciones autoimpuestas reducen la incertidumbre y configuran la interacción humana (North, 1993), noción desde donde se ha planteado el marco de Análisis Institucional y Desarrollo (Ostrom, 2011, 2005) como un modelo de lenguaje metateórico que permite analizar las políticas en función de los tipos de arreglos institucionales relacionados a un conjunto de variables estructurales.

Precisamente, desde el debate neo-institucionalista que reivindica la importancia de los marcos normativos en el desarrollo de las políticas (Blom-Hansen, 1997; Immergut, 2006; Eslava, 2007), la presente investigación plantea explicar la efectividad de las políticas públicas en función de los arreglos formales e informales inherentes a unos determinados modos de gobernanza, esto es, entender de qué manera las estructuras institucionales resultantes de formas específicas de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado, inciden en la coherente articulación de los objetivos planteados y la instrumentación implementada para conseguirlos.

Las perspectivas de intercambio sobre la gobernanza, es decir, aquellas inscritas en los enfoques conductistas de carácter racionalista, fundamentan que la política puede ser entendida como la agregación de preferencias individuales dentro de la acción colectiva mediante procedimientos de negociación racional, formación de coaliciones e intercambios. De esta manera, la gobernanza se entiende en estas perspectivas como neutral respecto a las posibles preferencias de los individuos. Esto significa que las ideas de los actores racionales interpretan el cambio institucional y político como un proceso anticipado en el contexto social, es decir, las estructuras institucionales coinciden con su marco de decisión en tanto se encuentran implícitas en las restricciones de un entorno exógeno. No obstante, ninguna noción de gobernanza fundamentada sobre elementos de esta naturaleza puede ser viable, en razón de una serie de limitaciones que presentan los postulados de racionalidad ilimitada e intercambio eficiente. Contradicciones que operan en términos de aspectos relacionados con una desigual distribución inicial de recursos, la falacia del intercambio voluntario, resultados negativos en un sentido moral, y las desventajas de la lógica individualista del intercambio (March and Olsen, 1995: 7-26).

---

<sup>1</sup> Una discusión más amplia sobre las perspectivas racionalistas y sociológicas del neo-institucionalismo histórico puede revisarse en Hall (2009). De igual forma, para ampliar la discusión sobre el marco explicativo de la dependencia de sendero en las políticas véase Pierson (2000).



En ese sentido, las perspectivas institucionalistas implican la superación de algunos de los problemas de las concepciones de intercambio en al menos tres aspectos. Por un lado, la acción humana no necesariamente es entendida por la anticipación de sus consecuencias inciertas y preferencias individuales, sino por una lógica de lo apropiado<sup>2</sup> reflejada en una estructura de reglas y nociones de identidad. De otro lado, el cambio político y la historia son concebidos en función de las instituciones, de las conductas de los individuos y del contexto, dentro de un equilibrio marcado por una dependencia de sendero, así como por un esfuerzo para mejorar la capacidad de adaptación institucional. Finalmente, la noción de gobernanza en este enfoque se extiende más allá de la coalición de negociaciones de un preestablecido conjunto de restricciones de derechos, reglas, preferencias y recursos, y por el contrario, es más bien concebida como una construcción de sentido de la política, es decir, como la base no solo de la acción instrumental sino también de las preocupaciones centrales de los individuos. De esta manera, desde la perspectiva institucional la gobernanza implica la formación de actores políticos capaces de entender como funcionan las instituciones políticas y de interactuar de manera efectiva con ellas (March and Olsen, 1995: 28).

Conforme lo señala Cerrillo (2005: 14), las instituciones son fundamentales en razón de que estructuran el marco de constricciones y de incentivos de la acción individual y colectiva. Es decir, establecen un conjunto de normas y valores que no solamente inciden en la formación de un razonamiento más previsible de los individuos reduciendo la incertidumbre inherente a la complejidad de los problemas sociales, sino que además configuran un sistema de incentivos que sirven como mecanismos de mediación de la conflictividad política. De ahí precisamente, la pertinencia de inscribirse en la perspectiva neo-institucionalista de la gobernanza como marco analítico para analizar las políticas públicas, en tanto,

(...) si la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones (Cerrillo, 2005: 14).

Desde este antecedente, la hipótesis de investigación del presente trabajo se inscribe en el debate neo-institucionalista para argumentar que las políticas públicas, en su condición de

---

<sup>2</sup> Para una revisión más amplia de la noción de “lógica de lo apropiado” véase Goldmann (2005).

variable dependiente, son el producto de las estructuras institucionales resultantes de las formas de regulación o modos de gobernanza (variable independiente) presentes en la dinámica socio-política de las sociedades contemporáneas. Para este propósito se plantea desarrollar un marco teórico que fundamente de qué manera tanto el rol de Estado como las modalidades de interacción de esta instancia con los actores no estatales provenientes de la sociedad y del mercado, inciden en la efectividad de las políticas públicas.

El argumento básico hace relación a que el cambio de paradigma en el ejercicio de gobierno, desde lógicas verticales de naturaleza estado-céntrica hacia lógicas horizontales que incorporan actores no estatales en la acción pública, ha significado no solo la redefinición del rol del Estado sino sobre todo una mayor participación de sectores de la sociedad civil y el mercado en los procesos de gobierno (Aguilar Villanueva, 2009; Pierre and Peters, 2000). Esta redefinición se encuentra signada de un lado por un desplazamiento del poder y control del Estado en tres direcciones: hacia arriba (actores y organizaciones internacionales), hacia abajo (regiones, ciudades y comunidades) y hacia afuera (corporativización, privatización). Y de otro lado, alrededor de una transformación de las formas de control que el Estado ejerce sobre la sociedad y la economía. Movimientos en función de los cuales se definen nuevas formas de instrumentación de la acción pública (Pierre and Peters, 2000).

De la misma manera, la incorporación de actores no estatales en los procesos de gobierno incide en el desarrollo de las políticas, esto en razón de que las distintas formas de interacción (intervención, interdependencia, interferencia) entre el Estado, la sociedad y el mercado, expresan nuevos modos de gobernanza (jerárquica, co-gobernanza, auto-gobernanza) (Kooiman, 2003), en función de los cuales se estructuran estilos de implementación específicos, esto es, una combinación de instrumentos para cada ámbito de políticas (Howlett *et al.*, 2009).

De otra parte, la efectividad como problema de políticas se encuentra fundamentada en esta investigación a partir de los debates de la implementación que reivindican el sentido político del proceso de ejecución de las políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1998). Se plantea en ese sentido, caracterizar la efectividad de las políticas -como objeto de estudio- en función del análisis de los instrumentos de políticas (Subirats, 1995; Salamon, 2000; Jordan *et al.*, 2005; Hood and Margetts, 2007; Lascoumes and Le Gales, 2007). Esto en razón de que el estudio de los procesos de instrumentación de las políticas constituye una importante herramienta hermenéutica para aprehender y explicar el grado de articulación entre los objetivos formulados y las acciones concretas implementadas. De

esta manera, la efectividad de las políticas se encuentra definida en la investigación en función del nivel de coherencia de los instrumentos respecto a sus objetivos y del grado de consistencia del mix o combinación de instrumentos (Howlett, 1991).

## **Planteamiento metodológico**

### *Diseño metodológico y modelo de análisis*

Metodológicamente la presente investigación se define en primera instancia en función de una inferencia deductiva, esto es, dentro de una lógica analítica que parte desde lo general hacia lo particular con el objetivo de generar explicaciones causales sobre determinados fenómenos sociales (Sartori, 2011). A diferencia de un método interpretativo, donde sobre todo se enfatiza la comprensión descriptiva de un conjunto de acontecimientos fundamentada sobre la subjetividad del observador, el método explicativo plantea por el contrario, que mediante la experiencia directa es factible desarrollar generalizaciones sobre las relaciones observadas entre los fenómenos sociales. Es así que, sobre la base de un conocimiento científico este método está enfocado en desarrollar un razonamiento explicativo que demuestre por qué, bajo determinadas condiciones, existen resultados regulares y predecibles (Fontaine, 2015: 132).

De esta manera, desde la premisa que el objetivo principal del diseño de la investigación científica es la extracción de inferencias (tanto descriptivas como causales) a partir de un conjunto de información empírica obtenida del mundo, la adopción de un método deductivo/explicativo implica sobre todo la búsqueda de inferencias causales. Para este propósito es necesario la elaboración de teorías causales, esto es, teorías que tienen como objeto mostrar las causas de un fenómeno y que se encuentran estructuradas por un conjunto interrelacionado de hipótesis causales. Lógica en la que, “cada una de ellas postula la existencia de una relación entre variables que genera consecuencias observables: si unas determinadas variables explicativas tienen ciertos valores, se predice que las dependientes tendrán otros valores específicos” (King *et al.*, 2000: 18, 107).

En ese sentido, el aporte del método explicativo para el análisis de políticas públicas radica principalmente en las posibilidades de comprender los problemas de políticas en función de un método inscrito en un determinado enfoque teórico/metodológico, antes que en la fenomenología particular de cada caso. De esta forma, en la lógica deductiva, tras la formulación de una teoría específica se puede desarrollar una serie de estudios de caso para validarla. Esto representa una ventaja

respecto a los métodos interpretativos, en tanto al estructurar una abstracción del mundo real sobre la base de un procedimiento sistemático de comprobación, se vuelve factible abordar la misma problemática de políticas en distintos contextos, sea a través de estudios de caso o de manera comparada.

Es necesario sin embargo tener en cuenta que el ejercicio deductivo implica un procedimiento artificial de simplificación de la realidad, lo que ciertamente conlleva restricciones analíticas derivadas por ejemplo de reducir un problema de políticas a un número limitado de variables, más aun considerando que las políticas públicas tienen un carácter multivariable intrínseco. No obstante, un marco analítico de carácter deductivo focalizado en explicar una relación causal alrededor de una determinada variable, lleva en última instancia a jerarquizar una explicación por sobre otras. Esto permite, de acuerdo al enfoque asumido, no solo entender el desarrollo de las políticas en función del rol de los intereses, de las ideas o de las instituciones por ejemplo, sino que además coadyuva a la búsqueda de una generalidad del efecto que ejerce la variable seleccionada sobre el problema de políticas que se analiza (Fontaine, 2015: 134).

Ahora bien, en la medida que los fenómenos sociales y políticos son el resultado de la combinación de diversas causas que actúan de manera múltiple y coyuntural, el estudio de la causalidad en Ciencia Política y en las Ciencias Sociales en general, representa un reto metodológico direccionado a solucionar el problema implícito en el análisis de la complejidad causal. En ese sentido, dadas las limitaciones fácticas y éticas para desarrollar un método experimental -considerado el ideal metodológico- en el campo de las Ciencias Sociales, las estrategias de investigación fundamentadas en la lógica de la comparación experimental, constituyen una importante metodología de análisis para explicar cuestiones clave de la complejidad social (Caïs, 2002: 11).

Más allá de entender que la comparación constituye el ejercicio básico que toda actividad cognoscitiva desarrolla explícita o implícitamente, el aspecto fundamental del análisis comparativo se define en función del conjunto de procedimientos que posibilitan la realización de comparaciones precisas y conscientes en el ámbito de la Ciencia Política (Morlino, 1999: 15). De esta manera, si bien puede asumirse que todo razonamiento se encuentra basado en una lógica comparativa y que la investigación social empírica contempla algún nivel y tipo de comparación (tanto en términos de casos como de variables), el método comparado se caracteriza principalmente porque se encuentra direccionado a explicar variaciones –entre diferentes unidades- mediante el establecimiento de controles de las condiciones y causas de las mismas (Caïs, 2002: 12).

Desde esta perspectiva, la tesis plantea el desarrollo de una metodología comparativa, esto en razón de que presenta ventajas por sobre otras estrategias, en tanto abre la posibilidad de controlar la hipótesis formulada, a través de una observación explícita y sistemática de las generalizaciones establecidas alrededor de una relación causal 'X-Y'. De esta forma, la comparación tiene una función de control sobre la que se estructura un método que permite comprender, explicar e interpretar una hipótesis en diversos contextos políticos, es decir, fundamentar una teoría explicativa factible de ser comprobada empíricamente (Sartori, 1999: 29-30).

De ahí precisamente la importancia de desarrollar una teoría política empírica sólida, direccionada no solamente a fundamentar una determinada hipótesis de trabajo, sino además a solventar los problemas metodológicos del análisis comparativo en al menos tres aspectos. Por un lado, ante la posibilidad de que existan muchas variables y un insuficiente número de casos, una buena teoría comparativa permite identificar explicaciones más parsimoniosas. De otro lado, la teoría es fundamental para la selección de casos que deben incluirse en los ejemplos de unidades de observación para un análisis comparado efectivo. Finalmente, la teoría política provee una base para una mejor informada y más efectiva medición de los conceptos utilizados en el análisis (Peters, 2013: 116).

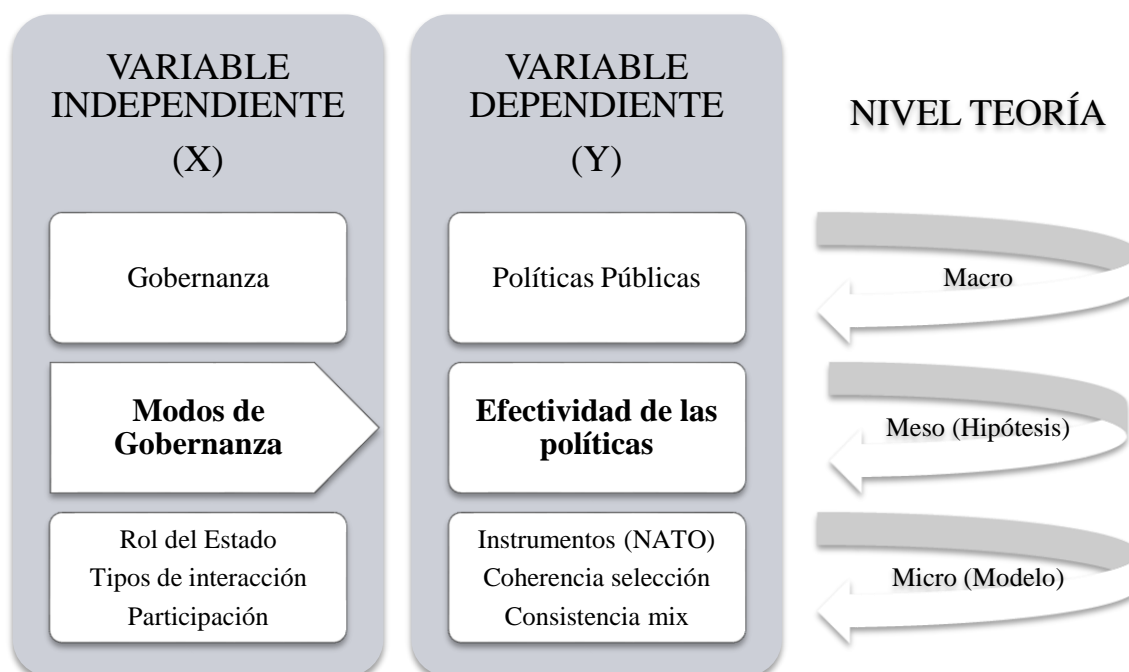
Hay que señalar que si bien esta interacción entre la teoría y la investigación empírica es el fundamento de todas las áreas de la disciplina, no obstante tiene una especial importancia en el ámbito de la política comparada. Ciertamente, más allá del incremento de una serie de estrategias de investigación estadística y estudios de caso, la comparación fundamentada sobre una teoría política empírica sigue siendo el laboratorio de la disciplina. Así por ejemplo, la teoría en la política comparada permite articular la relación macro y micro de los fenómenos políticos en términos de las implicaciones que las instituciones ejercen sobre el comportamiento de los individuos. De igual forma, la teoría es a la vez necesaria para la interpretación de resultados como para la formulación de preguntas que motiven nuevas investigaciones (Peters, 2014: 35-36).

Desde este antecedente, la discusión teórica macro sobre la que se fundamenta la presente investigación se inscribe en el debate de la Ciencia Política que asume la acción pública y concretamente las políticas públicas como un problema de gobernanza. Mientras que en su dimensión substantiva o nivel meso (hipótesis), el enfoque teórico argumenta que existe una relación causal entre los modos de gobernanza (variable independiente) y la efectividad de las políticas públicas (variable dependiente). Esto en razón de que los modos

de gobernanza configurados alrededor del rol del Estado y su interacción con otros actores no estatales provenientes de la sociedad y del mercado, tendría incidencia en el grado de articulación entre los objetivos formulados en las políticas y los instrumentos implementados para su ejecución.

En función de este enfoque teórico, se ha estructurado un método, esto es, un protocolo de investigación direccionado a responder la pregunta y comprobar la hipótesis. Esto con el propósito de no solo operativizar los conceptos de cada una de las variables sino principalmente de evidenciar su relación causal, conforme se observa en la matriz analítica representada en el Gráfico 0.1:

**Gráfico 0.1. Diseño metodológico de la investigación**



**Fuente:** elaboración propia.

De otra parte, como se señaló en el acápite anterior, la investigación plantea abordar la observación y medición (en la acepción cualitativa) de la efectividad de las políticas públicas a partir del enfoque de la instrumentación como un problema de diseño de política, entendiendo que el grado de consistencia de la combinación de instrumentos expresa el nivel de efectividad de las políticas.

Es importante señalar que en la investigación comparativa una de las principales dificultades metodológicas es la relacionada con los problemas de medición y compatibilidad de medidas. De ahí la importancia de establecer significados equivalentes

para conceptos que serán utilizados en diferentes contextos sociales y culturales. Esto con el propósito de evitar el denominado “problema de viajar” con parámetros de medición contruidos en un determinado entorno político que no pueden ser aplicados en otros contextos. Si bien la medición es más relevante para la investigación cuantitativa en tanto requiere una mayor especificación de los instrumentos de medida, no obstante, en el análisis cualitativo los problemas de medición también son importantes al momento de observar y explicar cuestiones relacionadas a la toma de decisiones en las políticas públicas por ejemplo (Peters, 2013: 86).

En ese orden de ideas, la presente investigación plantea el desarrollo en un nivel teórico micro, de un modelo de análisis de instrumentos fundamentado sobre el marco analítico del diseño de políticas (Howlett, 2011; Howlett *et al.*, 2014). En términos generales la propuesta del modelo, cuya validez conceptual y construcción tipológica se explica de manera detallada en el capítulo II, se estructura en función de tres etapas: i) Delimitación del objeto de análisis; ii) El análisis de los instrumentos; iii) Evaluación de la política. A continuación se señala el esquema de cada una de las etapas:

1. Delimitación del objeto de análisis
  - 1.1 Caracterización del espacio de la política

Tipos de espacios de políticas

Número de programas	Número de agencias	
	BAJO	ALTO
BAJO	Simple	Inter-burocrático
ALTO	Intra-burocrático	Complejo

- 1.2 Ubicación de la política

Niveles de análisis de los componentes de la política

Componentes de la política	Niveles de la política		
	Macro	Meso	Micro
Objetivos	<b>METAS GENERALES</b> Ideas abstractas que orientan el gobierno en una determinada área de política	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> Aspectos de las políticas que se espera abordar con el fin de lograr los objetivos	<b>AJUSTES OPERACIONALES</b> Requerimientos concretos de las políticas
Medios	<b>PREFERENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN</b> Tipos de instrumentos organizativos formados por preferencias	<b>INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS</b> Tipos de instrumentos de gobierno utilizados para direccionar los	<b>CALIBRACIONES DEL INSTRUMENTO</b> Formas específicas de ajuste/uso del instrumento, requeridas

	generales y de largo plazo	objetivos	para alcanzar los objetivos
--	----------------------------	-----------	-----------------------------

## 2. El análisis de los instrumentos

### 2.1 Dimensión substantiva y procedimental

#### Taxonomía de los instrumentos de políticas

Dimensión	Recursos del gobierno			
	NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
SUBSTANTIVA Acción sobre comportamiento actores/social	Asesoría Formación	Regulación Cargos a usuarios Licencias	Subvenciones Préstamos Gastos tributarios	Administración burocrática Empresas públicas
	Informes Registros	Censos Consultores	Votación Reportes de policía	Registros Encuestas
PROCEDIMENTAL Acción sobre redes e interacción social	Educación Información Grupos focales	Etiquetado Acuerdos políticos	Creación grupos interés Financiación investigación	Reforma institucional Revisión judicial Conferencias
	Propaganda Supresión de información	Prohibición grupos y asociación Denegación de acceso	Eliminación de financiamiento	Retraso y ofuscación administrativa

### 2.2 Selección de los instrumentos

#### Modelo de selección de instrumentos substantivos

Nivel de capacidad del Estado	Nivel de complejidad del área de la política	
	ALTO	BAJO
ALTO	Mercado y subsidios	Provisión directa
BAJO	Regulación e información	Delegación a actores privados

#### Modelo de selección de instrumentos procedimentales

Nivel deslegitimación sectorial	Nivel de deslegitimación sistémica	
	ALTO	BAJO
ALTO	Manipulación institucional	Manipulación financiera
BAJO	Manipulación de reconocimiento	Manipulación de información

## 3. Evaluación de la política

### 3.1 Combinación de instrumentos (estilos de implementación)

#### Modelo de estilos de implementación

Nivel de limitaciones del Estado (recursos / legitimidad)	Complejidad de los objetivos de la política (intercambio y actores de la política)	
	ALTO	BAJO



ALTO	Voluntarismo institucionalizado	Corporativismo reglamentario
BAJO	Subvenciones dirigidas	Previsión pública bajo supervisión

### 3.2 Evaluación de los estilos de implementación

Tipología de nuevos arreglos de gobernanza – Relaciones entre objetivos y medios

Objetivos de la política	Combinación de instrumentos	
	CONSISTENTE	INCONSISTENTE
COHERENTE	Óptimo	Inefectivo
INCOHERENTE	Mal dirigido	Fallido

Tipología de nuevos arreglos de gobernanza – Relación con políticas existentes

Objetivos de la política	Combinación de instrumentos	
	CONSISTENTE	INCONSISTENTE
COHERENTE	Integración	Desviación
INCOHERENTE	Conversión	Superposición

Ahora bien, como se ha resaltado el principal objetivo del análisis comparativo es empírico, esto es, se encuentra direccionado a describir, explicar y predecir similitudes y diferencias entre sistemas políticos (países, regiones, ciudades o sistemas supranacionales), sea a través del análisis intensivo de un par de casos, o en su defecto de un análisis extensivo a gran escala de muchos casos, dentro de una temporalidad sincrónica y/o diacrónica, y bajo estrategias cualitativas y/o cuantitativas (Caramani, 2014: 1). En ese sentido, la definición de la estrategia de comparación es fundamental para determinar *qué*, *cuándo* y *cómo* se va a comparar los distintos sistemas políticos, por lo que estos cuestionamientos en sí mismo constituyen parte fundamental de la metodología en tanto se derivan de los presupuestos teórico-conceptuales que estructuran la investigación (Keman, 2014: 48).

En términos generales, en el método comparativo existen dos lógicas de comparación: el *Método de Diferencia* y el *Método de Similitud*, planteadas por John Stuart Mill's en su obra *A System of Logic* de 1843. En función de estas dos lógicas, Przeworski and Teune (1970) desarrollaron una tipología de diseño de investigación para ser usada en el ámbito de la política comparada, direccionada a interpretar relaciones hipotéticas y causalidad generada a partir de similitudes o diferencias entre los distintos casos tomados en consideración (Keman, 2014: 54), conforme se detalla en la Tabla 0.1:

**Tabla 0.1 Sistemas de diseño de comparación**

Tipo de diseño	Selección de casos	Variables incluidas	Lógica de comparación	Inferencia descriptiva
Sistema más similares	Similares en características que no forman parte de la relación X-Y	Variables dependiente e independiente: X-Y varían a través de los casos incluidos	Método de Diferencia	Relaciones X-Y presentan covarianza (+ o -)
Sistema más diferentes	Disímil en muchas características que no son parte de la relación X-Y	La relación entre la variable dependiente e independiente no varía entre los casos	Método de Similitud	Especifica relación X-Y se mantiene constante entre los casos

Fuente: Keman (2014: 55)

Los dos sistemas son compatibles en razón de que se fundamentan sobre una lógica similar enfocada a descubrir relaciones causales y controlar factores externos. En ambos casos el mecanismo para explicar las variaciones a través del tiempo es el cálculo de covarianza, de esta manera, “el efecto de las variables externas se controla seleccionando y comparando casos en los que no hay covariación entre las variables de control y las variables dependientes” (Cais, 2002: 25). No obstante, los sistemas difieren en términos del proceso de eliminación de variables. Por un lado, en el *sistema más similares* se seleccionan casos que son idénticos en el máximo de variables posibles excepto en la que caracteriza el fenómeno que se investiga. Mientras que en el *sistema más diferentes* se escogen casos en donde no existen diferencias en el fenómeno que se quiere analizar.

Desde esta antecedente, la presente investigación asume como diseño de comparación el *sistema más similares*, esto en razón de que la hipótesis de trabajo plantea indagar de qué manera un determinado modo de gobernanza (X) incide en la efectividad de las políticas públicas (Y), a través de la observación del grado de consistencia del mix o combinación de instrumentos. De ahí que, para explicar la relación causal X-Y sea necesario seleccionar unidades de análisis que presenten similitud en un conjunto de variables de contexto, a excepción de la variable dependiente que se quiere explicar, es decir, la efectividad de las políticas.

#### *Delimitación del objeto de estudio empírico y selección de casos*

Se ha seleccionado como objeto de estudio empírico a las políticas de seguridad ciudadana, esto en razón de que constituyen un campo de acción pública relevante para observar de qué manera las dinámicas de interacción sobre las que se configuran los nuevos modos de

gobernanza en los contextos locales contemporáneos, inciden en la instrumentación de las políticas y consecuentemente en la efectividad de las mismas.

El ámbito epistemológico de las políticas de seguridad ciudadana se inscribe en el paradigma de la seguridad humana impulsada en el año 1994 por el Informe anual de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como respuesta a las dinámicas contemporáneas derivadas de la finalización de la Guerra Fría y los procesos de globalización (Rojas y Álvarez, 2012). La seguridad ciudadana se configura en ese sentido, alrededor de un conjunto de estrategias de carácter antropocéntrico direccionadas no solo a enfrentar los problemas de violencia y delincuencia, sino sobre todo a promover procesos de convivencia ciudadana y control social mediante mecanismos de participación y prevención.

De esta forma, la noción de seguridad ciudadana ha significado no solamente la redefinición de las concepciones estadocéntricas de seguridad nacional y seguridad pública, tradicionalmente vinculadas a la acción punitiva de organismos de control como el Ejército y la Policía, sino que principalmente ha impulsado durante las últimas décadas el desarrollo de una serie de políticas públicas, sobre todo a nivel local, enfocadas a solucionar los crecientes problemas de violencia y conflictividad urbana. En la medida que la seguridad ciudadana está concebida desde una perspectiva multidimensional, se han incorporado a la agenda pública una diversidad de problemáticas que abarcan desde fenómenos cotidianos relacionados con delitos comunes y el uso del espacio público por ejemplo, hasta asuntos complejos tales como el crimen organizado, el tráfico de estupefacientes o la gestión del riesgo.

Esta lectura multidimensional a través de la cual se ha abordado la problemática de la seguridad ciudadana ha implicado en última instancia la configuración de un complejo campo de la política. Esto en razón de que alrededor de los procesos de formulación e implementación de estrategias y acciones se ha generado por un lado, la estructuración de una institucionalidad articulada a diversas entidades y sectores gubernamentales tanto locales como nacionales, y de otro lado, se ha convocado a la participación de una serie de actores estatales y no estatales involucrados en el desarrollo de las políticas.

De otra parte, en lo que se refiere a la selección de casos, es importante señalar que en el método comparativo la relación entre los casos elegidos y las variables empleadas para analizar la hipótesis es una preocupación fundamental. En tal razón, la clave para desarrollar un apropiado diseño de investigación está en decidir *qué* casos son útiles para la comparación y *cuántos* pueden ser seleccionados. Hay que tener en cuenta además que el

significado del término “caso”, a diferencia de la connotación general que posee en la metodología de las Ciencias Sociales, en el análisis comparado denota principalmente las unidades de observación que van a ser comparadas (como países o ciudades por ejemplo), sin embargo, el nivel de medición puede ser diferente. Los *casos* se definen por lo tanto como cualquier tipo de sistema incluido en el análisis, mientras que las *observaciones* son los valores de las variables que se están investigando (Keman, 2014: 54).

En ese sentido, la lógica de selección de casos en la presente investigación delimita en primera instancia un universo de casos en función de los objetivos del programa doctoral en el que se inscribe la tesis, direccionados fundamentalmente a generar estudios comparados en la región andina. Entendida ésta para efectos metodológicos, como el contexto geográfico, político, social y cultural, conformado por los países de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En términos del objeto empírico de estudio, es importante señalar que la seguridad ciudadana en la región andina se ha convertido en las últimas décadas en una de las problemáticas más importantes de la agenda pública tanto a nivel nacional como local (Bernales, 1999; Carrión, 2004; Espín, 2010), lo que evidencia la pertinencia de los casos para la investigación.

En la medida que la investigación plantea analizar las políticas de seguridad ciudadana en contextos locales, se ha realizado una segunda delimitación del universo de casos en función de los distritos metropolitanos capitales de país: La Paz<sup>3</sup>, Bogotá, Quito, Lima y Caracas. Esto en razón de que por un lado, en su condición de principales ciudades de sus respectivos países han impulsado una serie de políticas de seguridad ciudadana tendientes a contrarrestar los problemas de violencia urbana, políticas que evidenciarían distintos grados de efectividad. Y de otro lado, en razón de que estas aglomeraciones condensan una compleja dinámica de gobernanza urbana expresada tanto en la redefinición del rol de sus gobiernos locales como de una cada vez mayor incorporación de actores no estatales en los procesos de acción pública. Características que permiten delimitar el universo de casos en concordancia con las variables de estudio planteadas en la hipótesis (modos de gobernanza – efectividad de las políticas públicas), dentro de la lógica de comparación del *sistema más similares* asumido por la investigación, tal como se observa en la Tabla 0.2.

---

<sup>3</sup> Para efectos de la investigación la ciudad de La Paz es considerada la capital de facto del Estado Plurinacional de Bolivia.

**Tabla 0.2. Delimitación del universo de casos**

CASOS		VARIABLES		
País	Distrito metropolitano	(Xn) Características similares (contexto región andina)	(X) Modos de gobernanza (interacción)	(Y) Políticas seguridad ciudadana (efectividad)
Bolivia	La Paz*	+	-	-
Colombia	Bogotá**	+	+	+
Ecuador	Quito***	+	-	-
Perú	Lima****	+	+	-
Venezuela	Caracas*****	+	-	-

**Fuente:** elaboración propia en base a \*Rocabado y Caballero (2005), \*\*Martin y Ceballos (2004), \*\*\*Torres (2011), \*\*\*\*Costa y Romero (2010), \*\*\*\*\*Briceño-León y Pérez (2002).

En lo que se refiere a *cuántos* casos seleccionar dentro del universo, hay que señalar que en política comparada, especialmente en la que utiliza métodos estadísticos, ha existido la tendencia a priorizar la elección de varios casos (N grande) para cumplir con los supuestos y requerimientos de este tipo de análisis. No obstante, existen también preguntas de investigación que pueden ser mejor direccionadas con un pequeño y focalizado número de casos, inclusive de un solo caso. De ahí que, más allá de los riesgos metodológicos implícitos en la selección de una N pequeña<sup>4</sup>, con una correcta selección focalizada algunos análisis comparativos pueden ser generados con dos casos. Además, los problemas con la comparación binaria pueden ser reducidos concentrándose en el análisis de una sola institución, política o proceso, en función de una teoría de rango medio (Peters, 2013: 61-71).

Desde esta perspectiva, como se ha señalado la presente investigación plantea desarrollar un análisis comparativo direccionado a inferir relaciones causales a partir de la confrontación de unidades de estudio donde se observe distintos grados en una misma variable dependiente. En ese sentido, se ha seleccionado como unidades de análisis a los distritos metropolitanos de Bogotá y Quito, en razón de que evidenciarían grados disímiles de efectividad en las políticas de seguridad ciudadana.

Si bien las ciudades de La Paz y Caracas también son casos que difieren respecto a la variable dependiente con Bogotá, no obstante, se ha seleccionado a Quito en razón de que las políticas de seguridad ciudadana de esta ciudad fueron concebidas e implementadas tomando como referencia la experiencia bogotana, tanto en términos de sus objetivos como

<sup>4</sup> El problema de un diseño de investigación sustentado en pocos casos no es la N pequeña *per se*, sino principalmente el desajuste entre el número pequeño de casos y un largo número de variables (Lijphart 1971, citado en Peters 2013: 69).

de su instrumentación. Esto permite que la comparación se realice de manera más sistemática en tanto los espacios de políticas de las dos ciudades comparten ciertas características, a diferencia de La Paz y Caracas que presentan otras lógicas.

Ciertamente, las trayectorias políticas de Bogotá y Quito se inscriben en las readecuaciones institucionales impulsadas en las reformas del Estado de la década del noventa tendientes a fortalecer el gobierno de la ciudad, sobre las cuales se han venido configurando nuevos modos de gobernanza. De igual forma, frente a la problemática de la violencia urbana, ambos gobiernos distritales han impulsado en las últimas décadas un conjunto de políticas de seguridad ciudadana fundamentadas en principios de prevención, convivencia y participación ciudadana. Sin embargo, se observan resultados divergentes, en tanto por un lado, la experiencia exitosa de Bogotá ha sido considerada como un referente de política de seguridad en la región (Llorente y Rivas, 2004; Martín y Ceballos, 2004; Velásquez, 2008a, 2008b). Mientras que de otro lado, pese a la institucionalización de la política de seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito (Pontón, 2004; Ojeda, 2008, Carrión *et al*, 2009), sus resultados concretos serían menos evidentes (Torres, 2011).

Para el caso bogotano, más allá de que los resultados positivos de las políticas de seguridad se entiendan a partir de la combinación de un conjunto de estrategias lideradas por la administración municipal (Llorente y Rivas, 2004) y de un modelo de gestión pública que ha generado procesos innovadores de articulación y participación (Gómez, 2008), no obstante, el éxito del modelo de Bogotá estaría explicado sobre todo en función de los modos de gobernabilidad que ha desarrollado la ciudad alrededor de un conjunto de instrumentos que han facilitado la negociación y constitución de acuerdos entre los distintos actores (Velásquez, 2008a, 2008b).

De esta forma, se puede categorizar la experiencia de Bogotá como una co-gobernanza en razón de que se ha configurado alrededor de lógicas de interacción horizontal e interdependencia. Dinámica instrumentada mediante estrategias de intersubjetividad mediadas a partir de un sentido cultural y pedagógico, direccionadas a incorporar a la ciudadanía en el proceso de la política. Esto explicaría que la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá, responde al hecho de que las respuestas implementadas a través de los distintos planes y programas, habrían sido coherentes con los lineamientos de construcción de ciudadanía y convivencia sobre los que se definió la problemática de la seguridad.

De otra parte, para el caso de Quito se evidenciaría la configuración de un modo de gobernanza jerárquica, es decir, formas centralizadas de gestión en las que el gobierno

local habría monopolizado la toma de decisiones a través de mecanismos verticales, sin la participación e interacción de actores no estatales. Esto explicaría los bajos niveles de efectividad de la política de seguridad ciudadana. En la medida que la identificación y categorización de la problemática de la violencia urbana habría sido un proceso impulsado bajo una lógica *top-down*, sin la participación de la sociedad y sin un diagnóstico sistemático de los factores que originan el problema, las respuestas del gobierno local habrían sido parciales y desarticuladas.

Desde estos antecedentes, se espera que la investigación permita entender de qué manera el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito, en última instancia ha estado condicionado por las dinámicas de interacción entre actores estatales y no estatales, esto es, por los modos de gobernanza político-institucional configurados en ambos distritos desde mediados de la década del noventa.

En términos del corte temporal, es importante señalar que la investigación tiene en cuenta las transformaciones institucionales de ambos distritos durante la década del noventa con el propósito de analizar, bajo una lógica de dependencia de sendero, la incidencia de la estructuración de estas nuevas formas de gobernanza en la acción pública, concretamente sobre las políticas de seguridad ciudadana en las dos ciudades. En general, la noción de dependencia de sendero hace referencia a una lógica a través de la cual “los resultados de una coyuntura crítica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol, 2008: 13). En esta lógica, las coyunturas críticas o momentos formativos de los arreglos institucionales son esenciales en la medida que actúan como efectos de interacción entre diversas secuencias que se articulan en determinados momentos de la secuencia temporal.

Desde esta perspectiva, la investigación plantea abordar el período 1995-2014, en razón de que permite aprehender no solo la emergencia –a manera de coyuntura crítica- de las políticas de seguridad ciudadana tanto en Bogotá (1995) como en Quito (2000), sino además circunscribir temporal y analíticamente la incidencia de estos marcos institucionales en el desarrollo del proceso desde sus inicios hasta la actualidad. Para la aplicación del modelo de análisis de instrumentos el ejercicio se focaliza en las experiencias de gobierno más recientes de las dos ciudades en el período de estudio, esto es, la administración del alcalde Gustavo Petro (2012-2015) en Bogotá y la gestión del alcalde Augusto Barrera (2009-2014) en Quito.

### *Recolección, registro y ordenamiento de información*

Para la observación empírica y levantamiento de información se propone la utilización de instrumentos metodológicos de carácter cualitativo, básicamente entrevistas (semi-estructuradas y a profundidad) realizadas a actores involucrados en la temática (políticos, funcionarios, actores sociales, académicos, etc.)<sup>5</sup>. Información que será complementada con la revisión de fuentes oficiales (planes estratégicos, decretos de ley, estatutos, ordenanzas, etc.) y de información secundaria (bibliografía temática, informes, medios de comunicación, etc.). Para esto se plantea la siguiente matriz de desagregación:

**Tabla 0.3. Desagregación de la recolección y registro de información**

<b>Variables</b>	<b>Ámbitos de observación</b>	<b>Preguntas guía</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Técnicas/Registro</b>
Modos de gobernanza	Tipos de interacción	¿De qué manera se interrelacionan los diversos actores en el proceso sociopolítico?	Gobiernos locales, Organizaciones sociales, Información secundaria	Entrevistas / Matrices de contenido, Fichas bibliográficas
	Escenarios del rol del Estado	¿Cuál es el papel del Estado en el proceso sociopolítico?	Gobiernos locales, Actores políticos, Información secundaria	Entrevistas / Matrices de contenido, Fichas bibliográficas
	Formas de participación de actores	¿Qué tipo de actores participan en el proceso sociopolítico?	Gobiernos locales, Organizaciones sociales, Información secundaria	Entrevistas / Matrices de contenido, Fichas bibliográficas
Instrumentos de políticas	Nodalidad	¿Cómo se produce y utiliza la información en las políticas?	Observatorios de Seguridad Ciudadana, Secretarías de Seguridad, Información secundaria	Entrevistas / Matrices de contenido, Fichas bibliográficas, Hojas cálculo, Cartografía
	Autoridad	¿Cuáles son las competencias del gobierno local en las políticas?	Secretarías de Seguridad, Decretos, Ordenanzas metropolitanas, Información secundaria	Entrevistas / Matrices de contenido, Organigramas, Fichas bibliográficas
	Tesoro	¿Qué fuentes de financiamiento sustentan las políticas?	Departamentos financieros, Transferencias gubernamentales, Tasas e impuestos, Información secundaria	Entrevistas / Matrices de contenido, Fichas bibliográficas, Hojas cálculo
	Organización	¿Cómo está organizada la institucionalidad de las políticas?	Gobiernos locales, Estatutos municipales, Ordenanzas, Información secundaria	Entrevistas / Matrices de contenido, Organigramas, Fichas bibliográficas

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>5</sup> El diseño de las entrevistas se encuentra detallado en el Anexo 1.



### *Estructura del documento*

La tesis se encuentra estructurada en seis capítulos. El capítulo I, desarrolla la discusión teórica sobre la que se fundamenta la hipótesis de investigación. Para esto se han establecido dos acápite, por un lado, el análisis de las políticas públicas como problema de gobernanza, en el cual se da cuenta del debate sobre la transformación del rol del Estado en función de los procesos de desplazamiento del poder estatal y de las dinámicas de interacción con actores no estatales de la sociedad civil y el mercado. Esto permite contextualizar de qué manera los nuevos modos de gobernanza inciden en la instrumentación de las políticas públicas. Por otro lado, un segundo acápite caracteriza la efectividad de las políticas en primera instancia dentro del debate de las fallas de implementación, para posteriormente argumentar que los instrumentos de las políticas constituyen la unidad de análisis de la efectividad.

En el capítulo II, se desarrolla el debate sobre el análisis de instrumentos de las políticas públicas, alrededor de tres acápite. En primer lugar, se pasa revista a los distintos enfoques sobre los que se ha estructurado este campo en función de sus orígenes epistemológicos, de la importancia del contexto en los procesos de instrumentación, de los distintos planteamientos metodológicos y de las lógicas de selección de los instrumentos. De otra parte, en un segundo acápite se caracteriza la lógica de la instrumentación con el objeto de establecer su conceptualización, las distintas tipologías, y sus implicaciones dentro del debate neo-institucionalista y los problemas de efectividad. En un tercer acápite, se desarrolla las implicaciones metodológicas del análisis de instrumentos detallando los componentes de la matriz o modelo analítico planteado en la metodología de la investigación.

El capítulo III, introduce el caso de la seguridad ciudadana como problema de gobernanza e implementación de políticas públicas. Para esto se plantean dos acápite, en el primero se despliega un debate sobre la seguridad ciudadana en función de las lecturas criminológicas de la violencia y el control social, pero principalmente de la redefinición del concepto dentro de la emergencia del paradigma de la seguridad humana. En un segundo acápite, se desarrolla una revisión de la literatura de las políticas de seguridad ciudadana en distintos contextos geográficos, en función de los tres niveles de análisis de las políticas establecidas en el modelo metodológico: metas generales (macro), objetivos específicos (meso) y ajustes operacionales (micro).

El capítulo IV, presenta el contexto histórico de los dos casos comparados: Bogotá y Quito. Un primer acápite da cuenta de la transformación de los gobiernos locales de las

dos ciudades en función de los procesos de descentralización de Colombia y Ecuador y de la dinámica metropolitana configurada en las últimas décadas en ambos distritos. El segundo acápite aborda la emergencia de la problemática de la seguridad ciudadana en las ciudades de estudio, analizando la particularidad del caso colombiano en relación al problema de violencia estructural del país y sus implicaciones en las estrategias de seguridad ciudadana. Posteriormente, desde una perspectiva comparada se pasa revista a la redefinición de la noción de seguridad en Colombia y Ecuador, como antecedente para analizar la incorporación de la problemática de la seguridad ciudadana en las agendas locales de Bogotá y Quito. En el tercer acápite, se realiza el análisis de los objetivos y medios de las políticas de las dos ciudades en función de los tres niveles (macro, meso y micro) planteados en el modelo metodológico.

En el capítulo V, se desarrolla el análisis de los instrumentos de las políticas de seguridad en Bogotá y Quito. Esto con el propósito de evaluar la coherencia de los distintos instrumentos y la consistencia de los estilos de implementación de las políticas actuales en las dos ciudades, mediante la aplicación del modelo de análisis. El argumento se encuentra organizado en dos acápites analizando por separado las unidades de observación (Bogotá y Quito), en cada uno de los cuales se explica la lógica de selección de los instrumentos en función de la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización).

En el capítulo VI, se desarrolla en perspectiva comparada la argumentación relacionada a la gobernanza y efectividad de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. En un primer acápite se aborda un análisis de los diferentes actores involucrados en los procesos socio-políticos y los modos de gobernanza configurados alrededor de las dinámicas de interacción. Mientras que en el segundo acápite, en función de la hipótesis de investigación, se explica cómo los modos de gobernanza de cada uno de los gobiernos distritales afectan la efectividad de las políticas a través del mix de instrumentos.

Finalmente, en un cuerpo de conclusiones se recapitulan algunos de los lineamientos teórico-metodológicos sobre los que se ha estructurado la investigación, para posteriormente resaltar los principales hallazgos encontrados en el análisis empírico de las experiencias de Bogotá y Quito. Esto con el propósito de argumentar, desde la lógica deductiva en la que se inscribe la investigación, en qué medida el estudio de caso de la seguridad ciudadana ha contribuido a la discusión teórica de la gobernanza y la efectividad

de las políticas públicas, así como a la validación del modelo de análisis planteado en el diseño metodológico.

# CAPÍTULO I

## LA INCIDENCIA DE LOS MODOS DE GOBERNANZA EN LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El punto de partida de la discusión teórica es entender que las nuevas formas de interacción entre el Estado y la sociedad redefinen el sentido y la manera de hacer política, en tanto se incorporan diversos actores organizados a los procesos de acción pública. De ahí que, en la medida que las políticas son el resultado de un conjunto de intereses y valores decantados a través del tiempo en patrones institucionales específicos, puede afirmarse que las políticas públicas –a manera de variable dependiente- son el producto de los modos de gobernanza presentes en las sociedades contemporáneas.

En ese sentido, la argumentación del presente capítulo se articula alrededor de la pregunta central de la tesis ¿De qué manera los modos de gobernanza inciden en la efectividad de las políticas públicas? Para este propósito, se asume la hipótesis: los modos de gobernanza donde se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, inducen el desarrollo de políticas públicas más efectivas. Esto en razón de que las lógicas de interacción horizontal (asociaciones público-privadas, co-administración, redes, regímenes), tienden a establecer mayores niveles de comunicación y cooperación en los procesos de acción pública, lo que a su vez, genera una mayor correspondencia entre los objetivos y los instrumentos de políticas implementados.

Esto significa que para analizar la efectividad de las políticas públicas, es necesario comprender el tipo de desplazamiento del poder/control del Estado y el reacomodo institucional implícito en estos movimientos (March y Olsen, 1995; Pierre and Peters, 2000), así como analizar las modalidades de interacción que opera entre los distintos actores sociales y políticos (Kooiman, 2003).

### **El análisis de las políticas públicas como problema de gobernanza**

#### *La gobernanza como forma de regulación*

Más allá de las concepciones de carácter normativo/prescriptivo instrumentalizadas principalmente desde los organismos multilaterales (World Bank, 1992; UNDP, 1997), la gobernanza –en términos académicos- puede ser entendida como una categoría analítica que da cuenta de la transformación que las formas tradicionales de gobierno vienen

experimentando durante las últimas décadas, en función de una realidad social cada vez más diversa, compleja y dinámica.

En cierta forma, caracterizar las tendencias de las sociedades modernas a partir de su diversidad, complejidad y dinamismo, permite para aprehender el sentido epistemológico de la gobernanza contemporánea a través de las formas de regulación que operan alrededor de la frontera entre lo social y lo político. De esta manera, es fundamental distinguir la naturaleza de estas tres características, no solamente porque las interacciones sobre las que se estructuran los modos de gobernanza necesitan situarse en el contexto de las sociedades que las contienen, sino además porque la reflexión de estas características contribuye al desarrollo teórico de la gobernanza. Así por un lado, cada una de las características por separado remite a aspectos específicos del fenómeno social y de la gobernanza, mientras que de otro lado, la articulación de las tres permite observar las interrelaciones de un determinado sistema sociopolítico en conjunto (Kooiman, 2005: 59), tal como se sintetiza en la Tabla 1.1:

**Tabla 1.1. Características de las sociedades modernas en el contexto de la gobernanza**

CARACTERÍSTICA	ÁMBITO	IMPLICACIONES
DIVERSIDAD	Característica de las entidades que forman el sistema y apunta a la naturaleza y el grado en el que ellas difieren	Llama la atención sobre los actores en sistemas sociopolíticos y en los aspectos de las propias entidades, tales como los objetivos, intenciones y poderes
COMPLEJIDAD	Es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno	Invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles
DINAMISMO	Se aplica a las tensiones en un sistema y entre sistemas	En función de los problemas y oportunidades, presta atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los desarrollo en los propios sistemas y a su alrededor

**Fuente:** elaboración propia en base a Kooiman (2005: 59).

Ahora bien, el punto de partida de la reflexión sobre la gobernanza es entender que los cambios sociales, económicos y políticos del mundo contemporáneo y en especial de los países occidentales, alrededor de procesos como la globalización, las reformas del Estado o la emergencia de nuevas formas de subjetivación social por ejemplo, han generado un impacto sobre la naturaleza de los poderes públicos y consecuentemente una redefinición de la acción pública en general. Ciertamente, “los sistemas de gobierno tradicionales,

basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente Estado-céntricos, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen. Tampoco lo son las aproximaciones de mercado, por ejemplo, a través de la privatización y la desregulación” (Cerrillo, 2005: 11).

De ahí que, de cara al reto analítico implícito en esta complejidad intrínseca de la sociedad actual, sea necesario el desarrollo de una reflexión teórica que más allá de la visión unitaria de la noción tradicional de gobierno, permita aprehender y explicar la pluralidad de las nuevas dinámicas de interacción entre los actores estatales y no estatales presentes en los procesos de acción pública.

En términos generales, puede señalarse que la teoría moderna de la gobernanza política, entendida en términos de su sentido limitado de dirección, surgió en el período de posguerra a mediados del siglo XX, dentro de un contexto en el que los gobiernos planteaban mecanismos explícitos para dirigir el desarrollo social y económico de los países hacia objetivos específicos. En ese sentido, la evolución de la teoría de la gobernanza política puede ser aprehendida en función de tres etapas sucesivas: i) Teorías prescriptivas de la planificación (finales de los sesenta); ii) Estudios empíricos del desarrollo de políticas: definición de la agenda, elección de los instrumentos, papel del Derecho, contexto organizacional (setentas); iii) Implementación de las políticas (finales de los setentas, principios de los ochenta) (Mayntz, 2005: 85).

En ese orden de ideas, la gobernanza como categoría de análisis de la ciencia política contemporánea evidencia en ese sentido, el surgimiento y consolidación de diferentes patrones alternativos de los arreglos políticos e institucionales sobre los que se define la organización de los intereses colectivos (Pierre and Peters, 2000: 94). Esto es, lógicas alternativas en la interacción Estado-mercado-sociedad, a través de las cuales no solo se reconfigura el rol del Estado dentro del proceso político, sino que además inducen una renovación sustantiva de la democracia, en términos de una mayor pluralidad y participación (Bevir, 2010).

Ciertamente, en el contexto de estos nuevos escenarios de interacción, se han empezado a generar algunas contradicciones entre la dinámica de los procesos sociales y la lógica de representación de los regímenes democráticos. Esto en razón de que una política fundamentada en la agregación individual de preferencias como la que caracteriza al modelo de democracia representativa o poliarquía, de alguna manera, interfiere con una dinámica contemporánea cada vez más plural y diversa. De ahí que, como consecuencia de estas contradicciones, en términos políticos no solo se ha mermado la legitimidad de los

gobiernos sino que además se han cuestionado las formas tradicionales de representación democrática. De igual manera en un sentido económico, han sido debatidas las tesis basadas en una lógica de mercado planteadas para contrarrestar las crisis del Estado de bienestar intervencionista (Cerrillo, 2005: 11).

En ese sentido, las nuevas formas de gobierno basadas en dinámicas de pluralismo y participación no necesariamente son incompatibles ni sustituyen a los principios democráticos, sino que por el contrario se complementan. Esto significa que, como lo señala Cerrillo (2005: 18), la incidencia de la gobernanza en la legitimidad democrática del Estado se encuentra condicionada en última instancia por la reflexión teórica y conceptual que se construya para explicar la relación entre las dos categorías. De esta forma, es preciso entender que,

La gobernanza de redes implica la necesidad de establecer nuevas reglas sobre cómo se comparte la competencia para tomar las decisiones entre las diferentes entidades políticas, instituciones y redes, y de reformular el concepto de representación democrática para poder considerar cómo se puede obtener la democracia cuando la representación juega un papel autónomo y cuando existe una lucha entre actores que persiguen representar los intereses sociales (Cerrillo, 2005: 18).

En ese orden de ideas, es pertinente inscribirse en el debate sobre la gobernanza que da cuenta del cambio de paradigma del ejercicio de gobierno (y consecuentemente de la relación entre gobernantes y gobernados), es decir, de la transformación axiológica que evidencia “el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar Villanueva, 2009: 79).

Aproximación que imputa una doble lectura, por un lado, la consideración de que el Estado –en su acepción estadocéntrica más ortodoxa- ha perdido su capacidad directiva de conducción de la sociedad, y en tal razón, es necesario establecer alternativas distintas para la dirección efectiva de la economía y la sociedad (Peters, 2007). Y por otro lado, la observancia de un cada vez mayor conjunto de actores sociales, políticos y económicos inmersos en procesos de autodeterminación, respecto a su posición en las lógicas de estructuración del poder político y la acción pública que despliegan en este ejercicio.

Argumento desde el cual se evidencia la emergencia de un nuevo equilibrio en las relaciones entre el Estado, el mercado y la organización social. De una parte, la figura del Estado en este esquema exige una construcción progresiva, “ya no percibida como una elaboración institucional [estática] sino como un proceso mediante el cual una sociedad llega a producir y hacer funcionar instituciones” (Calame, 2008: 73). Esto significa que el

Estado no necesariamente es concebido en función de su capacidad para gobernar, sino más bien de su facultad para legitimar las acciones de los distintos actores de la sociedad (Peters, 2007).

Y de otra parte, un nuevo equilibrio desde el cual se hace necesario incorporar a los distintos actores económicos y sociales dentro del proceso de gobernar, a través de un sentido de interdependencia en función de sus propias capacidades, competencias y recursos. La noción de gobernanza implica por lo tanto, un modo directivo articulado alrededor de una red de interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.

En definitiva, la gobernanza, a manera de estructura de la interacción de los distintos actores en el ejercicio de gobernar, define el ámbito normativo institucional que determina cómo funciona un sistema social o político. De ahí que, en la medida que la gobernanza subyace un campo de fuerzas en disputa, la relación entre actores se encuentra condicionada por cualquier cambio en el sistema o en la institucionalidad contenida (Fontaine, 2010: 88). Es precisamente esta observación la que permite aprehender la articulación analítica entre una forma específica de gobernanza y el marco institucional sobre el que se organiza un determinado proceso social o político.

#### *La centralidad del Estado en el análisis de las políticas públicas*

Desde su emergencia en el período de postguerra, la idea de una *policy science* (Lasswell, 1951), estuvo orientada no solo a comprender la dinámica de las intervenciones públicas en el seno del *Welfare State*, sino sobre todo a configurar un campo de acción que contribuyera de manera concreta a la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales.

En esta perspectiva operativa, las políticas públicas estaban concebidas como el resultado de la dinámica política, esto es, como variables dependientes de procesos políticos más amplios. Así, el carácter coercitivo de las instituciones, las estrategias de los actores políticos, y la acción de los gobernantes, constituyen los factores explicativos de las políticas públicas. Esto determinó que el análisis se enfocará en establecer de qué manera la actividad política condicionaba la formulación e implementación de políticas eficaces y eficientes (Roth, 2009: 13).

No obstante, hacia la década del setenta, se observa una redefinición analítica, en donde por el contrario, las políticas públicas empiezan a ser concebidas como la variables independientes de las instituciones y del Estado, es decir, como los elementos que definen y estructuran la actividad política en su conjunto. Redefinición que opera no solamente



como consecuencia del agotamiento y limitaciones de la lógica secuencial que caracterizó al estudio de las políticas entre las décadas del cincuenta y sesenta, sino sobre todo por la emergencia de nuevas lógicas de interacción Estado-sociedad-economía, y la consecuente reconfiguración del campo normativo de regulación.

Esta nueva forma de aproximarse al estudio de las políticas públicas, significó la atención de al menos tres consideraciones. Por un lado, la ruptura de una visión jerárquica y lineal que entendía las políticas como simples *outputs* del sistema político. De otro lado, la posibilidad de reconstituir teóricamente categorías como el Estado, las instituciones, la administración, etc., a través de elementos concretos como la naturaleza y estrategias de los actores relevantes por ejemplo. Finalmente, la posibilidad de configurar -en términos metodológicos- un conjunto de herramientas que den cuenta de las transformaciones de la estructura del Estado (Meny y Thoenig, 1992: 16-17).

De esta manera, el análisis centra el interés en la actividad concreta del Estado, esto es, alrededor de preguntas relacionadas a *cómo* y *quién* define e implementa una política pública. Esto significa que el análisis de las políticas públicas se constituye en una ciencia del Estado en acción. Un campo pluridisciplinar que desde distintos campos como la economía, la sociología, entre otros, pretende establecer una metodología de investigación aplicada que dé cuenta de las estrategias y acciones de las autoridades públicas, es decir, de los agentes públicos que conforman el Estado (Muller, 2006: 31; Roth, 2009: 16).

En ese sentido, la comprensión de cómo son aprobadas e implementadas las políticas públicas por parte del Estado, permite reconstruir los mecanismos de regulación y distribución del poder que operan en el sistema político. Esto implica entender que las políticas antes de ser un conjunto de decisiones impregnadas de cierta racionalidad, constituyen estructuras institucionales (Ashford citado en Meny y Thoenig, 1992: 77), factibles de ser aprehendidas empíricamente a través del análisis de los instrumentos que definen y dan forma a la acción pública (Salamon, 2000; Hood, 2007; Howlett, 2009).

No existe por lo tanto, el Estado como un dato *a priori*, sino más bien como el resultado de la formalización de un conjunto de reglas y normas, tendientes a regular el comportamiento de los actores en ámbitos específicos. Esto a través de la promulgación de instrumentos de autoridad, organización, información, etc., que en su condición de instituciones ejercen efectos concretos en la sociedad. De ahí que, “las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar

comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces” (Roth, 2009: 19).

Esto remite precisamente, a la necesidad de aprehender el proceso de las políticas públicas a partir de la complejidad implícita en la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, es decir, a través de los modos de gobernanza que regulan su interacción.

#### *Desplazamiento del poder del Estado e instrumentación de la acción pública*

En primera instancia es importante señalar que dentro del debate sobre la gobernanza, el rol o papel del Estado en los procesos de acción pública contemporáneos, ha sido conceptualizado en función de las diferentes formas de relación que operan entre el Estado y la sociedad. De una parte, se identifican un conjunto de enfoques que plantean que el gobierno ha perdido su capacidad de gobernar y por lo tanto, su rol es equivalente al de otros actores no estatales. Así por ejemplo, Rhodes (2005) en base al análisis del gobierno británico durante las décadas del ochenta y noventa, define a la gobernanza como “redes interorganizacionales autoorganizadas” con poder de incidencia tanto en ámbitos de prestación de servicios como de rendición de cuentas democrática. Desde esta postura, la noción de gobernanza implica disolver la distinción entre el Estado y la sociedad civil, dentro de una lógica de “gobierno sin gobierno”, en la que el conjunto de redes construyen autonomía política y resistencia respecto a los mecanismos de dirección central.

De otra parte, en una posición intermedia, Kooiman (2005) plantea que la gobernanza es una forma de gobierno definido a partir de un conjunto de interdependencias sociales cada vez más institucionalizadas en diversos ámbitos de acción pública. De esta manera, “las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses ya no son tan públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes” Kooiman (2005: 58).

Finalmente, se encuentran los planteamientos de carácter neo-institucionalista que reivindican el rol del Estado en las dinámicas de gobernanza contemporánea, bajo el argumento que si la sociedad pretende enfrentar de manera efectiva los problemas y retos que enfrenta, es necesario que los procesos de gobierno dispongan de algún tipo de dirección central. Esto implica una crítica a las aproximaciones de redes en razón de que no permitirían explicar cuál es la real incidencia que tienen los diferentes actores en los resultados de una determinada red (Peters, 2007). De ahí que, “a pesar de que la

gobernanza se relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político (Pierre 2000 citado en Cerrillo, 2005: 16).

Precisamente, desde este debate se entiende que en la concepción tradicional de gobierno, el Estado –en su forma pluralista y corporativista- se constituía en el centro del proceso político y social, a través de diversos roles de intervención. Es decir, el Estado estaba caracterizado por un sentido Estado-céntrico, un aislamiento institucional y homogéneo, una soberanía y superioridad, y una preocupación por arreglos constitucionales. No obstante, estas características se redefinen al interior de la nueva perspectiva de la gobernanza (Pierre and Peters, 2000: 79).

Si bien el Estado mantiene su protagonismo como actor clave en el proceso político, a través de funciones de coordinación y dirección, se diferencia en su capacidad para movilizar a otros actores no estatales. De esta manera, el sentido monolítico se sustituye por un modelo caracterizado por una fragmentación institucional. Esto determina que tanto la soberanía como el apego a la norma constitucional, sean reemplazados por una apertura formal-legal que transforma las relaciones del Estado con la sociedad (Pierre and Peters, 2000: 82).

Esta dinámica que opera al interior de la gobernanza implica un desplazamiento del poder del Estado en tres direcciones: hacia arriba (actores y organizaciones internacionales), hacia abajo (regiones, ciudades y comunidades) y hacia afuera (corporativización, privatización).

El primer desplazamiento está relacionado con el *movimiento hacia arriba*, en el cual se inscriben todas aquellas dinámicas de gobernanza que desde el período de posguerra se han venido configurando alrededor de una serie de actores y organizaciones internacionales. En cierta forma, esto ha significado una importante alteración del poder del Estado, en razón de que los arreglos políticos y económicos presentes en los diferentes regímenes internacionales, han tenido algún tipo de incidencia en varios aspectos de la soberanía de los Estados. Así por ejemplo, el desarrollo de un marco regulatorio en el comercio internacional, evidencia precisamente la consolidación de una institucionalidad internacional con una incidencia concreta en varios sectores de las políticas nacionales. De esta forma, la emergencia del conjunto de organizaciones internacionales se explicaría por al menos tres factores. Por un lado, el hecho de que la mayoría de los problemas que actualmente enfrentan los Estados contemporáneos poseen un carácter regional y mundial.

De otra parte, la necesidad de establecer mecanismos de coordinación internacional para llevar a cabo objetivos de desregulación. Finalmente, las dinámicas de la globalización del capital privado, que han determinado que el desarrollo del comercio internacional incida directamente sobre los procesos económicos nacionales (Pierre and Peters, 2000: 83).

En segundo lugar, el *movimiento hacia abajo* está caracterizado por los procesos de descentralización que permitieron transferir competencias y recursos desde el gobierno central a instancias regionales y locales. En ese sentido, la descentralización –en tanto genera nuevas formas de gobernanza- incide en los instrumentos de la acción pública de distintas maneras. Por un lado, la fragmentación institucional operativiza una serie de instrumentos de carácter procedimental, funcionales a la nueva estructura jurídico-administrativa y a los modos de gobernanza que se configuran. De otro lado, articula instrumentos contingentes y constitutivos, en razón de que el empoderamiento de los gobiernos locales derivado de una mayor autonomía política y fiscal, de alguna manera requiere de una readecuación de los mecanismos de la acción pública, en términos de adaptación y construcción de sentidos (Pierre and Peters, 2000: 87).

La descentralización ha impulsado además, procesos de aprendizaje institucional a nivel subnacional, en términos por ejemplo, de la prestación de servicios públicos a partir de criterios de subsidiaridad que priorizan la adaptación del servicio a las necesidades locales. Esto ha implicado que los gobiernos locales desarrollen instrumentos de acción pública que permitan operacionalizar los procesos financieros en términos de transferencias fiscales y obtención de recursos propios, así como readecuaciones de carácter político-administrativo.

Finalmente, el *movimiento hacia afuera*, que caracteriza el tercer desplazamiento, básicamente ha trasladado el poder y capacidades -tradicionalmente controlados por el Estado- hacia instituciones y organizaciones de carácter no-gubernamental. La creación de un conjunto de agencias cuasi-autónomas en los distintos niveles de gobierno, ha determinado la redefinición de la implementación de las políticas a través de mecanismos de transferencia de autoridad a actores no-públicos que cumplen con tareas y responsabilidades específicas, como provisión de servicios básicos o desarrollo económico por ejemplo (Pierre and Peters, 2000: 89).

En ese sentido, el desplazamiento del poder del Estado hacia afuera ha generado -sobre todo a nivel local- una serie de instrumentos de asociación público-privada enfocados a promover una acción concertada y el intercambio de recursos. Procesos que no

necesariamente han estado exentos de crítica, en términos por ejemplo a la discrecionalidad del uso de recursos públicos por parte de organizaciones privadas.

En todo caso, la instrumentación de relaciones inter-organizaciones comprometidas en la acción pública por fuera del aparato estatal, ha impulsado la implementación de políticas públicas bajo condiciones cercanas a las lógicas de mercado, con el propósito no solo de buscar una mejora en la eficiencia del sector público, sino además de lograr una mayor legitimidad en ciertos tipos de actividades donde el gobierno ha perdido apoyo (Pierre and Peters, 2000: 91)

En definitiva, la comprensión del descentramiento del poder del Estado y su incidencia en la acción pública, plantea algunos cuestionamientos referidos a qué áreas de control y recursos se mantienen bajo la dirección del Estado, pero sobre todo al tipo de instrumentos y capacidades que aún posee. En ese sentido, la emergencia de nuevos modos de gobernanza se caracteriza por la utilización combinada de instrumentos tradicionales junto con otros alternativos.

Más allá de los escenarios en el que el desplazamiento de poder y control del Estado sea un proceso irreversible, o en su defecto, pueda transformarse y adaptarse a los cambios externos, es evidente que, la selección de instrumentos y los arreglos organizacionales a través de los cuales el Estado impone su voluntad sobre la sociedad, así como la dinámica de su interacción, constituyen factores determinantes en los procesos de acción pública.

#### *Transformación de rol del Estado y nuevos instrumentos de política*

De la argumentación anterior se desprenden distintos escenarios del rol del Estado, en términos de las formas de control que éste ejerce sobre la economía y la sociedad. De alguna manera, tanto el escenario donde se evidencia una reafirmación del control, como aquel donde se deja que otros impongan las reglas, o en el que se impone una democracia directa, en todos los casos hay una reconfiguración de la acción pública, resultante de una dinámica de complementariedad de los escenarios y de una combinación de diversos instrumentos de política.

En el primer escenario, cuando el Estado *reafirma el control*, se presentan al menos dos formas de control. Por un lado, un control directo instrumentado a través de mecanismos que van desde procesos de deliberación para la formulación de políticas hasta regulaciones e impuestos de incentivos. Así, la selección de instrumentos antes que orientarse a resolver un problema particular, genera una rutina que institucionaliza una

tendencia de intervención. En la consolidación institucional inserta en esta dinámica, se encuentra implícita la discusión sobre el aislamiento de las instituciones políticas dentro de formas de gobierno más centralizadas. Esto en relación a las posibilidades de construcción de coaliciones con actores no-estatales y a la capacidad del Estado para resistir presiones externas (Pierre and Peters, 2000: 96).

Esto determina por ejemplo, que el intercambio entre el Estado y la sociedad, en contextos donde ambas instancias son fuertes, se encuentre mediado por un moderado control. En resumen, hay una redefinición de los instrumentos de política que opera en función de optimizar su efectividad en nuevos contextos, así como en la necesidad de regular la relación Estado-sociedad a través de una combinación de instrumentos que asegure un máximo de cumplimiento con un mínimo de coerción (Pierre and Peters, 2000: 104).

La otra forma de control en este escenario hace referencia a las interdependencias positivas, entendidas en términos de las regulaciones ineludibles que el Estado impone al mercado para que la economía no genere pérdidas de asignación. En un sentido más amplio, remite a la idea de que el Estado es necesario para coordinar las actividades privadas. En este campo los instrumentos empleados por el Estado están relacionadas por ejemplo, con políticas fiscales macroeconómicas enfocadas a controlar la inflación, políticas para reducir costos de transacción en mercados laborales, etc. Adicionalmente, se pueden observar instrumentos para aumentar la eficiencia del mercado, tales como marcos jurídicos de garantía de leyes de contratación, de propiedad privada, de acceso a mercados, etc. (Pierre and Peters, 2000: 105).

En el segundo escenario, el rol se configura sobre la idea de que el Estado *deja a otros los regímenes de gobierno*, es decir, el Estado da un paso atrás y permite que instituciones subnacionales e internacionales y otros actores ganen protagonismo. Esto no necesariamente es entendido como consecuencia de una entrega de control por presiones locales y transnacionales para obtener mayor autonomía, sino más bien como una estrategia consciente del Estado que se deriva de la necesidad de devolver funciones a las instancias subnacionales. Como ya se observó anteriormente, los procesos de descentralización se han instrumentado a través de políticas de transferencias de competencias y recursos fiscales, y de un conjunto de arreglos institucionales enfocados a readecuar la nueva estructura político-territorial (Pierre and Peters, 2000: 114).

De esta manera, detrás del fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, subyace una redefinición del rol del Estado en términos de dirección y coordinación, especialmente

en dinámicas como la contemporánea, donde lo local y regional se articula globalmente por fuera de la jurisdicción del Estado. En todo caso, aunque la internacionalización subnacional no necesariamente está configurando un nuevo modo de gobernanza global-local, no obstante, impulsa un alto grado de coordinación política intra-regional e institucional, que obliga a reconsiderar los instrumentos de política tradicionales, tanto locales como regionales (Pierre and Peters, 2000: 124).

Esta lógica observa sin embargo, un sentido distinto en la dimensión de la gobernanza global, en tanto las estrategias de cooperación entre estados soberanos, más allá de lo económico, operan –en el campo del medioambiente o el militar por ejemplo– como instrumentos que intentan resolver objetivos críticos comunes. Hay que tener en cuenta, que mientras las instituciones evolucionan en función de los intereses de los estados mediante instrumentos que –en el nivel global– buscan resolver problemas colectivos y actuar como contrapeso del capital internacional, por otra parte, estas instituciones ejercen también una importante influencia sobre la política nacional (Pierre and Peters, 2000: 127).

#### *Formas de interacción e instrumentos de políticas*

Al igual que las distintas formas de regulación resultantes del desplazamiento del poder del Estado y su consecuente cambio de roles, inciden en la instrumentación de la acción pública, en el mismo sentido, puede observarse como los modos de gobernanza que caracterizan las interacciones de los distintos actores políticos, sociales y económicos, determinan respuestas concretas en cuanto a la utilización de instrumentos de políticas.

Siguiendo el argumento de Kooiman (2003), el concepto de *interacción*, entendido en términos de una relación de mutua influencia entre dos o más actores o entidades, constituye el núcleo analítico de la gobernanza, en tanto permite aprehender metodológicamente el complejo entramado socio-político de la sociedad. El papel del Estado como facilitador y socio co-operativo de los procesos políticos y económicos, es el resultado de que en la sociedad contemporánea ninguna agencia de gobierno es capaz por sí sola de legitimarse y gobernar eficazmente, sino que necesita articular estructuras socio-políticas interactivas y procesos de comunicación entre los actores involucrados (Kooiman, 2003: 3).

En ese orden de ideas, distintos tipos de interacción se corresponden a un modo específico de gobernanza: interferencia/auto-gobernanza, interdependencia/co-gobernanza, intervención/gobernanza jerárquica.

La *gobernanza jerárquica*, está definida a partir de procesos en los cuales los líderes controlan al resto de actores bajo criterios de decisión *top-down*, es decir, de manera unidireccional. Constituyen por lo tanto, arreglos estructurales integrados en una categoría más amplia de interacciones sociales de carácter intervencionista. En ese sentido, este modo de gobernanza se expresa a través de procesos de dirección (políticos) y de control (administrativos). No obstante, aunque el gobierno mantiene la centralidad del gobierno, se advierte otras formas de instrumentación evidenciadas en transformaciones tales como, desde comando a regulación, desde provisión a mayor apertura, desde benevolencia a activación (Kooiman, 2003: 115).

De esta manera, el carácter intervencionista del Estado que define a la gobernanza jerárquica, se encuentra estructurado de manera sistemática a través de dos instrumentos mayores: la ley (en un sentido positivista) y la política (a manera de marco institucional). Las arenas o instancias que conforman estos dos instrumentos son el fundamento del Estado como institución de la gobernanza jerárquica (Kooiman, 2003: 123).

La *co-gobernanza*, se refiere a la utilización de formas de interacción horizontal para propósitos de gobierno. Esto significa que bajo lógicas de interdependencia, los actores se comunican, colaboran o cooperan sin un actor central o dominante de gobierno. Así, el sentido de los modos de co-gobernanza advierten distintas dinámicas tales como, una racionalidad comunicativa mediante la cual los actores pueden llegar a un entendimiento inter-subjetivo (gobernanza comunicativa), formas de cooperación enfocadas en resultados mutuos (asociaciones público-privadas), la inclusión de conocimientos de los diversos actores a manera de instrumentos de legitimación (co-administración), formas abiertas de interdependencia organizadas para representar una variedad de intereses (redes), y la adhesión de las partes a un conjunto de reglas acordadas (régimen) (Kooiman, 2003: 96-107).

En todos los casos hay una instrumentación que opera en función de un conjunto de arreglos entre actores públicos y privados, que en última instancia impregnan los límites de dominio de la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad.

La *auto-gobernanza*, se refiere a la capacidad de entidades sociales para gobernarse a sí mismos de forma autónoma. Esto permite estructurar lógicas de auto-referencialidad respecto al sistema social (autopoiesis), procesos de estimulación entre actores identificables (constelaciones de actores), y arreglos de voluntarismo y consentimiento (patrones de interacción). En ese sentido, las interacciones de auto-gobierno se consideran como instrumentos para rastrear la diversidad, complejidad y dinámica de un determinado



campo social. Esta dinámica opera en el primer nivel de interacción, el de la interferencia, caracterizado por lo espontáneo, lo relativamente desorganizado, y los movimientos informales al interior del campo social (Kooiman, 2003: 79-83).

De ahí que, la representación del campo y su gobierno generalmente se encuentra definida en términos de instrumentos y acciones antes que en imágenes. Así, aunque el automatismo que define formas de auto-gobierno es menos natural como podría parecer, no obstante, los modos de auto-gobernanza despliegan instrumentos tales como la desregulación y la auto-regulación. Esto no implica la pérdida de una parte del dominio de los distintos sectores de la sociedad, sino más bien la creación de condiciones para ajustar las interacciones en lugar de intervenir directamente (Kooiman, 2003: 91).

De otra parte, es importante señalar que caracterizar la gobernanza en función del conjunto de interacciones de los diferentes actores involucrados en un determinado proceso sociopolítico, implica sobre todo entender el rol que desempeña cada uno de los actores en esta dinámica. En ese sentido, al interior de los distintos modos de gobernanza se estructura una específica relación dialéctica entre los actores y las interacciones, en tanto por un lado, los actores se integran entre ellos alrededor de una serie de interacciones y su vez, éstas solo pueden constituirse en función del ejercicio político que despliegan los actores (Kooiman, 2005: 63). De ahí que, la noción de gobierno como interacción se define en términos del nivel de apertura de esta relación dialéctica. Así,

Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente. Una interacción que crea espacios se caracteriza por una gran amplitud de acción y un alto grado de flexibilidad (...) A la inversa, cuanto más controlada sea la interacción, mayor va a ser su influencia contraria a las aspiraciones de los actores. En interacciones fuertemente controladas, los valores, objetivos e intereses de los actores y el nivel al que pueden aspirar están influidos más por componentes estructurales de las interacciones que por los actores que ejercen influencia en estas interacciones (Kooiman, 2005: 63).

### *Gobernanza y políticas públicas*

Desde esta perspectiva, la consideración de que la instrumentación de la acción pública se encuentra condicionada por los modos de gobernanza, implica entender a su vez, que las políticas más allá de su sentido pragmático, constituyen el resultado de un determinado sistema institucional, del balance de fuerzas de los distintos actores individuales y colectivos, y de la capacidad del Estado (Fontaine, 2012).

Postura que en un sentido más amplio, se inscribe en una discusión teórica y conceptual que aborda la estructuración de las políticas públicas como variables

dependientes de los contextos políticos e institucionales en los cuales se producen. Esto en razón de que por un lado, el régimen político no solo permite aprehender de manera más precisa los problemas de consistencia y persistencia de la democracia, sino principalmente dimensionar la capacidad que posee el Estado para dirigir la acción pública. Igualmente de otro lado, la acción del gobierno expresa la forma específica de cómo se ha organizado y se ejerce el poder político en una determinada sociedad (Medellín, 2004: 8). En ese sentido,

El problema no radica, entonces, en concentrar los esfuerzos en el estudio de las políticas públicas en sí mismas. Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción del gobierno de la que emergen. No son variables independientes que pueden ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran (Medellín, 2004: 8).

De ahí justamente la importancia de abordar el análisis de las políticas públicas, en función una matriz analítica que articule los escenarios del rol del Estado con los tipos de interacción. Esto con el propósito de observar la incidencia de los modos de gobernanza (variable independiente) sobre las políticas públicas (variable dependiente), tal como se esboza en el siguiente esquema:

**Tabla 1.2. Incidencia de los modos de gobernanza en las políticas públicas**

Variable independiente	Modos de Gobernanza	Tipos de Interacción	Escenarios del rol del Estado	Incorporación Participación	Variable dependiente
<b>Gobernanza</b>	Gobernanza jerárquica	Intervención	Reafirmación del control	Actores estatales	<b>Políticas públicas</b>
	Co-gobernanza	Interdependencia	Dejar que otros regímenes dominen	Actores estatales / no estatales	
	Auto-gobernanza	Interferencia	Comunitarismo, deliberación, democracia directa	Actores no estatales	

**Fuente:** elaboración propia en base a Kooiman (2003); Pierre and Peters (2000).

Ahora bien, cuando se argumenta que las políticas públicas son el producto de los modos de gobernanza, se asume que todos los aspectos que la estructuran, en términos de formulación, implementación y evaluación, son a su vez el resultado de las interacciones entre los distintos actores provenientes del Estado, la sociedad y la economía. En ese sentido, “es poco probable, sino imposible, que una política pública de cualquier tipo pueda resultar del simple proceso de elección de un único actor. La formación de políticas

y su implementación son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores separados con sus intereses, objetivos y estrategias también separadas” (Klijn 1997 citado en Cerrillo, 2005: 28).

Precisamente esta última puntualización permite argumentar que la efectividad de las políticas, esto es, la coherente articulación entre la formulación y la implementación, se encuentra condicionada en última instancia por la capacidad colectiva de los diversos actores para desarrollar acciones y efectos concretos respecto a un determinado problema político. Ciertamente, es cuestionable pensar que la efectividad de las políticas pueda ser resultado de una acción vertical anclada exclusivamente al Estado, en calidad de simple ejecutor de las políticas de gobierno (Fontaine, 2012).

Como se ha venido argumentando, la gobernanza puede entenderse como “el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en desarrollo de una determinada política pública” (Cerrillo, 2005: 23). Proceso que en el contexto de las sociedades contemporáneas opera en clave de un conjunto de redes de políticas, resultantes no solo de las limitaciones de los gobiernos como centros de dirección, sino principalmente de la aparición de una diversidad de actores no estatales provenientes de la sociedad y el mercado en los procesos de acción pública.

De esta manera, la noción de redes dentro del debate sobre la gobernanza constituye una herramienta analítica importante para analizar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el Estado y la sociedad. Esto no implica minimizar el papel del Estado en tanto los gobiernos no solo detentan un conjunto de recursos de carácter exclusivo, sino que además poseen prerrogativas institucionales que les permiten en una determinada circunstancia imponer sus decisiones. Por el contrario, el estudio de las relaciones Estado-sociedad como parte de una dinámica de gobernanza permite una mejor comprensión del rol de los actores no estatales en el diseño y resultados de las políticas públicas. De ahí que, las lógicas de gobernanza estructuradas sobre la interacción de diversos actores significan,

(...) más que un mecanismo de intermediación de intereses o de influencia en los intereses públicos por parte de intereses privados y sociales (...) implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas (...) suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos (Cerrillo, 2005: 25).

Hay que señalar sin embargo, que si bien existe un consenso frente al argumento que plantea que las dinámicas de interacción de los actores presentes en la acción pública inciden en el desarrollo de las políticas, no obstante, se identifican dos posturas antagónicas respecto a cómo operan los efectos de esta relación causal en función de la efectividad, la eficacia, la eficiencia y la legitimidad democrática del sector público, tal como se sintetiza en la Tabla 1.3:

**Tabla 1.3. Efectos de las interacciones de la gobernanza en las políticas públicas**

ÁMBITO	EFFECTOS POSITIVOS	EFFECTOS NEGATIVOS
EFFECTIVIDAD	Las redes, los grupos de interés y las organizaciones implementadoras están implicados en la formulación de políticas. Como resultado, se enriquecerá el proceso con la información, el conocimiento y la participación de que disponen los actores implicados	Los gobiernos pueden desatender el interés común o general. Los gobiernos necesitan realizar ciertas actividades. Participar en las redes implica negociar y llegar a compromisos, como resultado de los cuales los objetivos no son siempre conseguidos
EFICACIA	Las redes permiten a los gobiernos dirigir las necesidades y problemas sociales cuando las capacidades están limitadas. Así, se puede mejorar la capacidad de solventar problemas y, por ello, la eficacia del gobierno	Las innovaciones pueden obstaculizar las políticas. Los procedimientos establecidos y los intereses implicados pueden bloquear las soluciones a nuevos problemas y la aceptación e implementación de nuevas medidas políticas
EFICIENCIA	La participación de dichas organizaciones implica una mayor aceptación social. Así, la implementación y la ejecución serán entonces menos costosos y producirán más fácilmente sus efectos Las redes reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación	Los procesos políticos pueden no ser transparentes. La interacción informal, las estructuras de consulta complejas y el solapamiento de las posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es responsable en cada decisión
LEGITIMIDAD	La participación de individuos, grupos y organizaciones indica que una amplia variedad de intereses serán tenidas en cuenta, lo que es favorable desde un punto de vista democrático Las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales	La interacción entre los funcionarios y los representantes de los grupos de intereses privados, otros órganos públicos y las organizaciones implementadoras hace muy difícil que los parlamentos puedan influir en la formulación de políticas

**Fuente:** elaboración propia en base a Cerrillo (2005: 25-26).

Bajo este antecedente, asumiendo que los procesos de interacción generan efectos positivos sobre el desarrollo de las políticas, nuestra hipótesis plantea que: los modos de gobernanza donde se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, inducen el desarrollo de políticas públicas más efectivas. Esto en razón de que las lógicas de interacción horizontal (asociaciones público-privadas, co-administración, redes, regímenes), tienden a establecer mayores niveles de comunicación y cooperación en los procesos de acción pública, lo que a su vez, genera una mayor correspondencia entre los objetivos formulados y los instrumentos de políticas implementados.

### *Gobernanza, territorio y gobierno local*

De otra parte, es importante señalar que en el debate teórico sobre la redefinición de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, el territorio se constituye en el elemento clave para entender la conformación y consolidación de los procesos de gobernanza. La dimensión territorial, en su condición de sistema complejo de relaciones e intercambios, es la unidad elemental a partir de la cual se construye todo el sistema de gobernanza, desde lo local hasta lo global, según la lógica de una arquitectura cuyo principio estructural es la subsidiariedad activa (Calame, 2008: 173).

En cierta forma, muchos de los argumentos que se discuten en el campo analítico de la gobernanza constituyen elementos que integran –aunque no siempre de manera explícita- las teorías contemporáneas de la planificación urbana. Esto no significa que la reflexión sobre la política urbana no pueda enriquecerse con un debate como el de la gobernanza, desde donde se plantea entender cómo opera la regulación de los asuntos públicos en función de las interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. Así, aproximarse al estudio de la problemática urbana a partir del marco analítico de la gobernanza, no solo permite analizar los procesos de ordenamiento del territorio dentro de las ciencias sociales, sino sobre todo, coadyuva a una mejor comprensión de la cuestión política en contextos urbanos (Nuisl and Heinrichs, 2013: 27).

En términos generales, la noción de gobernanza urbana se ha desarrollado alrededor de tres debates. Por un lado, como una teoría que ofrece un marco analítico sobre la política urbana, que más allá de las instituciones del gobierno local permite observar las lógicas de acción de los actores. De otro lado, se ha entendido la gobernanza urbana como un modelo normativo, esto es, como la construcción de mecanismos de cooperación público-privada en ámbitos locales, direccionados a complementar la prestación de

servicios desde el sector de la economía. Finalmente, la noción de gobernanza en el contexto urbano se ha abordado como un objeto de estudio empírico, desde donde se ha enfatizado el análisis de los procesos de creación y funcionamiento de los gobiernos locales (Pierre, 2005: 452-453).

En ese orden de ideas, el punto de partida de la reflexión sobre la gobernanza urbana, es entender que el territorio imputa un sentido relacional en función del cual se configura un gobierno de naturaleza multinivel instrumentalizado por procesos de descentralización y la emergencia de un complejo escenario de actores. Dinámica en la que las formas organizativas del poder público trasmudan de una distribución jerárquica hacia una nueva relación de redes institucionales (Farinós, 2005; Centelles, 2006).

En este contexto de reforma institucional del aparato estatal, los procesos de descentralización política y administrativa en su acepción más amplia de transferencia de competencias de decisión (Finot, 2001), se han constituido en una de las herramientas más eficaces para la distribución de poder desde los niveles centrales o nacionales hacia los niveles subnacionales, concretamente hacia gobiernos locales. Esto ha significado no solo la transformación de las lógicas e instrumentos de la gestión pública a través de la asignación de competencias a las instancias responsables de esta gestión, sino sobre todo ha impulsado la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad desde una perspectiva de interacción institucional y acción intersectorial, ampliando el concepto de organización gubernamental hacia una concepción integral y participativa de la gestión del territorio (Prates, 1998).

Ciertamente, el gobierno local es la instancia donde el Estado encuentra mayor concreción a través de un acercamiento efectivo con el ciudadano (en tanto es el nivel de gobierno más próximo), lo que le permite a éste último acceder de manera directa a sus derechos constitucionales y a los servicios garantizados por estos derechos. En ese sentido, la descentralización aparece como consubstancial a la consolidación y profundización de la democracia en tanto abre nuevas instancias de negociación e impulsa la reorganización de la institucionalidad articulándola de manera más coherente a las demandas de los ciudadanos (Prates, 1998; Balbo, 2003).

De igual manera, la redefinición de las relaciones Estado-sociedad implícitas en los procesos de descentralización han coadyuvado a la redefinición del paradigma del desarrollo. Emerge en este contexto, una renovada concepción sustentada en una dinámica social, política y económica de carácter endógeno, desde la cual los espacios locales adquieren relevancia, recuperando una vida pública y cívica más intensa y fortaleciendo

paulatinamente el proceso democrático (Arocena, 1995). Esto en función de la capacidad de decisión y aprendizaje de los actores sociales para definir un derrotero a futuro dentro de un determinado ámbito espacial (Rofman, 2006; Coraggio, 2006).

Las ciudades revisten en esta perspectiva un mayor protagonismo en tanto aparecen como actores sociales complejos y multidimensionales que impulsan una articulación entre instituciones políticas y sociedad civil a través de una acción colectiva y conjunta (Borja y Castells, 1997:139). Situación que en última instancia re-posiciona a la ciudad como el escenario central de la democracia, el espacio donde se constituyen y desarrollan los derechos y deberes propios de la ciudadanía (Lefebvre, 1973; Carrión, 2007a).

Esta argumentación delimita analíticamente la problemática de los gobiernos locales en un ámbito estrictamente político, esto es, en términos de la mediación institucional de las relaciones entre gobernantes y gobernados. El gobierno local basa su accionar en el principio de la proximidad, en tanto permite “establecer una relación directa e inmediata de la organización y estructura administrativa con el territorio y la población”, y a partir del cual es posible configurar el sentido de autonomía local sobre el que se sustenta –en términos institucionales- “la capacidad de autorganización, de competencias exclusivas y específicas, del derecho a actuar en todos los campos de interés de la ciudadanía y de la disponibilidad de recursos propios no condicionados” (Borja y Castells, 1997:151).

La noción de gobierno local condensa en ese sentido, un re-escalamiento conceptual de la gestión urbana tradicionalmente entendida en función de la irrestricta provisión de servicios públicos locales y la regulación de actividades en el espacio urbano, hacia una concepción más amplia que implica “la capacidad operativa de influenciar e intervenir notoriamente en las redes de intereses que se conforman en la actuación de los diferentes agentes urbanos en conflicto/colaboración” (Centelles, 2006: 15). Se configura por lo tanto, una forma de gobierno autónomo caracterizada por una alta capacidad de coordinación intersectorial y de articulación político-administrativa, que supera la visión de los municipios como simples entes de gestión administrativa (Escobar y Solari, 1996).

Transformación que se inscribe –en un sentido más amplio- dentro de las lógicas de la denominada nueva gestión pública tributaria de la segunda generación de reforma del Estado, la cual estuvo enfocada a recuperar la capacidad de gestión estatal mediante procesos de reingeniería administrativa (CLAD, 1998). Una renovada acción pública tendiente a superar aquellos aspectos en que la burocracia o el gerencialismo son ineficientes, resultante de nuevos modos de gobernanza urbana, esto es, formas de

gobierno local “donde la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre distintos niveles de gobierno y éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil” (Centelles, 2006).

La redefinición de los municipios hacia gobiernos locales ha significado en ese sentido, un reescalamiento no solo de la institucionalidad de los aparatos administrativos entre distintos niveles, sino sobre todo la incorporación de nuevos actores en la acción pública. Formas de gobernanza urbana inherentes a las complejas relaciones territoriales de carácter multinivel, tanto vertical (local-nacional-global) como horizontal (Estado-mercado-sociedad), sobre las que operan los procesos de urbanización contemporáneos, y en función de las cuales se estructura un marco de regulación relacionada a aspectos tales como la participación de actores no estatales o las dinámicas de asociación público-privada, por citar dos ámbitos de acción.

De esta manera, es evidente la transformación del gobierno local tradicional hacia nuevas dinámicas de gobernanza urbana, las cuales inciden de manera directa tanto en las formas de regulación del conflicto en la escala local, como en las lógicas de elaboración de las políticas públicas urbanas. De ahí que,

La noción de la gobernanza, esencialmente, nos remite a una forma emergente de elaborar las políticas públicas basada en la interacción de actores diversos en el marco de redes más o menos plurales (...) Las clásicas divisorias entre el sector público y privado se van difuminando a favor de nuevos esquemas de concertación entre las administraciones y los agentes privados empresariales o del Tercer Sector. Se experimenta con espacios de deliberación pública para la formulación de las políticas, como los consejos, las mesas, los foros o los jurados ciudadanos. Se van generando lógicas de transversalidad interna en la administración local y nuevos esquemas de cooperación multinivel entre distintas escalas de gobierno para la generación de respuestas conjuntas a problemáticas locales (Blanco, 2009: 128-129).

Postura analítica que adquiere especial relevancia cuando se trata de abordar la problemática de los gobiernos de áreas metropolitanas, en tanto la especificidad territorial de estas aglomeraciones urbanas de gran escala exige por sí misma respuestas sistémicas que permitan aprehender la heterogeneidad y complejidad del funcionamiento y gestión de las distintas unidades jurídico-administrativas que la conforman (Rodríguez y Oviedo, 2001).

En términos de institucionalidad, los gobiernos metropolitanos son tributarios en buena parte de los procesos de descentralización político-administrativa, desde donde se han ido configurando instancias de gobierno supra o intermunicipales enfocadas a



coordinar el funcionamiento e interacción de los distintos municipios contenidos. La configuración de una nueva estructura política implica por lo tanto, la institucionalización de al menos cuatro ámbitos fundamentales: una *autoridad* (basada en un poder otorgado a través de mecanismos de representación política), una *autonomía* (de disposición de recursos financieros y capacidad de decisión de inversión y gasto), unas *competencias* (respecto a la planificación del territorio, gestión de servicios, etc.) y la *responsabilidad legal ante la ciudadanía* (Rodríguez y Oviedo, 2001).

Hay que anotar sin embargo que la conformación y funcionamiento de gobiernos metropolitanos ha encontrado dificultades en tanto los procesos de descentralización se ha inscrito en relaciones intergubernamentales complejas, y por lo tanto, la desconcentración de responsabilidades y competencias entre los distintos niveles de gobierno no siempre ha estado sustentada con la correspondiente asignación de recursos financieros, ni los gobiernos locales tampoco han contado con los mecanismos y capacidades necesarias para generar recursos propios (Rojas, 2005: 46).

Esta aproximación permite identificar los procesos políticos locales, caso concreto de los gobiernos metropolitanos, como complejos sistemas de interacción con un alto potencial para desarrollar procesos de gobernanza multinivel, en términos de una “mayor participación de los actores privados en las decisiones públicas y el establecimiento de acuerdos entre ambos para el desarrollo de políticas” (Navarro, 2004).

Ciertamente, en el nivel local las nuevas formas de gobernanza evidencian un estilo de políticas de carácter más inclusivo articuladas a redes público-privadas de cooperación. De ahí que, los tipos gobernanza que se están configurando en otros niveles no son nuevos en el contexto local, en tanto, tradicionalmente los gobiernos locales –de manera formal e informal- han mantenido algún tipo de interacción con la esfera del mercado.

Procesos que por otra parte, estructuran en su interior lógicas de poder ancladas a una forma específica de economía política metropolitana (Treviño, 2008), resultante de una dinámica urbana compleja. Esto determina que la articulación funcional de un sistema institucional (intermunicipal o supramunicipal) de carácter fragmentado y sustentado en un principio de autonomía local, induzca disgregación y conflictividad en las relaciones entre el núcleo urbano central y la periferia (Manero, 2010).

De ahí justamente la importancia de una aproximación analítica que aborde la gobernanza desde una dimensión territorial, en tanto permite identificar de manera concreta la estructura institucional (en términos de participación y cooperación) sobre la

que interactúan los distintos actores en un determinado conglomerado urbano, así como las estrategias de gobierno y políticas públicas locales que despliegan.

### **La efectividad de las políticas públicas**

Más allá del debate surgido a partir de la distinción semántica entre la política (*politics*) y las políticas (*policy*), puede argumentarse que los procesos de acción pública tendientes a generar cambios en la sociedad, imputan una relación dialéctica entre las lógicas de interacción que los distintos actores despliegan (en términos de conflicto y poder) y las formas concretas como éstas se operacionalizan.

El sistema político, en su condición de dimensión estructural, establece una serie de condicionamientos institucionales, en términos de reglas y normas, que modelan la conducta y la acción individual y colectiva de los diferentes actores. De esta manera, la conjunción estructural/procesual de la política, genera respuestas concretas a la conflictividad social, mediante procesos de toma de decisiones y mecanismos de intervención que inciden sobre las relaciones sociales. Es precisamente en este ámbito que las políticas públicas advierten un sentido epistemológico específico dentro de la acción pública, en tanto configuran un corpus analítico factible de ser aprehendido empíricamente en función de los resultados del proceso político.

De ahí que, en su dimensión procedimental, las políticas públicas hacen referencia al conjunto de acciones que la autoridad pública emprende para solucionar un determinado problema, social y geográficamente situado. Intervención caracterizada por: i) un *contenido* específico que se expresa bajo la forma de resultados o productos; ii) un *programa* que articula una serie de actos en torno a ejes específicos; iii) una *orientación normativa* que sintetiza las finalidades y preferencias del decisor; iv) un *factor de coerción* cuya naturaleza autoritaria y legitimidad procede de la investidura legal del actor gubernamental; v) una *competencia social* depositada en los individuos, grupos o instituciones que conforman el campo de la acción pública (Meny y Thoenig, 1992: 90).

Dos puntualizaciones importantes se desprenden de esta caracterización. Por un lado, las políticas públicas constituyen la instrumentación de las funciones de producción que los entes gubernamentales impulsan para administrar los bienes colectivos de la sociedad. Esto implica entender a su vez que el Estado, en su sinéresis histórica de legitimidad del poder político, es el punto de partida de la interacción Estado-Mercado-Sociedad, y por lo tanto, su acción condensa las diversas dimensiones de la acción pública.

Por otro lado, se observa una doble función de producción de la autoridad pública. Una primera función de gestión interna, en la que se movilizan los medios y recursos disponibles para transformarlos en productos. Y una segunda función de gestión de las políticas públicas, en la que se trata de transformar estos productos en efectos o impactos, es decir, a través de una intervención concreta se busca alterar una determinada situación de la sociedad (Meny y Thoenig, 1992: 93).

En ese sentido, la comprensión de las características de los productos o instrumentos producidos por la autoridad pública, así como la naturaleza y alcance de los impactos generados en la sociedad a partir de su ejecución, constituye una cuestión teórica relevante en el debate de las políticas públicas. Esto en razón de que la coherencia entre la formulación e implementación de las políticas, remite a una dimensión heurística fundamental de las políticas públicas: la *efectividad*. De esta forma,

El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones (Meny y Thoenig, 1992: 94).

Desde esta perspectiva, se plantea desarrollar a continuación una primera argumentación que indague ¿de qué manera la efectividad de las políticas públicas depende del diseño de la misma, a través de sus instrumentos?

#### *La importancia de la implementación en la efectividad de las políticas*

La emergencia de las políticas públicas como campo analítico en la década del cincuenta del siglo pasado, se encuentra directamente relacionada a las inquietudes teórico metodológicas de impronta positivista que el conductismo había impuesto en la ciencia política de aquel momento, pero sobre todo a las preocupaciones pragmáticas surgidas en el nuevo contexto político y económico de la postguerra.

El planteamiento de Lasswell de desarrollar una *ciencia de la política*, remite precisamente a la necesidad de un uso eficiente de los recursos, bajo la premisa de integrar los objetivos y métodos de la acción pública y privada. Dotarle de científicidad a través del método a la formación y ejecución de las políticas, significa -desde esta postura- una orientación de doble dimensión, que articula el carácter procedimental de las políticas con las posibilidades de aumentar la racionalidad de las decisiones (Lasswell, 1951).

Hay por lo tanto, en esta seminal concepción de las políticas públicas, una intencionalidad normativa que, en términos de sus funciones y prácticas, buscaba dotar de

sentido al ejercicio político de decisión a partir de un conjunto de valores democráticos. Este fue el antecedente que llevaría a argumentar que el proceso de las políticas estaba contenido por una racionalidad específica. Planteamiento que más adelante sería sintetizado en la noción del *policy cycle* (Jones, 1970), a través del cual se estructuró el análisis de las políticas públicas en función de un conjunto de secuencias lógicas, cuyos escenarios, actores y temporalidad, constituyen elementos claramente identificables dentro de las diferentes etapas del proceso.

Esta lectura racionalista que caracterizó el desarrollo de las políticas en cinco fases (identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación), si bien supuso importantes ventajas, en términos por ejemplo de su focalización en los procesos o su capacidad heurística para observar los efectos concretos, no obstante, evidenció también una serie de limitaciones. Así, la dificultad de identificar las articulaciones entre las distintas fases, ha implicado una abstracción de la complejidad inherente al proceso de las políticas más allá de su consideración secuencial. Esto ha conllevado a centralizar la toma de decisiones, a manera de núcleo analítico de las políticas, en las primeras fases del proceso, minimizando la implementación como un asunto eminentemente administrativo, es decir, como una etapa postdecisional (Roth, 2009: 51).

No es sino hasta la década del setenta que se empieza a prestar atención al hecho de que -más allá de la teoría- la realidad evidenciaba una brecha o desfase entre los objetivos iniciales de las políticas y los resultados finales obtenidos. Emerge en ese sentido, una preocupación por entender por qué y cómo los planes ejecutados fallaban frecuentemente, es decir, por qué las soluciones propuestas no habían generado los efectos esperados dentro de la lógica secuencial de las políticas.

Precisamente el trabajo seminal de Pressman y Wildavsky (1998) publicado a inicios de la década del setenta, no solo advierte la importancia de la implementación como problema de estudio, sino que sobre todo da cuenta, en base a las observaciones hechas sobre la experiencia de la política de empleo en Oakland, de qué manera y por qué los resultados de esta política fueron desalentadores, pese a que existían las condiciones necesarias en términos de consenso político y presupuesto, para que su ejecución fuera efectiva.

Caracterizando la implementación como “un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas”, esto es, como el grado de ocurrencia de las consecuencias previstas (Pressman y Wildavsky, 1998: 55), los autores establecen

que la ejecución de las políticas está determinada por la articulación entre las condiciones esenciales y una cadena subsecuente de causalidades, cuya complejidad incide en las dificultades de la implementación. De ahí que, más allá de entender que la falta de cumplimiento de los objetivos puede obedecer a una implementación defectuosa, la explicación central de su estudio enfatiza que el desajuste entre medios y fines es un cuestionamiento directo a la coherencia del diseño original de la política. Esto significa que,

El estudio de la implementación exige comprender el hecho de que secuencias de acontecimientos aparentemente sencillas dependen de cadenas complejas que ejercen una interacción recíproca (Y por lo tanto), la implementación no debe divorciarse del plan de acción (...), no debe concebirse como un proceso que tiene lugar después del diseño del plan de acción, y que es independiente de éste (Pressman y Wildavsky, 1998: 58, 239).

De esta manera, las aportaciones de Pressman y Wildavsky, influenciaron en una primera generación de trabajos sobre implementación, cuya discusión contribuyó a posicionar el análisis de la ejecución como un elemento clave en la problemática del éxito o fracaso de las políticas. En base al escrutinio de diversas experiencias de políticas, una serie de investigaciones dieron cuenta del reiterado incumplimiento de objetivos, retrasos en las programaciones y excesivos costos de operación. Impregnados de un carácter pesimista, la tónica de estos primeros trabajos se cuestionaba las posibilidades reales de que una determinada decisión política, independientemente de sus características, pueda llegar a generar resultados concretos. Esto se tradujo en un cuestionamiento epistemológico a la noción del *policy cycle* y por ende, al abordaje científico/racionalista que desde disciplinas como la economía o la administración había impuesto una lectura determinista y restringida que priorizaba la decisión sobre la ejecución (Aguilar Villanueva, 1993: 31).

Esta nueva forma de entender el análisis de las políticas, implicó sobre todo signar de un contenido político al proceso de implementación, esto es, revertir la idea que la relación decisión/ejecución opera como dos estadios que se suceden de manera racional y secuencial, y que su aplicación es un ejercicio neutro a cargo de los ejecutores de la política, a través de procedimientos burocrático-administrativos.

Por el contrario, lo que se resalta en esta nueva perspectiva, es que el rol de los ejecutores es determinante para la política. Se asume que no existen diferencias entre actores políticos y actores técnicos, en la medida que cada uno desde su posición contribuye al desarrollo del proceso. La implementación aparece por lo tanto, como un

escenario de disputa, como “la continuación de la lucha política bajo formas específicas” (Meny y Thoenig, 1992: 166). En cierta forma, los ejecutores, al igual que los decisores, tienen algún tipo de injerencia y le imprimen una dirección propia a las políticas.

Este es precisamente el punto de referencia para una segunda generación de estudios sobre implementación, cuyo énfasis se centra en cuestionar las lógicas *top-down* que habían caracterizado la puesta en práctica como una secuencia lineal direccionada desde el centro hacia la periferia. Así, frente a las limitaciones de los enfoques *top-down* se contraponen una perspectiva *bottom-up* (Sabatier, 1986), cuya argumentación señala que existen un conjunto de procesos sociopolíticos no previstos que encuentran dificultad para ser incorporados dentro de un modelo jerárquico de ejecución, y que por lo tanto, el análisis de la implementación debe tomar en cuenta sobre todo el sistema de actores, en términos de su comportamiento e interacciones (Subirats *et al.*, 2012: 189).

A partir de un razonamiento invertido, esto es, partiendo de las situaciones concretas de los interesados, el enfoque *bottom-up* centra la problemática de la ejecución en la esfera inmediata a la situación que se busca resolver. Se plantea en ese sentido, que más allá de la decisión de los políticos expresada en determinadas preferencias gubernamentales, la implementación se encuentra mediatizada por un conjunto de actores, que opera en una dinámica circular de disputa y negociación. En cierta forma, el proceso de decisión no se agota, inclusive cuando se encuentra en manos de los ejecutores, lo que en última instancia determina que la política se redefina constantemente dentro de una lógica sistémica de retroalimentación (Meny y Thoenig, 1992: 167).

Desde los enfoques *top-down* se había argumentado que para que exista una implementación exitosa se requerían mecanismos que aseguren que los ejecutores puedan realizar su trabajo de manera satisfactoria. De tal manera que, la efectividad de las políticas estaba definida en función de la capacidad de los ejecutores para mantener y ratificar el sentido original de la decisión. Por el contrario, en los enfoques *bottom-up*, desde donde se había resaltado la agencia de los actores afectados por las políticas, la efectividad fue entendida en términos del comportamiento, compromiso y habilidades de los ejecutores, para lograr y sostener los medios que permitan alcanzar los objetivos de la política en su ámbito de acción concreto (Howlett *et al.*, 2009: 164).

Más allá de la confrontación dicotómica entre enfoques *top-down* y *bottom-up*, el debate había sugerido que existe una cierta complementariedad entre las dos posiciones, en la medida que el rol de los distintos actores públicos y privados, en términos de decisión y ejecución, es fundamental en todas las etapas del proceso de las políticas. No obstante, en

ambos enfoques no se logra explicar por qué se utilizan determinados tipos de instrumentos de políticas, y de qué manera inciden en el comportamiento de los implementadores. Este es precisamente el punto de partida de la tercera generación de debates sobre implementación, cuya premisa central apunta a entender que la ejecución es un intento para aplicar de manera concreta los distintos instrumentos de gobierno, a través de un más o menos coherente proceso de diseño de políticas (Howlett *et al.*, 2009: 164).

Así, a partir de las herramientas analíticas de las teorías de juegos, pero especialmente de las teorías del principal-agente, se argumenta que el fracaso de la implementación en la realidad, más allá de los propósitos de gobernantes y ciudadanos, obedece a que las acciones de los agentes divergen de las intenciones de sus principales y por lo tanto, terminan distorsionando los resultados de la política (Howlett *et al.*, 2009: 168). Esta premisa en primera instancia, reitera el argumento *bottom-up*, referido a que la efectividad de la ejecución está condicionada por la relación agencia/contexto de los ejecutores. Reitera además, el sentido político que el debate de las últimas décadas le había asignado a la ejecución, ampliando la toma de decisión -más allá de la formulación de las políticas- al conjunto de actores involucrados.

Lo que permite que los enfoques de la tercera generación superen esta argumentación, es que incorporan las implicaciones del diseño institucional (incluidos los instrumentos de las políticas) sobre la efectividad de la implementación. Desde esta perspectiva, la efectividad de la ejecución está relacionada no solo con la coherencia de los instrumentos utilizados en una determinada tarea de gobierno, en términos de su estructura y funcionamiento, sino además con la justificación de la elección del instrumento, esto es, las razones fundamentales por las que el ejecutor elige un instrumento específico de entre varias opciones (Howlett *et al.*, 2009: 169).

Ciertamente, la observación del proceso de las políticas públicas evidencia que los gobernantes tienden a desarrollar estilos de implementación específicos, en función de los cuales se combinan -dentro de una lógica más o menos coherente- varios tipos de instrumentos que se aplican en un sector particular. En ese sentido, la implementación de las políticas entendida en términos de su instrumentación, proporciona o permite concretar los contenidos que fueron planificados en las etapas anteriores de formulación y toma de decisiones de las políticas (Howlett and Giest, 2013: 22). Bajo este antecedente, es pertinente cuestionarse en una segunda instancia ¿de qué manera se caracteriza y se evalúa la efectividad de las políticas?

### *La evaluación de la efectividad de las políticas públicas*

Como se ha observado, la implementación en términos generales hace referencia al conjunto de procesos, que tras la fase de formulación, permiten “la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats *et al.*, 2012: 189). En este proceso interactúa el conjunto de actores involucrados, redefiniendo el sentido de las políticas a partir de su propia agencia. Esto determina que el análisis de la implementación posea un importante valor heurístico, en tanto, no solo sintetiza la complejidad de las políticas, sino sobre todo porque permite aprehender su efectividad, esto es, el grado en que las respuestas implementadas han sido coherentes con la formulación del problema.

Precisamente, uno de los aspectos fundamentales del campo analítico de las políticas públicas es indagar las razones por qué las acciones ejecutadas no generaron los efectos inicialmente previstos. Ahora bien, en la medida en que la constatación empírica de los efectos es factible mediante la observación de las diferencias entre las consecuencias anunciadas y las reales, esto implica un ejercicio de evaluación de las políticas. De ahí que, existe una interrelación entre las fases de implementación y evaluación, en razón de que mientras la ejecución aporta con la experiencia que se examinará en la evaluación, ésta última a su vez, suministra el conocimiento para dotar de sentido al proceso (Pressman y Wildavsky, 1998: 45).

Es importante en este sentido, aproximarse en primera instancia a la lógica de evaluación de los efectos generados por las medidas emprendidas por la autoridad pública. De esta manera, puede argumentarse que la evaluación procura

Identificar si los grupos-objetivo seleccionados modificaron efectivamente su conducta (¿qué impactos?), y si gracias a ello la situación de los beneficiarios finales, que en un principio se consideró problemática, mejoró realmente (¿qué *outcomes*?). En suma, la evaluación de una política pública busca examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que ésta se fundamentó en su proceso de elaboración (Subirats *et al.*, 2012: 211).

El análisis de los impactos y los resultados de una determinada acción pública, permite verificar la hipótesis de intervención, así como identificar los efectos imputables a las modificaciones de conducta, respectivamente. La combinación de estos elementos lleva a establecer tres criterios de evaluación de una política pública (efectividad, eficacia, eficiencia), que permiten analizar los efectos de las políticas. Análisis complementado con una serie de criterios de carácter suplementario, tal como se sintetiza en la siguiente tabla:



**Tabla 1.4. Criterios de evaluación de las políticas públicas**

ÁMBITO ANALÍTICO	CRITERIO	DEFINICIÓN
EFECTOS DE LAS POLÍTICAS	Efectividad	Analiza si los impactos se producen de la manera prevista. Mide el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de grupos-objetivo. Evalúa la probabilidad de alcanzar los objetivos de la política.
	Eficacia	Se refiere a la relación entre los efectos esperados de una política y los que efectivamente se dan en la realidad social.
	Eficiencia (recursos)	Referida a la relación entre los recursos invertidos en una política y los efectos obtenidos. Describe la relación entre los costes y los beneficios de una política pública.
ASPECTOS SUPLEMENTARIOS	Pertinencia	Se refiere al nexo que debería existir entre los objetivos definidos inicialmente y, la naturaleza y la gravedad del problema público a resolver.
	Eficiencia (productiva)	Relaciona los outputs producidos y los recursos invertidos. Permite juzgar la eficiencia de los procesos administrativos de implementación.
	Equidad	Se refiere a la justicia en la distribución de los costos de la política, beneficios y riesgos a través de los subgrupos de la población.
	Libertad	Medida en que la política pública extiende o restringe la privacidad y derechos individuales.
	Aceptabilidad social	Medida en que el público aceptará y apoyará una política propuesta.
	Viabilidad política	La medida en que un funcionario electo acepta y apoya una política pública propuesta
	Viabilidad administrativa	La probabilidad de que un departamento o agencia pueda implementar bien la política.
Viabilidad técnica	La disponibilidad y fiabilidad de la tecnología necesaria para la implementación de la política.	

**Fuente:** elaboración propia en base a Kraft and Furlong (2010: 154); Subirats *et al.* (2012: 218).

La categorización de los criterios que permiten evaluar los efectos de las políticas, arroja algunas puntualizaciones importantes. Por un lado, la eficacia se establece sobre la lógica de una reconstrucción causal y analítica de la relación entre la política y la realidad social. Hay por lo tanto en la evaluación, un carácter normativo que contrapone el *ser* (objetivos) y el *deber ser* (solución real). No obstante, en la medida que los objetivos generalmente son formulados de manera abstracta, esto es, desvinculados del contenido de las políticas, en la realidad es poco probable que éstos se inserten en la compleja estructura lógica requerida para la aplicación del criterio de eficacia (Subirats *et al.*, 2012: 220).

Esta desarticulación entre objetivos y contenidos se observa en el hecho de que, es muy probable que los objetivos se cumplan sin que necesariamente la política pública contribuya a ese resultado, y viceversa, que los objetivos no se realicen aún cuando se observe algún tipo de efecto o impacto. Esto evidencia las limitaciones del criterio de

eficacia, en tanto la comparación de los objetivos respecto a los efectos reales, corre el riesgo de convertirse en un ejercicio autoreferenciado que no necesariamente explica la incidencia de las políticas en los efectos observados.

De otra parte, en la medida que la eficiencia revela aspectos de la acción gubernamental sobre la base de conceptos económicos, restringe la comprensión de la dimensión política del proceso. Presenta además limitaciones analíticas, en razón de que la observación de la óptima asignación de recursos respecto a los resultados obtenidos, es pertinente solo cuando se ha comprobado que las políticas han sido eficaces. Esto se suma a que normalmente la medición de todos los costos y beneficios no siempre es posible, lo que puede ser una condicionante metodológica.

La efectividad aparece en ese sentido, como un criterio más complejo pero con mayores posibilidades analíticas. Como ya se ha mencionado, la constatación de reiteradas fallas en los programas de intervención pública, ha generado una preocupación por entender las causas que condicionan la efectividad de estas intervenciones. De esta forma, la evaluación de la efectividad de una política apunta a identificar si se han logrado los resultados esperados, en relación a los objetivos delineados en el proceso de formulación. Esto implica el desarrollo de un conjunto de indicadores adecuados o mediciones para los resultados especificados (Kraft and Furlong, 2010: 155).

En términos generales, la medición de la efectividad de las políticas procede de una comparación –cualitativa y cuantitativa- entre los impactos previstos y los impactos reales, esto es, entre resultados (*outcomes*) y productos (*outputs*). Cualitativamente, la evaluación se concentra en explicar el alcance sustantivo de los impactos, mientras que cuantitativamente, analiza si existe relación entre las acciones de implementación y las modificaciones de conducta esperadas. Así, dependiendo del tipo instrumento de intervención analizado, pueden utilizarse diversos indicadores para medir y estimar la efectividad (Subirats *et al.*, 2012: 219).

#### *Los instrumentos de la política como unidad de análisis de la efectividad*

Como se había señalado anteriormente, en el debate contemporáneo sobre la implementación se resalta la importancia de los mecanismos de selección de los instrumentos de las políticas, como factor clave para entender la efectividad de los procesos de ejecución. Esto en razón de que la selección de los instrumentos constituye una actividad compleja, que –más allá de su sentido procedimental- circunscribe un componente de deliberación política entre los distintos actores involucrados, que en última

instancia puede llegar a incidir en la manera como los objetivos se articulan con los resultados de las políticas.

De ahí que, el análisis de las políticas públicas encuentra en el estudio de los instrumentos una importante herramienta analítica para aprehender y explicar la articulación entre la formulación de la política y su implementación, y en un sentido más amplio, entender el proceso de toma de decisiones de las políticas (Howlett, 1991: 53). En ese sentido, las actividades de implementación se estructuran en base a un conjunto de arreglos entre los actores de la política y los mecanismos de acción seleccionados, lo que determina que exista una relación directa entre la coherencia/consistencia de los instrumentos y la efectividad de las políticas. Esto permite sostener que,

That instrument choices, to be effective, must be closely and carefully related to policy goals, and that any new goals and tools must also be carefully integrated with existing policies if implementation is to succeed. New and old goals must be *coherent*, in the sense of being logically related, while new and old instruments choices must *consistent*, in the sense of not operating at cross-purposes (Howlett *et al.*, 2009: 172).

De esta forma, en la medida que la selección de un determinado instrumento se relaciona con los objetivos de las políticas, y a la vez, se articula con el resto de instrumentos, se configura lo que March y Olsen (2006) denominan la lógica de lo adecuado. Esto es, el direccionamiento de la acción, incluidos los procesos de decisión y ejecución, a través de un conjunto de reglas organizadas dentro de una estructura institucional. En esta lógica, los instrumentos, a manera de instituciones, no solo condensan la conflictividad inherente al proceso mediante el cual fueron seleccionados, sino que además, en tanto inciden en el comportamiento de los actores, condicionan lo que Spicker (citado en Howlett *et al.*, 2009: 173) señala como modos de operación o estilos de implementación.

Los estilos de implementación remiten a dos puntualizaciones importantes. Por un lado, los modos de operación están determinados en función de factores tales como, el rango existente de actores presentes el subsistema de la política, el tipo de recursos que estos actores tienen a su disposición, la naturaleza del problema que tratan de direccionar y las ideas que ellos tienen acerca de cómo abordarlos. Todo esto dentro de un régimen de política o estructura institucional específica, que modela las distintas preferencias de la selección entre instrumentos substantivos o procesales (Howlett *et al.*, 2009: 173).

De otro lado, los estilos de implementación se relacionan con el tipo de problemas que enfrentan los ejecutores, en especial las cuestiones de *maleabilidad*, esto es, las posibilidades reales de generar algún tipo de solución y los inconvenientes que puedan

surgir en su implementación. La maleabilidad está condicionada además por la propia naturaleza de los problemas, en tanto, unos son más factibles de resolver que otros, lo que condiciona el tipo de solución adoptada y la selección de los instrumentos (Howlett *et al.*, 2009: 174). En definitiva, tanto los estilos de implementación, como las cuestiones de maleabilidad de los problemas, son factores claves para entender la efectividad de la implementación de las políticas. Ciertamente,

The central assumption of most contemporary approaches to policy implementation is that this stage of the policy process is shaped by political factors related to state capacity to deal with specific issues and the complexity of the subsystem with which it must deal (Howlett *et al.*, 2009: 175).

Ahora bien, los factores políticos relacionados con la capacidad de las autoridades para impulsar procesos de acción pública, son parte de la dinámica de interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad, es decir, se insertan en la lógica institucional de los modos de gobernanza que caracterizan los procesos políticos contemporáneos. Este es precisamente, el antecedente analítico para entender de qué manera los modos de gobernanza inciden en la instrumentación de las políticas públicas.

#### *Gobernanza e instrumentación de las políticas públicas*

El desarrollo y diversificación de los instrumentos de políticas públicas ha sido inherente a la transformación que el Estado ha experimentado durante el siglo XX. Una cada vez mayor intervención del Estado en nuevos sectores, así como las características de las distintas fases de esta transformación, ha determinado una constante innovación de los instrumentos de políticas. En ese sentido, la dinámica sociopolítica contemporánea signada por nuevos modos de gobernanza en cuyo contexto se observan políticas públicas menos jerárquicas, menos enmarcadas en sectores específicos, o estructuradas por grupos de interés, ciertamente han generado una instrumentación de las políticas caracterizada por la incorporación de actores no-estatales a los procesos de decisión y nuevas formas de coordinación (Lascoumes and Le Gales, 2007: 2).

En ese sentido, como consecuencia de los problemas de costos y efectividad de los programas gobierno, así como por la consolidación de las teorías neoliberales, desde la década del ochenta emergieron fuertes cuestionamientos a las capacidades y motivaciones de las instituciones del sector público. Como contra respuesta se han venido impulsado una serie de reformas, cuyo incidencia ha implicado una transformación tanto del alcance y escala de la acción de gobierno, como de sus formas básicas. De esta manera, se observa

una masiva proliferación de instrumentos, creando no solo nuevas oportunidades para adaptar la acción pública a la naturaleza de los problemas públicos, sino además, haciendo posible la incorporación de diferentes actores -gubernamentales y no-gubernamentales- en la satisfacción de necesidades públicas (Salamon, 2000).

De otra parte, uno de los aspectos claves que estructuran el enfoque de la nueva gobernanza es precisamente aquel referido al cambio de la “unidad de análisis” en el análisis de políticas y administración pública, desde la agencia pública o el programa público individual, hacia el distintivo de herramientas o instrumentos. Así, antes que mirar a los programas como empresas particulares, este enfoque encuentra puntos en común derivados de los instrumentos de acción pública que ellos emplean. Esto bajo el argumento que los diferentes programas de gobierno involucran un número limitado de instrumentos básicos de acción que comparten características comunes, independientemente del ámbito en el cual se desarrollan (Salamon, 2000: 1624).

La lógica de los procesos de implementación de las políticas cambia desde esta perspectiva, en tanto los instrumentos no solo definen el conjunto de actores que participan en la dinámica de acción pública, sino que fundamentalmente determinan los roles que estos actores jugarán en el proceso. En cierta forma, los resultados se encuentran condicionados por la elección de los actores en función de sus perspectivas, habilidades e incentivos, es decir, la elección de los instrumentos estructura el proceso de la política y consecuentemente afecta sus resultados. Esto implica entender que la elección de los instrumentos no es solo una decisión técnica, sino que involucra una dimensión política, en la cual los criterios e intereses de los actores son fundamentales para entender la administración de los asuntos públicos (Salamon, 2000: 1627).

Esta última puntualización permite afirmar que la relevancia del enfoque de la gobernanza radica en el hecho de que sitúa el análisis en los instrumentos antes que en la agencia o en los programas, lo que permite indagar un asunto primordial en el debate de la implementación. De esta manera, frente a las limitaciones de una instrumentación signada por una orientación funcionalista, Lascoumes and Le Gales (2007) plantean que el análisis de instrumentos de las políticas se desarrolle desde una discusión de sociología política. Esto bajo el argumento que la instrumentación es el principal problema de la política pública, en tanto cada instrumento condensa una forma de conocimiento acerca del control social y sus formas de ejecutarlo. Lo que implica además entender que los instrumentos no son dispositivos neutrales, sino que por el contrario, producen efectos específicos independientemente de los objetivos perseguidos (Lascoumes and Le Gales, 2007: 3).

Más allá de que los instrumentos poseen una dimensión técnica funcionalista, éstos en última instancia ocultan un juego político, cuyas relaciones de poder condensan problemas de decisión y legitimidad, asociados a la naturaleza del instrumento. Perspectiva desde donde se puede afirmar que,

A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addresses to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation (Lascoumes and Le Gales, 2007: 4).

Esta concepción permite superar teóricamente el enfoque funcionalista, en la medida que plantea que los instrumentos estructuran las políticas. De igual manera, aproximarse al análisis de las políticas a partir de la dinámica de su instrumentación, tiene implicaciones metodológicas que conllevan a una deconstrucción analítica del proceso a través de los instrumentos tendiente a develar aspectos o dimensiones de la política pública que no eran visibles.

### **Conclusiones del capítulo**

En definitiva, en el presente capítulo se ha desarrollado una discusión teórica direccionada a fundamentar las cuestiones de diseño e implementación de las políticas públicas como un problema de la gobernanza. El argumento ha enfatizado no solo el sentido epistemológico de la gobernanza como forma de regulación de la acción pública, sino además como una categoría analítica que permite aprehender los arreglos institucionales sobre los que se estructura la dinámica de interacción entre los distintos actores estatales y no estatales en estos procesos. En ese sentido, la configuración durante las últimas décadas de nuevos mecanismos de regulación dentro de las dinámicas contemporáneas de gobernanza, ha significado la redefinición del rol del Estado como consecuencia de un desplazamiento de su poder y de la configuración de formas de gobierno sustentadas en lógicas de dirección y coordinación antes que de control e intervención.

De esta manera, los procesos de acción pública en general y de las políticas públicas en particular, son el resultado de estas nuevas dinámicas de gobernanza. Esto determina en última instancia que las problemáticas de funcionamiento y resultado de las políticas, como el caso concreto de la efectividad, se encuentren condicionadas por la institucionalidad de un determinado modo de gobernanza, tanto en términos del tipo de

interacción de los diversos actores como del rol del Estado. Ésta es precisamente la argumentación que permite abordar el análisis del diseño y la implementación de las políticas, a partir de la incidencia que ejercen sobre estos procesos los marcos institucionales de los mecanismos que regulan la relación entre el Estado y la sociedad.

En ese orden de ideas, el marco analítico de la tesis se inscribe en el debate contemporáneo de la implementación desde donde se plantea que los procesos de ejecución de las políticas públicas, más allá de su dimensión operativa, condensan un campo político definido a partir de un problema de diseño de políticas, esto es, en función de las lógicas de selección de los instrumentos y de la coherencia de su combinación. Desde esta perspectiva, en el siguiente capítulo se desarrolla una discusión sobre los instrumentos de políticas, no solo en términos de su dimensión epistemológica como objetos de investigación, sino también a partir de su sentido analítico, es decir, como un método de investigación.

## CAPÍTULO II

### EL ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La instrumentación de las políticas públicas puede ser entendida como el conjunto de problemas relacionados con la elección y uso de instrumentos que permiten operacionalizar las políticas. La instrumentación aparece por lo tanto, como un medio para orientar las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, a través de una intermediación de dispositivos que mezclan componentes técnicos (reglas, procedimientos, mediciones, etc.) y componentes sociales (representaciones, símbolos, etc.) (Lascoumes and Le Gales, 2007: 4, 7).

En ese sentido, la preocupación por la instrumentación de la acción pública ha impulsado en las últimas décadas, un importante debate en la orientación teórica y metodológica de las ciencias sociales y de manera específica en el análisis de las políticas públicas. Esto en razón de que el estudio de los instrumentos, caracterizados como objetos capaces de producir un determinado efecto, así como el conocimiento de su relación con las actividades necesarias para su aplicación, permite en última instancia, la comprensión del proceso mediante el cual las intenciones políticas se convierten en acciones administrativas concretas (De Bruijin and Hufen, 1998: 11).

Si bien la perspectiva instrumental tiene sus raíces en distintas disciplinas académicas, es a partir de la segunda mitad del siglo XX, que desde el campo de la economía empieza a difundirse hacia las ciencias sociales y principalmente hacia la ciencia política, una racionalidad instrumental que eventualmente transformaría el significado de la acción del gobierno. Precisamente, en la medida que la acción de las autoridades públicas fueron identificadas como formas de intervención en la vida económica y social, las diversas políticas empezaron a ser representadas analíticamente a partir de un amplio rango de instrumentos dotados de características técnicas específicas (Linder and Peters, 1998: 33).

Ciertamente, el análisis de las políticas ha experimentado importantes cambios en términos del advenimiento de una renovada preocupación por las instituciones, así como del auge de los estudios de la gobernanza y la nueva gestión pública. En ese sentido, se observa en las últimas dos décadas una marcada transformación en el debate, desde una lectura que enfatizaba los instrumentos dentro de particulares ámbitos de políticas, hasta una paulatina incorporación de factores ideológicos y tecnológicos en la comprensión de la



actividad del gobierno. Esto ha significado no solamente la superación analítica de la instrumentación más allá de su dimensión funcional, sino sobre todo la consolidación del campo de los instrumentos de las políticas como un importante método de análisis y comparación (Hood, 2007).

Conforme se resaltó en la parte final del Capítulo I, la discusión que aborda las dinámicas contemporáneas de gobernanza se caracteriza por la redefinición de la unidad de análisis de la acción pública, focalizándose en aprehender los procesos de instrumentación de las políticas más allá de su dimensión técnica u operativa, mediante un enfoque que incorpora el sentido político y la lógica de decisión de los actores (Salamon, 2000). De ahí que, el análisis de instrumentos se ha posicionado durante las últimas décadas como un relevante problema de políticas, esto en razón de que la comprensión de su estructura y funcionamiento permite explicar no solo las relaciones de poder y legitimidad implícitas en su diseño e implementación, sino principalmente los efectos que generan en el desarrollo de las políticas (Lascoumes and Le Gales, 2007).

Bajo este antecedente, el objetivo del presente Capítulo es indagar ¿de qué manera los instrumentos inciden en el proceso de las políticas públicas? Para este propósito, se sostiene desde una perspectiva neo-institucionalista, el argumento referido a que los instrumentos, más allá de constituir simples instancias funcionales, orientan el diseño de las políticas públicas en sus diferentes instancias y componentes.

El Capítulo se encuentra dividido en cuatro acápite. En el primero, se plantea una reflexión sobre la definición y orígenes del pensamiento instrumental, esto con el propósito de caracterizar a los instrumentos, en un sentido epistemológico, como objeto de investigación. En una segunda parte, se revisa el debate de los diferentes enfoques de análisis de instrumentos. En el tercer acápite, se discute la redefinición de la instrumentación de objeto a método de análisis. En la tercera sección, se abordan las cuestiones metodológicas implícitas en el análisis de instrumentos, como base para la construcción de un marco o modelo analítico que permita observar y evaluar tanto el proceso de selección de los instrumentos, como la coherencia de su combinación en relación a los objetivos de las políticas.

## **Los instrumentos de políticas como objeto de investigación**

### *El concepto de instrumento*

En las últimas décadas una importante producción de literatura ha enfatizado la idea de que la política y las políticas públicas pueden ser analizadas a partir de un enfoque de instrumentos de políticas. A pesar de la divergencia en la terminología utilizada, alrededor de conceptos tales como instrumentos de gobierno, herramientas de políticas o instrumentos de políticas, todos estos planteamientos comparten una concepción fundamental que define a los instrumentos como el conjunto de medios que disponen los gobernantes para lograr unos determinados objetivos de política (Woodside, 1998: 162).

Esto implica cuestionarse cómo se caracteriza un instrumento de política, y de manera más específica, entender si constituyen algo más que solo medios. En cierta forma, la revisión de las innumerables definiciones existentes en la literatura dan cuenta de los instrumentos como un amplio rango de dispositivos o conjunto de medios, utilizados para influenciar en el proceso de las políticas en términos de alcanzar determinados objetivos. Otras definiciones enfatizan en la categorización de los instrumentos como atributos oficiales, es decir, medios legítimos que poseen las instancias públicas para gobernar, lo que le confiere al instrumento un carácter formal (Van Nispen and Ringeling, 1998: 206).

Así por ejemplo, De Bruijin and Hufen (1998) resaltan que en la literatura de la administración pública se observa una amplia variedad de fenómenos a los que se ha denominado instrumentos, no obstante, el concepto de instrumento no necesariamente provee información acerca de la naturaleza de un determinado fenómeno, sino que remite al hecho de que el fenómeno es un medio para conseguir un objetivo particular. En ese sentido, el concepto de instrumento puede ser definido a partir de diferenciar su caracterización como un objeto o como una actividad. En el primer caso, se entiende como instrumentos al conjunto de reglas e instrucciones que configuran las leyes y directrices administrativas del gobierno. En el segundo caso, los instrumentos son considerados como actividades, en tanto remiten a un conjunto de acciones de política direccionadas a influenciar y gobernar el proceso social (De Bruijin and Hufen, 1998: 13-14).

Desde esta reflexión, los autores señalados plantean que más allá de las ventajas y desventajas de asumir las diferencias de las dos tipologías, los instrumentos pueden ser entendidos como objetos, en tanto esta caracterización se relaciona implícitamente con el conjunto de actividades y acciones necesarias para la aplicación del instrumento. Esto significa que el enfoque instrumental se define principalmente a partir de la idea de que la aplicación del instrumento -en última instancia- estructura las actividades de la política y produce diferentes efectos (De Bruijin and Hufen, 1998: 14-15).

En otro orden de ideas, a finales de la década del ochenta, Linder and Peters (1989), argumentaron la necesidad de incorporar en la investigación de instrumentos de políticas una interpretación subjetivista y una dimensión multinivel de análisis. De esta manera, resaltan que más allá de una evaluación normativa de los instrumentos o de la descripción de sus características, es relevante cuestionarse cómo los instrumentos son vistos por los actores dentro y fuera del gobierno, y cuál es el criterio usado por estos actores para juzgar la idoneidad de los instrumentos adoptados frente a una determinada problemática.

En el análisis propuesto por Linders and Peters es necesario por lo tanto, evaluar los factores cognitivos que forman la decisión de los instrumentos, para posteriormente ubicarlos dentro de su dimensión institucional y contextual. A través de una lectura multinivel plantean articular los patrones micro de decisión del instrumento con las características macro del proceso de diseño de políticas. Más allá de factores ideológicos o profesionales, la selección del instrumento puede entenderse en función de lo que los tomadores de decisiones creen que están logrando cuando priorizan un determinado instrumento por sobre otro.

De esta manera, la clave para entender el vínculo entre percepción y decisión es el contexto. Entendido éste en términos de: i) los ajustes institucionales dentro de los cuales los tomadores de decisiones operan, es decir, los arreglos sistémicos y organizacionales que influyen en la percepción de los instrumentos y consecuentemente en la decisión; ii) el problema que genera las circunstancias para la decisión del instrumento, aspecto relacionado con la formulación de la política y la lógica bajo la cual los tomadores de decisiones escogen un determinado instrumento; iii) la temporalidad y otras circunstancias específicas de la decisión, que determinan que el contexto adquiera características específicas (Linder and Peters, 1989: 37).

Pese a que en el debate académico se encuentra bastante difundida la idea de que los gobernantes tienen a su disposición un conjunto de instrumentos para lograr los objetivos de las políticas públicas, no obstante, se mantienen importantes deficiencias respecto a la clasificación de los instrumentos de gobierno, así como numerosas debilidades en la articulación de estas clasificaciones con otros aspectos del análisis de políticas. La variedad de tipologías desarrolladas en las últimas décadas, han enfatizado diversos aspectos en términos por ejemplo de sus efectos económicos, tipo de gasto, carácter de los servicios de provisión, efectos de los instrumentos de acuerdo a su clase, tipo de intervención, nivel de coerción, entre otros (Linder and Peters, 1989: 39).

Hay que señalar sin embargo, que estos esquemas o taxonomías evidencian algunos problemas. Por un lado, las clasificaciones presentan categorías extremadamente amplias, lo que genera que no haya claridad respecto a cuáles de ellas son necesariamente excluyentes. Otro de los problemas es que estas clasificaciones siguen manteniéndose solo como eso, es decir, hay un esfuerzo relativo por utilizar estos esquemas como mecanismos de análisis de políticas. Precisamente, la observación de estos problemas lleva a Linder and Peters a plantear que más allá del esquema analítico abstracto, es necesario comprender la manera cómo los instrumentos son conceptualizados por los actores involucrados en la decisión política, así como contextualizar la satisfacción de demandas en situaciones particulares. Desde este argumento, la construcción de tipologías de instrumentos tiene que fundamentarse sobre el punto de vista de los hacedores de políticas respecto a qué factores condicionan para que los instrumentos sean operacional y simbólicamente comparables o únicos (Linder and Peters, 1989: 40, 55).

Esto implica por lo tanto, entender los instrumentos de las políticas en función de la influencia que las instituciones ejercen sobre su selección, tanto en términos de una lógica de lo adecuado que moldea las decisiones individuales, como de la memoria colectiva de las organizaciones que tiende a producir un mismo resultado de la deliberación a través del tiempo (Linder and Peters, 1989: 41).

#### *Orígenes del pensamiento instrumental*

Como se mencionó anteriormente, la perspectiva instrumental encuentra sus orígenes en distintas disciplinas, principalmente en la economía, en donde una serie de elementos tales como los salarios, las políticas de precios, el nivel de beneficios de la seguridad social, entre otros, han sido concebidos como instrumentos direccionados a generar determinados efectos macroeconómicos. De igual forma, el campo del derecho se ha estructurado alrededor de una perspectiva instrumental, enfatizando el sentido coercitivo de la ley a manera de instrumento de control social. El ámbito de la administración pública tampoco ha sido ajeno a la orientación instrumental, en tanto, su desarrollo se ha fundamentado en la idea de que el proceso político se cataliza a través de un conjunto de acciones administrativas específicas (De Bruijin and Hufen, 1998: 12).

Especial incidencia en la consolidación del enfoque instrumental ha tenido la difusión -durante la segunda mitad del siglo XX- del pensamiento económico en las ciencias sociales, incluida la ciencia política. Esto ha generado posiciones divergentes que por un lado consideran que esta influencia ha enriquecido la disciplina de la ciencia

política, frente a quienes advierten que -por el contrario- se han desplazado las nociones básicas de la política incorporando una lectura instrumental. Más allá de este debate, los principios económicos como el de la racionalidad instrumental por ejemplo, fue adquiriendo especial prominencia entre los responsables de las políticas gubernamentales, lo que en cierta transformó el significado de la acción del gobierno. Alejándose de perspectivas de carácter constitucional o funcional, las acciones del gobierno fueron asumiendo una lógica de intervención en la vida económica y social de impronta liberal. Esta manera de entender la acción como intervención, ha implicado a su vez, no solo la delimitación de la esfera pública, sino además la construcción de una legitimidad de gobierno sustentada en criterios técnicos y científicos, antes que en el de una autoridad política (Linder and Peters, 1998: 33).

De esta manera, el estudio de los instrumentos de políticas se ha caracterizado desde sus inicios por un desarrollo disciplinar independiente tanto en la economía como en la ciencia política, cada enfoque con una orientación teórica y metodológica específica. Así por un lado, la primera generación de economistas abordaron el estudio de los instrumentos bajo la perspectiva de las relaciones empresariales del gobierno, así como de los efectos de la regulación del Estado y de las políticas económicas sobre la eficiencia empresarial, buscando identificar por ejemplo, las fallas de mercado que justificarían la intervención del gobierno y las técnicas para corregir esas fallas. Mientras que de otro lado, los científicos políticos de la primera generación rechazaron este enfoque deductivo, asumiendo por el contrario, una lectura inductiva basada en el registro empírico de la toma de decisiones del gobierno, buscando entender la racionalidad de elección de los instrumentos de políticas (Howlett *et al.*, 2006: 130-131).

En todo caso, la relevancia del enfoque instrumental en distintas disciplinas puede ser entendido a través de tres factores. Por un lado, se observa una importante preocupación por los instrumentos en aquellos campos donde existe una fuerte vinculación entre académicos y profesionales, relación alrededor de la cual, se han generando estímulos para desarrollar investigaciones sobre problemas prácticos. De otra parte, la orientación instrumental aparece como resultado de la creciente necesidad por conocimiento científico y práctico por parte de las organizaciones de gobierno, en función de un cada vez más complejo proceso de implementación, que requiere un mayor entendimiento de cómo los objetivos de las políticas y su calidad están relacionados con la instrumentación. Finalmente, el enfoque instrumental ha tenido en las última décadas un importante apoyo político e ideológico, a manera de una doctrina instrumental, cuyo argumento ha enfatizado

por ejemplo, que las fallas en ciertos sectores de políticas han sido el resultado de una falta de conocimiento de los instrumentos de políticas (De Bruijin and Hufen, 1998: 12).

De esta manera, el estudio de los instrumentos de políticas, encuentra su antecedente en la preocupación por los objetivos de valor que intervienen en las políticas, inquietud sobre la que empezaba a estructurarse la emergente ciencia de la política planteada por Lasswell (1951) a inicios de la segunda mitad del siglo XX. En cierta forma, el creciente cuestionamiento a la capacidad de los gobernantes, generó un debate de carácter descriptivo que buscaba explicaciones y un sentido prescriptivo en busca de mejoras, enfocado a entender cómo alcanzar los generalmente conflictivos objetivos de las políticas (Van Nispen and Ringeling, 1998: 204).

Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas en sus inicios estuvo enfocado en la observación de la relación entre objetivos y medios, por lo que la idea de instrumentos de políticas se convirtió en un término popular primero en los documentos oficiales de gobierno antes que entre los analistas de políticas. La falta de reflexión sobre los instrumentos de políticas y la carencia de estudios sistemáticos de los procesos de instrumentación, generó como resultado que muchos de los instrumentos usados por los gobernantes fueran omitidos en la práctica, produciendo además una falta de conocimiento prescriptivo en la administración pública. Esta lógica se evidenció sobre todo en el contexto norteamericano, en razón de la tendencia en este contexto a colocar las políticas dentro de los programas, lo que determinaba en última instancia que la evaluación de las políticas se desarrollara en función de la observación individual de los programas de trabajo, sin la consideración de los instrumentos de políticas, concebidos simplemente como técnicas administrativas (Van Nispen and Ringeling, 1998: 205).

Precisamente, el argumento que lleva a identificar la acción de gobierno con formas de intervención, es el criterio que permite representar analíticamente a las políticas públicas bajo la figura de instrumentos artificiales y sustituibles. En la medida que la intervención del gobierno depende de un conjunto de instrumentos dotados de características técnicas específicas, la instrumentación aparece entonces, como la dimensión operacional de los objetivos de las políticas. De ahí precisamente, la importancia del conocimiento de estos instrumentos, en tanto, la observación de sus atributos permite no solo revelar los propósitos implícitos de los gobernantes, sino además explicar el alcance de sus resultados (Linder and Peters, 1998: 34).

Esta lectura supuso dos trayectorias distintas. Por un lado, dentro de una tradición canadiense, una línea de estudios de instrumentos que enfatiza los atributos políticos en

términos de su dimensión coercitiva. Desde este enfoque, el ordenamiento de los instrumentos y su uso están entendidos en función de la cultura política y los compromisos ideológicos (Linder and Peters, 1998: 35). De ahí que, una de las contribuciones teóricas más importantes sobre la capacidad de los gobernantes para actuar a través del uso de diferentes instrumentos en la búsqueda de objetivos particulares, es precisamente aquella surgida en el debate de la academia canadiense. La idea central desarrollada, se refiere a que los instrumentos escogidos para implementar una política son importantes porque involucran significativamente diferentes procesos de formulación de políticas. En ese sentido, una amplia literatura del debate canadiense da cuenta de las importantes diferencias en los instrumentos en términos de los procesos que éstos engendran, lo que evidencia que las características de la decisión de los instrumentos de las políticas reflejarían la distribución de poder dentro de la sociedad y la naturaleza del problema que enfrenta el gobierno (Woodside, 1986).

De otro lado, una tradición estructural-funcional, apoyada en un ejercicio inductivo direccionado a identificar las funciones de las políticas públicas a partir de un inventario de instrumentos. Perspectiva en la que se desarrollaron de manera divergente una serie de tipologías, fundamentadas en gran parte sobre la presunción de que el análisis del conjunto de funciones y sus respectivos instrumentos pueden constituirse en la base de una teoría de la gobernanza moderna. Especial mención tiene en este debate el trabajo monográfico de Dahl y Lindblom publicado a comienzos de la década del cincuenta, cuyo argumento fusiona el análisis de las funciones y técnicas político-económicas que emplea el Estado moderno en el ejercicio de planificación económica, planteamiento relevante para el posterior desarrollo de la discusión sobre el diseño de políticas (Linder and Peters, 1998: 34-35).

En definitiva, en función de estas dos trayectorias el debate sobre la instrumentación se ha ido transformando -en las últimas décadas- desde la concepción original que enfatizaba la racionalidad técnica del instrumento, hacia enfoques que incorporan el contexto y los valores como elementos centrales en el análisis de los instrumentos (Linder and Peters, 1998: 35). Este es precisamente, el punto de partida para revisar a continuación algunas categorizaciones de cómo han evolucionado los enfoques con los que se ha abordado el problema de la instrumentación de las políticas, aproximaciones teóricas cuyas divergencias expresan no solo la diversidad de puntos de vista sobre el tratamiento de los instrumentos y el rol del contexto, sino sobre todo la evolución de la orientación instrumental en el campo de análisis de las políticas públicas.

## Enfoques de análisis de instrumentos: una revisión del debate

### *Enfoques basados en la naturaleza de los instrumentos*

De acuerdo a Linder and Peters (1998), la selección de instrumentos no necesariamente obedece a un proceso sistemático de evaluación, a partir del cual se desarrolle por ejemplo, una detallada comparación de los distintos rangos de instrumentos disponibles por el gobernante o un cuidadoso escrutinio de sus características específicas. Por el contrario, los tomadores de decisiones están sujetos a una serie de restricciones que determinan que la elección de un instrumento por sobre otros, se realice en función de soluciones derivadas de experiencias anteriores. Esto ha determinado que, los distintos enfoques de instrumentación se hayan estructurado alrededor de aspectos básicos que permanecen en el fondo del debate instrumental antes que en una reflexión metodológica de carácter analítico (Linder and Peters, 1998: 36). Desde esta argumentación, Linder y Peters desarrollan una clasificación de cuatro enfoques o escuelas de análisis de instrumentos (ver Tabla 2.1), enfatizando sobre todo las diferencias de fondo de los métodos utilizados, con el propósito de posteriormente articularlas al marco analítico de la selección de instrumentos.

**Tabla 2.1. Escuelas de pensamiento en el estudio de instrumentos**

Escuela	Factor clave	Modelos de evaluación	Relación con la política
Instrumentalista	Atributos del instrumento	Optimización bajo restricciones	Diseño impide la política
Procedimentalista	Adaptación	Evolución de alojamiento	Política impide el diseño
Contingentista	Ajuste	Coincidencia del instrumento con la tarea	Diseño forma la política
Constitutivista	Significados evocados	Interpretación del significado	Política como diseño

**Fuente:** Linder and Peters (1998: 43)

En primer lugar, se observa el enfoque *instrumentalista*, en el que tanto académicos como responsables de las políticas, apoyan unos pocos instrumentos en los cuales depositan todo el poder. Esta perspectiva apela a una racionalidad técnica sin necesariamente contextualizar el rol del instrumento, por lo tanto, el énfasis se encuentra en el conocimiento de los atributos y funcionamiento de un particular instrumento, así como en las condiciones de su efectividad. Desde una lógica normativa, el análisis se centra en



entender los rasgos característicos del instrumento. Esto con el propósito de identificar y mejorar un conjunto de instrumentos universales para un amplio rango de aplicaciones, buscando su óptimo rendimiento bajo distintas circunstancias. Las causas para limitar el repertorio de instrumentos obedece tanto a condicionamientos profesionales o disciplinarios (en términos de procesos legales o instrumentos basados en el mercado por ejemplo) así como a factores relacionados con la posición ideológica y consideraciones de poder (Linder and Peters, 1998: 37).

En un segundo bloque, se encuentra el enfoque *procedimentalista*, en el cual los instrumentos no son entendidos por fuera del contexto de un particular y concreto problema. Es decir, la diversidad de instrumentos no necesariamente implica que existe una aplicabilidad universal, sino que su utilización obedece a un proceso dinámico de adaptación, en el cual la toma de decisiones está dada en función de un conjunto de problemas específicos. Esto implica que el análisis se emplace sobre el proceso de desarrollo del instrumento antes que en sus características aisladas. De ahí que, este enfoque otorgue especial énfasis al rol que la fase de implementación tiene en el proceso de las políticas, bajo la presunción de que cualquier instrumento seleccionado se configura por el complejo proceso de su operación antes que por su diseño conceptual inicial (Linder and Peters, 1998: 38).

En tercer lugar, se identifica el enfoque *contingentista*, el cual plantea que los instrumentos deberían ser seleccionados de acuerdo a cómo sus características satisfacen los requerimientos de un problema específico. En ese sentido, el estudio de los instrumentos se ocupa tanto de la estructuración y articulación de las demandas inherentes a los requerimientos del problema, así como de los condicionamientos de una apropiada selección del instrumento. La operación del instrumento esta dada por lo tanto, en función de un ajuste *ex ante* entre el instrumento y el contexto. A diferencia de la noción de un contexto particularista de los procedimentalistas, la relación entre problema e instrumento es entendida en este enfoque desde una perspectiva deductiva que parte de un contexto altamente estructurado, expresado principalmente en términos tipológicos como un conjunto de requerimientos determinados (Linder and Peters, 1998: 39).

Finalmente, en cuarto lugar, se encuentra el enfoque *constitutivista*, el cual argumenta que además de la observación de los detalles del contexto en el que se adapta un determinado instrumento, es necesario comprender el sentido subjetivo del mismo en términos de su valores y percepciones. Esto implica entender que tanto los problemas como los instrumentos constituyen un proceso subjetivo formado por interacciones sociales

o profesionales. Este enfoque asume elementos de la teoría crítica en tanto plantea que más allá de los objetivos y propósitos de las políticas, es necesario considerar también los significados evocados por una particular construcción de problemas e instrumentos, para buscar transformar esta dinámica como parte del proceso de valoración (Linder and Peters, 1998: 40).

#### *Enfoques basados en el contexto de la política*

Alrededor del debate de la administración pública, De Bruijin and Hufen (1998) identifican tres enfoques en el estudio de instrumentos. De una parte, el *enfoque clásico*, en el cual se enfatiza que la naturaleza del instrumento estructura el proceso de la política, es decir, los distintos instrumentos poseen una dinámica y economía política específica que afecta el contexto de la acción gubernamental. Analíticamente esto implica la construcción de una comprensiva tipología de instrumentos que explique su aplicación en términos de procesos, actividades, implementación y efectos. En ese orden de ideas, el enfoque clásico presume - desde una perspectiva inductiva- que la investigación de los instrumentos puede desembocar en una teoría instrumental o inclusive en una doctrina instrumental (De Bruijin and Hufen, 1998: 15).

De otra parte, el *enfoque del contexto del instrumento*, se caracteriza por explicar la operación de los instrumentos tanto en función de sus características como de las variables del contexto en el que cual son aplicados. De esta manera, las actividades de implementación como los efectos generados estarían determinados por la naturaleza del instrumento y a su vez por variables de contexto tales como, la organización y el grupo objetivo. Hay que señalar que si bien la categoría “contexto” es difícil de definir, su explicación se ha situado en las teorías de la administración pública, implementación, gestión de la organización y teoría de redes. No obstante, el desarrollo de las distintas teorías no necesariamente ha logrado estructurar una doctrina instrumental de mayor alcance (De Bruijin and Hufen, 1998: 16).

Finalmente, el *enfoque contextual*, el cual contrariamente al primero, plantea que el instrumento constituye solo uno de los muchos factores que determinan el proceso de la política, y por lo tanto, el instrumento tiene un rol modesto dentro del sistema político, así como en los procesos de toma de decisión e implementación. De esta manera, el debate desarrollado en este enfoque va más allá de una teoría instrumental, en tanto no se encuentra focalizado en los aspectos propios de los instrumentos sino en otras actividades en las cuales éstos no tienen mucha incidencia. El análisis contextual se concentra por lo

tanto en factores externos tales como el sistema político, las redes de política, los procesos de implementación, entre otros. Esto determina que en la medida que los instrumentos no son significativos como variables, en última instancia, ya no es posible hablar de una teoría instrumental (De Bruijin and Hufen, 1998: 16-17).

#### *Enfoques basados en la lógica de selección de los instrumentos*

El debate sobre la instrumentación se ha concentrado sobre todo en entender los problemas de implementación y rendimiento de los instrumentos, no obstante, una tercera problemática menos explorada se encuentra relacionada con la selección de instrumentos. Más allá de que en una determinada situación un instrumento pueda ser caracterizado como eficiente/ineficiente, se observa en las políticas procesos de decisión que generan cambio hacia otros instrumentos. Es precisamente el análisis de estas lógicas de cambio, lo que permite explicar por qué y cómo los instrumentos de las políticas son seleccionados (Bagchus, 1998: 46).

Desde esta argumentación, Bagchus (1998) plantea que el análisis de instrumentos puede ser entendido a partir de tres enfoques. En primera instancia, el enfoque *instrumental tradicional*, el cual concibe a los instrumentos en función de una estricta racionalidad anclada a objetivos, esto es, como entidades neutrales que no poseen características intrínsecas, sino que se derivan de los objetivos a través de los cuales están direccionados. Esto significa que los objetivos son externos, es decir, determinados independientemente de los instrumentos de las políticas. La selección de los instrumentos por lo tanto, puede ser entendida como la operacionalización de los objetivos, lo que determina que el número de alternativas de instrumentos de políticas sea ilimitado, dependiendo únicamente del conjunto de objetivos. En este enfoque además, el contexto en el cual el instrumento es diseñado o aplicado no tiene mucha relevancia, en tanto dentro de una lógica jerárquica, la instrumentación es solo un medio de la dirección asumida desde el centro (Bagchus, 1998: 48).

En segunda instancia, se encuentra el enfoque de la *instrumentación redefinida*, que se diferencia del enfoque tradicional en al menos cuatro aspectos. Primero, en la manera como los instrumentos son considerados, en tanto incorpora un estudio profundo de las tensiones entre instrumentos, así como también elementos relacionados a su características intrínsecas, en términos de valores y principios por ejemplo, que llevan al desarrollo de distintas tipologías. Segundo, en el énfasis en la relación entre contexto e instrumento, a partir de la cual se incorpora la dinámica social como factor relevante del proceso político,

cuestionando las nociones tradicionales de una dirección ejercida desde el centro y la de una instrumentación guiada por objetivos. Tercero, en la forma que los instrumentos son seleccionados, en tanto este enfoque considera que la toma de decisiones está condicionada por una dinámica de actores con intereses en conflicto. Cuarto, en la manera como la selección de los instrumentos es implementada y evaluada, al entender que los actores consideran los instrumentos solamente en función de la decisión acordada sobre su propio juicio (Bagchus, 1998: 49).

Finalmente, se ubica el enfoque *institucional*, el cual marca una ruptura respecto a los anteriores enfoques, en razón de que los instrumentos de las políticas son considerados como un proceso institucional. La principal diferencia radica en que más allá de la idea de un contexto institucionalizado, este enfoque incorpora además la noción de instrumentos institucionalizados, esto es, la consideración en el análisis de la selección de instrumentos de aspectos que no tenían mucha atención en los otros enfoques tales como, el rol de los actores y gobernantes involucrados, así como las acciones, dinámicas y valores inherentes al proceso.

De esta manera, el avance analítico implícito en el enfoque institucional puede observarse en tres dimensiones. Primero, *desde el presente al pasado*, lo cual significa que las decisiones hechas en el pasado de alguna manera restringen la disponibilidad de futuras opciones. Esto implica que la emergencia de un instrumento no es explicada solamente en función de las preferencias y posibilidades de los actores, sino sobre como parte de un desarrollo histórico que marca una dependencia de sendero. Segundo, *desde el diseño a la evolución*, que cuestiona la conducta intencional de los actores y la posibilidad de diseñar instrumentos efectivos. Por el contrario, el enfoque institucional plantea que en tanto la selección de instrumentos es explicada por el proceso histórico, presenta un desarrollo incremental sin mucha incidencia de los actores involucrados. Tercero, *desde el resultado hacia el proceso*, en el que se fundamenta que la decisión de los instrumentos no está guiada por criterio un funcional de efectividad, sino que responde a una lógica de lo adecuado, esto es, un comportamiento estructurado por roles específicos -autoimpuestos o impuestos por la comunidad- que se encuentran insertos en convenciones, rutinas y formas particulares de pensar y actuar (Bagchus, 1998: 52-53).

Esto implica por lo tanto, entender los instrumentos de las políticas en función de la influencia que las instituciones ejercen sobre su selección, tanto en términos de una lógica de lo adecuado que moldea las decisiones individuales, como de la memoria colectiva de

las organizaciones que tiende a producir un mismo resultado de la deliberación a través del tiempo (Linder and Peters, 1989: 41).

### *Enfoques basados en los estilos de políticas nacionales*

La complejidad inherente a la selección de los instrumentos de políticas ha planteado un importante conjunto de problemas de investigación, ante los cuales se han desarrollado una diversidad de esquemas de categorización y taxonomías, enfocadas a reducir la complejidad e identificar -de manera sistemática- las variables claves que intervienen en los procesos de decisión. No obstante, aunque muchos de estos modelos analíticos pretenden ser teorías generales, en el estricto sentido su relevancia ha terminado restringiéndose al ámbito nacional donde se inscriben, generando de manera no intencional unos estilos de políticas nacionales, los cuales pueden ser identificados en al menos tres contextos (Howlett, 1991: 53).

Primero, el *enfoque americano*, que en función de las sugerencias de Lowi y Anderson, hacia la década del ochenta empieza a cambiar el análisis de las políticas públicas, desde la preocupación por las políticas y programas hacia el estudio de la implementación y las técnicas. Un primer grupo de autores como Salamon, Bardach y Elmore, enfatizaron la necesidad de abordar el análisis de políticas en términos de los instrumentos de la acción de gobierno antes que en función de áreas o campos. Esto les llevó a construir una serie de taxonomías que clasifican a los instrumentos en relación a los recursos de gobierno, categorías que sin embargo, no condujeron a un esfuerzo sistemático para estructurar una teoría sobre la racionalidad de la selección de instrumentos. Un segundo grupo de investigadores como Dahl y Lindblom, argumentaron que el número de alternativas de instrumentos político-económicos es virtualmente infinito, lo que les condujo a enfocarse en describir las diferencias y similitudes de las opciones de selección que el gobierno enfrenta en la implementación de las políticas. Metodológicamente se plantearon modelos de continuos que abarcan categorías tales como la propiedad, membresía y autonomía de los instrumentos, así como también la influencia y control del gobierno. De otra parte, el debate más reciente, está dominado por el enfoque de diseño de políticas, desarrollado por autores como Linder y Peters, el cual desde un criterio multidimensional sintetiza los modelos de recursos y los continuos, argumentando que los instrumentos son técnicamente sustituibles, esto es que en una determinada situación los responsables de las políticas elegirán una combinación de instrumentos para potenciar los recursos. De ahí que, en este enfoque la selección de instrumentos es en última instancia

una decisión política fuertemente influenciada por las creencias, actitudes y percepciones de los tomadores de decisiones (Howlett, 1991: 56-59).

En segundo lugar, el *enfoque británico*, que tradicionalmente ha enfatizado el estudio de la administración pública de manera separada al debate de las políticas, lo que ha determinado que fracase en el abordaje de problemas relacionados con la determinación o implementación de políticas públicas. No obstante, la excepción la constituye el trabajo de Christopher Hood, el cual usa el esquema basado en recursos, pero a diferencia de otros planteamientos similares, comparte la noción de que los instrumentos son técnicamente sustituibles. Esto le ha permitido al modelo de Hood ser relativamente sencillo y servir como una síntesis de otros modelos basados en recursos. Bajo la idea que los gobernantes poseen un conjunto de recursos (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) direccionados a monitorear la sociedad y alterar su comportamiento, Hood argumenta que la selección de instrumentos es esencialmente una cuestión de emparejar fines y medios dentro de un contexto de restricciones socio-políticas (Howlett, 1991: 60-61).

Tercero, el *enfoque canadiense*, desarrollado alrededor del trabajo de G. Bruce Doern y sus colegas, quienes durante la década del setenta e inicios del ochenta, crearon - sobre la base de la matriz de Lowi- un modelo de selección de instrumentos que incorporaba un continuo de grados de coerción legítima. La taxonomía incluía categorías tales como autorregulación, exhortación, subsidios y regulación, incorporándose más adelante otras como impuestos y empresa pública. El argumento central del modelo enfatiza que la racionalidad implícita en la selección de instrumentos es esencialmente ideológica pero con un componente político, es decir, cualquier instrumento puede funcionar eficientemente pero los gobernantes preferirán evitar el uso de instrumentos coercitivos a menos que se vean obligados por la presión de la sociedad. Este es un planteamiento multidimensional en tanto considera variables políticas y de contexto, pero difiere de otros similares en la medida que asume ciertas preferencias tanto del Estado como de los actores de la sociedad (Howlett, 1991: 63-65).

En definitiva, la dimensión nacional presente en los tres enfoques revisados lleva a la reconsideración de su estatus teórico, en términos de cuestionarse si son teorías parciales dentro de un proceso de síntesis general, o si constituyen teorías de rango medio sujetas a las variaciones nacionales.

### **Los instrumentos de políticas: de objeto de investigación a método de análisis**

### *La construcción de tipologías de instrumentos*

A manera de antecedente, es importante señalar que el seminal e influyente trabajo de Lowi (1964, 1972) desarrollado desde la década del sesenta, constituye la base de la construcción de tipologías en políticas públicas. Lowi identifica la vinculación de las funciones básicas de los distintos procesos políticos, articulando la noción de proceso del emergente campo de las políticas con los estudios de caso de selección de instrumentos (Linder and Peters, 1998: 35). Desde esta perspectiva, Lowi planteó una tipología de políticas (distributivas, constitutivas, regulatorias y redistributivas) en función de los mecanismos de coerción tendientes a controlar el comportamiento individual directamente o a través del entorno. Esto le permitió revertir la secuencia de causalidad argumentando que el contenido de las políticas determina la naturaleza del proceso, es decir, tanto las expectativas como la intención impactan a las políticas en función de los diferentes patrones de coerción. Situación que se expresa en el planteamiento de Lowi a través de una serie de arenas políticas históricamente situadas (Woodside, 1986: 778).

Como es conocido, Lowi adoptó las ideas de Cushman relacionadas a las posibles gradaciones en las actividades de gobierno, lo que le permitió argumentar -basado en una matriz de cuatro celdas- la especificidad de los objetivos de coerción y la posibilidad de que su aplicación sería suficiente para distinguir los diferentes tipos de actividades de gobierno. Aunque la tipología de Lowi ha sido ampliamente revisada y citada en el campo de análisis de las políticas, sin embargo, presenta dificultades para operacionalizarla y en ocasiones inconsistencias internas, por lo que ha sido raramente aplicada (Howlett, 1991: 54).

Ahora bien, en lo que se refiere a la construcción de tipologías de instrumentos, más allá del extenso desarrollo de distintas clasificaciones, De Bruijin and Hufen (1998) identifican tres tipos o familias de instrumentos. En primer lugar, *instrumentos de regulación*, de naturaleza legal en tanto están enfocados a normalizar el comportamiento de los actores sociales. En términos de su funcionamiento pueden ser caracterizados como instrumentos que normalizan y garantizan las intervenciones del gobierno, cuyo uso requiere un monitoreo y ejecución, y signados de un carácter coercitivo y reactivo. En segundo lugar, *incentivos financieros*, de naturaleza no-coercitiva en la medida que son concebidos como una alternativa a la regulación. Aunque poseen cierta popularidad en determinados ámbitos, presentan algunas restricciones en su aplicación, en tanto pueden causar mecanismos de cambio no deseados, porque poseen una limitada naturaleza coercitiva, y en razón de que el conocimiento e información requerido para su uso es

generalmente insuficiente. En tercer lugar, *transferencia de información*, cuya naturaleza está muy asociada a las dinámicas de interacción de la sociedad contemporánea. Más allá de la coerción es la fuerza de la convicción el elemento que direcciona la política, aunque su aplicación presenta problemas relacionados al marco de referencia del grupo objetivo (De Bruijin and Hufen, 1998: 17-18).

En otra clasificación, Woodside (1998) identifica dos tipos de instrumentos utilizados en función del dominio de las políticas nacionales y de las políticas internacionales. En primer lugar, *los instrumentos de políticas en el nivel nacional*, hacen referencia a distintos mecanismos tales como, formas de impuestos o desgravación fiscal, regulación de comportamiento y acción, programas de gasto destinados a subsidios, medidas para estabilizar la propiedad pública en algunos sectores de la economía, entre otros. En este ámbito nacional, el debate sobre la selección de los instrumentos puede entenderse desde dos perspectivas. Por un lado, el estudio de los instrumentos implica observar su uso en términos de la relación entre los responsables de las políticas y los clientes del instrumento, identificando por ejemplo, en qué medida las connotaciones o asociaciones ideológicas de la instrumentación vinculadas a un determinado grupo, inciden en los procesos de decisión. Por otro lado, el uso de los instrumentos en el ámbito doméstico también puede ser analizado desde la perspectiva de los responsables de las políticas actuando como funcionarios que tratan de implementar una política para conseguir un objetivo particular. En ese sentido, el enfoque enfatiza el relativo mérito de un determinado instrumento en términos de su efectividad para obtener los resultados deseados, por lo que la experiencia pasada de su uso será fundamental para la selección (Woodside, 1998: 164).

En segundo lugar, *los instrumentos de políticas en el nivel internacional*, tradicionalmente se han enfocado en ámbitos tales como, la política internacional, la provisión de ayuda internacional y la negociación de tratados internacionales. No obstante, en las últimas décadas se observa un creciente interés por la formulación de políticas económicas internacionales, así como por el uso de instrumentos en la arena internacional, consecuencia no solo de un cada vez mayor acceso a los mercados domésticos por parte de productores internacionales, sino también por la ruptura de los límites entre políticas nacionales y locales. Esto ha llevado a entender los instrumentos en el ámbito de la política económica internacional, a partir de dos categorías. Por un lado, se encuentran aquellos instrumentos relacionados con las medidas de frontera como las normas de origen, direccionadas a determinar que bienes podrían recibir tratamiento preferencial. Por otro



lado, la segunda categoría de instrumentos de políticas en el ámbito internacional, se relaciona con la capacidad de los miembros de un área de comercio liberalizada para tomar represalias en contra de otros miembros que han negado algunos de los beneficios esperados del acuerdo comercial (Woodside, 1998: 165-167).

En general, como lo señalan Van Nispen and Ringeling (1998), se observa una transformación desde formas de instrumentación tradicional de carácter jerárquica hacia enfoques *bottom-up*. De ahí que, la emergencia de una segunda generación de instrumentos enfatiza la importancia de variables contingentes, en términos de nuevos medios signados de lógicas bilaterales y multilaterales, que en última instancia responden al cambio de visión sobre el apropiado rol del gobierno, el cual ya no es visto como una instancia omnipotente. De otra parte, es preciso cuestionarse también el carácter formal de los instrumentos. El proceso de formulación de las políticas se encuentra direccionado a través de instrumentos de regulación, financieros, de estructuras organizacionales, entre otros, sin embargo, existe un amplio rango de instrumentos informales que no son mencionados en el proceso, pero que son frecuentemente usados en la práctica tales como negociaciones, movilización de soporte político, persuasión, acuerdos, etc. De igual forma, hay que señalar que frecuentemente los instrumentos formales pueden ser usados de una manera informal, dentro de una lógica de instrumentalización. En ese sentido, el proceso de las políticas públicas es generalmente la combinación por un lado, de un conjunto de instrumentos formales de naturaleza racional, y de otro lado, de una diversidad de medios informales de dominación/persuasión desplegados en un ejercicio político de poder y negociación (Van Nispen and Ringeling, 1998: 207-208).

#### *El análisis de los instrumentos de políticas como instituciones*

Siguiendo el argumento de Lascoumes and Le Gales (2007), es factible afirmar que los instrumentos son instituciones en la connotación sociológica del término. En ese sentido, entendiendo que las instituciones son un conjunto de reglas y procedimientos que estructuran la acción pública, se puede argumentar que los instrumentos a manera de un particular tipo de institución, estructuran o inciden en las políticas públicas. Influencia que opera en términos de que los instrumentos determinan en parte el comportamiento de los actores, crean incertidumbre acerca de los efectos del balance de poder, constriñen y abren posibilidades a la acción de los actores, moldean la representación de los problemas. En definitiva, la capacidad de acción que los actores sociales y políticos desarrollan en la

acción pública difiere en función de los instrumentos escogidos (Lascoumes and Le Gales, 2007: 8-9).

Este argumento permite situar el debate alrededor de la relación existente entre un particular instrumento de políticas públicas y el proceso político en su sentido más amplio. Ciertamente, la elección de los instrumentos es significativa para la elección de la política y las características que la definen. Esto en razón de que el tipo de instrumento usado, sus propiedades, así como las justificaciones para su elección, generalmente ofrecen explicaciones más allá de las simples motivaciones o racionalizaciones discursivas (Lascoumes and Le Gales, 2007: 9).

De ahí que, asumiendo los instrumentos como un método a través del cual la acción colectiva es estructurada frente a un problema público, puede argumentarse que los instrumentos son instituciones en el sentido del debate neoinstitucionalista. Esto en función de dos aspectos. Por un lado, en la medida que los instrumentos estructuran la acción se puede decir que se encuentran institucionalizados, es decir, las relaciones que establecen no son autónomas ni transitorias, sino que regularizan patrones de interacción entre individuos u organizaciones. Definen por lo tanto, quiénes participan en la operación de los programas públicos, cuáles son sus roles, y de qué manera se relacionan. Por otro lado, plantear que la acción que los instrumentos estructuran es acción colectiva, significa que responde a problemas públicos en su sentido más amplio, no solamente la acción de gobierno (Salamon, 2000: 1642).

Es pertinente en ese sentido preguntarse ¿cómo la instrumentación genera sus propios efectos? Al respecto Lascoumes and Le Gales (2007) argumentan que los instrumentos producen efectos independientemente de sus objetivos propuestos, estructurando la política conforme a su propia lógica. Esto en razón de que los instrumentos no son inertes, sino que por el contrario, desarrollan su propia fuerza de acción, la cual puede ser observada en al menos tres cuestiones fundamentales. Por un lado, la creación de *efectos de inercia*, a través de los cuales los instrumentos generan resistencia a presiones externas tales como conflicto de intereses entre actores o cambios en la política global. Por otro lado, una particular *representación de los problemas*, proceso que a manera de realidades agregadas, no solamente ofrece una estructura para describir lo social y categorizar una determinada situación, sino además que, establece la asimilación de mecanismos de indexación sustentados en información estandarizada. Finalmente, una específica *problematización de los asuntos*, mediante la cual se establece una

jerarquización de las variables y la construcción de sistemas interpretativos presentados como justificaciones científicas (Lascoumes and Le Gales, 2007: 10-11).

En ese orden de ideas, este argumento implica asumir en primer lugar que los instrumentos tienen autonomía respecto a las políticas públicas, por lo que pueden ser considerados como instituciones. De ahí que, es factible abordar el análisis de los instrumentos de políticas tanto en términos de variables independientes de la implementación, como también en función de variables dependientes del diseño de políticas. De esta última aproximación se derivan precisamente, las implicaciones sobre el análisis de su efectividad.

#### *El análisis de la efectividad de los instrumentos*

En el debate del enfoque de la instrumentación redefinida, el contexto es un factor primordial para explicar por qué determinados instrumentos de políticas son más o menos efectivos que otros. En ese sentido, para este enfoque un instrumento es efectivo cuando existe un óptimo ajuste entre por un lado, las características del instrumento, y de otro lado, las características del contexto, los objetivos de la política, y el público objetivo (Bagchus, 1998: 50).

Una de las críticas hacia los instrumentalistas es que el enfoque ignora el carácter dinámico de la relación entre objetivos y medios, en tanto, consideran los objetivos como construcciones preestablecidas que operan dentro de un continuo proceso de búsqueda de metas. No obstante, teniendo en cuenta que los medios no están relacionados a un solo objetivo y que generalmente responden a objetivos contradictorios sujetos a diversos interés, no tiene sentido por lo tanto, utilizar un objetivo desactualizado como criterio para evaluar la efectividad de la política (Van Nispen and Ringeling, 1998: 210).

En ese sentido, la efectividad no necesariamente significa el logro de metas y viceversa, esto en razón de que es muy difícil aislar el impacto de la aplicación de instrumentos por la interdependencia de éstos y la interrelación de los diferentes procesos en la sociedad. Es importante de otra parte, hacer la distinción entre la dimensión teórica y el sentido práctico de los instrumentos, en tanto la aplicación de los instrumentos es más relevante que lo establecido en la formulación, en términos de al menos dos aspectos. Por un lado, los medios de las políticas se convierten en obsoletos después de algún tiempo porque los actores políticos aprenden a controlar y neutralizar los instrumentos, lo que genera que su efectividad disminuya a través del tiempo. Por otro lado, los responsables de

las políticas tienden a responder en función de la efectividad o ineffectividad de los instrumentos (Van Nispen and Ringeling, 1998: 212).

Desde esta perspectiva, la efectividad puede ser una categoría poco consistente para medir el éxito de un instrumento de políticas, más aun cuando es seleccionado por razones que no se corresponden con la optimización de la relación entre objetivos y medios. Esto en razón de que los instrumentos de políticas no son neutrales, poseen un carácter político o ideológico que personifica valores propios insertos en una dinámica de negociación, en la cual, la aceptabilidad de un determinado instrumento termina siendo más importante que la legitimidad de los objetivos. En definitiva, hay que tener en cuenta que los medios de gobierno siempre tendrán un cierto grado de ineffectividad y de sub-optimización, consecuencia de la interrelación de los instrumentos, por lo que usar la efectividad como único valor referencial puede generar que se pierda de vista la valoración en conjunto del sector público (Van Nispen and Ringeling, 1998: 213-214).

Más allá de la argumentación funcionalista que enfatiza que la formación de las políticas obedece a un secuencia de etapas aprehendidas a través de un ciclo, por el contrario, en términos empíricos se observa que los instrumentos de políticas generalmente son ajustados y reemplazados continuamente en función de las necesidades concretas de la sociedad y de la efectividad del cambio de instrumento. De ahí que, la selección y aplicación de un determinado instrumento está sujeto a un complejo proceso de toma de decisiones, en cuya dinámica operan dos principios, el de la acumulación política y el de la efectividad limitada. En relación a éste último, la idea de que todo sistema de gobernanza o cualquier conjunto de políticas presenta un ciclo de efectividad de carácter limitado, permite explicar precisamente algunas de las dinámicas de la selección de instrumentos (In 't Veld, 1998: 153).

En términos generales, las razones de la naturaleza limitada de los sistemas de instrumentos puede ser entendido en función de la realidad empírica señalada anteriormente. En un inicio, los objetivos delineados en la política por definición no se cumplirán de manera automática o por un desarrollo espontáneo, en tal razón la implementación de las políticas por parte de las autoridades se realizará con el soporte de alguna forma de poder. No obstante, la instrumentación trae consigo un conjunto de efectos previstos y no previstos, insertos en una dinámica de disminución gradual de efectividad, en la cual la tendencia es que durante el transcurso del tiempo los efectos previstos se contraigan, mientras que los efectos no previstos aumenten en importancia (In't Veld, 1998: 154).

Es importante señalar que en esta dinámica se encuentra implícito un proceso de potencial aprendizaje directamente relacionado con el comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Esto en razón de que frecuentemente la implementación de las políticas contrapone el curso de acción preferido por los actores frente al curso de acción requerido por las políticas, lo que lleva a desarrollar un conjunto de estrategias –en términos de sabotaje y resistencia por ejemplo– para evitar los efectos no deseados. Esta habilidad de aprendizaje, entendida en términos de una estrategia de cambio de comportamiento, puede categorizarse como la *reflexividad* que poseen los sistemas sociales y los individuos. Acción reflexiva que puede entenderse como un proceso de *internalización*, en la medida que los patrones de los valores de los actores afectados con el cambio de la política, se direccionen en sentido de los deseos e ideas de los responsables de la política (In't Veld, 1998: 155).

#### *Ventajas y desventajas del enfoque instrumental*

De acuerdo a la argumentación de De Bruijn and Hufen (1998) se identifican un conjunto de desventajas y ventajas de los enfoques centrados en el análisis de instrumentos. En lo que se refiere a las desventajas, en primera instancia el enfoque instrumental ha evidenciando relativos vacíos en las tipologías, lo que ha dificultado que las diversas clasificaciones se conviertan en una estructura básica para el desarrollo de una teoría de instrumentos. Esto debido a que las tipologías no son exhaustivas, lo que genera una suerte de área gris que muchas veces dificulta identificar a que categoría pertenecen los instrumentos. Otro problema de las tipologías se relaciona con la visión estática que se le atribuye a los instrumentos, limitando el análisis de la dinámica de cambios a los contenidos de su caracterización inicial.

De otra parte, una desventaja del enfoque está relacionada con la unilateralidad teórica, la cual se evidencia en que las teorías sobre instrumentación generalmente tienen un alcance limitado respecto a la complejidad del entorno en el cual los instrumentos son aplicados. De igual forma, una de las desventajas se encuentra relacionada con la lógica de reificación, a través de la cual se corre el riesgo de que el análisis difiera considerablemente de la realidad, en tanto, la caracterización del instrumento como un objeto, puede conllevar a convertirlo en una entidad abstracta acotada a un determinado esquema conceptual, excluyendo sus implicaciones empíricas.

Finalmente, se identifica otra desventaja son las restricciones de aplicabilidad práctica, que puede llevar a reducir la noción de realidad a relaciones de causa-efecto o en

términos de objetivos y medios. Si bien el desarrollo teórico ha fortalecido la dimensión explicativa de los instrumentos, no obstante, al mismo tiempo ha debilitado su aplicabilidad. Esto en razón de que el funcionamiento de los instrumentos ha sido explicado a partir de variables contextuales que si bien ofrecen una visión clara del proceso de implementación de las políticas, es menos evidente respecto a las posibilidades de controlar el proceso (De Bruijin and Hufen, 1998: 27-29).

En otro orden de ideas, el enfoque instrumental presenta también varias ventajas para el análisis, Por un lado, se observa una correspondencia con la práctica de la política, en tanto el gobierno y la política generalmente son pensadas en términos de instrumentos, por lo que la orientación instrumental juega un rol fundamental en articular la dimensión teórica y empírica de los procesos de las políticas. De otro lado, el análisis de instrumentos es revelador, en la medida que evidencian la naturaleza de las acciones de gobierno. En cierta forma, la selección de un instrumento permite observar de que manera las intenciones políticas pueden ser traducidas en acciones concretas, revelando la retórica política implícita.

De igual forma, el enfoque encuentra en el arreglo y la comparación una importante ventaja, en la medida que el análisis instrumental concibe a las políticas como la construcción de una serie de instrumentos, permite reconocer el proceso a través del cual se desarrolla la política, en términos por ejemplo, de identificar la manera como los gobernantes deliberadamente inciden en la dinámica social. Por último, el análisis de instrumentos es una variable relevante, en razón de que a pesar de que las variables de contexto pueden neutralizar la importancia de los instrumentos, la observación de éstos no puede estar ausente en el análisis. No solamente porque la influencia de las variables de contexto pueden ser insuficientes para la explicación, sino además porque la naturaleza de los instrumentos puede influenciar la forma a través de la cual las variables de contexto ejercen su poder. Esto permite argumentar que las relaciones entre los instrumentos y el contexto es recíproca (De Bruijin and Hufen, 1998: 29-30).

En la misma línea, autores como Bagchus (1998) identifican otras desventajas del enfoque instrumental. Así, la observación de los factores o condiciones que inciden en la selección de instrumentos, evidencian dos problemas en el debate de la instrumentación, relacionados con las dificultades de conexión entre las condiciones y las características del instrumento. Por un lado, el problema radica en que es necesario establecer una conexión entre la efectividad del instrumento y las condiciones, es decir, hay que determinar que condiciones se deben cumplir para decidir que instrumento es más efectivo en

circunstancias particulares. No obstante, las condiciones generan diferentes mensajes lo que a su vez promueve diferentes reacciones, no solo en términos de las transformaciones que las condiciones experimentan a través del tiempo, sino además de las actividades de los actores. En ese sentido, las condiciones no tienen una incidencia automática sobre la selección de los instrumentos, sino que son interpretadas por individuos que buscan salvaguardar sus propios intereses y tienen preferencias por una estrategia específica. Esto determina que los mensajes de las condiciones no necesariamente se concreten de manera inalterable, dificultando la aprehensión analítica de su carácter y significado (Bagchus, 1998: 51).

De otro lado, el segundo problema remite a la relación entre las características del instrumento y sus logros. Aun cuando se pudiera generar un ajuste entre el instrumento y su efectividad, es necesario identificar en que dirección opera el contingente de la relación. Más allá de que el éxito de los instrumentos de políticas es medido solo por su grado de efectividad, existen otros factores relacionados al diseño que condicionan los resultados, lo que dificulta relacionar los logros a las características del instrumento. Esto ha generado que el diseño de instrumentos evolucione desde un proceso interactivo sujeto a cierta reglamentación hacia la búsqueda de un proceso con restricciones determinísticas, lo que ha determinado que pese a que el debate sobre instrumentación ha superado la lectura racionalista más tradicional, no se ha formulado una síntesis completa de la relación entre las condiciones, incluido el rol de los actores (Bagchus, 1998: 51).

### **Implicaciones metodológicas del análisis de instrumentos**

Como se señaló en la introducción de la tesis, hemos planteando el desarrollo de un modelo de análisis de instrumentos de políticas estructurado en tres etapas: i) Delimitación del objeto de análisis; ii) El análisis de los instrumentos; iii) Evaluación de la política. Antes de fundamentar el modelo, a manera de antecedente, se desarrolla en un primer acápite la conceptualización de la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro, organización) en tanto constituye la base de la matriz analítica.

#### *La taxonomía NATO*

En primera instancia es importante resaltar cuál es la pertinencia de asumir la taxonomía NATO como base para el análisis de instrumentos. Ciertamente, como se observó en acápite anteriores, la primera generación de estudios sobre la instrumentación de las políticas produjeron una serie de tipologías de mucha utilidad analítica para identificar por

ejemplo, la formación de patrones de decisión de los instrumentos. No obstante, el aporte de la taxonomía NATO desarrollada por Christopher Hood en la década del ochenta, radica principalmente en que incorpora un sentido analítico sobre “el arte de gobernar”, el cual permite identificar los elementos básicos de cualquier combinación de políticas. En ese sentido, la matriz NATO constituye una simple pero poderosa taxonomía, en tanto optimiza la sistematización de los distintos instrumentos de políticas en alguna de las amplias categorías de recursos de gobierno. Esto a su vez coadyuva a una mejor comprensión de las acciones del gobierno mediante la observación de la selección y uso de sus recursos (Howlett *et al.*, 2009: 115; Howlett and Rayner, 2007: 5). De esta manera,

He (Hood) argued that governments confront public problems through the use of the information in their possession as a central policy actor (nodality), their legal powers (authority), their money (treasure), or the formal organizations available to them (organization) or ‘NATO’. Governments can use these resources to manipulate policy actors, for example, by withdrawing or making available information or money, by using their coercive powers to force other actors to undertake activities they desire, or simply by undertaking, the activity themselves using their own personnel and expertise (Howlett *et al.*, 2009: 115-116).

En ese orden de ideas, siguiendo el planteamiento de Hood (1986) y Hood and Margetts (2007), una manera de comprender qué es lo que los gobernantes hacen, es decir, cómo opera un determinado estilo de gobierno, es precisamente describiendo los instrumentos que éstos usan, en términos de cómo los utilizan o de qué manera llegan a sus decisiones. En ese sentido, una primera distinción para caracterizarlos es clasificarlos como *detectores*, aquellos que los gobernantes usan para recolectar información, y *efectores*, los cuales son usados para generar impacto sobre el contexto externo. Una segunda distinción, estructurada sobre los recursos básicos de los gobernantes, caracteriza a los instrumentos a través del denominado esquema NATO: nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

#### Nodalidad

Los instrumentos detectores son fundamentales para que los gobernantes observen u obtengan información desde el contexto exterior, es decir, estructuran el sistema de control sobre cuya base de conocimiento los gobernantes desarrollan sus capacidades de acción. En ese sentido, los instrumentos de nodalidad son claves para comprender la dinámica de comunicación e interacción que los actores desarrollan en los procesos de la política. En términos generales los instrumentos de nodalidad denotan la propiedad de estar en el medio de una red de información o social. Ciertamente, el gobierno posee un carácter



nodal, en términos de una presencia central que varía desde una posición de cabeza principal hasta el de un lugar central de convergencia, pasando por una posición privilegiada de concentración de información (Hood and Margetts, 2007: 5).

De esta manera, los instrumentos de nodalidad confieren al gobierno la capacidad de intercambiar información en función de su posición estratégica, situación que le permite no solamente dispensar la información, sino además atraerla en su calidad de centro. Hay que señalar de otra parte, que el factor limitante de estos instrumentos es su credibilidad, mientras que su uso como recurso está definido en función de los mensajes enviados y recibidos (Hood and Margetts, 2007: 6).

El análisis de los instrumentos de nodalidad se entiende en términos de una lógica que opera en dos sentidos. Por un lado, mediante la manera cómo los gobernantes usan su posición nodal como la base de los instrumentos de detección o recopilación de información. En algunos casos el gobierno, a manera de un receptor nodal, obtiene información gratis o a un bajo costo, simplemente por su condición de centralidad, visibilidad e interconexión dentro de una red, es decir, manteniendo una presencia pasiva. Mientras que de otro lado, los instrumentos de nodalidad se entienden en función de cómo el gobierno genera una serie de dispositivos para difundir la información. Esto es, el uso de la nodalidad como una base para desarrollar instrumentos que son diseñados para formar el comportamiento de los individuos (Hood and Margetts, 2007: 21, 28). Ambos procesos, detectar/effectuar con nodalidad, operan conforme se observa en la Tabla 2.2.

**Tabla 2.2. Uso de los instrumentos de nodalidad**

Uso	Tipo	Mecanismos
<b>Detectar</b>	Información como sub-producto	- Asociado al uso de otros instrumentos - Uso limitado por convención o garantías legales
	Oído de trompeta	- Canales para que la gente de información de manera anónima - Recolección de información desde las interacciones del gobierno con ciudadanos particulares
	Escrutinio de medios de comunicación	- Inserción como un nodo dentro de un sistema de información
	Investigación directa	- Obtención de información directamente de las personas - Encuestas de opinión pública
<b>Efectuar</b>	Supresión de información	- Mantener silencio - Difundir otra información (editar) - Desinformación
	Propagación directa de información	- Pago a otros para difundir información - Requerir a otros para propagar información - Permitir/prohibir mediante autoridad legal
	Mensajes a la medida	- Notificación directa - Respuesta espontánea a la consulta - Respuesta dirigida a la consulta
	Mensajes para grupos dirigidos	- Conferencia de prensa - Publicidad oficial
	Mensajes de difusión	- Mensajes privados - Mensajes empaquetados - Propaganda

**Fuente:** elaboración propia en base a Hood and Margetts (2007: 21-38)

### Autoridad

En términos generales, los instrumentos de autoridad denotan la posesión del poder formal o legal que ostenta el gobierno, a través del cual adquiere la capacidad de “determinar” la acción pública en función del uso de las fichas o recursos oficiales que dispone. En cierta forma, estas fichas oficiales no son más que pedazos de papel o declaraciones, sobre cuya legitimidad opera un sentido de obediencia y conformidad (Hood and Margetts, 2007: 5, 50).

De esta manera, en su dimensión substancial, los diferentes tipos de instrumentos de autoridad envuelven la capacidad de los gobernantes para direccionar los objetivos en la orientación de su preferencia, mediante el uso de sanciones impuestas por el Estado. En ese sentido, la regulación constituye la esencia de los instrumentos de autoridad, en tanto el uso del poder coercitivo del Estado para conseguir sus objetivos a través de la alteración del comportamiento de la sociedad, configura un conjunto de formas legales, tales como las leyes o edictos administrativos, que inciden en el comportamiento. De otra parte, en su dimensión procedimental, los instrumentos de autoridad involucran el ejercicio de las

autoridades de gobierno para reconocer o proveer un tratamiento preferencial de acceso hacia determinados actores dentro de los procesos de las políticas (Howlett, 2011: 83, 93).

### Tesoro

En el sentido más amplio, los instrumentos de tesoro expresan la posesión de una reserva de dinero o de bienes muebles fungibles, es decir, recursos que se consumen con el uso. En general denotan la propiedad de un conjunto de recursos que más allá del dinero como tal (billetes y monedas), sean factibles de ser intercambiados. De esta manera, los instrumentos de tesoro otorgan a los gobernantes la capacidad de impulsar un intercambio mediante el uso de dinero, dentro de los límites de validez y duración de los recursos. Esto determina que los gobernantes puedan usar su tesoro como un medio para influenciar o comprar, esto es, como incentivos positivos para asegurar la información o cambiar el comportamiento, dentro por supuesto de los límites de solvencia que posea (Hood and Margetts, 2007: 6).

En la medida que, dentro de determinadas circunstancias, casi todo recurso puede ser intercambiado, la noción de tesoro se superpone con otros recursos que el gobierno podría usar para el comercio o intercambio, no obstante, la acepción que se hace del término para referirse a los instrumentos de tesoro está relacionada principalmente con aquellos recursos que son libremente intercambiables. De ahí que, una de las características del gobierno contemporáneo es la acumulación e intercambio de recursos de tesoro dentro de una dinámica que involucra a la sociedad en su conjunto, mediante mecanismos de compra, venta, subvenciones, subsidios, etc. Esto determina que en última instancia el tesoro se constituya generalmente en un instrumento de decisión del gobierno. De otra parte, es importante resaltar el poder que tiene el tesoro en las manos de los gobernantes, no solo como recurso de intercambio, sino además para realizar actividades no formales relacionadas por ejemplo comprar favores, ganar popularidad, contratar mercenarios, etc. (Hood and Margetts, 2007: 78-80).

En ese orden de ideas, los instrumentos financieros substantivos, más allá de entenderlos como los gastos del gobierno, son concebidos como técnicas específicas relacionadas con la transferencia de recursos de tesoro hacia o desde otros actores, con el propósito de que emprendan una determinada actividad deseada por los gobernantes a través de la provisión de incentivos financieros, o también para desalentarlos mediante la imposición de costos financieros. De esta forma, el uso de los recursos de tesoro en el diseño de políticas direccionado a que los estados obtengan sus objetivos substantivos es

muy común y compatible con varios modos de gobernanza, pero especialmente con aquellos basados en el mercado donde se priorizan instrumentos financieros basados en dinero en efectivo, impuestos o regalías, entre otros (Howlett, 2011: 101).

De otra parte, los recursos de tesoro también pueden ser usados para alterar la naturaleza del proceso de la política. De ahí que los instrumentos procedimentales financieros son generalmente utilizados para intentar alterar o controlar aspectos de la articulación de intereses y de los sistemas de agregación en los estados contemporáneos. Esto mediante la creación de asociaciones y grupos de interés bajo lógicas de recompensa y penalidades, direccionadas a afectar el esquema general del comportamiento de estos grupos. Instrumentos de tesoro que pueden caracterizarse dentro de dos tipos, los que son usados para crear o apoyar la formación de grupos de interés o redes de políticas y aquellos que ayudan a activar o movilizar estas redes (Howlett, 2011: 107).

### Organización

Los instrumentos o recursos de organización denotan en general, la posesión de un conjunto de personas, tierras, construcciones, equipamiento, etc., recursos en función de los cuales los gobiernos generan la capacidad física de actuar de manera directa a través del uso de sus propias fuerzas. Es importante señalar que las organizaciones son consideradas como componentes derivados de otros recursos como información, autoridad o tesoro, no obstante, este tipo de instrumento posee características particulares que determina su tratamiento separado (Hood and Margetts, 2007: 6, 102).

En ese sentido, el amplio rango de instituciones y personal que conforman los instrumentos de organización, son utilizados por el gobierno para afectar los procesos de las políticas. De esta manera se observan por un lado, una variedad de instrumentos de organización substantivos, los cuales están disponibles para afectar la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad. Dependiendo de la habilidad del gobierno para controlar los efectos de su utilización, pueden categorizarse como instrumentos de gobierno directos y cuasi-gubernamentales (Howlett, 2011: 63).

Mientras que de otro lado, instrumentos de organización procedimentales, están relacionados con las organización y reorganización de agencias de gobierno, así como los procesos que afectan los parámetros claves de las comunidades políticas de los gobiernos. Hay que señalar además, que cada uno de estos instrumentos se encuentra asociado con un diferente modo de gobernanza, así por ejemplo, los instrumentos directos corresponden

ámbitos legales, mientras que los cuasi-gubernamentales son característicos de modos corporativistas de gobernanza (Howlett, 2011: 63).

### *Delimitación del objeto de análisis*

#### Caracterización del espacio de la política

En la medida que la segunda generación del debate sobre la instrumentación de las políticas, enfatiza la importancia del contexto en la comprensión de la elección y diseño de los instrumentos, el cuestionamiento central hace referencia a por qué los responsables de las políticas utilizan una particular combinación de instrumentos –substantivos y procedimentales- en un determinado contexto. No obstante, responder este cuestionamiento no es tarea sencilla, en tanto es complejo identificar e inventariar el conjunto de instrumentos utilizados en una determinada combinación para explicar cómo se interrelacionan, además siempre existe el riesgo de omitir en el análisis algún instrumento, lo que dificulta determinar con claridad en qué medida los efectos de los instrumentos son contraproducentes o sinérgicos (Howlett *et al.*, 2006: 133).

En ese sentido, un primer paso para solventar las dificultades prácticas asociadas con la elaboración de un inventario de políticas, es la construcción de un perfil de la estrategia de gobernanza con el fin de evaluar las cuestiones relacionadas a la optimización del diseño de instrumentos. En los últimos años se han desarrollado tres técnicas para evaluar los componentes instrumentales de las estrategias de gobernanza.

Primero, el *enfoque convencional*, el cual desde una perspectiva deductiva indaga el uso de instrumentos en el ámbito de la política, evaluando los límites implícitos y categorías que definen un sector de la política en términos de supuestos funcionales y lógicos. De esta manera, una política es definida principalmente a partir de las declaraciones de política formuladas alrededor de una determinada problemática, así como del alcance de estas declaraciones en las decisiones de gobierno. De ahí que la elección de la rúbrica inicial sea crucial en este enfoque, aunque los investigadores generalmente tienden a describir los ámbitos de manera diversa, llegando a diferentes interpretaciones de sus contornos y contextos. Esto debido a que la construcción social de los descriptores de dominio lleva a problemas de exactitud y replicabilidad. Dificultades analíticas que si bien pueden ser compensadas con un esfuerzo más inductivo que identifique los límites del dominio con el comportamiento de los actores mediante un análisis de la estructura de la red de política, no obstante, determinan que esta técnica requiera un extenso consumo de

tiempo/recursos y no necesariamente supere los problemas de definición inicial del dominio (Howlett *et al.*, 2006: 133-135).

En segundo lugar, el *método del programa*, enfoque que discierne el uso de los instrumentos desde las cuentas públicas, esto es, rastreando los registros de los programas de gobierno para identificar como los recursos –especialmente los financieros- son utilizados. Proceso que implica la observación de la estructura organizacional del gobierno, cuentas públicas y otros registros que ayuden a comprender los patrones de la actividad del gobierno en las áreas del programa. En la medida que los programas están agrupados dentro de dominios relacionados con la organización formal del gobierno, generan un conjunto de dominios más objetivos y replicables a ser identificados y analizados. En todo caso, este enfoque provee un método útil para evaluar el tamaño del gobierno y sus dinámicas de crecimiento, por lo que ha sido aplicado de manera exitosa en el estudio de instrumentos de políticas (Howlett *et al.*, 2006: 135).

Finalmente, el *método legislativo*, enfoque que identifica el uso de los instrumentos en función del conjunto de leyes y regulaciones, esto mediante la definición de un determinado espacio de políticas, el cual es delimitado a través de un sistemático inventario de los instrumentos enumerados en la legislación. La metodología implica identificar el marco general del programa establecido en el dominio de las políticas y examinar la legislación relevante del área que involucra a los instrumentos relacionados a un subdominio. En ese sentido, el argumento central del enfoque es que los contenidos del subdominio y sus límites podrían ser discernidos a partir de la observación de la naturaleza de los instrumentos que lo conforman, según lo establecido en la legislación y regulación adoptada en el subsector. De esta manera, la observación del contenido de las leyes puede ser usada para identificar los instrumentos creados para implementar las políticas, lo que en última instancia proporciona un inventario de la combinación de instrumentos identificados en un espacio de políticas (Howlett *et al.*, 2006: 136).

Desde esta perspectiva, la identificación de los instrumentos en un dominio de políticas implica la combinación de los enfoques de programa y legislativo, con el propósito de complementarlos entre sí eliminando las fallas presentes en cada metodología. Así, sobre la base del esquema NATO, el método de programa permite generar una lista de instrumentos basados en el tesoro y en la organización, pero posiblemente no ayuda a identificar los instrumentos de información y autoridad. De igual forma, el método legislativo puede generar algunas ideas sobre instrumentos procedimentales y de autoridad, pero probablemente no cubre instrumentos de información o financieros, en tanto éstos

últimos no requieren mandatos legislativos de gobierno. No obstante, hay que señalar que la combinación de las dos metodologías solamente genera un inventario parcial de instrumentos usados en un espacio de la política, por lo que debe complementarse con otras fuentes que ayuden a aprehender el rango completo de instrumentos presentes en un sector (Howlett *et al.*, 2006: 137).

En todo caso, la aplicación de una metodología combinada de programa/legislativo para realizar el inventario de instrumentos, se basa en la articulación de agencias y programas de gobierno que definen un dominio de política. Aunque no necesariamente hay que asumirla como una relación directa, en tanto, existen múltiples tipos de espacios de políticas que se estructuran en función de configuraciones específicas de programas y agencias, tal como se observa en la Tabla 2.3.

**Tabla 2.3. Tipos de espacios de políticas**

Número de programas	Número de agencias	
	BAJO	ALTO
BAJO	Simple	Inter-burocrático
ALTO	Intra-burocrático	Complejo

**Fuente:** adaptado de Howlett, *et al.* (2006).

#### Ubicación de la política

Una de las cuestiones metodológicas fundamentales en la delimitación del objeto de estudio, se encuentra relacionada con la definición de la variable dependiente en el estudio de la dinámica de las políticas (Méndez, 2010). Al respecto Howlett and Cashore (2009) plantean que el debate sobre el cambio de las políticas presenta dos trayectorias que han marcado tendencia. Por un lado, los estudios de una antigua ortodoxia signada por el argumento del incrementalismo desarrollado por Charles Lindblom a finales de la década del cincuenta, el cual enfatiza que los incrementos marginales constituyen el único tipo de dinámica que caracteriza el cambio de las políticas. De otro lado, los estudios de una ortodoxia pos-incrementalista heredera de la idea del cambio de paradigma planteado por Peter Hall a finales de la década del ochenta, en función del cual se ha desarrollado un debate que -durante las últimas dos décadas- ha intentado articular las dos trayectorias, bajo el argumento que los períodos de adaptación marginal y transformación radical de las políticas son vinculados en un patrón de equilibrio puntual (Howlett and Cashore, 2009: 34).

El desarrollo de esta nueva ortodoxia ha contribuido al entendimiento de una serie de problemáticas, enfatizando sobre todo el rol de factores externos de la dinámica de las políticas, aunque hay que señalar que la mayoría de elementos del modelo del equilibrio puntual no necesariamente han sido plenamente demostrados, ni se ha encontrado evidencia de un proceso de cambio impulsado exógenamente. No obstante, las investigaciones han encontrado que los cambios de las políticas se realizan en la ausencia de un cambio institucional e involucra una mayor complejidad en los patrones de vínculos/cambio de los tres órdenes de políticas identificados por Peter Hall. Esto ha determinado que la operacionalización y medición de la variable dependiente en la dinámica de las políticas haya inadvertido otros procesos de cambio presentes en los elementos específicos de las políticas. En ese sentido, es importante realizar una re-conceptualización de la clasificación inicial de Hall en función de su propia lógica, esto es, estableciendo una distinción entre las metas generales, los objetivos específicos y los ajustes operacionales de las políticas. De esta manera, la distinción de estos tres niveles en función de sus objetivos y medios, permite construir una matriz analítica de seis elementos de políticas (Tabla 2.4). Taxonomía que no solamente hace posible observar la dinámica de las políticas en su toda su complejidad, en términos de la estabilidad o cambio de cada elemento, sino sobre todo, permite identificar la articulación entre los componentes de la política y los factores endógenos/exógenos que intervienen en su dinámica (Howlett and Cashore, 2009: 35-38).

**Tabla 2.4. Niveles de análisis de los componentes de la política**

Componentes de la política	Niveles de la política		
	Macro	Meso	Micro
Objetivos	<b>METAS GENERALES</b> Ideas abstractas que orientan el gobierno en una determinada área de política	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> Aspectos de las políticas que se espera abordar con el fin de lograr los objetivos	<b>AJUSTES OPERACIONALES</b> Requerimientos concretos de las políticas
Medios	<b>PREFERENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN</b> Tipos de instrumentos organizativos formados por preferencias generales y de largo plazo	<b>INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS</b> Tipos de instrumentos de gobierno utilizados para direccionar los objetivos	<b>CALIBRACIONES DEL INSTRUMENTO</b> Formas específicas de ajuste/uso del instrumento, requeridas para alcanzar los objetivos

**Fuente:** adaptado de Howlett (2009); Howlett and Cashore (2009).



## *El análisis de los instrumentos*

### Dimensión substantiva y procedimental

La categorización de los instrumentos de políticas evidencia una importante evolución, cuyos orígenes pueden ser rastreados en la concepción funcionalista de la emergente ciencia de la política en la década del cincuenta, en donde argumentos como el de Lasswell enfatizaban la manera como los gobernantes pueden afectar cada etapa del proceso de las políticas a través de la manipulación de los instrumentos. Posteriormente en la década del ochenta, autores como Salamon empezaron a focalizar una categorización más precisa, en términos de entender las razones del uso de los instrumentos. No obstante, este enfoque concebía a los instrumentos de manera individual y en su dimensión substantiva, esto es, en términos de cómo afectan directamente el tipo, cantidad, precio u otras características de los bienes y servicios producidos en la sociedad, tanto por el sector público como por el privado. En ese sentido, el debate de este período prestó menor atención a un análisis sistemático de la dimensión procedimental de la instrumentación, aun cuando la preocupación por el proceso de las políticas se encuentra presente desde los debates seminales del campo disciplinar, focalizados en entender la naturaleza de las acciones que los gobernantes emprenden para lograr sus objetivos (Howlett, 2005: 34-35).

Es en las últimas dos décadas, que emerge el interés por abordar los instrumentos tanto en su dimensión substantiva como procedimental, bajo el criterio que el conocimiento sistemático de ambos tipos de instrumentos así como de sus efectos y razones de selección, permiten identificar la complejidad de las estrategias de gobernanza implícita en la instrumentación de las políticas. Desde esta perspectiva, los instrumentos son caracterizados en función de dos dimensiones.

Por una lado, los *instrumentos substantivos*, son aquellos que proporcionan directamente bienes y servicios a los miembros de la sociedad o de los gobiernos. Incluyen una variedad de instrumentos relacionados con los diferentes recursos que dispone el gobierno para su actividad. Hay que señalar que en las últimas dos décadas se ha desarrollado un importante debate conceptual alrededor de los instrumentos substantivos, desde donde se han generado una serie de taxonomías. Entre las diversas clasificaciones destaca el planteamiento de Christopher Hood, en cuyo esquema los instrumentos son agrupados en función de: i) si se basan en el uso de nodalidad, autoridad, tesoro, o la organización de los recursos del gobierno para su efectividad; ii) si los instrumentos están

diseñados para afectar un cambio en las políticas o para detectar cambios en ellas (Howlett and Giest, 2013: 22; Howlett, 2005: 36).

De otro lado, los *instrumentos procedimentales*, se diferencian de los substantivos en la medida que su impacto sobre el resultado de las políticas es menos directo, es decir, antes que afectar la producción de bienes y servicios, su principal intención es modificar o alterar la naturaleza del proceso de las políticas. Como se mencionó anteriormente, los instrumentos procedimentales han sido menos analizados que los substantivos, no obstante, existen varios estudios que han abordado la dimensión procedimental identificando instrumentos tales como educación, formación, audiencias, entre otros, así como también tratados y acuerdos políticos que pueden afectar la relación entre el gobierno y los grupos objetivo. De igual forma, otros estudios han destacado que dentro del comportamiento de grupos de interés existen instrumentos relacionados con la creación y manipulación del grupo, en términos del rol que ejercen los sectores públicos y privados en la formación y actividades de estos grupos. En todo caso, una manera de sistematizar esta diversidad de clasificaciones, es utilizar la misma taxonomía de Hood de instrumentos substantivos, incorporando la dimensión procedimental en función del mismo tipo de recursos de gobierno contemplados inicialmente. Esto permite entender que más allá de la manera cómo estos instrumentos han sido usados para mejorar la participación y el conocimiento, los instrumentos procedimentales también pueden ser usados en un sentido negativo para afectar el comportamiento de los actores (Howlett and Giest, 2013: 22; Howlett, 2005: 36).

En definitiva, una cuestión fundamental en el análisis de los instrumentos es entender que el diseño de las políticas responde a una particular combinación de instrumentos substantivos y procedimentales (Tabla 2.5) que son utilizados en un ámbito de políticas específico. De esta manera, las distintas formas de combinar los instrumentos generan ventajas y desventajas respecto a cómo cada instrumento se relaciona con los otros instrumentos, así como también en términos del efecto que tienen sobre los costos y beneficios para el gobierno (Howlett and Giest, 2013: 22).

**Tabla 2.5. Taxonomía de los instrumentos de políticas**

Dimensión	Objetivo	Recursos del gobierno			
		NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
SUBSTANTIVA Acción sobre comportamiento actores/social	Alterar	Asesoramiento Formación	Regulación Cargos a usuarios Licencias	Subvenciones Préstamos Gastos tributarios	Administración burocrática Empresas públicas
	Controlar	Informes Registros	Censos Consultores	Votación Reportes de policía	Registros Encuestas
PROCEDIMENTAL Acción sobre redes e interacción social	Promover	Educación Información Grupos focales	Etiquetado Acuerdos políticos	Creación grupos interés Financiación investigación	Reforma institucional Revisión judicial Conferencias
	Restringir	Propaganda Supresión de información	Prohibición grupos y asociación Denegación de acceso	Eliminación de financiamiento	Retraso y ofuscación administrativa

**Fuente:** adaptado de Howlett (2005); Howlett and Giest (2013).

#### Selección de los instrumentos

Más allá de la descripción de la naturaleza de los instrumentos usados por los responsables de las políticas, el estudio de los procesos de instrumentación requiere ser complementado con el análisis de la racionalidad de la elección de los instrumentos. Esto en razón de que existe una variedad de opciones de instrumentos que difieren en términos del carácter del Estado, los cuales pueden alterar de distintas maneras, tanto la provisión de bienes y servicios como las dinámicas de interacción de los actores. De ahí que, es necesaria la identificación del conjunto de factores que inciden en la elección de los instrumentos, ya que lejos de ser un proceso exento de problemas y errores, la lógica de elección implica una serie de dificultades que pueden generar efectos negativos, afectando por ejemplo la claridad y precisión de los objetivos de las políticas lo que a su vez, puede derivar en una falta de coincidencia entre medios y fines de las políticas y su consecuente fracaso (Howlett, 2005: 40).

En ese sentido, la elección de los instrumentos no es un ejercicio estrictamente técnico, sino que por el contrario, se encuentra condicionado de un lado, por factores sociales, políticos y económicos inherentes a un contexto externo, y de otro lado, por un contexto interno relacionado con el hecho de que la configuración de la combinación de instrumentos incide de manera significativa en la lógica de elección, en términos por ejemplo, de que unos instrumentos pueden funcionar mejor que otros. De esta forma, la racionalidad de elección de los instrumentos, a través de la cual, los gobernantes adoptan

una particular combinación de instrumentos sustanciales y procedimentales, estructura un estilo de implementación en un sector determinado (Howlett, 2005: 41-42). Procesos de selección que presentan lógicas diferentes tanto para los instrumentos sustantivos como para los procedimentales.

Así por un lado, el análisis de la elección de los instrumentos sustantivos se ha focalizado en la interacción de dos variables independientes: i) la capacidad del Estado para afectar a los actores sociales; ii) la complejidad del subsistema o área de la política, es decir, el número y tipo de actores que el gobierno afecta en la implementación de sus programas. En ese sentido, el tipo de instrumentos seleccionados depende de la interacción entre la capacidad del Estado y la complejidad de las redes de actores sociales que quiere influenciar (Tabla 2.6). En esta lógica, los instrumentos de *mercado o subsidios* pueden ser usados efectivamente solo si existe una alta capacidad del Estado y un complejo subsistema de política. Por el contrario, cuando la capacidad del Estado es baja y el entorno de la política no es muy complejo, el uso de instrumentos de *delegación a actores privados* puede ser efectivo. En un escenario de limitada capacidad del Estado y un complejo subsistema se tiende a adoptar instrumentos de *regulación o información*. Finalmente, los instrumentos de *provisión directa* son usados cuando hay una alta capacidad del Estado pero existe un bajo nivel de complejidad del entorno en términos por ejemplo, de pocos actores y un reducido número de relaciones interorganizacionales (Howlett, 2005: 43).

**Tabla 2.6. Modelo de selección de instrumentos sustantivos**

Nivel de capacidad del Estado	Nivel de complejidad del área de la política	
	ALTO	BAJO
ALTO	Mercado y subsidios	Provisión directa
BAJO	Regulación e información	Delegación a actores privados

**Fuente:** adaptado de Howlett (2005).

De otra parte, en lo que se refiere a los instrumentos procedimentales, se observa que la intención de los gobernantes para alterar el proceso de las políticas se encuentra relacionado con la existencia de procesos o procedimientos considerados creíbles o legítimos por los actores políticos. En ese sentido, se identifican dos variables que inciden en la selección instrumentos procedimentales: i) el nivel de deslegitimación sectorial, la cual afecta a la manipulación del subsistema; ii) la deslegitimación sistémica, la misma que afecta la capacidad del gobierno para usar redes existentes que le permitan continuar con

las deliberaciones políticas (Tabla 2.7). De ahí que, cuando los gobiernos enfrentan bajos niveles de deslegitimación tanto sectorial como sistémica se esperaría el uso de instrumentos de *manipulación de información*, a través de la liberalización/retención de documentos, ya que para legitimar el proceso de las políticas solo se requiere de una manipulación menor de la red. Mientras que cuando la desconfianza y el descontento es alto y la deslegitimación sistémica baja, se usarían instrumentos de *manipulación financiera* para relegitimar el proceso, mediante la inyección de dinero para crear soporte selectivo a grupos de interés específicos. Por último, cuando la deslegitimación sistémica es alta y la sectorial baja, los gobiernos podrían reconocer nuevos actores o reorganizar a los antiguos a través de medios autoritarios, tales como el establecimiento de comités de asesoramiento especializado cuasi-independiente e investigaciones direccionadas a distanciar el proceso sectorial de las preocupaciones generales de legitimación sistémica (Howlett, 2005: 44-45).

**Tabla 2.7. Modelo de selección de instrumentos procedimentales**

Nivel de deslegitimación sectorial	Nivel de deslegitimación sistémica	
	ALTO	BAJO
ALTO	Manipulación institucional	Manipulación financiera
BAJO	Manipulación de reconocimiento	Manipulación de información

Fuente: adaptado de Howlett (2005).

### *Evaluación de la política*

#### Combinación de instrumentos (estilos de implementación)

El desarrollo teórico de la instrumentación de las políticas ha evolucionado -en las últimas décadas- desde una argumentación focalizada en el análisis de instrumentos individuales, hacia el planteamiento de teorías de elección de instrumentos. Precisamente en esta segunda generación del debate, la ampliación de las opciones del gobierno ha implicado incorporar un amplio rango de instrumentos substantivos y procedimentales, así como también entender la importancia del contexto en los procesos de decisión. De esta manera, la trayectoria del debate instrumental se ha venido transformando más allá de la lectura funcional de selección de instrumentos, hacia el abordaje de una serie de preocupaciones relacionadas con el diseño y la adopción de una óptima y coherente combinación de instrumentos, en el contexto de complejos procesos de toma de decisiones e implementación (Howlett *et al.*, 2006: 129).

En ese sentido, la idea de una apropiada combinación de instrumentos se ha focalizado en un conjunto de aspectos claves que encarnan la naturaleza del enfoque de la instrumentación: i) la importancia del diseño de políticas sobre la base de una combinación de instrumentos que sean coherentes con el contexto de un determinado sector; ii) la importancia de considerar una amplia gama de instrumentos para la combinación, antes que asumir que la elección se realiza entre la regulación y el mercado; iii) la importancia de incrementar el uso de instrumentos basados en incentivos, formas de autorregulación y políticas que incorporen actores comerciales y no comerciales; iv) la importancia de buscar nuevos instrumentos procedimentales para afrontar los desafíos de la gobernanza. En definitiva, la consideración de estos aspectos, implica entender que la elección de los instrumentos –tanto substanciales como procedimentales- está formada por las preferencias de los tomadores de decisiones del Estado y la naturaleza de las restricciones en las cuales ellos operan, conforme se observa en la Tabla 2.8 (Howlett, 2005: 46).

**Tabla 2.8. Modelo de estilos de implementación**

Nivel de limitaciones del Estado (recursos / legitimidad)	Complejidad de los objetivos de la política (intercambio y actores de la política)	
	ALTO	BAJO
ALTO	Voluntarismo institucionalizado	Corporativismo reglamentario
BAJO	Subvenciones dirigidas	Previsión pública bajo supervisión

**Fuente:** adaptado de Howlett (2005).

En este esquema, el contexto es fundamental y las preferencias de instrumentos se encuentran articuladas a una dinámica de largo plazo, no obstante, esto no significa que los procesos de elección de instrumentos sean inmutables, o que no ocurran cambios substanciales en el estilo de implementación. Cambios que pueden suscitarse tanto en función de las restricciones que los gobiernos enfrentan, como de las decisiones que toman para ampliar o limitar su foco sobre objetivos de políticas específicos (Howlett, 2005: 48).

#### Evaluación de los estilos de implementación

La última puntualización implica entender que la mayoría de arreglos o regímenes de políticas contienen una amplia combinación de instrumentos y tienden a desarrollarse de manera incremental en función de un determinado patrón que opera en un extenso período de tiempo. Si bien estos regímenes presentan una lógica general, sin embargo, en la mayoría de ocasiones son el resultado de una serie de instrumentos y programas que se van

acumulando dentro de una lógica de estratificación. Eso determina que los arreglos de políticas sean complejos y costosos, en términos por ejemplo de que, inclusive cuando contienen combinaciones de instrumentos ineficientes sea difícil sustituirlos, en tanto responden a interés específicos. De ahí que, los procesos de diseño de políticas tienden a estructurarse alrededor de nuevos arreglos de gobernanza que intentan redefinir la totalidad del régimen de política y evitar los problemas derivados de la dinámica de estratificación. Arreglos que no obstante, presentan problemas no solo de carácter político en términos de dificultades de implementación, sino además en un sentido analítico relacionado con la identificación de un diseño óptimo de políticas y la posibilidad de evitar resultados ineficientes (Howlett and Rayner, 2007: 1-2).

Precisamente, estas preocupaciones han sido el foco del debate contemporáneo de la instrumentación, el cual ha buscado superar estas limitaciones aplicando los anteriores modelos analíticos, como el esquema NATO de Hood por ejemplo, a las cuestiones de la combinación de instrumentos y en especial al desarrollo de diseños óptimos de instrumentos de políticas. De ahí que, el debate sobre la elección de instrumentos es pertinente para abordar el análisis de los nuevos arreglos de gobernanza, en la medida que representa esfuerzos por estructurar políticas integradas direccionadas a optimizar los objetivos del gobierno. Desde esta perspectiva, se puede definir a los nuevos arreglos de gobernanza como el diseño de políticas que –a manera de estrategias integradas- busca abordar las deficiencias identificadas en anteriores regímenes de políticas (Howlett and Rayner, 2007: 4).

En ese orden de ideas, un apropiado diseño de políticas requiere en primera instancia especificar que tipo de instrumentos están disponibles para ser combinados. Proceso que como se señaló anteriormente, implica el desarrollo de un estilo de implementación, esto es, la tendencia de los gobiernos para seleccionar una limitada combinación de instrumentos por sobre otras, la cual es utilizada en varios sectores durante algún tiempo. Esta lógica determina que la evaluación de la optimización de la selección de instrumentos requiere la identificación de las características específicas de la particular combinación de instrumentos. De esta manera, el conjunto de estrategias integradas sobre las que se estructuran los nuevos arreglos de gobernanza, están direccionadas –más allá de los objetivos substantivos de las políticas- a crear o reconstruir un dominio de políticas con metas coherentes y un consistente conjunto de instrumentos (Howlett and Rayner, 2007: 5-6).

Desde esa perspectiva, los nuevos arreglos de gobernanza intentan: i) *combinar* los instrumentos de políticas y sus ajustes en nuevas lógicas, de tal manera que los diversos instrumentos apoyen la búsqueda de objetivos; ii) *integrar* las iniciativas de políticas existentes dentro de una estrategia de cohesión; iii) *coordinar* las actividades de múltiples agencias y actores; iii) implementar un *enfoque integral* contrario a la idea de que las políticas se descomponen en un conjunto de múltiples y desarticulados problemas y soluciones. Analíticamente, la consideración de estos objetivos implica entender no solamente que los elementos de antiguas combinaciones deben ser identificados y complementados/reemplazados con nuevos elementos más coherentes y consistentes, sino además entender que la creación de nuevos diseños demanda un sofisticado análisis de las dinámicas de políticas y selección de instrumentos, no solo en términos de su dimensión técnica sino de sus implicaciones políticas (Howlett and Rayner, 2007: 7).

Ciertamente, la mayoría de diseños de nuevos arreglos de gobernanza son concebidos en función de la insatisfacción con los objetivos incoherentes y la descoordinación de instrumentos que caracterizan un existente conjunto de políticas que actúan sobre varios dominios (Tabla 2.9).

**Tabla 2.9. Tipología de nuevos arreglos de gobernanza – Relaciones entre objetivos y medios**

Objetivos de la política	Combinación de instrumentos	
	CONSISTENTE	INCONSISTENTE
COHERENTE	Óptimo	Inefectivo
INCOHERENTE	Mal dirigido	Fallido

**Fuente:** adaptado de Howlett and Rayner (2007).

De ahí que, el desarrollo de nuevas políticas está generalmente restringida por decisiones anteriores que se han institucionalizado alrededor de dinámicas relacionadas con procesos tales como retornos crecientes, aprendizaje político incremental, entre otros. En esta lógica, hay que tener en cuenta que los esfuerzos para crear un óptimo diseño de estrategias integradas puede fallar de tres maneras diferentes (Tabla 2.10): i) *superposición*, es la peor estrategia en tanto añadir nuevos objetivos sin abandonar los anteriores generalmente lleva a generar incoherencia entre los objetivos e inconsistencia respecto a los instrumentos; ii) *desviación*, permite que los objetivos de las políticas cambien sin alterar los instrumentos, convirtiéndose en incompatibles con los objetivos originales y posiblemente inefectivos en su consecución; iii) *conversión*, es el intento de cambiar la combinación de instrumentos en



un dominio de política más adaptable con el propósito de satisfacer nuevos objetivos en un área donde el cambio se encuentra bloqueado (Howlett and Rayner, 2007: 8-9).

**Tabla 2.10. Tipología de arreglos de gobernanza – Relación con políticas existentes**

Objetivos de la política	Combinación de instrumentos	
	CONSISTENTE	INCONSISTENTE
COHERENTE	Integración	Desviación
INCOHERENTE	Conversión	Superposición

**Fuente:** adaptado de Howlett and Rayner (2007).

### Conclusiones del capítulo

A manera de cierre, es importante señalar que el argumento desarrollado en el presente capítulo ha enfatizado la relevancia que tiene el estudio de los instrumentos para el análisis de políticas públicas. Esto en razón de que más allá del carácter técnico y operativo sobre el que en primera instancia se definen los procesos de instrumentación, la aprehensión y comprensión del conjunto de recursos que los gobiernos disponen para resolver los problemas públicos, constituye un ejercicio analítico fundamental para explicar no solo de qué manera las decisiones políticas se transforman en intervenciones concretas de acción pública, sino principalmente para analizar las dinámicas de poder y legitimidad sobre las que se estructura el diseño de las políticas.

En ese orden de ideas, se planteó una reflexión teórica y conceptual direccionada a caracterizar los instrumentos de políticas como objeto de investigación. Esto significa entender que las lógicas de instrumentación estructuradas alrededor de la selección y combinación de un conjunto de recursos de diversa índole, sintetizan una relación de causalidad entre medios y objetivos orientada a resolver un determinado problema. De esta manera, la instrumentación de las políticas configura un campo epistemológico específico fundamentado no solo alrededor de su funcionalidad intrínseca, sino sobre todo en términos del marco institucional y contextual en el que los instrumentos son diseñados e implementados.

Precisamente, la revisión de la literatura que da cuenta de la emergencia del ámbito analítico de los instrumentos, ha permitido evidenciar que la preocupación académica por consolidar un campo de conocimiento teórico y práctico estuvo enfocada inicialmente a explicar de qué manera los objetivos de las políticas y sus resultados se encuentran relacionados con los procesos de instrumentación, enfatizando sobre todo la racionalidad técnica de los instrumentos. No obstante, el posterior desarrollo de la disciplina de las

políticas públicas en general y de la instrumentación en particular, ha puesto en relieve la importancia que tanto la lógica de elección como el rol del contexto tienen en el diseño de los instrumentos de políticas.

Desde esta perspectiva, hemos desarrollado una segunda argumentación direccionada a fundamentar los instrumentos de políticas como un método de análisis. Para este propósito de un lado, se ha indagado en la literatura de qué manera la construcción de tipologías ha llevado a clasificar a los instrumentos en función de aspectos relacionados con mecanismos de regulación, asignación financiera, transferencia de información, ámbitos de acción, entre otros. Mientras que de otro lado, asumiendo que los instrumentos pueden ser caracterizados como instituciones, se ha enfatizado en la incidencia que el marco normativo y procedimental -sobre el que se estructuran los procesos de instrumentación- ejerce sobre las políticas. Planteamiento que en última instancia permite estructurar un marco analítico que explica en qué medida la selección de instrumentos condiciona el rol de los actores en las políticas mediante la institucionalización de un conjunto de patrones de interacción.

De ahí que, en la medida que los instrumentos pueden ser concebidos como variables dependientes del diseño de políticas, el análisis de su efectividad implica entender que más allá de la relación entre objetivos y medios, la selección de un determinado conjunto de instrumentos responde a las lógicas concretas del sistema de gobernanza en el que se inscribe el proceso de políticas.

En ese sentido, con el propósito de explicar el nivel de efectividad de las políticas públicas, la tesis ha diseñado en este capítulo una metodología direccionada de una parte, a caracterizar las políticas en función de tres niveles (macro, meso y micro), y de otra parte, a analizar el nivel de consistencia del mix de instrumentos a través de la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro, organización). De esta manera, sobre la estructura del modelo de análisis planteado se desarrolla en los capítulos IV y V la argumentación de las políticas de seguridad ciudadana como objeto de estudio empírico tomando como casos las políticas de las ciudades de Bogotá y Quito en perspectiva comparada. Antes, en el siguiente capítulo, se plantea un debate direccionado a fundamentar por qué el caso de la seguridad ciudadana es pertinente para ser analizado como problema de gobernanza y de políticas públicas. Esto a través de una revisión de la literatura temática organizada en función de los tres niveles de políticas definidos en el modelo analítico.

## **CAPÍTULO III**

### **LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO PROBLEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Conforme se argumentó en la introducción de la tesis, se ha seleccionado como objeto de estudio empírico a las políticas de seguridad ciudadana, esto en razón de la pertinencia que este campo de acción pública presenta para el análisis de la hipótesis de trabajo planteada en la investigación. Las estrategias formuladas y las acciones implementadas en el ámbito de la seguridad ciudadana son tributarias de las concepciones de seguridad humana impulsadas desde la mitad de la década del noventa, bajo principios de convivencia, prevención y participación. De ahí que, las políticas de seguridad ciudadana se han venido organizando desde una perspectiva integral y multidimensional, lo que ha implicado la estructuración de un complejo campo de políticas en cuyo diseño intervienen diversos actores estatales y no estatales.

De esta manera, las políticas de seguridad ciudadana se han desarrollado sobre la combinación de un conjunto de recursos o instrumentos (información, autoridad, tesoro, organización), cuya selección e implementación responde a dinámicas de gobernanza, esto es, formas específicas de interacción entre actores estatales, sociales y del mercado. Precisamente, en la medida que la hipótesis de investigación plantea explicar de qué manera los modos de gobernanza inciden en la efectividad de las políticas públicas, la temática de la seguridad ciudadana es relevante para observar empíricamente esta relación causal.

Desde esta perspectiva, en el presente capítulo interesa esbozar una discusión que fundamente el caso de la seguridad ciudadana como problema de gobernanza e implementación de políticas públicas. Para este propósito se desarrolla en primera instancia un debate sobre las implicaciones del fenómeno de la violencia en el desarrollo de las estrategias de control social, así como la redefinición que ha experimentado el concepto de seguridad alrededor del paradigma de la seguridad humana. Esto como antecedente para entender de qué manera se ha ido construyendo la noción de la seguridad ciudadana, y en una segunda instancia, desarrollar un estado del arte sobre las políticas de seguridad ciudadana.

#### **Violencia, control social y seguridad humana**

### *La visión criminológica sobre la violencia y el control social*

El punto de partida para aproximarse al análisis de la violencia es entender que las relaciones humanas se articulan sobre una lógica de lucha, antagonismos y relaciones de fuerza. De esta manera, la violencia se expresa como un fenómeno definido a partir de un permanente estado de conflicto inherente a la condición humana, que en última instancia define su sentido político de autodeterminación, esto es, de la capacidad de establecer por sí mismo las leyes a las que se somete. De ahí que, si se entiende que la sociedad es un grupo organizado alrededor de un conjunto de reglas y pautas de comportamiento, la conflictividad se genera precisamente a partir de las tensiones y contradicciones existentes entre la libertad individual y el respecto a este conjunto de normas. Se configura por lo tanto en esta tensión, un ejercicio político en tanto se estructuran lógicas de administración del poder, mediante el uso de alguna forma de coerción de unos individuos hacia otros. De esta manera, más allá de que cierto tipo de conflictos (participados, contenidos y rechazados) no necesariamente conlleven a situaciones de violencia, existe un umbral de conflictividad que afecta el ejercicio de los derechos fundamentales del individuo (supervivencia, dignidad o seguridad) que finalmente decanta en una condición de violencia (Bernoux y Birou, 1972).

Desde esta perspectiva, la idea de control social, como categoría sociológica<sup>6</sup>, ha sido fundamental para analizar la organización y desarrollo de la sociedad industrial. Vinculado a la tentativa de un orden social construido sobre el progreso y la racionalidad, el control social estaba relacionado con la capacidad de autorregulación de la sociedad conforme un conjunto de principios y valores deseables, de ahí que su aproximación empírica ha estado sujeta a las posibilidades de identificar y explicar los mecanismos regulativos que dan forma al control. De otra parte, el concepto de control social adquiere especial relevancia cuando ha sido articulado a procesos políticos concretos y a las crisis de legitimidad, en tanto, revela los límites e influencia de las instituciones políticas sobre las lógicas de las sociedades industriales (Janowitz, 1995).

El abandono intelectual del concepto de control social, está asociado a las limitaciones que evidenció frente a las emergentes dinámicas de subjetivación configuradas en el proceso de desmantelamiento del estado de bienestar y de consolidación de una economía de mercado como mecanismo de regulación social (Summer, 1996). Esto explica porqué la reflexión contemporánea sobre el control social evidencia una falta de

---

<sup>6</sup> Una revisión detallada del concepto de control social en la sociología norteamericana la desarrolla Summer (1996).

certeza sobre la configuración de un campo analítico en el estricto sentido, en tanto connota diversos significados configurados de acuerdo al contexto donde se inscriba el debate, asociados por ejemplo a categorías como poder, dominio, hegemonía. En ese sentido, han sido pertinentes las argumentaciones que articulan la idea de control social con las transiciones del Estado absoluto y del Estado liberal clásico hacia la democracia compleja, en donde los mecanismos económicos que el Estado garantiza le otorgan a este último un estatus de derecho en sí mismo. Esta consideración implica que cuando los derechos no solo reflejan sino además intervienen en el funcionamiento del mercado, estructuran una entidad legítimamente superior concebida como el Estado. En cierta forma, el ejercicio democrático inherente a la ampliación de la ciudadanía política y la institucionalización de la conflictualidad social, diluye la idea de Estado ético, desplazando el asunto del orden a otros ámbitos. Aquí se ancla precisamente la lectura contemporánea del control social que centra el análisis en los mecanismos y las instituciones (de prevención y gestión) de respuesta a la desviación, lo que a su vez que conlleva a la consideración de la problematización criminal como una cuestión institucional. De ahí que por ejemplo, aquello que es construido como peligro, remite en última instancia a una situación ingobernable construida por una carencia institucional (Pitch, 1996).

La emergencia -entre las décadas del sesenta y setenta- de una tradición de criminología crítica implicó la deconstrucción de las nociones sobre el delito, la ley y el control social, desde donde se empezó a estructurar un discurso contestatario, cuya crítica fue dirigida hacia las estructuras dominantes y las doctrinas del control del crimen y la desviación. Se impulsó por lo tanto, la modificación y abolición de las estructuras convencionales de la legalidad, el castigo, el control y el tratamiento (Cohen, 1993). En ese sentido, la criminología crítica radical supera la concepción mecanicista del delito y la desviación, identificando además las prácticas ilegales del Estado, y desarrollando una crítica fundamentada sobre la operatividad del sistema judicial. Esto permitió ampliar el marco de análisis hacia otros ámbitos como el social, político, económico e histórico (Mathews y Young, 1993).

En términos generales, la tradición de criminología crítica se estructura alrededor de tres enfoques que redefinen la concepción positivista del delito. De un lado, el *abolicionismo*, plantea que el delito no es una realidad ontológica, es decir, no constituye el objeto sino el producto de la política criminal, lo que implica entender que la criminalización es una forma de construir realidad social, una suerte de mito de la vida cotidiana. De otro lado, el *realismo de izquierda*, argumenta que el delito es realmente un

problema que se encuentra focalizado –geográfica como socialmente- sobre los sectores más vulnerables de la sociedad y opera dentro de un carácter intra-clasista. En última instancia refleja la naturaleza antisocial del capitalismo, en donde la conducta delictiva es generada por la privación relativa, a través de la cual la población experimenta un nivel de injusticia en la distribución de los recursos por lo que utiliza estrategias individualistas para revertir esta situación. De ahí que el delito imputa un sentido político, es decir, una relación social institucionalizada y con significados específicos, en tanto es la política la que determina las condiciones sociales que posibilitan las conductas delictivas. Finalmente, el *garantismo penal*, plantea que el delito no es un fenómeno natural o a-histórico, es decir, no hay relación mecánica entre el modo de producción y el problema criminal. En ese sentido, el delito no tiene un origen en las opciones individuales de carácter moral, sino en la organización concreta de espacios sociales circunscrita en un ámbito legal específico. El delito por lo tanto, tiene que ser definido a partir del derecho, esto es por los principios garantistas contenidos en la Constitución y en el Código Penal (Zaitch y Sagarduy, 1992).

El realismo de izquierda colocó el delito en el centro del debate criminológico, como respuesta a una evidente agudización de los problemas sociales y de criminalidad asociados con la clase trabajadora. Esta aproximación implica la consideración de que las cuatro variables del delito (Estado-sociedad-delincuente-víctima) más allá de la singularidad epistémica inherente a la lectura criminológica tradicional, remiten una interacción estructurada en la división social del trabajo de la sociedad y en su sistema legal. En ese sentido, la interacción de los componentes del esquema que define el delito identifica relaciones de acción y reacción, en donde el Estado y el sistema de control social, definen estructuras que reaccionan a la acción de delincuentes y víctimas, desplegando así un rol activo en la producción del delito en la sociedad, expresado en la definición de actividades concretas y en la asignación de recursos a la contención del delito. En esta línea por lo tanto, el Estado no solo responde al problema del delito sino que además lo estructura y define, y por el contrario, el comportamiento de víctimas y delincuentes no solo se configura alrededor de una situación problemática, sino también como respuesta y reacción al Estado y al sistema de control social (Lea, 1996).

En ese orden de ideas, la noción del control social ha estado relacionada desde su origen con una política de gobierno (entendido no solo como la acción del gobierno sino el esfuerzo general para guiar la conducta de los otros) caracterizado por la administración del delito y el castigo como elementos centrales del orden social. Forma de gobierno que se estructuró a través de la prevalencia del sistema de justicia penal, una sobrerrepresentación

del delito y del castigo en la interpelación política, la importancia de una institucionalidad de reglas y sanciones, entre otros elementos. En cierta forma, la modernidad supuso la desarticulación paulatina de las lógicas punitivas, no obstante, pese a que en las sociedades industrializadas ha existido un resurgimiento por gobernar a través del delito, se advierte en el contexto contemporáneo, una nueva forma de gobierno cuya característica es la focalización sobre el problema de la seguridad. De esta manera, el gobierno a través de la seguridad se centra en el potencial daño antes que en sus fuentes, dentro de una estrategia de gestión de riesgos, en la cual no hay una inversión en el castigo como formalidad política, es decir, no se busca la adhesión individual a normas de actuación salvo solo cuando implique un mecanismo eficaz de minimizar costos. Se señala sin embargo, los peligros políticos del gobierno a través de la seguridad, en términos de que genera procesos de exclusión. De otra parte, en esta idea de reemplazar las estrategias sustentadas en el control del delito por otras direccionadas a generar ambientes seguros, se fundamenta precisamente el concepto de policía comunitaria, esto es, estructuras para gobernar las comunidades mediante asociaciones híbridas entre la policía, los seguros y el voluntarismo individual (Simon, 2006)

Precisamente, la prevención situacional se estructura alrededor de la idea del control del delito como gestión de riesgos, esto es, la intervención sobre las amenazas y vulnerabilidades del ambiente de las potenciales víctimas. Esto implica entender de un lado, que los programas de control de delito deben intervenir antes que éste ocurra, y no después de ello; y de otro lado, que la reducción de las oportunidades para cometer delitos, reducirá proporcionalmente el número de delincuentes. Este es un mecanismo que -a diferencia de otras respuestas de carácter correccional y de criminología causal- ha tenido una importante influencia y legitimidad política en el control del delito. Su sentido político e ideológico (relacionado con programas de racionalismo económico y del neoconsevadurismo) promueve la gestión de las poblaciones, mediante mayor punitividad a los ofensores y desplazamiento individualizado del riesgo de las víctimas. No obstante, su argumento políticamente persuasivo ha sido criticado entre otros factores por el significado y validez atribuidos a las tasas de delito, al hecho de que la prevención situacional solamente logra el desplazamiento del delito hacia objetivos más accesibles, que solo reacciona ante los síntomas y fracasos en enfrentar los problemas permanentes (O'Malley, 2004).

En una dimensión más amplia, un modo de prevención integrada se articula a nivel de una prevención social, esto es, un conjunto de medidas direccionadas a incentivar el

desarrollo social y económico, mejorar la calidad de vida, superar las realidades de desigualdad social y marginalidad, en definitiva, atacar las condiciones sociales que generan los procesos de criminalización y victimización (Mosconi, 2005; Sozzo, 2008).

Finalmente, una importante entrada hace referencia a la literatura sobre la intervención multiagencial de la problemática del delito, en donde adquiere mucha relevancia la discusión sobre la relación entre las instituciones involucradas, es decir, las dinámicas de cooperación y conflictos entre agencias. No obstante, el enfoque resta importancia a la relación entre agencias y ciudadanos. De ahí que, más allá del papel que – dentro del enfoque criminológico moderno- la población desempeña en las tareas de policía, es necesario ampliar la lectura de la intervención multiagencial a las relaciones entre la comunidad y las distintas instituciones relacionadas con el control del delito. Esto implica, la identificación de niveles de demandas que varían de acuerdo al tipo de delito, así como de diversos marcos institucionales generados en cada una de las etapas del proceso de criminalidad. En ese sentido, más allá del carácter coercitivo o no coercitivo de las intervenciones institucionales, es fundamental la diferenciación de las funciones de cada agencia, claramente delimitadas y convergiendo en la dinámica multiagencial. Así mientras la Policía aparece como la instancia que lidera las acciones coercitivas, las competencias del gobierno local se inscriben en el ámbito de la prevención (Lea *et al.*, 1992).

#### *La redefinición del concepto de seguridad*

La lógica de la anarquía y de un conflicto perpetuo mediado por el ejercicio de poder, la coerción y la fuerza, fue el escenario en el que se desarrolló la Guerra Fría, período caracterizado por el enfrentamiento político, militar y sobre todo ideológico entre las dos superpotencias (Estados Unidos y Unión Soviética), alrededor del cual se estructuró un antagonismo Este-Oeste determinante para el orden mundial. Contexto en el que precisamente se observa una preponderancia del enfoque realista de las relaciones internacionales para explicar la dimensión conflictiva del sistema y la centralidad del Estado en los asuntos de seguridad nacional (Bou i Novensà, 2006).

Desde el enfoque realista el régimen internacional está caracterizado por una lógica anárquica, en la cual un conjunto de Estados soberanos persiguen sus propios intereses nacionales de manera individual y sin la mediación de un gobierno central o autoridad supranacional. En ese sentido, el sistema se encuentra signado por la lucha de poder resultado de la confrontación de los diversos intereses nacionales, lo que conlleva una permanente presencia de competencia, enfrentamientos y guerra. Esto permite explicar



precisamente porque el Estado –en el paradigma realista- constituye el objeto de referencia de la seguridad, en razón de que la inherente condición de inseguridad de los estados en el sistema determina no solamente que éstos deban garantizarse el suficiente poder para contrarrestar las posibles amenazas a su soberanía de parte de otros estados, sino sobre todo que sus estrategias de seguridad se inscriban en una lógica de equilibrio de poder (Moller, 1996: 771).

En cierta forma, la ausencia de autoridad que caracteriza al sistema internacional anárquico, genera un orden de inseguridad, en el cual la soberanía de los estados más allá de constituir una cualidad, se configura en función de la capacidad de supervivencia, es decir, de salvaguardar la integralidad del Estado territorial frente a la agresión externa. Los Estados constituyen en ese sentido, actores unitarios y racionales que buscan maximizar sus intereses y minimizar los riesgos. Las políticas de seguridad por lo tanto, condensan - desde la lectura realista- un proceso de toma decisiones que no solo representan los intereses de la nación respecto a asuntos de defensa y soberanía, sino que sobre todo delinean una lógica tendiente a generar la mejor solución posible dentro de la incertidumbre del orden internacional.

Desde esta perspectiva, la Guerra Fría significó para América Latina y concretamente para los países andinos, la influencia político-militar de los Estados Unidos en la región como parte de un control geográfico estratégico tendiente a contener la expansión del comunismo. Así, los Estados Unidos en el contexto del denominado “Estado de seguridad nacional” instrumentado a través del Acta de Seguridad Nacional de 1947, desarrollaron un conjunto de lineamientos, instituciones y mecanismos direccionados a fortalecer el papel hegemónico que asumía esta potencia en el concierto político mundial.

De esta manera, la influencia de la política estadounidense hacia América Latina promovió la difusión de la concepción norteamericana de seguridad nacional, que a la larga sería determinante para que durante las siguientes décadas se configurara en la región la denominada Doctrina de Seguridad Nacional. Instancias como el Plan Truman (1946), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947), o el mismo sustento jurídico-político de la Organización de Estados Americanos (1948), entre otras, impulsaron la vinculación institucional de la seguridad nacional de los países andinos dentro de las orientaciones estadounidenses. Esto a través por ejemplo, de los programas de ayuda militar bilaterales desarrollados en la década del cincuenta, o de los programas de información y entrenamiento militar impulsados en el contexto de la guerra de Corea, que contribuyeron a alinear la política de seguridad de la región dentro de una perspectiva

realista. Escenario en el que cada Estado no solo era responsable de su propia superveniencia, sino sobre todo su estrategia respondía al mantenimiento del *status quo* desde una posición de tutela y subordinación hegemónica hacia los Estados Unidos (Leal Buitrago, 2002: 5).

No obstante, el fin de la Guerra Fría significó no solamente la emergencia de un nuevo orden mundial signado por la unipolaridad hegemónica de los Estados Unidos, sino sobre todo la redefinición de la noción de seguridad. En ese sentido, durante las últimas décadas se han venido impulsado diversos debates que proponen ampliar el concepto de seguridad más allá de la visión estado-céntrica del enfoque realista, situando al ser humano como el eje de una cada vez más compleja e interdependiente realidad (liberalismo institucional), pero también buscando identificar los intercambios intersubjetivos sobre los cuales se configuran las lógicas del poder en las relaciones internacionales (constructivismo).

Hay que señalar sin embargo, posiciones contrarias desde donde se argumenta que pese a las evidentes transformaciones del contexto internacional, la redefinición del concepto de seguridad en cierta forma sobredimensiona los factores de cambio y omite las constantes históricas del proceso, lo que determinaría que la seguridad ha experimentado menos cambios de los que se suele aceptar (Sotomayor, 2007: 68). Desde esta perspectiva, las políticas de seguridad en los países de la región andina durante el período post Guerra Fría, estarían condicionadas por una serie de continuidades expresadas en la prevalencia – implícita o explícita- de la influencia de los Estados Unidos en la región. Supuesto fundamentado a partir de una tendencia en la cual se evidencia: i) que la condición de unipolaridad estratégico-militar norteamericana se mantendrá vigente en el mediano plazo; ii) que prevalecerá la estrategia de primacía adoptada respecto a sus políticas de defensa; iii) que existe una crisis de los organismos internacionales y las prácticas multilaterales; iv) que América Latina no ha sido ni será una prioridad para la política exterior estadounidense (Russel y Tokatlian, 2009: 214-216).

Más allá de la redefinición de las estrategias de seguridad se mantendría en la región un orden signado por lógicas realistas impulsadas por la vigencia de la hegemonía militar y financiera de los Estados Unidos. Debate sustentado teóricamente en función de dos entradas. Por un lado, un enfoque de *realismo agresivo* que argumenta que la bipolaridad y balance militar de la Guerra Fría produjo paz por más de cuatro décadas, no obstante su desaparición generó efectos negativos a largo plazo, en tanto la lógica de un escenario pesimista fomenta el conflicto y la agresión, por lo que la racionalidad del

Estado continua articulándose alrededor de estrategias ofensivas y la búsqueda de seguridad. Mientras que de otro lado, un enfoque de *neorrealismo defensivo* que resalta que si bien los factores sistémicos y el rol de los estados tienen efectos sobre su comportamiento, existen además otros elementos que determinan sus estrategias y acciones, relacionados por ejemplo con el tipo de amenazas definidas en términos de factores tecnológicos, proximidad geográfica, capacidades ofensivas, entre otros (Carlsnaes, 2008: 91).

De esta manera, en función del segundo enfoque y de las características del proceso político y económico de la región, los cambios y rupturas de las políticas de seguridad en los países andinos durante las últimas décadas, se explicaría sobre todo a partir de la redefinición del tipo de amenaza, expresada por un lado, en la eliminación de aquella amenaza de expansión del comunismo inherente a la Guerra Fría, y de otro lado, en la emergencia y consolidación del narcotráfico como la nueva amenaza regional.

En ese orden de ideas, más allá de las posiciones contrapuestas es evidente que la noción de seguridad ciudadana que se ha ido consolidando en la agenda pública de la región durante las últimas décadas, de alguna manera responde a la redefinición que ha experimentado el concepto de seguridad en su sentido más amplio, el cual se ha transformado –en términos generales– desde una visión estadocéntrica de seguridad nacional sustentada en instituciones como el Ejército y la Policía, hacia un enfoque antropocéntrico de seguridad humana que prioriza la necesidad de proteger el libre desarrollo de las personas (Moller, 2000; Orozco, 2006).

Ampliación conceptual que en última instancia circunscribe un proceso de *securitización*, esto es, la politización de un conjunto de amenazas que se legitima mediante una retórica que prioriza la seguridad. De esta forma factores propios de la seguridad (amenaza, vulnerabilidad, protección, etc.) se incorporan en ámbitos como el social, económico, ambiental, etc., signando de un carácter multidimensional al concepto de seguridad (Buzan *et al.*, 1998).

### *La noción de Seguridad Humana*

El concepto de seguridad humana emergió a mediados de la década del noventa en el contexto del debate post Guerra Fría enfocado en explicar las nuevas dinámicas del sistema internacional y la consecuente redefinición de las concepciones tradicionales de seguridad (Fuentes y Rojas, 2005). Concepciones que como se observó anteriormente, evolucionaron desde una perspectiva estadocéntrica hacia una visión antropocéntrica desde donde se ha

priorizado la figura del ser humano como sujeto de derechos y la protección de los individuos ante nuevas amenazas. En ese sentido, la irrupción de la noción de seguridad humana en las últimas décadas ha implicado no solo un cuestionamiento a las perspectivas dominantes centradas en la seguridad del Estado frente a las amenazas externas inherentes a las relaciones internacionales, sino que principalmente ha significado la reivindicación de la protección de las personas respecto a un conjunto de amenazas de carácter multidimensional que afectan la vida cotidiana. Lógica desde la cual, se argumenta que la seguridad de los individuos y grupos sociales se ve afectada por la complejidad y la interrelación de amenazas que operan al interior de los estados en diversos ámbitos de carácter social, económico, ambiental, delictivo, etc. (Fuentes, 2012: 33).

Formalmente, el origen del concepto de seguridad humana se ubica en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, el cual intentó por primera vez generar un análisis integral sobre la temática y definir la noción de seguridad sobre la base de parámetros diferentes a los tradicionalmente concebidos. En ese sentido, este informe y concretamente el documento *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*, se ha constituido en el instrumento fundador de una doctrina desde donde se fundamenta que para garantizar la paz deben existir dos condiciones, una relacionada al ámbito de la seguridad enfocada en “librarse del miedo”, y otra inherente a lo económico y social que significa “librarse de la necesidad”. En términos generales, el informe plantea cuatro características esenciales sobre las que se define la seguridad humana: i) es un asunto universal, ii) sus componentes son interdependientes, iii) prioriza la prevención antes que la intervención, iv) se centra en las personas. De igual forma, en función de estas características se definen siete categorías de seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política (Bassedas, 2006: 50).

De otra parte, existe una estrecha relación entre la noción de seguridad humana y los ocho objetivos de desarrollo incluidos en la Declaración del Milenio aprobada por 189 países en el año 2000, los cuales se enfocaron a combatir problemáticas relacionadas con la pobreza, la educación, la igualdad de género, la mortalidad infantil, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo. De esta forma, en el contexto de la Cumbre del Milenio, se crearon la Comisión de Seguridad Humana responsable de producir el texto *Seguridad Humana Ahora* (2003), y la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados encargada del informe *Responsabilidad de Proteger* (2001). Especial importancia tuvo la Comisión de Seguridad Humana en tanto se plantearon estrategias concretas para promover la incorporación de la seguridad humana como un asunto público, así como

buscar la aplicación del concepto como una herramienta operativa para la formulación e implementación de políticas direccionadas a enfrentar las distintas amenazas.

En ese sentido, el informe preparado por la Comisión resaltó principalmente el enfoque integral con el que las políticas y las instituciones tienen que abordar el carácter multidimensional de la inseguridad. En esta concepción, si bien el Estado se mantiene como el principal responsable de la seguridad, es necesario frente a la complejidad de la problemática y la incorporación de nuevos actores, ampliar el paradigma hacia la protección de las personas y de sus libertades vitales. Para este propósito se presentaron en el informe dos estrategias relacionadas de un lado, con la *protección* entendida como el esfuerzo concertado para aislar a las personas de las amenazas y los peligros dentro de una perspectiva de derechos humanos, y de otro lado, con la *potenciación* mediante la cual se permitiría a las personas participar de manera activa en la toma de decisiones. Preceptos que implican sobre todo una articulación entre la seguridad humana y los principios democráticos y el desarrollo (Fuentes y Rojas, 2005).

Posteriormente en el año 2006 se publicó el informe *La seguridad humana para todos*, el cual estuvo enfocado en evidenciar las aplicaciones prácticas del concepto mediante el análisis de nueve estudios de caso en distintos países. Las temáticas abordadas en el informe incorporan algunos aspectos que no habían sido considerados en el anterior informe tales como el consumo de drogas ilícitas, el empoderamiento de mujeres y niñas en riesgo, la provisión de energía a comunidades rurales, el acceso a educación, la trata de personas, la protección de refugiados/desplazados y la estabilización de los países receptores, entre los principales. Finalmente en el año 2009, se emitió el informe *Teoría y práctica de la seguridad humana*, documento que se concentró en buscar los mecanismos para operacionalizar el concepto y aplicarlo en diversos contextos, para lo cual se analizó dos estudios de caso (escenario post-conflicto y seguridad alimentaria), en los que se destaca que la seguridad humana es sensible a contextos específicos, esto es, que varía en el tiempo y en el espacio por lo que su aplicación debe adaptarse a las condiciones y necesidades de cada región. Metodológicamente para el informe la aplicación del concepto implica por lo tanto: i) análisis de vulnerabilidades y capacidades de la población, ii) implementación con participación de la comunidad, iii) evaluación de impacto de los programas y su incidencia en las necesidades identificadas inicialmente (Fuentes y Rojas, 2005: 19-20).

En definitiva, el concepto de seguridad humana evidencia una importante evolución alrededor de los informes emitidos por Naciones Unidas desde mediados de la década del

noventa, incorporando diversas problemáticas y buscando mecanismos para operacionalizar el concepto de manera práctica, tal como se observa en la Tabla 3.1:

**Tabla 3.1. La seguridad humana, aportes teóricos de Naciones Unidas**

	<b>Informe Desarrollo Humano PNUD 1994</b>	<b>La Seguridad Humana Ahora 2003</b>	<b>La Seguridad Humana para todos 2006</b>	<b>Teoría y práctica de la seguridad humana 2009</b>
Temas y enfoques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridad económica</li> <li>- Seguridad alimentaria</li> <li>- Seguridad en salud</li> <li>- Seguridad ambiental</li> <li>- Seguridad personal</li> <li>- Seguridad de la comunidad</li> <li>- Seguridad política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección de armas</li> <li>- Migrantes y refugiados</li> <li>- Recuperación de conflictos violentos</li> <li>- Seguridad económica</li> <li>- Seguridad en salud</li> <li>- Acceso a educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hambre, pobreza y salud</li> <li>- Demanda de drogas</li> <li>- Acceso a la energía</li> <li>- Tráfico y trata de personas</li> <li>- Acceso a educación</li> <li>- Acceso a la información</li> <li>- Migraciones y desplazamientos forzados</li> <li>- Receptores de refugiados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridad económica</li> <li>- Seguridad alimentaria</li> <li>- Seguridad en salud</li> <li>- Seguridad ambiental</li> <li>- Seguridad personal</li> <li>- Seguridad de la comunidad</li> <li>- Seguridad política</li> </ul> <p>(Retoma las dimensiones de los informes anteriores)</p>

**Fuente:** (Fuentes y Rojas, 2005: 17).

En ese sentido, dentro de la nueva dinámica internacional se ha venido consolidando y legitimando durante las últimas décadas una noción de seguridad humana de carácter individuo-céntrica en respuesta a las nuevas amenazas a las que se encuentra expuesto el ser humano y a la redefinición de los conflictos armados contemporáneos.

Sin embargo, en el debate no necesariamente existe un acuerdo respecto del tipo de inseguridades de las que se debe proteger al individuo. Por un lado, se encuentra una visión reducida de la seguridad humana, entendida a través de la noción de *libertad frente al temor*, desde donde se fundamenta la necesidad de eliminar el uso de la fuerza y la violencia mediante políticas de prevención de conflicto, protección de civiles en conflictos armados, operaciones de paz, etc. Este enfoque cuestiona la real capacidad de implementación del concepto de seguridad humana, argumentando que es demasiado amplio para ser aplicado en procesos concretos. De otro lado, existe una visión que considera que la seguridad humana debe ser abordada desde una concepción amplia enmarcada en la idea de *libertad frente a la necesidad*, esto es, la consideración de una diversidad de necesidades básicas del individuo relacionadas con aspectos sociales, económicos, medioambientales, alimentarios y de salud. Esta lectura ampliada implica el despliegue de estrategias tales como la lucha contra la desigualdad económica, el combate

a regímenes políticos autoritarios, el establecimiento de relaciones comerciales justas, el cumplimiento de libertades fundamentales, etc. (Bassedas, 2006: 49).

Ahora bien, más allá de las divergencias entre el enfoque amplio y el enfoque restringido, el concepto de seguridad humana evidencia una serie de potencialidades y limitaciones hermenéuticas que es importante mencionar. De una parte, los aportes del concepto pueden ser entendidos en función de al menos siete aspectos: i) la reivindicación del ser humano como sujeto de la seguridad en términos de su bienestar, libertad y derechos, lo que ha significado no solo un cuestionamiento a la concepción realista y estadocéntrica tradicional sino además la traslación analítica de la seguridad a una dimensión micro; ii) la articulación teórica y política de los problemas de seguridad con los debates sobre el desarrollo, en coherencia con la dinámica de las sociedades contemporáneas; iii) la consideración de una dimensión cuantitativa que busca garantizar la satisfacción de las necesidades materiales de las personas, así como de un ámbito cualitativo que resalta la dignidad humana mediante la participación comunitaria, el control sobre la vida, etc.; iv) la integración de las dimensiones global y lo local para entender la naturaleza de las amenazas y el sentido de las estrategias de la seguridad; v) las connotaciones progresistas y transformadoras de la seguridad humana en tanto busca la satisfacción de los derechos y el desarrollo humano; vi) las posibilidades de analizar a través de la seguridad las políticas del Estado y la manera como se relaciona con la sociedad; vii) el cuestionamiento a narrativas y conceptos dominantes sustentadas en lógicas de confrontación (Pérez de Armiño, 2006: 63).

Por el contrario, el concepto de seguridad humana presenta una serie de limitaciones conceptuales y riesgos respecto a su aplicación práctica. Así por un lado, es un concepto sobre el que se han desarrollado diversas definiciones lo que ha determinado una imprecisión analítica. Esto se evidencia en una indefinición de las fronteras del concepto y su naturaleza no estática en tanto abarca una amplia gama de cuestiones que van desde la seguridad física hasta aspectos relacionados con el bienestar psicológico, lo que en última instancia dificulta la identificación de la totalidad de amenazas que actúan sobre el individuo. Esta ambigüedad conceptual complejiza el análisis de las interacciones causales de los componentes de la seguridad lo que determina que el concepto posea una escasa utilidad práctica. En segundo lugar, el carácter multidimensional del concepto puede generar el riesgo de que se militaricen las políticas públicas, dentro de una lógica de instrumentalización de la seguridad para fines particulares como el de las intervenciones humanitarias de países ricos en zonas periféricas por ejemplo. De otro lado, se observa

además tanto en la conceptualización como en el uso de la seguridad humana, el riesgo de una distorsión respecto a la articulación entre la seguridad y el desarrollo en razón de que alrededor de la guerra contra el terrorismo por ejemplo, se está consolidando una posición determinista de protección de los estados derivada de intereses geopolíticos (Pérez de Armiño, 2006: 70).

En ese orden de ideas, la noción de seguridad humana puede entenderse a la vez como producto de un síndrome y de un programa político-normativo. En el primer caso, como síndrome o conjunto de síntomas, el uso del concepto de seguridad humana no solo es la expresión global de una serie de cambios fácticos relacionados con la evolución del sistema internacional, sino principalmente evidencia la convergencia de tres aspectos que subyacen a las relaciones internacionales contemporáneas referidos a la seguridad, la paz y el desarrollo. Síndrome que expresa la emergencia en las décadas del setenta y ochenta de enfoques alternativos que reivindican la seguridad -más allá de la protección de los estados- como un proceso de resolución de conflictos. De ahí que, con el fin de la era bipolar, la noción de seguridad adquiere vital importancia en la política de los estados, en las actividades de las organizaciones y movimientos internacionales, así como en el debate de las ciencias sociales. En ese sentido, en la medida que el uso del concepto expresa cambios significativos relacionados con la consolidación de un enfoque de seguridad multidimensional centrado en las personas, ha adquirido un rol central en el debate político interno y externo de la posguerra fría (Grasa, 2006: 12).

Mientras que en el otro caso, la seguridad humana como programa político-normativo evidencia la construcción de una agenda promovida por los diversos organismos de Naciones Unidas, cuyas estrategias se encuentran enfocadas en el desarrollo, la protección en general y la protección de grupos vulnerables. En cierta forma, la seguridad humana aparece como un conjunto de valores morales y políticos compartidos que ha llevado a securitizar una serie de temáticas anteriormente excluidas de la agenda como la lucha contra la pobreza por ejemplo. Esto ha conllevado a la configuración de un proyecto estratégico que busca interrelacionar tres agendas y sus problemas inherentes: la investigación para la paz y la resolución de conflictos, los estudios sobre el desarrollo y la cooperación, y el debate de los derechos humanos relacionados con la democratización y el buen gobierno (Grasa, 2006: 13).

En definitiva, la naturaleza multidimensional del concepto de seguridad humana ha suscitado un importante interés social, político y académico, en tanto confiere un sentido integral al conjunto de derechos y valores que se han venido imponiendo en el mundo



contemporáneo durante las últimas décadas. Carácter multidimensional expresado en al menos tres aspectos. Por un lado, en función de las diversas disciplinas y ciencias que convergen en el análisis que abordan como objeto de investigación esta nueva perspectiva de la seguridad, cuyo debate permite en última instancia aprehender y explicar el rol del Estado y la sociedad en estos procesos. De otro lado, alrededor de la redefinición del objeto de la seguridad desde una visión centrada en el mantenimiento del orden en el ámbito interno y la defensa de la soberanía en el externo, hacia la consideración de nuevas dimensiones que incorporan los diversos riesgos y peligros que en la sociedad actual atentan contra las personas limitando el despliegue de sus capacidades. Finalmente, una multidimensionalidad expresada en la idea de que el Estado si bien es el principal responsable ya no aparece como el único actor de la seguridad, sino que la participación de la propia comunidad se constituye en un factor fundamental para el impulso de estrategias y el desarrollo de políticas públicas direccionadas a fomentar la seguridad desde distintos ámbitos de acción (Fernández, 2009).

#### *Violencia urbana y seguridad ciudadana*

Ahora bien, la violencia en su condición de producto construido por la sociedad (Bernoux y Birou, 1972), ha sido un fenómeno estrechamente relacionado -desde el inicio de la historia urbana- con la dinámica de la ciudad. Las características demográficas, económicas, culturales, etc., de los procesos urbanos insertos en la modernidad, configuraron durante el siglo XX formas específicas de violencia urbana matizadas por la economía política de la racionalidad capitalista. En respuesta, el correlato normativo de estas nuevas formas de violencia urbana se estructuró hasta la década del setenta alrededor del paradigma de la criminología positivista. El gobierno del conflicto y la criminalidad en las ciudades estuvo instrumentalizado básicamente a través de políticas de carácter punitivo, enfocadas a ejercer un control sobre el comportamiento de la población y establecer un orden en la ciudad (Pavarini, 2006).

No obstante, la emergencia -entre las décadas del sesenta y setenta- de una tradición de criminología crítica implicó la deconstrucción de las nociones sobre el delito, la ley y el control social, desde donde se empezó a estructurar un discurso contestatario, cuya crítica fue dirigida hacia las estructuras dominantes y las doctrinas del control del crimen y la desviación (Cohen, 1994). En ese sentido, la criminología crítica radical superó la concepción mecanicista del delito y la desviación, lo que permitió ampliar el marco de acción hacia otros ámbitos como el social, el económico y el cultural (Mathews y Young,

1993). Todas estas estrategias se inscriben en el cambio de paradigma de un “gobierno a través del delito” hacia la noción de “prevención del delito” (Garland, 2005; Simon, 2006), que se aleja del recurso penal y la racionalidad de la criminología positivista, en la medida en que plantea la necesidad de una estrategia comunitaria de control del delito sustentada en la convivencia ciudadana<sup>7</sup>.

De otra parte, en el contexto de las transformaciones económicas (globalización) y políticas (democratización) que han definido la condición urbana contemporánea, se observa un re-escalamiento de la violencia, expresado no solo por la intensificación del fenómeno, sino además por la emergencia de nuevos tipos de violencias y la ampliación de una serie de impactos sociales y económicos subyacentes. En América Latina, dentro del contexto de las transiciones democráticas que varios países de la región experimentaron en las décadas del ochenta y noventa, el cambio de paradigma significó sobre todo la superación de la concepción de seguridad nacional, aquella enfocada en la protección del Estado a través de instituciones como el Ejército y la Policía, hacia la nueva noción de seguridad ciudadana.

Concepción de seguridad ciudadana que responde a la redefinición que ha experimentado en las últimas décadas el concepto de seguridad en su sentido más amplio, el cual se ha transformado desde una visión estadocéntrica de seguridad nacional hacia un enfoque antropocéntrico de seguridad humana, que prioriza la necesidad de proteger el libre desarrollo de las personas (Moller, 2000; Orozco, 2006). En cierta forma, la construcción de la problemática de la seguridad ciudadana se inscribe en una lógica de *securitización* (Buzan *et al.*, 1998), esto es, la politización de factores propios de la seguridad (amenaza, vulnerabilidad, protección, etc.) en otros ámbitos como el social, económico, ambiental, etc., signando de un carácter multidimensional a la seguridad.

En este proceso, los gobiernos locales adquieren un papel protagónico en razón de que –bajo un principio de subsidiaridad– se constituyen en el eje articulador de la formulación e implementación de las políticas de seguridad ciudadana, entendidas éstas como el conjunto organizado y estructurado de acciones, enfocadas en generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer demandas ciudadanas de seguridad (Gómez, 2008: 370). Esto ha respondido por un lado, a la incapacidad del Estado para dar respuesta a las nuevas lógicas de la violencia en contextos urbanos, y de otro lado, al nuevo rol que

---

<sup>7</sup> Para un revisión de la importancia de la participación ciudadana en las estrategias de seguridad humana en contextos urbanos véase Monteoliva y Escobar (2009); Dangond y Londoño (2011).

los gobiernos locales han adquirido en los procesos de descentralización político-administrativa, mediante la transferencia de competencias y captación de recursos.

En ese sentido, durante las últimas décadas la violencia urbana se ha convertido en una de las problemáticas fundamentales de las ciudades latinoamericanas, tanto en términos de demanda social como de agenda pública. Sin embargo, pese a los esfuerzos de los gobiernos locales por impulsar políticas que contrarresten este fenómeno, se observa en la región distintos grados de efectividad en la implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Así lo evidencian, no solo las tasas de criminalidad sistematizadas por organismos como la ONU, OPS o los observatorios de seguridad, sino además, una serie de estudios de caso –de carácter cualitativo- que resaltan las limitaciones de las políticas de seguridad impulsadas por gobiernos locales.

### **Las políticas de seguridad ciudadana: una revisión de la literatura**

Desde este antecedente, la presente revisión de la literatura plantea indagar alrededor de experiencias concretas observadas en Latinoamérica y otras regiones, qué se ha dicho sobre las políticas de seguridad ciudadana, en términos por un lado, de cómo se ha concebido la problemática de la seguridad ciudadana y por otro lado, de qué manera se ha abordado el análisis de los tres niveles de políticas establecidos en el modelo metodológico: metas generales (macro), objetivos específicos (meso) y ajustes operacionales (micro).

#### *La problemática de la seguridad ciudadana*

En general, la revisión de la literatura evidencia una tendencia a asociar la problemática de la seguridad ciudadana con factores de carácter estructural. Así por ejemplo, Bislev (2004) plantea que la globalización ha transformado el contexto, estructura e instituciones del estado-nación, redefiniendo la idea de que el Estado es el depositario de la seguridad pública. En contrasentido –afirma Bislev- la seguridad se configura en términos de la asociación y participación activa de los ciudadanos, como expresión de un conjunto de condicionamientos sociales, culturales y políticos. Esta es una lógica que se analiza sobre todo en el contexto de los Estados Unidos, resaltando el impulso de estrategias de privatización de la seguridad, independientemente de la adscripción conservadora o liberal de los modelos de políticas.

En el debate sobre América Latina, dadas las características de la región, la vinculación entre violencia, seguridad y factores estructurales es aún más evidente. Así,

desde una explicación económica, Sanchez (2006) argumenta que las políticas de corte neoliberal implementadas en las décadas del ochenta y noventa han incidido en la configuración de una violencia estructural (inequidad, exclusión, pobreza), de una violencia radical (protesta, insurrección política) y de una violencia criminal (pandillas, mafias, drogas y carteles), cada una de estas formas de violencia interdependientemente articuladas entre sí. Esta perspectiva multidimensional de la violencia se complementa con otras lecturas de carácter histórico, como la que ensaya De Roux (1994) por ejemplo, en la cual se relacionan los fenómenos de criminalidad con las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales características de la región.

Esto ha llevado a problematizar la inseguridad ciudadana en América Latina a partir del incremento de la violencia en la región y la aparición de nuevas formas de delito, reflexionando no solo sobre las consecuencias sociales y económicas del fenómeno (Gilibert, 1997; Carrión, 2005), sino además sobre aspectos relacionados con la percepción de inseguridad, la confianza en las instituciones policiales y la situación de los sistemas penitenciarios (Costa, 2012). En esta línea, entendiendo que la violencia constituye una de las problemáticas de mayor relevancia en la región, Cruz (2000) plantea que más allá de los impactos en términos de vidas y desarrollo económico, el fenómeno de la violencia transforma la cultura política y consecuentemente afecta los procesos democráticos. Esto en razón de que frente a la ausencia de estrategias sociales y políticas frente a la inseguridad, los ciudadanos tienden a no participar de manera activa, generando desconfianza en las instituciones y en los mecanismos legales de control, lo que conlleva a la legitimación de posturas autoritarias.

De otra parte, es importante señalar que si bien se identifica una amplia producción académica sobre la problemática de la seguridad ciudadana tanto en América Latina (Frühling, s/f; Bustos, 1990; Izard, 1990; Castañeda, 1998; Arriagada y Godoy, 1999; Buvinic *et al.*, 1999; Londoño *et al.*, 2000; Rico y Chinchilla, 2002; Cuevas, 2007), como en Iberoamérica (Sepúlveda, 2008) y en distintos contextos en general (Ruiz, 2011), no obstante, los estudios sobre las distintas regiones del continente se han agrupado en función de problemáticas específicas. Así por ejemplo, en la región andina recibe especial interés el alto nivel de violencia y las problemáticas del narcotráfico que caracteriza a varios de los países de esta subregión (Mac Gregor, 1993; Bernales, 1999; Carrión, 2004; Espín, 2010). Mientras que en Centroamérica el énfasis del debate se ha concentrado en analizar los condicionantes sociales de la región en términos de la problemática de las

maras y las pandillas por ejemplo (Chinchilla, 2001; Sojo, 2001; Liebel, 2002; Goubaud, 2008; Mesa y Moorhouse, 2009).

En otro orden de ideas, una de las entradas más recurrentes para explicar la seguridad ciudadana está relacionada con la problemática de la violencia urbana, desde donde se argumenta que el delito es un fenómeno social que se expresa sobre todo en las ciudades (Carrión, 1994; De Reux, 1994; Sozzo, 1999; Concha-Eastman, 2000; Del Olmo, 2000; Briceño-León, 2007). De ahí que, en oposición al enfoque positivista de la criminología clásica, este debate plantea que la segregación socio-espacial, la carencia de espacios públicos, la escasez de bienes y servicios de calidad, entre otros, son factores que contribuyen a la violencia. Se advierte sin embargo, como lo señalan Carrión (1994, 2004) y Guzmán (1994), que la ciudad como tal, no debe ser vista como determinante de la violencia sino como el producto de relaciones sociales conflictivas, sobre las que se configuran violencias de carácter político, económico, intrafamiliar, cotidiano, etc. En esta misma línea analítica, Borja (2003) señala que la relación entre violencia, seguridad y ciudad estaría configurada por una crisis del espacio público y su pérdida de sentido como esfera de interacción política.

Desde esta perspectiva, Huggins (2000) argumenta por ejemplo, que en ciudades como Sao Paulo, el problema de la violencia urbana genera consecuencias inclusive mayores a las observadas en contextos que presentan situaciones de guerrilla o conflictos militares. Problema agravado por una marginalidad estructural que conlleva a que la seguridad se configure sobre un sentido antagónico que menoscaba la ciudadanía y condiciona el control social a las posibilidades económicas de los individuos. De igual manera, McGahey (1986), muestra en estudios realizados en Brooklyn y en algunos barrios de Chicago, sobre empleo y patrones de criminalidad en jóvenes, cómo los cambios económicos, de organización social, demográficos, así como condiciones de pobreza e inequidad en el mercado laboral, pueden causar dinámicas de ruptura social asociadas con actos delictivos. El argumento de fondo es que la erosión de las instituciones sociales constituye la principal fuente de la criminalidad.

De alguna manera, conforme lo resalta Baires *et al.* (2003), los argumentos de causalidad entre marginalidad urbana y violencia han inducido una criminalización de la pobreza, desde donde los habitantes de zonas marginales se han estigmatizado como peligrosos. Especial atención han recibido los debates sobre las condiciones de marginalidad de los jóvenes tanto en su condición de víctimas como de victimarios

(Fournier, 2000). Así lo evidencian estudios para Santo Domingo (Abreu, 2003), Sao Paulo (Adorno, 2000), entre otros.

En la misma línea, estudios como el de Vigil (2003), sobre enclaves étnicos de afroamericanos y latinos en ciudades del medio-oeste y este de los Estados Unidos en la década del setenta, resaltan las condiciones de violencia y marginalidad de pandillas callejeras asociadas con procesos de inmigración y adaptación a la ciudad, donde se han configurado subculturas de la violencia vinculadas a valores y normas de agresividad. Fenómeno que ha sido ampliamente abordado en contextos de países que presentan altos niveles de inmigración como el caso España por ejemplo, donde se observa una tendencia a asociar la inmigración con el aumento de la delincuencia, sobre la base de datos que evidencian un incremento de detenciones por delitos de población extranjera (Avilés, 2002). No obstante, para autores como Vanderschueren (1994) y Silveira e Imanishi (2009), este fenómeno de penalización de la marginalidad constituye en última instancia una construcción política, en la medida en que no se observan fundamentos suficientes para afirmar que existe una correlación directa entre pobreza y delincuencia.

De otra parte, la relación entre ciudad y violencia se hace más explícita en debates que plantean que la expansión y desarrollo urbanísticos están vinculados con los índices de criminalidad. En el caso de Barcelona que analiza Álvarez, *et al.* (s/f) por ejemplo, el problema de la seguridad ciudadana, más allá del ordenamiento jurídico del país (en términos de la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros), está entendido sobre todo en función de las condiciones espaciales referidas a la centralidad del distrito, tamaño, población, entre otras.

En esta misma línea analítica, Wikström (1995) argumenta que aspectos relacionados con las centralidades urbanas son determinantes para la seguridad, en tanto estos espacios concentran una compleja dinámica de usos de suelo, funciones y actividades que pueden fomentar *hot spots* donde se concentra la criminalidad. De esta manera, Wikstrom resalta que aunque este es un fenómeno más recurrente en los Estados Unidos que en Europa, investigaciones realizadas en el centro de Estocolmo a finales de los ochenta, evidencian como la concentración de criminalidad en este sector se asocia a factores de violencia juvenil, migración, desorden público, vandalismo y deterioro del lugar, consumo de alcohol y drogas, presencia de centros de diversión, asaltos y homicidios.

Esto remite a los debates sobre los problemas de violencia y seguridad asociados a las condiciones ambientales de las ciudades. El argumento central de Clarke (1983) plantea

que un acto criminal no depende exclusivamente de la disposición individual del delincuente para cometer un delito, sino también de las condiciones del ambiente en términos de factores situacionales, de la vulnerabilidad de la víctima, y de las oportunidades presentes.

De igual forma, Skogan (1986) plantea que existen factores que contribuyen al deterioro de los barrios, tales como la desinversión de los dueños para reparar y rehabilitar edificaciones, demolición y construcción, demagogia de actores claves (inmobiliarios y políticos), procesos de desindustrialización, cambios de uso de suelo, entre otros que producirían ambientes propicios para el desarrollo de criminalidad, pero también de miedo y percepción de inseguridad. Así, en los casos analizados por Skogan sobre Chicago, Minneapolis y algunas ciudades de Inglaterra, se revela que hay relación entre áreas de mayor criminalidad y la construcción de percepciones negativas sobre estas zonas. Este deterioro se ve expresado en desorden, lotes vacíos, carros abandonados, basura, prostitución, alcoholismo, expendio de drogas, violencia contra mujeres, conflictividad étnica y de clases. Desde este argumento, los problemas de percepción de inseguridad y miedo generan a su vez efectos sobre la vida de la comunidad, debilitando los procesos de control social y mermando la capacidad de organización y movilización de los barrios.

Esta última puntualización permite identificar un amplio debate que problematiza la inseguridad ciudadana en términos de su dimensión subjetiva, esto es, entendida como parte de un proceso de construcción social del miedo (Casas, 1997; Walklate, 1998; Reguillo, 2000; Carrión y Núñez, 2006; Van Leeuwen, 2007; Kessler, 2009). En esta línea analítica, argumentos como los de Hope (1995) y Basombrío (2003), enfatizan que los elementos subjetivos de la inseguridad tienen una correlación con los efectos reales de la victimización. Sin embargo, trabajos como el de Oviedo (1994) y Córdova (2008), evidencian para los casos de Santiago de Chile y Quito respectivamente, que la percepción de inseguridad es generalmente un fenómeno sobredimensionado.

Finalmente, es preciso señalar que a pesar que el debate sobre la violencia urbana y la seguridad ciudadana ha pretendido tener una sujeción empírica en el contexto socio-espacial de la ciudad (Rotker, 2000; UN-Hábitat, 2009), no obstante, su análisis generalmente ha terminado anclándose a un sentido integral explicado a través de la interrelación de un conjunto de factores estructurales, institucionales y facilitadores (Concha-Eastman, 2000), generando consigo una suerte de desbordamiento del objeto de estudio. Así lo evidencian por ejemplo trabajos que muestran la incidencia del fenómeno de la guerrilla en Lima (Del Mastro y Sánchez, 1994), los efectos de la violencia política

de posguerra en San Salvador (Lungo y Baires, 1994, Lungo y Martel, 2004), la incidencia de la pobreza y la crisis social en Guayaquil (Villavicencio, 1994), o la tensión en la frontera San Diego-Tijuana debido a la brecha socioeconómica y las diferencias culturales entre los dos países fronterizos (Bislev, 2004).

#### *Nivel macro: metas generales*

La revisión de la literatura evidencia que desde la década del noventa se ha venido desarrollando una importante producción bibliográfica sobre políticas de seguridad ciudadana, tanto en términos de textos académicos (Blanco *et al.*, 1995; Guzmán, 1999; Silva, 2000; Balbín, 2004; Pontón, 2004; Núñez, 2006; Recasens, 2007; Gutiérrez, 2011), así como también de documentos de difusión (Buvinic *et al.*, 1999; World Bank, 2006; OEA, 2009; PNUD, 2013).

Un significativo número de trabajos revisados constituyen principalmente estudios de carácter descriptivo y propositivo, en los cuales a partir de un debate conceptual normativo (Arriagada y Godoy, 1999; Tudela, 2001; Borja, 2003; De Mesquita, 2006; Gabaldón, 2007; Gómez, 2008), o de un diagnóstico empírico de la problemática de la violencia/inseguridad en un determinado contexto nacional/local (Garotinho, 1998; López, 2000; Costa, 2007; Gabaldón, 2008; Saín, 2008; Carrión *et al.*, 2009), plantean una serie de estrategias y acciones dentro de una concepción de políticas públicas. En menor medida, se identifica un conjunto de trabajos que desarrollan análisis comparados entre distintos países (Dammert y Arias, 2007; Álvarez y Manzoti, 2008), fundamentados principalmente sobre la revisión estadística del fenómeno de la violencia y la caracterización de las instituciones de la seguridad ciudadana.

En el contexto de este debate, las políticas de seguridad ciudadana han sido concebidas en función del concepto de seguridad humana impulsado por el PNUD a mediados de la década del noventa, esto es, como un conjunto de estrategias direccionadas tanto a prevenir y controlar la violencia y el delito, como a reformar las instituciones involucradas. En ese sentido, las metas generales de las políticas de seguridad ciudadana se han delineado desde un carácter holístico que permita aprehender el contexto y la particularidad de los diferentes procesos, comprender las causas sociales e institucionales de la violencia, y combinar estrategias estructurales con acciones concretas de control (Bertranau y Calderón, 2008: 18).

De este enfoque holístico se derivan cuatro aspectos fundamentales que guían las metas generales de las políticas. Primero, un sentido multidimensional sustentado en la



recopilación y procesamiento de información actualizada y confiable para el análisis y formulación de las políticas. En segundo lugar, la construcción integral de estrategias tendientes a reducir la violencia dentro de una concepción más amplia de desarrollo. Tercero, la recuperación de la confianza ciudadana mediante una reforma institucional de los sectores judicial y de seguridad dentro de una perspectiva de mediano y largo plazo. Finalmente, la generación de mecanismos de control y participación de la sociedad civil como eje central de las políticas de seguridad (Bertranau y Calderón, 2008: 19).

Metas generales que evidencian las nuevas formas de entender la problemática de la violencia y el delito en la dinámica urbana contemporánea, así como la redefinición que ha experimentado la noción de seguridad en las últimas décadas a partir del impulso del paradigma de la seguridad humana. Así por ejemplo, el análisis de Jarrín (2005) muestra cómo en el caso ecuatoriano -desde una visión evolutiva de la seguridad- se fue incorporando la noción de una violencia urbanizada y diversificada que requería ser contrarrestada con estrategias de preservación de la integridad física y la garantía de derechos humanos. Para el mismo caso ecuatoriano, Páez (2004) argumenta que ante el agotamiento de la doctrina de seguridad militar es necesario formular soluciones de política pública de seguridad ciudadana, entendidas como una respuesta multidimensional -de carácter histórico, social y cultural- a una forma de violencia estructural que genera desequilibrios sociales.

En otro caso, Matul y Dinarte (2005) argumentan que en la nueva concepción de la seguridad el ser humano constituye el eje central de las políticas, lo que en Centroamérica ha significado el tránsito desde una lógica autoritaria hacia la construcción de esquemas de seguridad más democráticos e integrales, en el contexto de los acuerdos de paz y la integración de la región. De manera concreta en Costa Rica, la ampliación de la agenda de seguridad que se viene desarrollando desde mediados de la década del noventa alrededor de un concepto de seguridad democrática, ha implicado la inclusión de metas generales relacionadas con el fortalecimiento del estado de derecho, la lucha contra la pobreza, la gestión de amenazas naturales y tecnológicas, entre otras. Metas tan amplias y dispersas que, como señalan los autores, han dificultado la implementación de políticas públicas efectivas.

En cierta forma, se observa que los objetivos generales de las políticas de seguridad ciudadana se encuentran relacionados con los procesos de consolidación democrática que desde finales de la década del setenta vienen experimentando varios países latinoamericanos. En el contexto de ese debate, Oviedo (2001) señala que en Chile a

inicios de la década del noventa uno de los objetivos del primer gobierno de la Concertación estuvo direccionado a redefinir la doctrina de seguridad del Estado hacia una concepción de seguridad ciudadana, como parte de un proceso tendiente a restituir la institucionalidad democrática tras la experiencia del régimen autoritario.

De otra parte, se identifica en la literatura un debate alrededor de la incorporación del concepto de seguridad humana en los marcos constitucionales de los diferentes países y las implicaciones que esto tiene en la formulación de las metas generales de las políticas. En esa perspectiva, Izu (1988) desde el caso de España argumenta que tras la Constitución de 1978 se ha redefinido el concepto de orden público hacia el de seguridad pública o seguridad ciudadana, lo que -más allá del aspecto semántico- ha implicado cambios substanciales en el ordenamiento jurídico e institucional de la seguridad. Se ha configurado en ese sentido, un enfoque amplio e integral del derecho ciudadano direccionado a la protección de personas y bienes frente a diversas agresiones producidas por actos humanos, fuerzas naturales o hechos accidentales, a través de medidas de prevención, aminoración y reparación de daños.

De igual forma, en el caso de Venezuela analizado por Núñez (2006), la noción de seguridad ciudadana se consagra por primera vez en la Constitución de 1999 bajo los principios de protección de derechos y libertades de los ciudadanos, superando el tradicional modelo de seguridad basado en el orden público. En términos de políticas públicas esto ha significado la redefinición de los objetivos o metas generales desde una perspectiva integral y participativa, que en el caso venezolano contempla la reducción de las desigualdades sociales, la atención a sectores pobres y mecanismos de prevención del delito.

En otro orden de ideas, es importante mencionar que la definición de las metas generales de las políticas de seguridad ciudadana observadas en la revisión de la literatura, presenta una lógica que opera de forma homogénea en los distintos contextos, esto en razón de la impronta que ha ejercido el concepto de seguridad humana en la definición de la problemática y en la formulación de soluciones. De ahí que se ha desarrollado un amplio debate sobre la incidencia de los distintos organismos internacionales en las políticas públicas de seguridad, tanto en términos del apoyo técnico y financiero que las entidades despliegan sobre los gobiernos, como también a través de la difusión de las denominadas buenas prácticas y los postulados del *good governance*.

Así por ejemplo, De la Puente y Torres (2001) demuestran para el caso de Chile, de qué manera la seguridad ciudadana se ha ido configurando en las últimas décadas como un

fenómeno “glocalizado” que reemplaza a la anterior doctrina de seguridad nacional, mediante la difusión internacional de una serie de teorías y estrategias surgidas en los países industrializados tales como la “ventana rota”, “tolerancia cero” y diversos modelos de prevención del delito. Postulados que se han ido incorporando en el contexto chileno, muchas veces de manera contradictoria a la realidad del país. En la misma línea, Barberet (2004) analiza la problemática de la seguridad urbana en Europa y sus consecuencias para las ciudades de América Latina, resaltando las dificultades de exportar ideas y estrategias sobre seguridad ciudadana a otros contextos sin el desarrollo de un proceso de adaptación que contemple las características socio-culturales e institucionales de cada región.

#### *Nivel meso: objetivos específicos*

La literatura revisada enfatiza que las políticas de seguridad ciudadana se han estructurado -en un nivel macro- alrededor de un conjunto de metas generales derivadas de los principios ordenadores del concepto de seguridad humana. Desde esta perspectiva, los objetivos específicos, definidos en el nivel meso de las políticas de seguridad, se encuentran direccionados principalmente al fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad, así como la generación de dinámicas de prevención, convivencia y participación ciudadana. En ese sentido, interesa observar a continuación en la revisión de la literatura de qué manera se han abordado las distintas soluciones propuestas a la problemática de la violencia e inseguridad, en términos de las estrategias centradas en lo estatal, las centradas en la sociedad, y aquellas de carácter mixto.

#### Las estrategias centradas en lo estatal

Argumentos como el de Carrión (2008) y Curbet (2009), enfatizan que las políticas de seguridad necesitan una aproximación integral que aprehenda la dimensión objetiva y subjetiva de la inseguridad, lo que implica que las respuestas planteadas deban estructurarse en función de distintas dimensiones con el objeto de contrarrestar la multicausalidad que genera la violencia urbana. Esto significa que el paradigma de la seguridad ciudadana conlleva el despliegue de estrategias que incorporen actores no estatales en la solución de los problemas de inseguridad. Sin embargo, la literatura evidencia el desarrollo de un debate -de carácter prescriptivo- que resalta la centralidad y preponderancia del Estado (tanto central como del gobierno local) en las políticas de seguridad ciudadana. Así por ejemplo, el trabajo de Dammert (2007) argumenta que el desarrollo de estrategias contra la inseguridad debe enfocarse en la continuidad de las

políticas, a través de la generación de consensos que den sostenibilidad a los procesos más allá de los períodos de gobierno. De esta manera –afirma Dammert- la modernización y profesionalización del aparato municipal, constituye un factor determinante para enfrentar el problema y definir políticas integrales y efectivas.

En el contexto de este debate, varios trabajos destacan el rol y la responsabilidad de los gobiernos locales en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana (Lagrange y Zauberman, 1991; Rivera, 2005; Soares, 2005; De Mesquita, 2006). Así por ejemplo, Munizaga (2010) en función de la experiencia de los municipios de Chile argumenta que estas entidades presentan una mayor presencia e influencia en el territorio lo que les permite desplegar de manera más efectiva estrategias de prevención y seguridad ciudadana. Especial importancia en este análisis tiene el tema del liderazgo de los alcaldes y su capacidad de dirigir a los distintos actores involucrados. De igual manera, Acero (2005b; 2003) desde el caso de Colombia plantea que el fenómeno de la violencia y el delito posee particularidades locales que tienen que ser abordadas en ese nivel territorial. Se resalta en ese sentido, la necesidad de construir una institucionalidad que permita no solo revertir la organización estatal de la seguridad nacional, sino principalmente empoderar a los gobiernos locales como instancias de coordinación de las estrategias de seguridad.

Precisamente, los aspectos relacionados con la capacidad de coordinación del gobierno local constituyen una problemática abordada en el debate de la institucionalidad de la seguridad. De Mesquita (2004) muestra en el caso de Sao Paulo, cómo la política de seguridad ciudadana ha estado condicionada por la falta de coordinación interinstitucional entre el municipio y la Policía, tanto en el nivel local como estatal. En esta misma línea analítica, Acero (2005a) argumenta que el éxito de las políticas en Colombia, concretamente en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, respondería en parte a una efectiva subordinación de la Policía frente a las autoridades civiles locales.

De esta manera, las estrategias centradas en lo estatal se han direccionado a establecer mecanismos de articulación interinstitucional, pero principalmente a fortalecer la institucionalidad de las distintas organizaciones públicas involucradas en la seguridad. Se observa en ese sentido, amplios debates sobre la reforma del sistema penal (García y Vargas, 2001; Riego y Vargas 2005; Pásara, 2010; Cardozo, 2010; Rosales, 2010), del sistema penitenciario (Gómez, 1997; Barrón, 2002; Carranza, 2003; Pinto y Lorenzo, 2004; Sozzo, 2007) y de la reforma policial (Salomón y Castellanos, 1996; Camacho, 2000; Frühling, 2001; Casas, 2005; Pontón, 2009; Saín, 2010).

Literatura que enfatiza la necesidad de modernizar estos ámbitos institucionales en función de los objetivos de la seguridad ciudadana, a partir de mecanismos que incluyen en el sistema penal por ejemplo, un mayor respeto de los derechos individuales, la implementación de un sistema acusatorio, la racionalización del sistema de instrucción criminal, entre otros. De otra parte, en el debate sobre el sistema penitenciario se resalta sobre todo la necesidad de profundizar en las funciones básicas de las cárceles referidas a la rehabilitación y reinserción a la sociedad de las personas privadas de libertad. De igual forma, en el ámbito de la Policía los objetivos de las reformas institucionales se encuentran inscritos en los principios de convivencia y participación de la seguridad ciudadana, a través principalmente de estrategias como la policía comunitaria tendientes a generar una mayor articulación entre los cuerpos del orden y la ciudadanía.

Se observa además un debate sobre la institucionalidad de la seguridad en términos de las implicaciones de los procesos de gestión pública. Así, autores como Paulsen (2005), Zuñiga (2010), Blanco y Varela (2011) y Tocornal (2011), resaltan la pertinencia de la adaptación local de políticas o prácticas “exitosas” de seguridad ciudadana, como una manera eficaz (beneficios versus costos) de reducir la delincuencia y la violencia, en tanto las “intervenciones basadas en evidencia” aseguran resultados sustentados en un proceso científico. De igual manera, desde una lectura económica la temática del presupuesto de las políticas de seguridad aparece en la literatura como un elemento importante de las estrategias planteadas. En esta línea, Muñoz (2009) demuestra -desde la experiencia de Lima- que los recursos provenientes de recaudación tributaria a nivel local, determinarían no solo una mayor eficiencia de los servicios municipales de seguridad respecto a los prestados por el Estado, sino además explicaría las diferencias de la política entre los distintos municipios dentro del área metropolitana.

De otra parte, es importante señalar que las estrategias de seguridad en América Latina han estado condicionadas por el legado de la Doctrina de Seguridad Nacional imperante en la región durante el período de la Guerra Fría (Leal Buitrago, 2002), lo que determinaría una fuerte dependencia de sendero de estos marcos institucionales de carácter Estado-céntrico en las estrategias de las políticas de seguridad ciudadana. En el caso ecuatoriano por ejemplo, en la medida que la política de seguridad pública es tributaria de los postulados de la Ley de Seguridad Nacional vigente desde 1964 (Haro, 2010), la construcción de una política pública de seguridad ciudadana fue entendida a partir de una problematización que caracteriza la violencia como un fenómeno creciente con graves impactos en la sociedad, que requiere la construcción de una agenda de seguridad

ciudadana centrada en la figura del Estado e impulsada desde los municipios e instituciones estratégicas como la Policía Nacional (Jarrín, 2005).

Las estrategias centradas en la sociedad

Las soluciones que involucran a la sociedad como actor fundamental de las políticas de seguridad, son precisamente las que fundamentan los paradigmas de la criminología crítica y de la seguridad ciudadana, en la medida que se sustentan sobre estrategias de prevención y convivencia ciudadana (De la Puente y Torres, 2000).

En ese sentido, conforme lo señala Hope (1995) una de las estrategias de mayor relevancia constituye la prevención comunitaria del crimen, entendida en términos de aquellas acciones enfocadas a cambiar las condiciones sociales que inducen el delito en comunidades residenciales. Hope muestra cómo a partir de la década del setenta en los Estados Unidos y posteriormente en Europa, se han desplegado este tipo de estrategias mediante acciones que incluyen la organización de vigilancia ciudadana (auto policía informal operada por la población), fortalecimiento de instituciones sociales (familia, redes de amigos, asociaciones, clubs), y la modificación ambiental (defensa residencial, mejoramiento de espacio público).

Desde esta misma entrada, Loader (2006) argumenta que las prácticas e instituciones de policía ejecutadas desde la sociedad civil, de alguna manera contribuyen a la producción y fortalecimiento de los valores de la democracia, en tanto refuerzan la seguridad a través de un sentido de pertenencia y confianza de la comunidad política.

Este es un fenómeno bastante analizado en el contexto de los Estados Unidos, así por ejemplo, Percy (1987) plantea que el crecimiento del crimen y el miedo en las ciudades americanas ha estimulado a los residentes urbanos a involucrarse en la seguridad a través de lógicas de coproducción, es decir, de mecanismos de acción ciudadana que conjuntamente con la oferta de agencias públicas buscan mejorar -cualitativa y cuantitativamente- la provisión de servicios públicos de seguridad de la comunidad. Percy afirma que acciones concretas como implementar protecciones en los hogares, instalación de alarmas, mejoramiento de espacios, entre otras, marcan la tendencia americana para desarrollar acciones individuales. Recalca además que las características socio económicas de los residentes influyen en las posibilidades de construir mecanismos de coproducción. Desde la misma línea analítica, Hope (1995) argumenta que en barrios de poblaciones de bajos recursos, las comunidades requieren soporte externo para mantener el orden, y las

estrategias están direccionadas a reducir el desorden ambiental antes que a la propia criminalidad.

De otra parte, es importante señalar que de manera paralela a estas estrategias, se identifica en la revisión de la literatura un conjunto de respuestas por fuera del marco formal y legal de la seguridad. En ese sentido, cómo lo señala Ungar (2007), la combinación de una economía de mercado y el incremento de tasas de criminalidad han impulsado lógicas de seguridad privada que operan dentro de la institucionalidad de la seguridad. Sin embargo, como lo argumenta Huggins (2000) en un estudio sobre Brasil, el apareamiento de prácticas de subcontratación de la Policía para labores privadas es un fenómeno que distorsiona el sentido público de esta institución, en tanto condicionan el control social a las posibilidades económicas de la población. En América Latina sobre todo, estudios como el de Sanchez (2006) advierten que se han configurado respuestas de carácter informal, consecuencia de que los gobernantes elegidos han perdido el control sobre la seguridad pública, siendo reemplazados por grupos privados que actúan por fuera de la normatividad. Este es por ejemplo el caso analizado por Romero y Parra (2008), sobre la operación de organizaciones de protección informales en el Estado de Zulia en Venezuela.

De igual forma, en los últimos años se ha desarrollado un debate sobre la seguridad privada como una estrategia desplegada desde el mercado (Musumeci, 1998; Sánchez, 2001; Button, 2002; Poulion y Nemeth, 2004). Como lo señala Abelson (2006), la prestación de servicios de seguridad se ha convertido en una compleja industria mundial con un acelerado crecimiento, lo que ha determinado que la cantidad de agentes privados superen ampliamente a la fuerza pública. En el caso de Chile que Abelson analiza, las razones del crecimiento de la seguridad privada estarían relacionadas con una brecha entre la oferta de la seguridad pública y las expectativas ciudadanas, así como con el aumento de espacios cuasi-públicos que requieren una vigilancia privada. Por el contrario, Argueta (2010) argumenta que la proliferación de servicios de seguridad privada es el resultado de la superposición de diferentes procesos políticos de posguerra y la continuidad de mecanismos de control social, tal como se observa en la experiencia de Guatemala.

En el caso de España, Bosh *et al.* (2004) analizan desde el enfoque de la sociología de las organizaciones las articulaciones entre la seguridad pública y la privada, en términos del sentido de corresponsabilidad implícito en las relaciones de cooperación y conflicto de los dos sectores. En definitiva, el análisis de los casos observados resalta las implicaciones de la seguridad privada para las políticas públicas, concretamente en lo que se refiere a la

legislación que regula las funciones y competencias de las entidades privadas e instituciones públicas involucradas. Se identifica además una preocupación transversal sobre lo que significa el rol social de la seguridad privada, dentro de un sistema de seguridad que equilibre valores como la justicia social y la equidad frente a principios económicos como la eficacia y la libertad de mercado.

#### Las estrategias mixtas

La revisión de la literatura evidencia que las soluciones a la problemática de la seguridad ha incorporado activamente a la población, especialmente en el contexto de los Estados Unidos, no obstante, la consolidación de un nuevo paradigma de seguridad ciudadana se ha articulado sobre todo alrededor de respuestas de carácter mixto, esto es, soluciones direccionadas desde instancias estatales pero instrumentadas a través de un conjunto de mecanismos de participación de la comunidad. Estrategias inscritas en el debate que analiza en una dimensión general las implicaciones de las relaciones Estado-sociedad en el paradigma de la seguridad (Pegoraro, 1997) y de manera particular el rol de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas (Sampson, 2004; Van Swaaningen, 2007).

En ese orden de ideas, la literatura enfatiza que la sustitución de estrategias de control del delito de carácter punitivo por otras enfocadas a generar ambientes seguros constituye el fundamento del concepto de policía comunitaria, esto es, estructuras para gobernar las comunidades mediante asociaciones híbridas entre la policía, los seguros y el voluntarismo individual (Simon, 2006). Así, como lo resalta Neild (2003), una importante estrategia en las políticas de seguridad constituyen las reformas policiales desarrolladas en las décadas del ochenta y noventa en distintos países de la región, direccionadas a generar mecanismos de cooperación entre la Policía y la comunidad, mejorar la relación de la institución con el poder público en coherencia con el nuevo contexto democrático, y revertir el modelo jerárquico militar hacia un modelo de gestión civil.

En la misma perspectiva, Iadicola (1986) argumenta que las dinámicas de control comunitario del crimen se configuran como consecuencia de los efectos fiscales de la Policía y la intención de esta institución de no preocuparse por crímenes menores para dedicarse a otros de mayor envergadura, así como del interés de utilizar a los residentes en la reducción de las oportunidades de crimen, incrementando el involucramiento de organizaciones comunitarias. En ese sentido, Iadicola identifica tres modelos de control comunitario aplicados en los Estados Unidos: i) modelo de disuasión de la victimización, donde las comunidades se organizan para afrontar la problemática del crimen, mediante



estrategias implementadas por la Policía. ii) modelo de desorganización social y control social, articulados a la movilización de los residentes de la comunidad para combatir la desorganización con programas de recreación, servicios de empleo, programas de educación, fortaleciendo del ambiente físico. Es un modelo asociado con comunidades pequeñas rurales caracterizadas por patrimonio, cultura, valores, homogeneidad, compromisos entre grupos de diferentes posiciones sociales. iii) modelo de control de la comunidad y cambio social, sustentado en la idea de que la criminalidad es sensible con las condiciones sociales, por lo que es necesario reducir la desigualdad para reducir el crimen.

La participación comunitaria en la prevención del delito ha sido también una estrategia importante en las políticas de seguridad ciudadana en América Latina (Silva, 1997; Araya, 1999; Pegoraro, 2002). Así, en un trabajo de Dammert (2004a) que compara Sao Paulo (Brasil), Santiago (Chile) y Córdoba (Argentina), se identifican estrategias de carácter mixto que contemplan aspectos tales como participación y reestructuración policial, coordinación interinstitucional, incorporación de la ciudadanía, y dirección del gobierno local. De la misma manera, el análisis de Romero *et al.* (2008) sobre las experiencias de los barrios 6 de Enero y Villa Valencia en Maracaibo, zonas de alta peligrosidad, evidencian una fuerte organización social en estos sectores pobres, a través de estrategias como guardias nocturnas, apoyo económico de la propia comunidad, apoyo de gobierno local y la gobernación, entre otros. En la misma línea, Smulovitz (2003) muestra cómo las experiencias de policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile, desarrollan diversas formas y resultados que correlacionan estratificación social y niveles de participación.

De otra parte, se observa en la revisión de la literatura estrategias relacionadas con el concepto de prevención situacional, la misma que se concibe el control del delito como gestión de riesgos, esto es, la intervención sobre las amenazas y vulnerabilidades del ambiente de las potenciales víctimas (Crawford, 1998, 2009). Siguiendo el análisis de O'Malley (2004), implica entender de un lado, que los programas de control del delito deben intervenir antes que éste ocurra y no después de ello; y de otro lado, que la reducción de las oportunidades para cometer delitos, reducirá proporcionalmente el número de delincuentes. Según O'Malley éste es un mecanismo que -a diferencia de otras respuestas de carácter correccional y de criminología causal- ha tenido una importante influencia y legitimidad política en el control del delito. No obstante como resalta el autor, las estrategias de carácter persuasivo han sido criticadas entre otros factores, por el hecho de que la prevención situacional solamente logra el desplazamiento del delito hacia

objetivos más accesibles, y solo reacciona ante los síntomas y fracasa en enfrentar los problemas permanentes.

De ahí que, conforme lo señala Clarke (1983), las soluciones de la prevención situacional se direccionan a confrontar formas específicas de criminalidad, mediante la gestión, diseño y manipulación del entorno urbano de manera sistemática y permanente, con el objeto de reducir las oportunidades de delito e incrementar el riesgo del delincuente. Así por ejemplo, el estudio de Wikström (1995) sobre violencia en el centro de Estocolmo identifica acciones tendientes a mantener a los jóvenes vinculados con delitos fuera de la zona (involucrándolos en actividades productivas), incrementar la vigilancia de los jóvenes en el centro, restringir la venta de alcohol, ejercer control en establecimientos de diversión del sector, implementar control de armas, entre otros. En otro estudio sobre Hilo-Hawai, Engle (2001) muestra cómo las estrategias -más allá de castigar a los delincuentes- buscan separar espacialmente a las potenciales víctimas y agresores. No obstante, Skogan (1986) es categórico en resaltar que los índices de criminalidad no necesariamente cambian de manera directa con la intervención sobre las características físicas y sociales de un determinado sector de la ciudad. En ese sentido, es necesario –según Skogan- tener en cuenta otros factores tales como programas de gobierno, acción colectiva e iniciativas individuales que ayuden a generar estabilidad en los barrios.

De igual forma, el estudio de Vargas y Castillo (2008) identifica algunas experiencias de prevención de la violencia y el delito mediante diseño ambiental en América Latina, tales como las Comunidades Justas y Seguras (Rosario, Argentina), las Colonias Urbanas y el Centro Deportivo Unidad vecinal 18 (Santiago, Chile), las Comisiones Civiles Comunitarias (Sao Paulo, Brasil), las Culturas Juveniles y Comunidad (Quito, Ecuador), la Educación para la Conveniencia y Seguridad Ciudadana (Bogotá, Colombia).

En un sentido más amplio, las estrategias de prevención en última instancia están direccionadas a incidir en los patrones culturales de la ciudadanía. Así, estudios como el de Camacho y Camargo (1998), Llorente y Rivas (2004) y el de Martín y Ceballos (2004), resaltan que la política de seguridad ciudadana de Bogotá, constituye una iniciativa de convivencia articulada a la cultura ciudadana como mecanismo para recuperar el espacio público y promover una apropiación proactiva de la ciudad. En la misma línea, Durston (2009) argumenta que las estrategias de prevención y participación se articulan a través de la incorporación de elementos culturales y educativos como elementos fundamentales de las políticas, tal como se evidencia en su estudio sobre las estrategias artísticas contra la

violencia en Rio de Janeiro. De manera más general, Mosconi (2005) destaca que un modo de prevención integrada implica una prevención social, esto es, un conjunto de medidas direccionadas a incentivar el desarrollo social y económico, mejorar la calidad de vida, superar las realidades de desigualdad social y marginalidad, en definitiva, atacar las condiciones sociales que generan los procesos de criminalización y victimización.

En otro orden de ideas, las soluciones de carácter mixto han sido también abordadas en la literatura a partir de las lógicas de interacción entre actores estatales y no estatales. Así por ejemplo, Ribeiro y Patrício (2011) enfatizan -en el contexto de los gobiernos locales en Brasil- la relevancia del papel de las instituciones externas al municipio respecto a la planificación e implementación de políticas de seguridad dentro de una lógica de asociación público-privada. De otra parte, trabajos como el de Edwards y Hughes (2009) y Selmini (2009) abordan -aunque de manera tangencial y descriptiva- cómo en el caso europeo las implicaciones de las nuevas formas de autoridad pública configuradas más allá del Estado, en términos de una participación directa del sector comercial y del voluntariado, están condicionando el desarrollo de las políticas de seguridad.

En la misma línea, Velásquez (2008a; 2009) plantea que los éxitos de Bogotá en seguridad estarían relacionados con la gobernabilidad de la seguridad ciudadana que ha tenido lugar en la ciudad desde la década del noventa, situación que ha llevado a considerar esta experiencia como un referente de política de seguridad en la región (Llorente y Rivas, 2004; Martín y Ceballos, 2004). En ese sentido, hay un importante debate alrededor de la participación de los distintos actores involucrados en la problemática de la seguridad ciudadana y la incidencia de estas interacciones en las políticas públicas. Como lo señala Dávila (2000), las modificaciones sobre las políticas de seguridad en el caso de Chile que analiza, han implicado una compleja dinámica de discusiones y negociaciones en las que intervienen diversos actores tales como el gobierno, los partidos políticos, los medios de comunicación y la propia ciudadanía.

#### *Nivel micro: ajustes operacionales*

La revisión de la literatura evidencia diversos instrumentos e instituciones a través de los cuales se han implementado las políticas de seguridad ciudadana. De alguna manera, la redefinición del gobierno de la seguridad ha significado la construcción de un conjunto de mecanismos que permitan operativizar las nuevas lógicas de participación de la población en los asuntos de seguridad. Así por ejemplo, en el análisis que realiza Hope (1995) sobre varias experiencias de los Estados Unidos y Europa, resalta que las políticas de prevención

social en Gran Bretaña, fueron instrumentadas en primera instancia a través de procesos de descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. En el mismo análisis, Hope muestra para el caso de Seattle, que en la década del setenta por mandato del Congreso se direccionaron fondos federales para la implementación de proyectos como el *Community Crime Prevention Program* y el *Crime Prevention through Environmental Design*.

En la misma línea de prevención social, el trabajo de Hope (1995) identifica en sectores marginales de Holanda la implementación de políticas de vigilancia en programas de vivienda social, complementadas con recuperación y mantenimiento de espacio público. También analiza en Gran Bretaña a finales de la década del ochenta, la instrumentación de políticas mediante programas tales como el *National Association for the Care and Resettlement of Offenders*, o el *Safe Neighbourhoods Unit*. De igual manera, resalta tanto en los Estados Unidos como en Europa, la presencia de instrumentos direccionados a la protección de la vulnerabilidad de víctimas como el *National Crime Survey USA*, o el *British Crime Survey*, los cuales brindaban soporte para el análisis de victimización y la generación de estrategias de financiamiento para miembros de la comunidad con mayores probabilidades de victimización. Otro programa identificado por Hope es el *Burglary Prevention Project* implementado en Kirkholt Estate en Rochdale, Inglaterra, enfocado a articular talleres de trabajo y programas de servicio comunitario en pequeños grupos de vecinos victimizados.

De igual manera, McGahey (1986) muestra cómo en New York durante la década del setenta, se implementaron programas de fortalecimiento del mercado laboral a través del *Community Action Program*, y *Mobilization for Youth*, proyectos direccionados a barrios pobres de bajos recursos con índices de criminalidad. En otro estudio realizado en Hilo-Hawai, Engle (2001) muestra el reforzamiento institucional del ordenamiento jurídico de crímenes menores y control de las sanciones, instrumentado mediante las *Órdenes de Restricción Temporales (TRO)*, mecanismo que incorpora en el sistema legal, más allá del proceso criminal de arresto y condena, un proceso civil de emisión de medidas preventivas para violencia y delitos de género.

En cuanto se refiere a instrumentos de políticas de prevención fundamentadas en estrategias de modificación ambiental, Hope (1995) destaca el *American CPTED*, programa gestionado por la *Westinghouse Corporation*, cuyas estrategias de recuperación de espacio público incluían inclusive la demolición de barrios enteros como el caso del *Pruitt-Igoe projects* en St. Louis, Missouri.

De otra parte, Iadicola (1986) analiza de qué manera en Hartford-Connecticut, la implementación de programas de control del crimen en barrios se encuentra articulada a una estrategia de disuasión de la victimización, buscando neutralizar las motivaciones y las oportunidades provistas por los residentes y el ambiente de los barrios, a través acciones tales como la alteración de los aspectos físicos de las edificaciones y calles, el fortalecimiento de las capacidades de los grupos vulnerables, el involucramiento de la población en la problemática, el soporte de la Policía, la reducción de los factores de miedo. Esto complementado con estrategias individuales como implementación de alarmas en los hogares, mayores seguridades en puertas y ventanas, patrullajes colectivos, implementación de sistemas de comunicación.

De su parte en América Latina, el impulso de la seguridad ciudadana como política pública significó también la readequación de los marcos institucionales de la seguridad, anteriormente anclados a instancias y competencias del Ejército y la Policía. Así por ejemplo, conforme lo resalta Dammert (2004b), en Chile a partir de finales de la década del noventa se implementaron algunos instrumentos como la Reforma del Sistema Procesal Penal, el Plan Integral de Seguridad Nacional (a través de mecanismos como sistemas de información delictiva, gestión policial, participación comunitaria, etc.). Hacia el 2001 se crea también la División de Seguridad Ciudadana.

En la misma línea, el estudio de Costa (2004) señala que en el 2003 en Perú, se aprobó la Ley Nacional de Seguridad Ciudadana, instrumento enfocado a fortalecer la institucionalidad policial, mejorar el sistema de justicia e impulsar la participación ciudadana en los asuntos de seguridad.

El trabajo de Martí (1994) que aborda la experiencia del Consejo de Prevención Ciudadana de la ciudad de Córdoba, Argentina, muestra cómo se han instrumentado políticas a través de la coordinación de acciones público-privadas direccionadas a articular actividades de prevención y mejorar las relaciones de la Policía con la sociedad. Instrumento legal que permitió desarrollar además programas de consulta diagnóstica en distintos barrios, así como también programas culturales, ambientales, educativos, entre otros.

Igualmente, Llorente y Rivas (2004) resaltan de qué manera en Bogotá, el Programa Misión Bogotá (1998), circunscrito en la línea de las políticas de las “ventanas rotas” y “cero tolerancia”, articuló estrategias de desarme y control de armas, consumo de alcohol (Ley Zanahoria), recuperación de entornos urbanos deteriorados, apoyo directo a la Policía, entre otras. Destacan además, cómo se reestructuró la gestión a través de

instituciones tales como la Consejería de Seguridad y Convivencia en 1995 (posterior Subsecretaría de Convivencia y Seguridad), el Consejo Distrital de Seguridad, el Observatorio de Violencia y Delincuencia, entre otros.

En un estudio sobre Cali, Concha-Eastman *et al.* (1994), muestran cómo dentro del contexto de la constitución de 1991 que promovía la descentralización y la participación comunitaria, se implementó el Plan de Desarrollo Comunitario direccionado a enfrentar los problemas de inseguridad dentro de un sentido de respuesta multicausal. Concretamente el Programa DESEPAZ, desarrolló diagnósticos epidemiológicos de la violencia, fortalecimiento institucional del orden ciudadano (consejos de seguridad, modernización del sistema penal, apoyo a la personería), educación para la convivencia (medios, escuelas, familia), impulso a la participación solidaria (consejos de gobierno voluntarios, consejos de seguridad comunitarios, comités intersectoriales).

De igual forma para el caso de Quito, Pontón (2004), Ojeda (2006, 2008) y Torres (2011) muestran que ante la inexistencia de un marco normativo nacional de seguridad ciudadana, la política de seguridad del distrito encuentra en el “Pacto Social por la Seguridad Ciudadana” (2002) desde donde se conforma el Sistema Metropolitano de Seguridad, la primera instancia formal donde confluyen varios acuerdos interinstitucionales (Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional, Dirección Nacional de Rehabilitación, entre otros), tendientes a generar acciones conjuntas para mejorar la seguridad. Resaltan además, la creación de la Comisión de Seguridad del Consejo, el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana y la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, ésta última como instancia operativa enfocada a planificar, monitorear y evaluar planes, programas y proyectos. Otra institución clave que se identifica dentro de la política de seguridad en Quito fue la Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2002), entidad de derecho privado encargada de administrar los recursos generados por la Tasa de Seguridad Ciudadana, coordinar acciones estratégicas y brindar asistencia técnica en la materia, lo que facilitó la ejecución de los presupuestos y la asignación de recursos para la implementación de políticas.

Hay que señalar que la revisión de la literatura evidencia que la implementación de instrumentos e instituciones enfocadas a operativizar las políticas de seguridad ciudadana en la región, ha sido un proceso complejo en tanto no ha existido claridad respecto a la definición de la problemática y el alcance de las soluciones. Así lo muestra por ejemplo, la experiencia de República Dominicana que analiza Olivares (2003), donde el proceso de las políticas de seguridad presenta problemas relacionados con

contradicciones frente al marco jurídico del país, superposición de competencias entre las distintas instituciones, ausencia de controles de gestión, entre otros.

### **Conclusiones del capítulo**

La revisión de la literatura desarrollada en los acápites anteriores ha evidenciado varios aspectos fundamentales. En primer lugar, en lo que se refiere a la construcción de la problemática de la seguridad ciudadana, se observa una tendencia a asociar la violencia y la inseguridad con factores estructurales de carácter social, político y económico. Esto dentro de aquella lógica de redefinición de las anteriores concepciones de seguridad nacional y pública hacia lo que significa el nuevo paradigma de la seguridad humana. De otra parte, es importante señalar que gran parte de la literatura se ha centrado en entender el problema de la seguridad dentro del contexto urbano, esto es, como un fenómeno social que no solo tiene una expresión concreta en las ciudades, sino que responde a factores relacionados con procesos de segregación socio-espacial, crisis del espacio público, entre otros, alrededor de los cuales se configuraría una forma específica de violencia urbana. Conforme se resalta en la literatura, asociar la marginalidad urbana con la violencia ha llevado no solo a criminalizar la pobreza dentro de una lógica de politización o *securitización*, sino además a incorporar las condiciones ambientales de las ciudades como factores explicativos de la inseguridad.

Segundo, el análisis de las metas generales o dimensión macro de las políticas de seguridad ciudadana, evidencia la definición de un conjunto de estrategias de carácter integral y holístico fundamentadas en las nuevas concepciones de la seguridad humana, enfocadas tanto a generar procesos de convivencia y participación de la ciudadanía como a establecer mecanismos de control de la violencia y el delito. Esto ha implicado, como se observa en la literatura, la construcción de objetivos generales relacionados con el fortalecimiento de los sistemas de información y de la institucionalidad de la seguridad desde una perspectiva multidimensional. Especial atención tiene el debate de las políticas de seguridad ciudadana dentro de los procesos de democratización, en función de los cuales se han desplegado una serie de objetivos articulados a las implicaciones políticas, sociales y económicas del régimen democrático. Se identifica que en el contexto de estos procesos, los marcos constitucionales de varios países han ido incorporando paulatinamente la noción de seguridad ciudadana, lo que si bien ha significado una mayor definición del área de las políticas de seguridad y el rol de los distintos actores

involucrados, no obstante, ha generado también una suerte de estiramiento conceptual de la seguridad hacia otros ámbitos.

En tercer lugar, en relación a los objetivos específicos definidos en el nivel meso de las políticas, se identifican en la literatura tres tipos de estrategias. De una parte, aquellas centradas en lo estatal, direccionadas –desde una perspectiva prescriptiva- a fortalecer procesos de gestión, institucionalidad, aspectos presupuestales, entre otros. Es importante señalar además que las estrategias que se centran en lo estatal, de alguna manera responden al legado de las anteriores doctrinas de seguridad nacional, en tanto focalizan las soluciones alrededor de instituciones coercitivas como la Policía y el sistema penal. De otra parte, las estrategias privadas se articulan alrededor de lógicas de prevención comunitaria del crimen, dinámicas que -sobre todo en el contexto norteamericano- han configurado soluciones individuales de control social que distorsionan el sentido público de la seguridad. Finalmente, una amplia literatura recoge las estrategias de carácter mixto, desde donde se da cuenta no solamente de una importante diversidad de estrategias combinadas que incorporan procesos de fortalecimiento institucional, participación comunitaria, prevención situacional y social, etc., sino además se identifican lógicas de interacción entre actores estatales y no estatales, dinámicas de asociación público-privado, es decir, nuevas formas de gobernanza que inciden en las estrategias de las políticas de seguridad.

Finalmente, en lo relacionado a cómo se desarrolla la implementación de las políticas en un nivel micro, una importante cantidad de literatura se centra en mostrar de qué manera se han configurado los distintos instrumentos especialmente los de autoridad y organización, esto es, la institucionalidad de soporte de las políticas de seguridad. Al respecto hay dos aspectos importantes que resaltar. De una parte, la redefinición del concepto de seguridad ha significado una readecuación institucional focalizada en los gobiernos locales a través de procesos de descentralización por ejemplo, pero además la estructuración de nuevos instrumentos que den cuenta de los diversos ámbitos incorporados en las políticas de seguridad. Y de otra parte, el planteamiento de soluciones y estrategias fundamentadas alrededor de principios de convivencia y participación comunitaria, evidencia en la literatura la tendencia a generar instrumentos de seguridad ciudadana direccionados a implementar estrategias de prevención.

En definitiva, de lo anteriormente expuesto se desprenden dos puntualizaciones relevantes para la investigación. Por un lado, la revisión de la literatura estuvo direccionada a indagar qué se ha dicho sobre las políticas de seguridad ciudadana, en



términos de los tres niveles de análisis de las políticas: metas generales (macro), objetivos específicos (meso) y ajustes operacionales (micro). En ese orden de ideas, la heterogeneidad de la información reseñada en los distintos acápite, da cuenta precisamente de la importancia de ensayar un análisis de la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana, en tanto, permite comprobar en qué medida la construcción de la problemática y sus diferentes soluciones son coherentes con la implementación de las políticas.

Y por otro lado, como ha podido observarse en la revisión de la literatura, el diseño e implementación de las políticas reseñadas evidencia distintas formas de entender y generar respuestas a la problemática de la seguridad, consecuencia no solamente de la redefinición epistemológica implícita en la consolidación del paradigma de la seguridad ciudadana, sino sobre todo resultado de nuevas lógicas de interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad, sobre las cuales se estructuran modos específicos de regulación de la acción pública y de los procesos de gobierno. De ahí que, tras la revisión del estado del arte temático, se ratifica la pertinencia de la pregunta de investigación de la presente tesis referida a ¿De qué manera los nuevos modos de gobernanza inciden en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana?

Desde esta perspectiva, con el propósito de responder a nivel empírico tanto la pregunta de investigación como la hipótesis de trabajo, en el siguiente capítulo se introduce el análisis comparado de las políticas de seguridad de Bogotá y Quito. En ese sentido, a partir de la conceptualización de la noción de seguridad ciudadana y de la revisión de la literatura desarrolladas en el presente capítulo, se plantea caracterizar el proceso de las políticas de seguridad ciudadana de los dos casos de estudio seleccionados, tanto en términos de la construcción de la problemática como de la estructuración de las políticas en sus distintos niveles.

## CAPÍTULO IV

### CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ Y QUITO

En función de los estudios de caso seleccionados para el análisis comparado, el presente capítulo desarrolla una contextualización histórica de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en los distritos metropolitanos de Bogotá y Quito, durante el período comprendido entre 1995 y 2014. Para este propósito se revisará en primer lugar el proceso de estructuración de los gobiernos locales de las dos ciudades, para en una segunda instancia analizar de qué manera la seguridad ciudadana se ha incorporado como una problemática en la agenda pública tanto a nivel nacional como local. Esto como antecedente para examinar en perspectiva histórica y comparada el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana en función de los tres niveles de análisis (macro, meso y micro) planteados en el modelo metodológico de la tesis.

#### **Los gobiernos locales de Bogotá y Quito**

##### *Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales en Colombia y Ecuador*

La democratización en América Latina, entendida en términos de la consolidación y profundización de los marcos institucionales del régimen, encuentra especial atención en las reformas del Estado impulsadas durante las últimas décadas en los países de la región, a través de una serie de procesos de descentralización político-administrativa.

En el caso de Colombia la reforma constitucional de 1968 es el antecedente jurídico de los procesos de empoderamiento y autonomía local<sup>8</sup>, en tanto se enfocó a modernizar las administraciones municipales y revertir la lógica centralista y clientelar sobre la que se había desarrollado el territorio colombiano desde comienzos de siglo. Tras un fallido intento del presidente López para implementar un amplio proyecto de descentralización en 1976, y sobre la base de los diagnósticos que arrojará el informe de la Misión Bird-Wiesner en 1981, el gobierno del presidente Betancourt impulsa en 1986 la Reforma Municipal, articulada alrededor de tres componentes: asignación de competencias a los municipios, fortalecimiento fiscal y participación política. De esta última se desprende precisamente una importante reforma que marca la diferencia en la autonomía local, la

---

<sup>8</sup>Alrededor de mecanismos tales como el denominado “situado fiscal” (1971), la creación de la Asociación de Municipios (1975), y la reglamentación de áreas metropolitanas (1979).

elección popular de Alcaldes, cuya designación desde 1910 había estado a cargo del gobierno central por intermedio del Gobernador (Velásquez, 1995: 237-263).

Al igual que Colombia, Ecuador también evidencia una marcada tradición centralista que restringió las capacidades administrativas de los municipios durante gran parte del siglo XX, tendencia que se agudizó en la década cincuenta y sesenta con el protagonismo del Estado a través de procesos de planificación de carácter vertical y centralista, y más tarde en la década del setenta, con la concentración de recursos en el gobierno militar producto de las elevadas tasas petroleras (Gangotena, 1995: 143; CONAM, 2006). Pese a que la Ley de Régimen Municipal de 1966, ya introdujo una serie de competencias municipales direccionadas a contrarrestar la superposición de responsabilidades entre el gobierno central y las entidades seccionales, no es sin embargo hasta el retorno a la democracia en 1979, que se empieza a configurar un proceso de fortalecimiento de la autonomía política de los gobiernos locales, a través de la restitución de las elecciones populares de Municipios y Consejos Provinciales que había sido proscrita en la dictadura militar.

A estos períodos iniciales de apertura, les sucedieron una serie de reformas institucionales que de manera distinta -en términos de su viabilidad y resultados- han ido consolidando en las últimas tres décadas los procesos de descentralización política en Colombia y Ecuador y un consecuente fortalecimiento de los gobiernos locales.

Así por una parte, la autonomía territorial inducida por la descentralización en Colombia, ha significado la apertura y ampliación del campo político a las instancias locales, y si bien el proceso no ha estado exento de problemas de corrupción, clientelismo y toda la secuela social y económica que ha dejado la guerra desde hace más de cinco décadas, no es menos cierto que la descentralización colombiana ha impulsado una profunda transformación territorial que ha fortalecido sobre todo a las ciudades grandes e intermedias.

En cierta forma, son evidentes los resultados del empoderamiento y autonomía política de los gobiernos locales colombianos. Resultados que se han visto reflejados en al menos tres aspectos. Por un lado, se observa un claro avance en la cobertura de servicios (aunque no necesariamente de su calidad), lo que a su vez confirma, la idea de que la descentralización coadyuva la eficiencia en la asignación de servicios públicos. De otro lado, se constata además importantes avances en el mejoramiento de la gestión pública de los municipios, en términos de planeación y reforzamiento de sistemas de control institucional, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, por citar unos ejemplos.

Finalmente, se destacan resultados positivos en la democratización de la gestión pública, a través de la creación de una serie de mecanismos de participación que han acercado al ciudadano a instancias de formulación y decisión de planes y políticas públicas (Velásquez, 2007).

De su parte en Ecuador, la descentralización como proyecto político, pese al importante desarrollo institucional en términos de reformas y leyes desplegado en las últimas décadas, evidencia un proceso con avances limitados y sectoriales (Barrera, 2007; Suing, 2010). Es precisamente la falta de continuidad y sentido integral en las políticas de descentralización, el factor que ha dificultado la construcción de un cuerpo normativo sólido y coherente con la heterogénea realidad social y económica del país. Por el contrario, los distintos momentos de la descentralización se han ido estructurando en función de la coyuntura de los distintos gobiernos, impidiendo establecer una visión política de largo plazo, en consonancia con la constante crisis e inestabilidad que el sistema político ecuatoriano experimentó desde el retorno a la democracia en 1979.

Ciertamente, la descentralización en Ecuador ha generado el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, sin embargo, los procesos de empoderamiento y autonomía de los entes locales, no necesariamente se ha circunscrito en un proceso más amplio de readecuación territorial de carácter regional y nacional. Por el contrario, la descentralización ecuatoriana se ha desarrollado alrededor de criterios contradictorios, sea a través de lógicas municipalistas que han descontextualizado el rol de las ciudades en el territorio nacional, o también mediante demandas de autonomía provincial que han desvirtuado la noción de un país unitario (Barrera, 2007, Carrión, 2007b).

En ese sentido, a diferencia del caso colombiano, la descentración política en Ecuador evidencia resultados moderados respecto a la capacidad de los gobiernos locales para mejorar su capacidad institucional o incorporar procesos de participación ciudadana en la gestión pública.

#### *Dinámica metropolitana y gobernanza urbana en Bogotá y Quito*

La dinámica de las áreas metropolitanas de la región ha estado estrechamente relacionada a la planificación del desarrollo de los países respectivos y su vinculación dependiente con los centros mundiales de poder (Geisse y Coraggio, 1970). Lógica que sintetiza los desequilibrios territoriales propios de los sistemas primados característicos del desarrollo urbano de América Latina y las consecuentes asimetrías socio-económicas que han desencadenado.

De esta forma, los procesos regionales se han caracterizado en las últimas décadas por el “alto grado de urbanización de su población y el surgimiento de un gran número de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas”, cuyos territorios por un lado, han superado el ámbito jurisdiccional de una autoridad local, y por otro lado, han concentrado en su estructura económica un gran porcentaje de la capacidad productiva de sus países, llegando inclusive en algunos casos a bordear el 50% del PIB (Rojas, 2005: 35-37).

En este contexto, los gobiernos metropolitanos de Bogotá y Quito presentan dinámicas particulares en función de los procesos macros de desarrollo urbano y descentralización que sus respectivos países han experimentado durante las últimas décadas, pero sobre todo en función de la ingeniería institucional en la que se estructura el gobierno metropolitano de cada una de las aglomeraciones (ver Tabla 4.1).

**Tabla 4.1. Estructura metropolitana de Bogotá y Quito**

CIUDAD	Bogotá Distrito Capital	Distrito Metropolitano de Quito
<b>ÁREA</b>	Total: 1.776 Km2 Urbana: 307,36 Km2 Suburbana: 170,45 Km2 Rural: 1.298,15 Km2	Total: 4.235 Km2 Urbana: 352 Km2 Rural: 3.883 Km2
<b>POBLACIÓN</b>	7'878.783 hab. (según proyección censo 2005)	2'239.191 hab. (según censo 2010)
<b>DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA</b>	20 Localidades (distribuidas en el área urbana y rural, subdivididas en Unidades de Planeamiento Zonal)	8 Administraciones zonales (divididas en 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales y suburbanas)
	Usaquén Chapinero Santa Fe San Cristóbal Usme Tunjuelito Bosa Kennedy Fontibón Engativá Suba Barrios Unidos Teusaquillo Los Mártires Antonio Nariño Puente Aranda La Candelaria Rafael Uribe Sumapaz	La Delicia Calderón Eugenio Espejo Manuela Sáenz Eloy Alfaro Tumbaco Los Chillos Quitumbre

**Fuente:** Elaboración propia sobre información de: web Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2014); web Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2014).

Así para el caso de Bogotá, a partir de las disposiciones establecidas en la Constitución colombiana de 1991, mediante el Decreto 1421 de 1993, se expide el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, que le otorga el estatus de entidad territorial unitaria y descentralizada con pleno goce de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites dispuestos por la misma Constitución. En la década de los años noventa la gestión urbana de Bogotá atravesaba una profunda crisis institucional que se venía acumulando desde finales de la década anterior, resultado de un déficit de los recursos fiscales y de las limitaciones del propio modelo burocrático (en términos de insuficiencia y deficiencia de recursos humanos, técnicos, etc.), que impedían que el gobierno distrital pudiera generar respuestas efectivas frente a la acelerada metropolización que venía experimentando la ciudad.

En cierta forma, esta situación obligó a que la administración municipal -acompañada de cierta presión de organismos multilaterales- tomara conciencia de la necesidad de redefinir los procesos de planificación y gestión de la ciudad en función de principios vinculados a democratización, descentralización, optimización de recursos, transparencia, entre otros. Esto con el propósito no solamente de neutralizar las prácticas clientelares que habían caracterizado a administraciones anteriores, sino sobre todo de impulsar una administración municipal de corte empresarial que genere mayores niveles de eficiencia, y que incorpore además una participación más efectiva de la comunidad en función de sus propias demandas (Lulle, 2010: 129).

Ciertamente, el proceso de descentralización impulsado en Colombia, antes que el resultado de políticas de ajuste estructural fue una respuesta a la aguda crisis de legitimidad del sistema político (Velásquez, 2003, 2007). En ese sentido, una serie de reformas políticas, fiscales y administrativas implementadas en Bogotá como parte de la descentralización, permitieron recuperar la gobernabilidad necesaria para revertir la crisis que caracterizó a la ciudad en la década del ochenta (Castro, 2010). Sin embargo, pese a que se observan logros importantes en términos de eficacia y eficiencia administrativa, ninguno de los gobiernos distritales, ni las fuerzas políticas predominantes, se han comprometido con la profundización de la democracia local (Maldonado, 2010: 168).

De otro lado, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) adquiere su personería de gobierno supramunicipal a partir de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano en 1993, órgano jurídico enmarcado en tres principios rectores: democratización, descentralización y participación. Directrices desde las cuales se han venido impulsado -durante las dos últimas décadas- una serie de transformaciones institucionales encaminadas a constituir un

modelo de gobierno local promotor de desarrollo. Innovaciones entre las que sobresalen la adquisición de nuevas competencias con miras a promover la descentralización en áreas estratégicas, la organización zonal como soporte territorial del proceso de desconcentración, el ejercicio de participación ciudadana como base de corresponsabilidad de los distintos actores, la implantación de planificación estratégica a manera de instrumento que permita delinear un proyecto de ciudad, y la reestructuración del aparato burocrático a partir de criterios gerenciales que privilegien la eficiencia, eficacia y racionalidad administrativa (Vallejo, 2009: 82-97).

Al igual que en el caso de Bogotá, la nueva ingeniería institucional del DMQ se enfocó en contrarrestar las limitaciones del modelo de gestión burocrático frente a la nueva dinámica metropolitana que se empezaba a consolidar en la década del noventa. No obstante, la innovación institucional desarrollada en Quito a partir de la Ley de Distrito Metropolitano de 1993, si bien ha permitido configurar una nueva forma de gobierno local (Donoso, 2009; Vallejo, 2009; Córdova, 2011), sin embargo los resultados respecto a la consolidación democrática local han sido menos evidentes.

Tanto en Quito como en Bogotá se evidencia una readecuación institucional político-administrativa enfocada a constituir una nueva forma de gobierno local como respuesta a los desafíos de las emergentes áreas metropolitanas de la región. Nuevas formas de gobernanza urbana que se encuentran en proceso de construcción y como tal, más allá de que la ingeniería institucional sobre la que se estructuran define ámbitos vinculantes respecto a la participación e interacción de los distintos actores, sin embargo, la consolidación de una gobernanza metropolitana aun se presenta como un proceso heterogéneo.

Así por ejemplo, si bien se observa para el caso de Bogotá importantes avances -de una gobernanza democrática territorial- alrededor de la experiencia de integración Bogotá-Cundinamarca en términos de competitividad y ordenamiento territorial por ejemplo, aún se advierte un proceso regido por las dificultades encontradas a nivel de liderazgo de la administración pública y escenarios de cooperación entre sectores públicos y privados (Pineda, 2007). Situación generada en gran parte por la lógica centralista que aun mantiene el gobierno metropolitano de Bogotá respecto a las localidades de su jurisdicción, que si bien ha generado mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión, no ha logrado promover una descentralización territorial en la ciudad, obstaculizando en última instancia la construcción de una democracia local (Maldonado, 2010: 168).

En el caso de DMQ, es evidente que la conformación del gobierno metropolitano ha generado un cambio cualitativo en términos de administración pública (Carrión y Vallejo, 1994; Vallejo, 2009; Donoso, 2009), constituyéndose en la plataforma de una serie de innovaciones a nivel político y económico que le han permitido al gobierno local impulsar procesos endógenos de democratización social y generar dinámicas centrífugas de inserción económica en contextos internacionales (Córdova, 2011). Sin embargo, las dificultades para consolidar formas de gobernanza urbana multinivel se manifiestan no solo en el ámbito de una descentralización que no ha logrado legitimarse como alternativa de cambio estructural de la institucionalidad pública en su conjunto (Barrera, 2007), sino también en las restricciones para ampliar el poder político a una base social de mayor alcance mediante mecanismos de participación ciudadana. Esto en razón de que persisten formas de representación vinculadas a lógicas clientelares enmarcadas dentro de estructuras jerárquicas (Córdova, 2012), consecuencia de la falta de un impulso democratizador desde el ámbito de gobierno pero sobre todo de una incipiente dinámica de movilización social (Barrera, 2004: 39).

En otro orden de ideas, es importante señalar que los procesos de democratización o consolidación democrática han sido relevantes en las dinámicas de gobernanza metropolitana de Bogotá y Quito. Así por un lado, como se señaló anteriormente la implementación de la Constitución política de 1991 en Colombia, implicó el impulso de un proceso de descentralización direccionado a modernizar la gestión pública del distrito, permitiendo además la apertura de elección de alcaldes por voto popular. De otro lado, en Quito, el retorno a la democracia que experimentó el Ecuador en 1978, significó en última instancia la redefinición de un derrotero democrático a nivel local. En ese sentido, posterior a estas coyunturas críticas de apertura se han sucedido una serie de administraciones municipales lideradas por Alcaldes de distintas adscripciones político-ideológicas (Tabla 4.2), en función de las cuales se han ido consolidado los procesos políticos de los dos distritos metropolitanos.



**Tabla 4.2. Alcaldes de Bogotá y Quito elegidos por voto popular**

PERIODO	ALCALDE	PARTIDO
<b>BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL</b>		
Junio 1988 – Mayo 1990	Andrés Pastrana	Partido Conservador Colombiano
Junio 1990 – Marzo 1992	Juan Martín Caicedo	Partido Liberal Colombiano
Junio 1992 – Diciembre 1994	Jaime Castro	Partido Liberal Colombiano
Enero 1995 – Abril 1997	Antanas Mockus	Cívico
Enero 1998 – Diciembre 2000	Enrique Peñalosa	Cívico
Enero 2001 – Diciembre 2003	Antanas Mockus	Movimiento Visionario
Enero 2004 – Diciembre 2007	Luis Eduardo Garzón	Polo Democrático Independiente
Enero 2008 – Mayo 2011	Samuel Moreno	Polo Democrático Alterno
Enero 2012 – Diciembre 2015	Gustavo Petro	Progresistas
<b>DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO</b>		
1978 - 1982	Álvaro Pérez	Izquierda Democrática
1984 - 1988	Gustavo Herdoíza	Partido Demócrata
1988 - 1992	Rodrigo Paz	Democracia Popular
1992 – 1998	Jamil Mahuad	Democracia Popular
2000 - 2004	Paco Moncayo	Izquierda Democrática
2005 - 2009	Paco Moncayo	Izquierda Democrática
2009 - 2014	Augusto Barrera	Alianza País

Fuente: Elaboración propia.

### **La emergencia de la problemática de la seguridad ciudadana en Bogotá y Quito**

#### *La particularidad del caso colombiano: la violencia como forma estructural*

Hacia mediados del siglo XX en Colombia se conformó el denominado “Frente Nacional”, un pacto tácito mediante el cual conservadores y liberales compartieron el poder a través de la alternancia de la presidencia y paridad en puestos de representación. De alguna manera, este acuerdo fue el que le confirió el sentido de oclusión que caracteriza al sistema de partidos colombiano, en tanto, si bien el bipartidismo había bloqueado el acceso de otros clivajes en el sistema político, no necesariamente los había neutralizado. De hecho, la violencia que se institucionalizó en el país desde la década del cincuenta, en parte obedeció a la decantación de un conjunto de derroteros estructurales que no lograron ser incluidos de manera formal en el proceso político, lo que generó una “clausura de la expresión política de toda demanda radical o de cualquier frustración frente al sistema, el cual se convirtió en un mero instrumento al servicio de los intereses compartidos de la élite que repartía de antemano todos los ministerios y los cargos en el gobierno entre liberales y conservadores” (Hylton, 2003: 66).

En ese sentido, el Frente Nacional cristalizó durante los últimos cincuenta años una democracia exclusivista, en cuya dinámica es posible rastrear los orígenes y reproducción

de unas formas de violencia que se han ido configurando en función de la conjunción del proceso político con la radicalización de grupos insurgentes (guerrilla y paramilitares), ambos procesos transversalizados por la economía política del narcotráfico.

Los orígenes de la violencia en Colombia deben entenderse en función de la compleja dinámica clientelar que la oligarquía bipartidista impregnó en la interacción local-nacional, a través de la cual, se estableció un régimen de dependencia con la mayoría de cultivadores de café. De ahí que, los conflictos y contradicciones derivados de la tenencia de tierra han generado permanentemente un correlato político anclado al antagonismo de las oligarquías conservadoras y liberales. Así por ejemplo, los conflictos derivados de la Ley 200 a mediados de la década del treinta, polarizaron la posición del campesinado, resultado de lo cual, algunas facciones de arrendatarios y aparceros vinculados al Partido Socialista Democrático (PSD), pueden identificarse como las raíces de grupos como las FARC y ELN (Roldan, 2002; Hylton, 2003).

La década del cuarenta se desarrolló dentro de un convulsionado proceso político, lo que determinó que se configurase un violento período matizado por fuertes represiones al movimiento obrero urbano y una escalada de violencia en el área rural. Hacia 1948, el asesinato de Jorge Gaitán en una calle de Bogotá, no solo marcó el inicio de un mito dentro del imaginario colombiano, sino que desencadenó el *Bogotazo*, vendaval que sacudió al país entero y que se reconoce como la apertura de la época conocida como *La Violencia*, triste episodio que durante las siguientes décadas dejaría más de 200.000 personas asesinadas (Sánchez y Meertens, 1983; Hylton, 2003).

No obstante, el impacto de *La Violencia*, no necesariamente puede entenderse como un fenómeno generalizado y genéricamente partidista entre liberales y conservadores, sino por el contrario, debe analizarse desde la lógica selectiva y concentrada que permitió su reproducción. Es decir, la dinámica de conflicto y violencia ha variado en cada región conforme las condiciones económicas y contextos sociales de cada una de ellas. Este es por ejemplo el caso del departamento de Antioquia, que si bien presenta uno de los mayores niveles de violencia durante este período, sin embargo el conflicto y la mayoría de muertes relacionadas están concentradas en las zonas periféricas. De ahí que *La Violencia* en Antioquia tiene que ser aprehendida por un lado, en función del conflicto entre los gobiernos departamental y central, a manera de una etapa crítica de un proceso más amplio de formación del Estado y construcción de la identidad regional. Y de otro lado, en términos de las diferencias geoculturales profundamente arraigadas en distintas subregiones, expresadas en las tensiones étnicas y culturales entre las élites oligárquicas

(asentadas principalmente en Medellín) y la población de zonas periféricas de reciente colonización (Roldan, 2002).

Bajo estos antecedentes, durante la década del cincuenta se empezaron a consolidar las primeras guerras civiles que operaban de manera clandestina en el medio rural. Sectores como las ligas campesinas del PSD y de la UNIR, formaron las primeras incursiones a lo largo de las líneas ferroviarias de Santander y más adelante en la zona sur de Tolima y Cundinamarca. A lo largo de toda la década, se fueron ampliando –en forma y número- las guerrillas civiles, así como la réplica armada del gobierno (Hylton, 2003).

Ya para mediados de la década del sesenta, con la radicalización del discurso anticomunista del Frente Nacional y la consecuente clausura de la política, todo intento de protesta -tanto urbana como rural- fue criminalizado a través de una legislación de estado de sitio, lo que determinó que la insurgencia armada aparezca como la única opción para las fuerzas de la oposición. En este contexto emergen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), movimiento de base social campesina de reivindicación agraria, cuya primera versión fue la de una fuerza guerrillera móvil surgida del desplazamiento de los combatientes del municipio de Marquetalia al sur de Tolima, durante la Operación Soberanía en 1964. Años más tarde, se establecería también, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupo de la clase media y base universitaria alineado a la teleología de la liberación. En 1967 se conformó el Ejército de Liberación Popular (EPL), también con un programa de lucha agraria. Ya en la década del setenta, surgiría el M-19, movimiento de carácter urbano formado por disidentes de las FARC y del PCC, que promulgaba un discurso nacional popular con ambiciones electorales (Hylton, 2003).

Pese a su relativa legitimidad popular –inclusive en sectores urbanos- las guerrillas no necesariamente lograron radicalizar su posición ni inferir en el sistema, de hecho, para mediados de la década del setenta, los grupos insurgentes en cierta forma habían sido neutralizados. No es sino hasta que la dinámica de la producción y comercialización de narcóticos (marihuana en primera instancia y más adelante cocaína) se insertará tanto en el proceso político como en la guerrilla, que los grupos insurgentes adquieren protagonismo en la escalada de violencia. A inicios de la década del ochenta, eran evidentes las relaciones de la política –sobre todo a nivel local- con la maquinaria del narcotráfico. El mismo Partido Liberal por ejemplo, obtuvo un nuevo protagonismo con el mercado de las drogas, auspiciando inclusive al narcotraficante Pablo Escobar para que accediera al Congreso (Sánchez y Meertens, 1983; Hylton, 2003).

En ese sentido, el vínculo de las FARC con la economía del cultivo de la coca le permitió extender una amplia red geográfica de control y capitalizar miles de millones de dólares que han financiado su operación. Las FARC se convirtieron en una suerte de mediadores entre los pequeños cultivadores de coca y los traficantes, lo que facilitó el funcionamiento del mercado del narcotráfico en la medida en que administró el conflicto desde su propia lógica. De alguna manera, el sentido ideológico heredero de la lucha agraria sobre el que emergieron las FARC, se transformó con su vinculación al mercado de la droga, hacia el de una empresa militar de carácter expansionista (Zuleta, 1991; Hylton, 2003).

De otra parte, el narcotráfico permitió también la consolidación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), grupos paramilitares vinculados a los sectores represivos del Estado y la Iglesia Católica, cuyo origen se remonta a los grupos armados organizados por los carteles de la droga para defenderse de las incursiones guerrilleras. Su posición estratégica (entre la oficialidad y la clandestinidad) les ha permitido convertirse en el sector que mayor beneficio ha obtenido del mercado de la droga, a través de actividades de protección, transporte y comercialización (Hylton, 2003).

De esta manera, el narcoterrorismo protagonizado por los carteles de la droga, la guerrilla y los paramilitares, ha desencadenado durante las últimas décadas el episodio de mayor violencia que haya experimentado Colombia. Varios han sido los intentos por restablecer la paz, desde las primeras negociaciones que en 1984 el gobierno de Belisario Betancourt entablara con los tres grupos insurgentes, pasando por la deposición de armas de algunos grupos (EPL, M-19, entre otros) dentro del proceso de reforma de la Constitución de 1991, hasta la creación de una zona desmilitarizada en el gobierno de Pastrana en un fallido intento por negociar con las FARC (Hylton, 2003).

En este contexto, desde finales de la década del setenta, la tasa de homicidios, indicador con el que se caracteriza el nivel de inseguridad, experimentó un marcado incremento en Colombia en general, con cifras que alcanzaron los 85 homicidios por cada cien mil habitantes en 1991, ubicando al país entre los más violentos del mundo. De esta manera, el problema de violencia en Colombia, entendido tanto en términos del incremento de las tasas de homicidios como de otros indicadores de inseguridad, empezó a adquirir durante las décadas del sesenta, setenta y ochenta cierta especificidad respecto al resto de países latinoamericanos, lo que ha llevado a caracterizarlo como un caso atípico en la región.

De ahí que, las elevadas cifras de asesinatos, conjuntamente con otras relacionadas a secuestro, violación de derechos humanos, desplazamientos forzados, etc., sintetizan no solo los niveles de la espiral de violencia que ha radicalizado al país en las últimas décadas, sino además la incapacidad de los distintos gobiernos para neutralizar y erradicar a los grupos insurgentes, pese a los esfuerzos e inversión realizadas, incluida la millonaria ayuda de EEUU, o la indulgencia de organismos multilaterales de financiamiento en términos de recorte de gasto público para gasto militar por ejemplo.

Este es un fenómeno que ha sido explicado en función de varios elementos: i) una alteración del orden público derivado de las consecuencias sociales y políticas de *La Violencia*, esto es, actividades de grupos de guerrilla relacionadas con venganzas y formas de justicia privada en zonas de conflicto; ii) los altos niveles de impunidad, así como la ineficiencia y corrupción de las entidades encargadas de garantizar la seguridad, resultado de la ausencia de una política de Estado direccionada a prevenir y reducir la criminalidad; iii) la indefinición del rol de los gobiernos locales en la problemática de la seguridad ciudadana, bajo la creencia de que es una temática de exclusiva competencia de instancias nacionales como la Policía y la justicia; iv) la poca confianza de la ciudadanía en las instituciones de la fuerza pública, consecuencia del generalizado descrédito que habían experimentado en la etapa de *La Violencia* (Martin y Ceballos, 2004: 100-101).

En cierta forma, el fracaso de las negociaciones y la intensificación de la violencia, fue el escenario de las elecciones de 2002 que le dieron el triunfo a Álvaro Uribe Vélez, gobierno caracterizado por su radical posición en contra de los grupos insurgentes; sus evidentes vínculos con sectores paramilitares y del narcotráfico; un apoyo incondicional del gobierno de los EEUU en la guerra contra el narcotráfico a través del Plan Colombia; y una intransigente política exterior que provocó la ruptura de relaciones diplomáticas con países como Venezuela y Ecuador. Características que más allá de condensar la coyuntura política y social de un país sumido en el caos desde hace más de cinco décadas, evidenció a inicios del nuevo milenio, que el proceso político colombiano no ha logrado superar el carácter excluyente que dio origen y sobre el cual se ha reproducido la violencia (Hylton, 2003).

De esta manera, en el contexto de la política de defensa y seguridad democrática impulsada por el presidente Uribe, el escenario del conflicto armado fue favorable para el Estado colombiano, en razón de los importantes logros sobre las estructuras políticas, militares y económicas de los grupos que actúan al margen de la ley. No obstante, la tendencia hacia finales de la década del 2000, pese a la contundencia de los golpes

recibidos, evidenciaba que las organizaciones guerrilleras especialmente las FARC, se encontraban lejos de ser aniquiladas. De igual forma, el proceso de desmovilización evidenció en varias regiones del país la emergencia y consolidación de estructuras armadas provenientes de grupos paramilitares o de autodefensa, vinculadas al narcotráfico así como a otras actividades delictivas (Echandía *et al.*, 2010: 136).

### *La redefinición de la seguridad pública en Colombia y Ecuador*

Como se señaló en el capítulo anterior, las políticas de seguridad en América Latina durante la Guerra Fría estuvieron condicionadas por la influencia político-ideológica de los Estados Unidos dentro de la lucha contra el comunismo. Esto a través de la implementación de una Doctrina de Seguridad Nacional que si bien tuvo una retórica homogénea en la región andina, se desarrolló bajo distintas particularidades en países como Colombia (Leal Buitrago, 2002), Ecuador (Haro, 2010), Perú (Clayton, 1998) y Venezuela (Romero, 2007).

De una parte en Colombia, desde mediados de la década del sesenta, durante el período del Frente Nacional, las fuerzas militares se vieron obligadas a confrontar la violencia política de las guerrillas surgidas en la Guerra Fría, induciendo un clima antisubversivo propicio para impulsar la Doctrina de Seguridad Nacional en el país. No obstante, la fuerte impronta ideológica derivada del conflicto entre conservadores y liberales, de alguna manera neutralizó el discurso anticomunista, y solo a raíz de la revolución cubana y la difusión de la estrategia continental estadounidense, se da inicio a la transformación de la política de seguridad (Leal Buitrago, 2002: 19).

Así, el Plan Lazo implementado en 1960, articuló las directrices norteamericanas de contrainsurgencia con una visión desarrollista que incluía programas de educación, salud, etc. El Plan tuvo un fuerte apoyo de organismos norteamericanos, llegando a recibir entre 1961 y 1967 alrededor de 60 millones de dólares. En la misma línea el Plan Andes (1968) mantuvo la estrategia de represión a las guerrillas, aunque con menos énfasis en los aspectos de desarrollo. A mediados de la década del setenta, luego de un relativo éxito de la lucha antisubversiva y del agotamiento de la ideología anticomunista, se buscó redefinir la Doctrina de Seguridad sobre la experiencia del Cono Sur y del Estado de seguridad nacional estadounidense, dando como resultado una política militar extremadamente esquematizada. En este contexto se implementó en 1978 el Estatuto de Seguridad, fomentando una lógica de ocupación militar del Estado sobre la que se consolidó la

Doctrina de Seguridad Nacional, caracterizada por una política represiva en contra de sectores de izquierda (Leal Buitrago, 2002: 19-26).

De otra parte en el caso de Ecuador, la Doctrina de Seguridad Nacional empezó a configurarse a inicios de la década del sesenta con la promulgación de la Ley de Defensa Nacional (1960), fundamentada bajo principios realistas de defensa frente a posibles amenazas externas en contra de la integridad territorial, en alusión directa al problema limítrofe que el país mantenía con el Perú. Sin embargo, pese a la orientación ideológica de carácter socialista del entonces gobierno de Velasco Ibarra, la política de seguridad se alineó a la estrategia anticomunista estadounidense bajo el auspicio de la Alianza para el Progreso. Durante la dictadura militar la Ley de Defensa Nacional fue reemplazada en 1964 por la Ley de Seguridad Nacional, la cual mantenía la línea de la doctrina de seguridad norteamericana establecida para América Latina. En términos generales, la ley se articuló alrededor de cuatro frentes (interno, económico, externo y militar), direccionados a confrontar situaciones de conflicto al interior del país, apoyar la promoción del desarrollo y combatir la amenaza comunista (Haro, 2010).

No obstante, con el fin de la Guerra Fría y la conformación de un orden internacional unipolar, fenómenos externos que operaron a manera de coyuntura crítica, la seguridad nacional tanto en Colombia como en Ecuador, más allá del legado de la Doctrina de Seguridad Nacional, se redefinió -entre las décadas del ochenta y noventa- en función de la caracterización de nuevas amenazas tales como el narcotráfico y de un conjunto de estrategias direccionadas en función del emergente paradigma de la seguridad humana.

Así, la política de seguridad colombiana a partir de la década del ochenta se ha reestructurado principalmente en función del narcotráfico y la guerrilla, esto es, en una lógica de “guerra contra las drogas” que opera en un nivel interno y una “guerra contra el terrorismo” que se proyecta internacionalmente (Tickner, 2007). Mientras que en Ecuador, desde una visión evolutiva de la seguridad, se fue incorporando la noción de una violencia urbanizada y diversificada que requería ser contrarrestada con estrategias de preservación de la integridad física y la garantía de derechos humanos (Jarrín, 2005).

Es preciso resaltar que el caso colombiano presenta algunas particularidades no solo por su condición de país productor de estupefacientes, sino además porque su política se ha caracterizado por mantener una cercanía con los Estados Unidos, proximidad que ha llegado inclusive a configurar -en los gobiernos de Pastrana y Uribe- una suerte de “intervención por invitación”. Esto en razón de que la ayuda económica y militar estadounidense ha sido considerada indispensable para los problemas de seguridad

colombianos, por lo que el gobierno no solo ha admitido una considerable injerencia norteamericana a través del Plan Colombia, sino además ha estimulado un mayor involucramiento de Washington en los asuntos internos del país. De esta manera se han configurado un conjunto de estrategias de seguridad, en primera instancia funcionales a la lucha contra el narcotráfico y posteriormente –tras la coyuntura crítica del 11-S- ancladas a un nuevo discurso de carácter antiterrorista, claramente alineado a la postura hegemónica estadounidense del nuevo orden internacional (Tickner, 2007: 90-103).

En cierta forma, Colombia ha asumido una postura intencional y pragmática de subordinación frente a los Estados Unidos, apoyada y legitimada por la mayoría de los actores políticos, bajo la convicción de que la alineación es fundamental para apuntalar los intereses nacionales en términos de desarrollo económico. Subordinación que no obstante, ha generado una serie de externalidades que han repercutido de manera negativa en las relaciones con los países vecinos, especialmente con Venezuela y Ecuador. Crisis expresadas no solo en función de que las percepciones de amenaza y consecuentemente las concepciones de seguridad, divergen entre los tres países (Ramírez *et al*, 2005; Ardila y Amado, 2010), sino principalmente porque los Estados Unidos han promovido una concepción regionalizada del conflicto colombiano, en la cual los países vulnerables que no coinciden con el poder hegemónico tienen dificultades para proteger sus intereses de seguridad (Bonilla, 2006).

En este contexto, el Estado colombiano impulsó desde comienzos de la década del ochenta, una serie de iniciativas tendientes a enfrentar la crisis de seguridad del país, fundamentadas principalmente en un enfoque de negociación del conflicto y la búsqueda consensuada de soluciones (Martin y Ceballos, 2004: 103; Rivas, 2005: 109).

#### *La seguridad ciudadana como problema de políticas públicas en Bogotá y Quito*

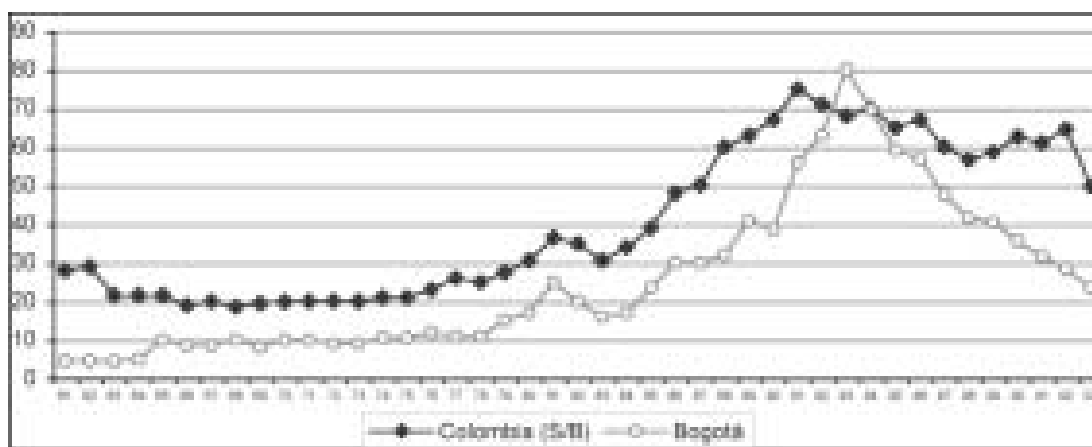
Como se observó anteriormente, en el período comprendido entre mediados de la década del setenta e inicios del noventa, una serie de factores sociopolíticos heredados de la época de *La Violencia*, caracterizaron la problemática de la seguridad colombiana en función de la dinámica del conflicto armado interno del país. De esta forma, la indeterminación de una política de Estado que impulse la seguridad ciudadana, así como la falta de un marco legal que defina y articule las responsabilidades en temas de seguridad del conjunto de instituciones presentes en los distintos niveles de gobierno, coadyuvó a la consolidación de una economía ilegal de la droga que –desde mediados de la década del setenta- permeó la sociedad colombiana debilitando sus mecanismos institucionales de regulación. Lógica



desde donde emergieron una serie de redes de criminalidad organizada asociadas a grupos insurgentes y carteles de la droga, cuya actividad delictiva terminaría configurando un fenómeno de violencia urbana asentado en las principales ciudades del país incluida Bogotá, a través de la proliferación de pandillas, bandas y sicarios (Martin y Ceballos, 2004: 101-102).

Fenómeno que ha sido categorizado en el debate académico colombiano como una suerte de urbanización del conflicto armado, esto es, el incremento desde finales de la década del setenta, en determinadas ciudades colombianas de ciertas modalidades delictivas y de violencia relacionadas con el conflicto armado y el tráfico de drogas. Es preciso señalar sin embargo, que de manera paralela a la paulatina urbanización de las formas de delincuencia asociada a la violencia estructural de país, también se desarrollaron e incrementaron nuevas formas de delincuencia común (Rivas, 2005: 90). De ahí que, como se observa en el Gráfico 4.1 la tasa de homicidios en Colombia y concretamente en Bogotá experimentó un crecimiento sostenido desde inicios de la década del ochenta, alcanzado sus valores máximos en la primera mitad de la década del noventa con tasas cercanas a los 80 homicidios por cada cien mil habitantes.

**Gráfico 4.1. Tasa de homicidios en Colombia y Bogotá (1961-2003)**



Fuente: Martin y Ceballos (2004: 100).

Es precisamente en este contexto, que a inicios de la década del noventa los asuntos de seguridad empezaron a ser concebidos en Colombia como una problemática de carácter local incorporándose en la agenda pública de varias administraciones municipales. Esto en razón de que la combinación resultante del aumento de la delincuencia común y la emergencia de nuevas formas de violencia asociada a la guerrilla y narcotráfico,

comenzaron a ejercer un efecto directo sobre la dinámica social, económica y cultural de las grandes ciudades<sup>9</sup>.

En ese sentido, se evidencia en primera instancia, una apropiación de la temática de la seguridad por parte de las autoridades locales de ciudades como Cali, Medellín y Bogotá. Estas dos primeras urbes directamente afectadas por el fenómeno del narcotráfico asentado en sus respectivos departamentos, mientras que Bogotá en calidad de capital del país, afectada por el ataque a diversas instituciones gubernamentales. Situación expresada en los altos índices de homicidios de las tres ciudades, tal como se observa en la Tabla 4.3.

**Tabla 4.3. Homicidios y tasas de homicidio en Colombia, Medellín, Cali y Bogotá (1990-2003)**

AÑO	COLOMBIA		MEDELLÍN		CALI		BOGOTÁ	
	Cantidad	Tasa	Cantidad	Tasa	Cantidad	Tasa	Cantidad	Tasa
1995	25.398	66	4.379	25	2.209	116	3.363	60
1996	26.642	68	4.024	213	2.104	107	3.303	57
1997	25.379	63	4.327	226	1.787	89	2.814	48
1998	23.096	57	3.046	157	1.881	91	2.482	42
1999	23.209	56	3.285	168	2.172	103	2.477	41
2000	23.505	60	3.097	156	1.963	1	2.238	36
2001	26.311	61	3.506	175	2.055	93	2.035	32
2002	28.230	64	3.585	177	2.017	89	1.902	28
2003	22.199	50	2.193	107	2.375	103	1.610	23

Fuente: Martín y Ceballos (2004: 106).

Empoderamiento local que a pesar de encontrarse inmerso en una redefinición más amplia de la seguridad a nivel estatal, no necesariamente se configura a inicios de la década del noventa como un proceso integral de carácter nacional. Aparece por el contrario, como iniciativas concretas que surgen y se desarrollaron de manera específica en las tres ciudades, dentro del contexto de la reforma constitucional de 1991 y de las directrices nacionales que el Estado colombiano venía impulsando en la última década (Rivas, 2005: 122; Vargas y Pinzón, 2008b).

Así por ejemplo en la ciudad de Cali, la apropiación del gobierno local para contrarrestar los problemas de inseguridad se concreta con la creación de DESEPAZ bajo el liderazgo del alcalde Rodrigo Guerrero (1992-1994). Éste constituía un programa adjunto a la alcaldía direccionado a generar estrategias de gestión de la violencia urbana, bajo la idea de que el problema de la seguridad requería un eje de acción coordinada en el

<sup>9</sup> Para una revisión de cómo ha evolucionado la criminalidad urbana en Bogotá véase: Campo (1997); Velásquez (2010); Velásquez *et al.* (2010); Ávila y Pérez (2011).

nivel local. De igual forma en Medellín, la creación en 1993 de la Oficina de Paz y Convivencia durante la alcaldía de Luis Alfredo Ramos, marca el inicio del empoderamiento del municipio en temas de seguridad. Al igual que en Cali, esta oficina funcionaba como una entidad asesora adjunta a la alcaldía encargada de facilitar los diálogos con distintos grupos irregulares presentes en la ciudad, desde una perspectiva de convivencia (Rivas, 2005: 123-124).

Experiencias de empoderamiento local inscritas en los procesos de descentralización anteriormente mencionados, cuyas prerrogativas dieron paso a la elección democrática de los alcaldes en 1988 y la consecuente consolidación de liderazgos locales. Precisamente la figura y liderazgo ejercido por los alcaldes Guerrero (Cali), Ramos (Medellín) y Mockus (Bogotá), fue fundamental para impulsar iniciativas locales destinadas a confrontar los problemas de inseguridad de sus respectivas ciudades. En términos generales,

Estos esfuerzos –realizados en Cali (Medellín y Bogotá), como en varias ciudades intermedias y otros municipios más pequeños- combinaban programas y estrategias de cumplimiento de la ley, prevención de factores de riesgo y campañas de información pública, y llegarían a ser catalogados durante la primera mitad de los años noventa como exitosos, dada su contribución al reducir las tasas de criminalidad en dichas ciudades, a pesar de su corto período de implementación (Martin y Ceballos, 2004: 107).

En lo que respecta al caso concreto de Bogotá, es preciso señalar que si bien gran parte de la literatura ha identificado la emergencia de las políticas de seguridad ciudadana con el inicio de la administración del alcalde Antanas Mockus en 1995, no obstante, las políticas públicas tendientes a afrontar los problemas de inseguridad tienen un importante antecedente en las estrategias promovidas por el alcalde Jaime Castro, dentro del estatuto orgánico adoptado para reorganizar el gobierno distrital.

Es así que durante el período comprendido entre 1992 y 1994, la ciudad experimentó una serie de transformaciones de orden administrativo que le permitieron mejorar los niveles de gestión. Cambios que operaron en términos de: i) una redefinición de las relaciones Concejo-Alcaldía y la orientación del rol del Concejo hacia funciones de planificación y fiscalización de la gestión de la ciudad; ii) la generación de mecanismos de control de la corrupción a través de la creación de la Veeduría Distrital; iii) la profundización del proceso de descentralización de la ciudad; iv) la modernización de la gestión administrativa en su conjunto; v) el establecimiento de una autonomía fiscal y el consecuente saneamiento de las finanzas municipales (Llorente y Rivas, 2004: 314).

De esta manera, sobre la base de un fortalecido modelo de gestión, el gobierno local de Bogotá a la cabeza del alcalde Antanas Mockus, se involucró por primera vez en 1995 en el diseño e implementación de una serie de acciones direccionadas a solucionar la creciente problemática de inseguridad que la ciudad venía experimentando desde la década anterior. Iniciativa que marca el inicio, no solo en Colombia sino en la región, de un enfoque de seguridad ciudadana que prioriza el tratamiento de la violencia urbana como eje central del gobierno de la ciudad. En definitiva, la experiencia de Bogotá

Es producto de un proceso que se gesta con la introducción de nuevas reglas de juego para el manejo de la ciudad, así como de nuevos enfoques para abordar el gobierno municipal y en especial el manejo de la seguridad ciudadana en lo cual las autoridades civiles asume un rol central de liderazgo. La continuidad dada desde mediados de los noventa al liderazgo de los asuntos de seguridad de la ciudad, así como a ciertos programas y su perfeccionamiento por parte de las sucesivas administraciones, sin duda han sido claves para la metamorfosis de la ciudad (Llorente y Rivas, 2004: 314).

De otra parte, en lo que respecta al caso de Quito, es importante señalar en primera instancia que a diferencia de la experiencia bogotana, la incorporación de la seguridad ciudadana como problema de políticas públicas a inicios de la década del 2000, se desarrolló en un contexto de violencia urbana distinto al de Bogotá.

Si bien el Ecuador no había experimentado los problemas de violencia estructural presentes en Colombia, no obstante a partir de la década del noventa se observa una importante escalada de violencia urbana, localizada en zonas conflictivas como las provincias fronterizas del norte del país pero principalmente en grandes ciudades como Guayaquil y Quito. Aunque las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes en Ecuador se presentan -entre las décadas del ochenta y noventa- por debajo de la media de América Latina, sin embargo se mantienen superiores a los promedios mundiales. Se observa en ese sentido, un crecimiento sostenido de las tasas de homicidios durante estas dos décadas que prácticamente se duplica de 6.4 a 14.8 (Tabla 4.4). Esto dentro de la tendencia regional de ascenso de los niveles de criminalidad y apareamiento de nuevas formas de violencia urbana que venía experimentando América Latina en las últimas décadas.

**Tabla 4.4. Tasa de homicidios en América Latina (1980, 1990, 1995)**

PAÍS	FINES DEL 70 PRINCIPIOS DEL 80	FINES DEL 80 PRINCIPIOS DEL 90	CIFRA DISPONIBLE ALREDEDOR DE 1995
Argentina	3.9	4.8	---
Brasil	11.5	19.7	30.1
Chile	2.6	3.0	1.8
Colombia	20.5	89.5	65.0
Costa Rica	5.7	4.1	---
Ecuador	6.4	10.3	14.8
El Salvador	---	138.2	117.0
Honduras	---	---	40.0
México	18.2	17.8	19.5
Panamá	2.1	10.9	---
Paraguay	5.1	4.0	---
Perú	2.4	11.5	10.3
Uruguay	2.6	4.4	---
Venezuela	11.7	15.2	22.0

**Fuente:** Arcos *et al.* (2003: 26).

No obstante, conforme se analiza en el primer informe sobre seguridad y violencia realizado en el Ecuador bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Arcos *et al.*, 2003), la desagregación de estos datos evidencia algunas puntualizaciones importantes. Por un lado, la violencia presenta una distribución heterogénea en el territorio, con tasas superiores a 30 homicidios por cien mil habitantes en provincias como Esmeraldas, Sucumbíos y Los Ríos, frente a promedios inferiores a los 3 por cien mil en provincias como Zamora, Morona y Napo. De otra parte, la violencia en el Ecuador durante estas dos décadas exhibe una tendencia a consolidarse como un fenómeno de carácter primordialmente urbano. De manera general, las cifras entre 1990 y 1999 muestran un incremento de la tasa de homicidios en el Ecuador de 43.1%, mientras que en las zonas urbanas se incrementaron de forma sostenida en un 53.1%, frente a un crecimiento moderado en las zonas rurales de 6.8% (Tabla 4.5).

**Tabla 4.5. Tasa de homicidios según área en Ecuador (1990-1999)**

AÑO ÁREA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ecuador	10.3	11.4	12.2	13.2	11.4	13.4	14.0	12.4	15.1	14.8
Urbana	118.8	12.4	13.9	15.5	13.3	18.3	19.4	16.3	18.9	18.1
Rural	8.5	10.2	9.8	9.7	8.6	5.7	5.3	8.7	8.7	9.1

Fuente: Arcos *et al.* (2003: 33).

Este cambio en el escenario de la violencia -desde el campo hacia la ciudad- se explica sobre todo en razón de las transformaciones demográficas del país y su tránsito hacia una sociedad urbanizada, en cuya dinámica emergieron nuevas formas de interacción signadas por lógicas de inseguridad, agresividad, intolerancia, etc. (Arcos *et al.*, 2003: 27). Ciudades como Guayaquil y Quito, las dos principales aglomeraciones del país, venían experimentando desde mediados de siglo un importante desarrollo urbano generado -entre otros factores- por procesos de acumulación de capital y de migración campo-ciudad. De ahí que, aparte de las provincias de las zonas fronterizas, es principalmente en las provincias de Guayas y Pichincha (Guayaquil y Quito respectivamente), donde se observa el mayor incremento de las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes. Para el caso concreto de Pichincha las tasas crecieron de 6.7 en 1990, a 12.8 en 1995, hasta alcanzar una cifra de 16.0 en 1999 (Arcos *et al.*, 2003: 36).

Así, hacia finales de la década del noventa, casi el 95% de defunciones por accidentes de transporte, suicidio y homicidio de la provincia de Pichincha se ubicaron en el sector urbano. Hay que señalar además que del total de fallecimientos de la provincia el 72.2% correspondía a la ciudad de Quito, con tasas de 25.1 en accidentes de tránsito y 18.0 en homicidios, situándola -conjuntamente con Guayaquil- como una de las ciudades con mayor incremento de violencia urbana del país (Arcos *et al.*, 2003: 151).

Es precisamente en este contexto de escalada de la violencia localizada en las principales ciudades del país, que la problemática de la seguridad ciudadana empezó a constituirse durante la década del noventa en un asunto prioritario en la agenda pública del país, tanto en términos de los impactos que la violencia empezaba a ejercer sobre la calidad de vida de los ciudadanos, como en función de la generación de políticas públicas tendientes a contrarrestarlos. No obstante, es preciso señalar que -como lo muestran algunas encuestas de opinión de la época- la preocupación ciudadana por la inseguridad aparece sobre todo a nivel local. Esta suerte de descentralización de la competencia de la seguridad, desde el nivel nacional hacia el local, en última instancia significó que la demanda de soluciones se focalice hacia los gobiernos municipales, independientemente de

si éstos se encontraban legalmente habilitados para asumir estas competencias o si poseyeran las capacidades institucionales para ejercer un gobierno de la seguridad (Arcos *et al.*, 2003: 27-28).

De esta manera, con algunos años de retraso respecto a la experiencia de las ciudades colombianas, en el Ecuador se empezaron a impulsar a inicios de la década del 2000 varias iniciativas locales en temas de seguridad ciudadana. Así por ejemplo en Cuenca, bajo la consideración de que el tratamiento de la violencia es un tema prioritario de la agenda local, el municipio planteaba el fortalecimiento de un Consejo de seguridad ciudadana de carácter consultivo y directivo, con la participación de una serie de actores estatales y no estatales, enfocado a formular políticas de seguridad en conformidad con las facultades de las distintas instituciones participantes. De igual forma en la ciudad de Guayaquil, el municipio emprendió el programa “Más seguridad” sustentado en un enfoque de participación ciudadana, aunque su operación estuvo enfocada básicamente a mejorar la capacidad de la Policía mediante la dotación de insumos de comunicación y vehículos (Arcos *et al.*, 2003: 165-167).

Más allá de estas iniciativas, es en la ciudad de Quito donde empieza a configurarse de manera más articulada un conjunto de acciones tendientes a solucionar los problemas de violencia urbana que venía experimentando la urbe. Durante la década el noventa algunos alcaldes como Jamil Mahuad (1992-1998) y Roque Sevilla (1998-2000) ya habían planteado la problemática al interior de su gestión implementando algunas medidas de control del orden público. En 1998 el alcalde Sevilla ejecutó una serie de acciones preventivas tales como la restricción del consumo de alcohol en el espacio público y su expendio en determinados días y horas, así como la limitación del horario de funcionamiento de locales de diversión. De igual forma durante la misma administración, en el año 1999 se conformó un Consejo de Seguridad con la participación de diversos actores de la sociedad, direccionado a diseñar políticas sobre la problemática. En agosto de ese año se presentó además un plan piloto de seguridad y convivencia ciudadana que contemplaba intervención en el espacio público, capacitación a los ciudadanos y la generación de información sobre la violencia en la ciudad (Rodríguez, 2004: 37-38).

Un hito importante en el antecedente de las políticas de seguridad en Quito fue la creación en el año 2000 de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, sobre la base de la anterior Dirección de Seguridad Ciudadana que desde 1979 venía funcionando como una instancia orientada a la gestión de riesgos de fenómenos naturales. La ampliación del campo de acción comprendía además su redefinición como ente

planificador y coordinador de las operaciones de seguridad del distrito, para lo que se configuraron en cada una de las administraciones zonales las Unidades de Seguridad Ciudadana y se impulsaron los Comités de Seguridad Barrial, con el propósito de establecer un trabajo conjunto con la ciudadanía en términos de prevención, control y contingencia (Rodríguez, 2004: 39).

De esta manera, a finales de la década del noventa se empezó a configurar en Quito un campo de acción del gobierno local en temas de seguridad ciudadana, el cual se venía consolidando institucionalmente con el asesoramiento del municipio de Cali y buscaba fortalecerse financieramente con la gestión de un préstamo del BID para costear los distintos programas y proyectos. No obstante, las propuestas y acciones del alcalde Sevilla se vieron truncadas con su derrota en las elecciones locales del año 2000, frente al entonces candidato Paco Moncayo, ex diputado y ex Jefe de del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quien en su campaña electoral a través de su Plan Siglo XXI, concibió a la seguridad ciudadana como uno de los ejes fundamentales de su propuesta de gobierno (Rodríguez, 2004: 39). Este es precisamente el momento de emergencia del proceso de diseño de las políticas de seguridad ciudadana de la ciudad de Quito.

## **Los niveles de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito**

### *Nivel macro: Metas generales y preferencias de implementación*

Las metas generales de la política hacen referencia a aquellas ideas abstractas que, a manera de paradigma, orientan las estrategias y acciones del gobierno en un determinado campo de política. En esta perspectiva, es importante señalar que desde la década del noventa, en el contexto del emergente paradigma de la seguridad humana, tanto la academia y una serie de organismos internacionales como el BID empezaron a impulsar en la región una visión integral de la seguridad, en la cual la violencia y los problemas de inseguridad eran percibidos como un obstáculo para el desarrollo y la democracia, es decir, como un problema complejo y multidimensional cuya respuesta debía ser resuelta desde la política pública, en términos de fortalecimiento institucional, inteligencia y justicia.

En este contexto, las metas generales de las políticas de seguridad ciudadana, tanto en Colombia como en Ecuador, fueron concebidas en sus inicios desde un sentido estructural, esto es, bajo los preceptos epistemológicos de un paradigma de seguridad ciudadana que no solo revierte la concepción militar de la seguridad nacional, sino que además asocia los problemas de violencia urbana con temáticas de otra índole tales como



la construcción de ciudadanía, la convivencia, la apropiación del espacio público, la participación ciudadana, etc. De igual forma, se incorpora en la comprensión de la problemática una serie de factores desencadenantes de la violencia relacionados con la pobreza, el desempleo, la marginación, la segregación socio-espacial, el riesgo ambiental, entre otros.

Así por un lado en Bogotá, los objetivos de las políticas de seguridad que impulsó el alcalde Antanas Mockus entre los años 1995 y 1997 fueron establecidos alrededor del marco conceptual de la denominada *cultura ciudadana*. Noción direccionada principalmente a estimular la autorregulación del comportamiento de las personas, mediante el control cultural de las interacciones. La hipótesis que fundamenta esta idea hace referencia a que la interacción humana opera en función de tres sistemas: la cultura, la ley y la moral. Una vez que se produce una ruptura en la conjunción de este orden sistémico, es necesario instaurar un proceso de reconciliación transformando algunos hábitos y costumbres sin intervenir en la moral ni en las leyes. De esta manera, se definió la cultura ciudadana como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” (Martin y Ceballos, 2004: 150). En palabras del propio alcalde Mockus, esta concepción implicó asumir los problemas de seguridad como un reto de pedagogía que desemboca en cultura ciudadana, esto es, bajo una lógica en la cual,

(...) la gente guía emociones como culpa, vergüenza pero también emociones positivas como el reconocimiento social, la confianza. Entonces, primero te auto-regulas, si no te puedes auto-regular eres regulado por otros cómo tu familia, tus colegas, compañeros, vecinos, los transeúntes, el público en general. Si esos dos anillos no funcionan, ósea la auto-regulación y la mutua-regulación, entonces se pasan a la regulación policiva y judicial. Es obvio que hay que trabajar sobre los tres sistemas, eso es lo que se plantea y luego se empieza a ilustrar con los mimos como una forma de autoridad pedagógica y con las tarjetas para hacer visible la mutua-regulación (Antanas Mockus, 2013, entrevista).

Ciertamente, el concepto de cultura ciudadana mediante el cual se buscó modificar el comportamiento de los bogotanos a través de la pedagogía y la comunicación, implicó no solo la instauración de un nuevo discurso político, sino sobre todo una novedosa forma de gobierno de la ciudad<sup>10</sup>. En esta renovada manera de concebir la gestión de la urbe, la

---

<sup>10</sup> Para una revisión de la noción de “cultura ciudadana” véase Mockus (1998) y Espinel (1998). Un análisis de la incidencia que ha ejercido la cultura ciudadana en los procesos de gestión distrital de Bogotá se

seguridad ciudadana y especialmente las iniciativas de convivencia se constituyeron en los ejes rectores de la agenda pública de Bogotá. De esta forma, temáticas como la defensa de la vida de los ciudadanos por ejemplo, se convirtieron en las prioridades centrales del gobierno de Mockus (Llorente y Rivas, 2004: 315). En ese sentido, las estrategias de cultura ciudadana fueron delineadas como la estructura básica del Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, en función de cuatro objetivos: i) obtener mayor cumplimiento de las normas de convivencia; ii) empoderar a los ciudadanos para hacer cumplir las normas pacíficamente; iii) mejorar la capacidad de producir acuerdos y soluciones a los conflictos ciudadanos; iv) fomentar la capacidad comunicativa de los ciudadanos a través de actividades lúdicas y deportivas (Martin y Ceballos, 2004: 151).

De otra parte, en lo que respecta al caso de Quito, es preciso señalar en primera instancia que las estrategias de seguridad ciudadana que se desarrollaron a inicios del nuevo milenio, estuvieron directamente influenciadas por la experiencia de algunas ciudades colombianas como Cali y Medellín, pero especialmente de Bogotá a través de un asesoramiento técnico en ámbitos como el fortalecimiento institucional y la generación y manejo de la información en temas de seguridad. Esto significó que más allá de la adopción de instrumentos concretos, en términos de los observatorios de seguridad por ejemplo, el intercambio entre las dos ciudades implicó sobre todo la alineación de las estrategias de Quito a los preceptos de seguridad y convivencia que Bogotá venía desarrollando desde mediados de los noventa.

En cierta forma, la construcción del concepto de seguridad ciudadana en Quito responde por un lado, a una visión individual constructivista de los sujetos en materia de seguridad, inscrita en la lectura antropocéntrica del paradigma de la seguridad humana. Y de otro lado, a la lectura hegemónica del contexto internacional relacionada a la transformación de la noción de seguridad nacional hacia el de seguridad ciudadana, así como a la configuración de agendas y políticas públicas en temas de seguridad centradas en el desarrollo y en el gobierno local (Pontón, 2004: 353).

Concepción fomentada además, por el emergente debate académico ecuatoriano desde donde se empezó a problematizar la violencia urbana como un fenómeno directamente relacionado con los procesos de urbanización, así como con las dinámicas de interacción social y convivencia ciudadana (Carrión, 2008). Esto conllevó a entender los problemas de violencia e inseguridad como resultado de un modo de organización social

---

encuentra en Bautista (1998). De igual forma, Rivas (2004) presenta una lectura de las prácticas de gobierno y las tecnologías de seguridad en Bogotá en el contexto de la cultura ciudadana.

en crisis, así como a plantear acciones de recuperación cívica del entorno y mecanismos de responsabilidad social, que promuevan una seguridad sustantiva en coherencia con las realidades locales ecuatorianas (Castro, 2004; Marchán, 2004; Páez, 2004). Retórica académica que en definitiva caracterizaba la violencia como un fenómeno de naturaleza delincencial, de magnitud creciente y con fuertes impactos en la sociedad, cuyas soluciones requerían una política pública de seguridad ciudadana de carácter sistémico, apuntalada en función de procesos de cambio estructural, valores cívico-morales y corresponsabilidad ciudadana a través de participación y control social (Jarrín, 2005: 43-44).

Desde esta perspectiva, la administración de Paco Moncayo que asumió la alcaldía en el año 2000, se propuso impulsar - al menos retóricamente- una política de seguridad ciudadana cercana a los lineamientos de la política bogotana. Esto es, una perspectiva integral de seguridad que fomente el desarrollo del individuo y procese de manera pacífica la conflictividad, pero sobre todo que construya un sentido pedagógico de convivencia ciudadana, mediante valores como el respeto y la promoción de los derechos humanos (Ojeda, 2006: 139).

De esta manera, en el contexto del intercambio con las experiencias de Cali y Bogotá, la propuesta que se iniciaba en Quito fue tributaria de la lectura cultural de Antanas Mockus, en términos de la visión filosófica particular de comprender la seguridad a partir de un enfoque de cultura ciudadana. Conforme lo señala el ex alcalde Moncayo,

(esta visión) era parte de todo nuestro modelo, (...) vinculamos seguridad con cultura ciudadana, lo que llamábamos la construcción de ciudadanía activa, ciudadanía participativa, el tema de la participación ciudadana como elemento central. (...) La seguridad ciudadana evidentemente está vinculada a la seguridad humana, pero no hay riesgo de vincularle con la seguridad nacional, porque cuando se concibe la seguridad humana desde el gobierno local no existen aparatos de represión. De ahí que el concepto de seguridad ciudadana que aplicábamos era un paso adelante del concepto de seguridad pública y del orden público. La problemática de seguridad no es un tema de la Policía, está más acotada a lo urbano, de ahí los planes de espacio público, tránsito, convivencia ciudadana, etc. Seguridad ciudadana entonces, se refiere a la vida de la gente, (...) es decir, la concepción de seguridad ciudadana es una visión integral, es seguridad humana asentada en el territorio, minimizando el riesgo de *seguritización*. (En esta visión) el alcalde no va a mover las legiones para reprimir algo, por el contrario, los servicios públicos de calidad, la convivencia, la solución negociada de los conflictos, constituyen elementos de la seguridad ciudadana (Paco Moncayo, 2015, entrevista).

Postulados que fueron instrumentalizados en el “Plan Equinoccio 21”, carta de navegación de la ciudad que buscaba operativizar la propuesta del plan Siglo XXI, concebida desde un

sentido estratégico y desarrollado bajo una metodología de pacto ciudadano, sustentado en cuatro ejes estratégicos: económico, social, territorial y político. Precisamente en el eje social, cuya visión plantea una ciudad equitativa y solidaria donde la población ejerza plenamente sus derechos en efectiva convivencia ciudadana, se inscribe el programa de seguridad ciudadana, conjuntamente con los de educación, cultura, salud y protección social. De esta manera, los medios de las políticas de seguridad ciudadana en su nivel macro están direccionados a construir una ciudad y territorios seguros, bajo un entorno de confianza que permita alcanzar un adecuado nivel de vida mediante el control de las diferentes manifestaciones de violencia. Para este propósito se plantearon en este plan una serie de acciones relacionadas con fortalecimiento institucional, manejo de información, participación y prevención, espacio público, grupos vulnerables, violencia intrafamiliar, entre las principales (MDMQ, 2004a).

Ahora bien, como se ha observado tanto en Bogotá como en Quito, el paradigma de la seguridad humana constituye en ambos casos el referente macro que direccionó en su emergencia los objetivos o metas generales de las políticas de seguridad ciudadana de las dos ciudades. La concepción de la violencia como un fenómeno de naturaleza compleja y multicausal en el que intervienen diversos factores de carácter social, económico, cultural, etc., se encuentra presente en la caracterización de la problemática de las políticas de seguridad ciudadana a mediados de la década del noventa en Bogotá e inicios del 2000 en Quito. De igual forma, la consecuente incorporación a la agenda pública de esta lectura de la seguridad está signada de una perspectiva de integralidad y participación de los actores involucrados, bajo un principio general de convivencia ciudadana. Esto ha significado que los medios de las políticas o preferencias de implementación, es decir, los tipos de instrumentos organizativos conformados por preferencias generales y de largo plazo, se hayan estructurado en su inicio tanto en Bogotá como en Quito, en función de un postulado de cultura ciudadana con un fuerte énfasis en las implicaciones pedagógicas y cognitivas de esta categoría.

Es preciso señalar que si bien los objetivos generales y medios que conforman este nivel macro, se han mantenido presentes como referentes de las políticas de seguridad ciudadana de ambas ciudades a lo largo de las últimas décadas, no obstante, se observa una serie de cambios realizados en términos del énfasis que cada una de las administraciones de turno le ha otorgado al proceso.

Así, en el caso de Bogotá, durante el período comprendido entre los años 1995 y 2015 se han sucedido seis administraciones municipales, en las cuales la lógica de entender

la noción de la seguridad humana como parámetro de las políticas de seguridad ciudadana se ha reformulado en función de las diferentes aristas del paradigma. De esta manera, la experiencia bogotana evidencia dos momentos claramente diferenciados. Por un lado, el período conformado por las administraciones de los alcaldes Antanas Mockus (1995-1997, 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000), el cual es considerado no solo como el momento de emergencia y consolidación de una política de seguridad ciudadana inédita en la región, sino sobre todo como la etapa más exitosa en términos de su gestión y resultados. Y de otro lado, la época que abarca las administraciones ideológicamente ubicadas en la izquierda de los alcaldes Luis Garzón (2004-2007), Samuel Moreno (2008-2011) y Gustavo Petro (2012-2015).

En ese sentido, tras la primera gestión de Mockus, la propuesta del alcalde Peñalosa evolucionó desde el énfasis cultural que caracterizó a la administración anterior, hacia un desarrollo pragmático fundamentado en un modelo de ciudad que promueva la igualdad democrática, con políticas enfocadas en las condiciones externas de los ciudadanos tales como espacio público, recreación, transporte, entre otros. En esta perspectiva se inscribió el plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, en el cual los temas de seguridad ciudadana fueron estructurados bajo la idea de establecer un equilibrio entre las acciones de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos, mediante no solo estrategias de prevención y control de las actividades delictivas, sino también del impulso de comportamientos que promuevan la convivencia (Martin y Ceballos, 2004: 153-154). Conforme lo señala Héctor Morales:

Peñalosa retomó algunos elementos de Mockus, pero para él lo importante era el espacio público. Consideraba que la seguridad se logra en los escenarios donde la gente sea igual. Las estrategias se direccionan para brindar seguridad en estos espacios y que la gente se sienta segura. (...) Para Peñalosa la seguridad se construye en escenarios donde las personas se sientan seguras y puedan compartir. Eso es más situacional, muy ambiental. Esto partiendo del supuesto que la convivencia existe *per se* y lo que faltan son escenarios donde esta situación se pueda dar (Héctor Morales, 2013, entrevista).

En lo que respecta a la segunda administración de Mockus, el gobierno distrital retomó la noción de cultura ciudadana como eje central del plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos de un mismo lado”. Pero a diferencia de la primera gestión, se colocó un mayor énfasis en la búsqueda del cumplimiento de la norma, mediante el respeto por las personas,

la ley y lo público<sup>11</sup>. De esta manera, la seguridad y la convivencia se ratificaron como los principios fundamentales de la cultura ciudadana, alrededor de acciones concretas que la administración impulsó relacionadas con un sistema de medición y seguimiento de las distintas estrategias, el programa Vida Sagrada, la protección ciudadana, la intervención en zonas críticas y la implementación de mecanismos de solución de conflictos (Martín y Ceballos, 2004: 156-157).

El triunfo de Luis Garzón en el año 2003 representó no solo una ruptura de la dinámica política que había caracterizado al proceso bogotano desde 1995, sino sobre todo la apertura de una nueva etapa marcada por un discurso de corte social y la consecuente transformación del gobierno de la ciudad<sup>12</sup>. De esta manera, dentro del plan “Bogotá sin indiferencia” se concibió la seguridad ciudadana desde un carácter funcional a los derechos y deberes ciudadanos, y como tal, sus estrategias se articularon a otros ámbitos de la administración relacionados con la inclusión social o los procesos de segregación socio-espacial por ejemplo (Parada, 2010: 80). Se planteó en ese sentido, una política garantista mediante un Sistema integrado de seguridad ciudadana, sustentado en el análisis de las vulnerabilidades desde una perspectiva de derechos humanos, el diseño de estrategias de prevención, el fortalecimiento de mecanismos de reconciliación, una mayor participación ciudadana y sentido de corresponsabilidad social, y una mayor efectividad de las competencias institucionales en el manejo de factores de riesgo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). Como lo señala Héctor Morales, se establece un cambio importante en la concepción de las políticas de seguridad ciudadana:

(...) Entra el alcalde Luis Garzón con un discurso paternalista, es decir con un discurso que plantea que solo el Estado debe proporcionar la seguridad. La propuesta de Mockus era de ambos lados, tú pones una parte y yo pongo la otra. El discurso de izquierda es que el Estado es el causante de todos los males y por tal efecto es quien debe solucionarlos. El ciudadano deja de ser un actor que es parte y acompaña la política de seguridad a ser una persona que recibe seguridad. Cambia totalmente el concepto. Si bien, ellos realizaron ciertas campañas promoviendo la convivencia, el discurso de corresponsabilidad pasa a un segundo plano. Empieza a observarse un deterioro -desde el gobierno de Garzón- en la construcción de políticas de seguridad. Las cifras seguían siendo buenas pero porque existían unas estrategias implementadas en las anteriores administraciones (Héctor Morales, 2013, entrevista).

---

<sup>11</sup> Al respecto es importante señalar que “En el segundo mandato de Mockus, él ya tiene la norma hecha y le hace unos ajustes para modernizarla ¿Pero por qué tiene que crear una norma de seguridad local? Porque resulta que a nivel nacional ha sido imposible sacar una norma de seguridad, ya que a nivel nacional la norma se entiende desde el punto de vista de lo represivo que es un discurso distinto al que manejaba Mockus” (Héctor Morales, 2013, entrevista).

<sup>12</sup>

Dotándole de continuidad a la tendencia ideológica de izquierda, Samuel Moreno asumió la alcaldía bajo la premisa de mantener el enfoque social que impuso su antecesor. Se reiteró en ese sentido, la concepción de que existe una asociación entre la actividad criminal y una serie de factores socio-económicos tales como pobreza, exclusión y marginalidad. Y aunque en la administración de Moreno la seguridad ciudadana no constituyó un tema prioritario, su planteamiento se diferenció de las anteriores administraciones en la medida que profundizó una política fundamentada en la seguridad humana, mediante una articulación explícita a la defensa y promoción de los derechos humanos, el respeto por la diferencia y el pluralismo en todas sus dimensiones. Se estructuró en cierta forma, un discurso de la seguridad abstracto y con un sentido de integralidad, que planteaba responder a los problemas de violencia y convivencia mediante logros en el ámbito social (Parada, 2010: 86-92).

De las administraciones de izquierda la de Gustavo Petro ha sido seguramente la que más representa esta tendencia política, no solo por su pasado militante en grupos subversivos, sino por la profundización de un modelo de gobierno fundamentado en la centralidad del Estado en el manejo de lo público y en la construcción de una política de carácter social que reivindica los derechos de las minorías (Orlando Parada, 2013, entrevista). De esta forma, el plan de desarrollo “Bogotá Humana” enfatiza el reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos como un mecanismo para transformar la cultura ciudadana en una cultura democrática. Fundamento sobre el cual se ha desarrollado el “Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana”, donde se proponen los lineamientos de políticas para los próximos 10 años, alrededor de objetivos tales como la preservación de libertades individuales, la disminución de los riesgos generados por la violencia, la implementación de estrategias de prevención, el incentivo a la participación comunitaria, la articulación de acciones interinstitucionales, entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014).

De otra parte, en lo que respecta al caso de Quito, la trayectoria de las políticas de seguridad ciudadana que aborda la investigación se desarrolla en el período 2000-2014, dentro de las administraciones de los alcaldes Paco Moncayo (2000-2004, 2005-2009) y Augusto Barrera (2009-2014). Como se observó anteriormente, las políticas de seguridad en Quito emergieron en el 2000 bajo el liderazgo del alcalde Moncayo, quien como parte de su campaña electoral incorporó la problemática de la seguridad y la convivencia en las competencias del gobierno de la ciudad. En razón de que la gestión de Moncayo tuvo una duración de ocho años, tras ser reelegido en el 2005 para un segundo período, la mayor

parte del proceso de las políticas de seguridad se encuentra concentrado en las acciones y estrategias desarrolladas durante sus dos administraciones, lo que en cierta forma le otorgó continuidad tanto a las metas generales (objetivos) como a las preferencias de implementación (medios) del nivel macro de las políticas.

En ese sentido, la alcaldía de Augusto Barrera que asume el poder en el año 2009 constituye la ruptura de una forma de gobierno local que se había desarrollado y consolidado durante casi una década. Ideológicamente, la administración Barrera estaba alineada al proyecto político de la denominada revolución ciudadana inscrito en el giro a la izquierda que han experimentado algunos países de la región en la última década. De esta manera, en el contexto de un nuevo marco constitucional (2008), el gobierno de Barrera se planteaba recuperar lo público a partir del fortalecimiento del aparato estatal y la institucionalidad de la administración pública, en concordancia con lo establecido en la constitución (Augusto Barrera, 2015, entrevista).

En este proceso el Estado central ha adquirido un protagonismo político en detrimento de los gobiernos locales. Es así que, los lineamientos de las políticas de seguridad ciudadana de Quito han experimentado importantes transformaciones en los últimos años, en tanto las competencias de la problemática se ha ido desplazando paulatinamente hacia el Estado central, lo que ha llevado a redefinir el rol del gobierno local. Tendencia que como se observará en los acápites posteriores, se manifiesta sobre todo en los cambios de la instrumentación de las políticas. En esta lógica el proceso presenta una suerte de dicotomía continuidad/ruptura, expresada por un lado, en la vigencia del paradigma de seguridad humana en tanto se ratifica una concepción multidimensional e integral de la problemática de la violencia/criminalidad y de sus estrategias para afrontarlas desde la política pública. Y de otro lado, en la generación de una nueva concepción sustentada en la redefinición del rol del gobierno local alrededor de ámbitos relacionados con aspectos organizacionales, prevención, desconcentración de la justicia, entre otros (MDMQ, 2011).

#### *Nivel meso: Objetivos específicos de las políticas y tipos de instrumentos*

El nivel intermedio o meso de las políticas públicas se encuentra definido en primera instancia por los objetivos específicos de las políticas, esto es, aquellos aspectos que se espera abordar para conseguir las metas propuestas. En cierta forma, es precisamente en este nivel sustantivo donde se observan las mayores contradicciones de las políticas. Esto en razón de que la concreción del conjunto de metas delineadas alrededor de un paradigma



tan amplio y multidimensional como el de la seguridad humana por ejemplo, termina induciendo una suerte de desbordamiento de las expectativas generadas respecto a las respuestas que un determinado gobierno pueda desarrollar. Es por lo tanto en este nivel donde se vuelve factible identificar y evaluar una serie de problemas relacionados con las fallas de implementación de las políticas, tanto en términos del grado de articulación entre las metas generales planteadas y las estrategias/acciones ejecutadas, así como en función de los estilos de implementación, esto es, de la coherencia y consistencia de la combinación de instrumentos de las políticas.

Desde esta perspectiva, es en el nivel meso donde las políticas de seguridad ciudadana de los casos analizados empiezan a evidenciar algunas diferencias substanciales. En términos generales, los objetivos de las políticas de las dos ciudades han estado direccionados a enfrentar los problemas de violencia y criminalidad, así como a impulsar la convivencia entre los ciudadanos. En función de estos objetivos generales, se han planteado una serie de objetivos específicos que pueden ser agrupados alrededor en tres ámbitos: impulsar el fortalecimiento de la institucionalidad involucrada en la problemática de seguridad, construir mecanismos para la generación/manejo de la información sobre temas de violencia y criminalidad, y finalmente, fomentar la seguridad y la convivencia mediante estrategias de participación ciudadana. A su vez, cada uno de los objetivos se encuentra relacionado con la combinación de un conjunto de medios, esto es, diferentes tipos de instrumentos que el gobierno utiliza para direccionar sus metas.

#### Fortalecimiento institucional

En lo que se refiere al ámbito institucional de las políticas de seguridad ciudadana, es importante señalar en primer lugar las implicaciones legales que los marcos constitucionales han ejercido en los procesos de ambas ciudades. De una parte en el caso de Bogotá, la Constitución colombiana de 1991 aunque no explicita la noción de seguridad ciudadana, en su artículo 2 expresa que en entre los principales fines esenciales del Estado se encuentra asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos y la vigencia de un orden justo. En palabras de Hugo Acero, ex subsecretario de seguridad de Bogotá, este señalamiento de la Constitución en cierta forma abstraigo el concepto de orden público que en el caso colombiano históricamente ha estado vinculado con el conflicto armado. De ahí que más allá de la discusión política y jurídica desarrollada en las décadas del ochenta y noventa sobre las implicaciones del orden público,

La Constitución estableció que el presidente es el responsable del tema del orden público. Detrás de esta noción está lo relacionado a la seguridad pero no de manera explícita. Colombia es un país que se descentralizó fuertemente en todos los campos excepto en el tema macro-económico y en el de seguridad. Lo que se impulsó es un proceso de delegación de la seguridad en cabeza de los alcaldes a nivel municipal y de los gobernadores a nivel departamental. Ahí hay una responsabilidad que otorga la Constitución, aunque esa delegación no es una descentralización y puede ser retirada en cualquier momento. Esto tiene una connotación importante referida a que en materia de seguridad y orden público el mandato del presidente prevalece por encima de las decisiones de los gobernadores. A su vez, las disposiciones de los gobernadores predominan sobre la de los alcaldes. Implica además, que los gobernadores y alcaldes son solo agentes del presidente en materia de orden público (Hugo Acero, 2013, entrevista).

El marco constitucional ha determinado en ese sentido, un límite a las responsabilidades del municipio bogotano en materia de seguridad, en tanto, más allá de su condición de Distrito Capital y de las atribuciones que le otorga el Estatuto Orgánico de 1993, las políticas públicas sobre el tema deben ser definidas dentro del marco legal y del diseño institucional nacional. No obstante como se analizó anteriormente, el gobierno local de Bogotá asumió desde mediados de la década del noventa el liderazgo para promover una política local que enfrente los crecientes fenómenos de violencia y criminalidad. Esto en función del artículo 315 de la misma Constitución donde se advierte que, los alcaldes como primera autoridad de su jurisdicción deben conservar el orden público en el municipio y la Policía Nacional cumplirá las órdenes que imparta el alcalde. Mandato que le permitió a la administración local impulsar una serie de instrumentos de políticas direccionados a resolver las demandas ciudadanas relacionadas con la problemática de la seguridad (Martín y Ceballos, 2004: 178-181). De esta manera, en la medida que la Constitución de Colombia se ha mantenido vigente desde 1991, con ciertas reglamentaciones posteriores que no han alterado su sentido, el contexto legal sobre las atribuciones y competencias del gobierno local en temas de seguridad ciudadana se presenta homogéneo durante todo el período de análisis.

Contrariamente, en lo que respecta al caso de Quito el proceso presenta dos momentos marcados por la incidencia de las constituciones de 1998 y 2008 respectivamente. Por un lado, como se observó anteriormente las políticas de seguridad ciudadana en Quito surgieron como una iniciativa local liderada por el alcalde Moncayo, en respuesta a una demanda de la ciudadanía afectada por el creciente problema de violencia y criminalidad que experimentaba la ciudad. En la Constitución de 1998 vigente

a inicios de la década del 2000, la temática de la seguridad estaba concebida desde la noción de orden público en función de instituciones de control como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en ese sentido, no existían pronunciamientos específicos sobre la problemática de la seguridad y convivencia ciudadana.

En ese contexto legal, la iniciativa municipio de Quito estuvo amparada de una parte, en los artículos 228 y 230 de dicha Constitución, donde se señalaba que los gobiernos seccionales autónomos (consejos provinciales, consejos municipales, juntas parroquiales) poseen autonomía para dictar ordenanzas y otros instrumentos de gestión de sus circunscripciones territoriales. Y de otra parte, en las prerrogativas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal contenidas en los artículos 1 y 11, donde se establece como función de los municipios custodiar el bien común local así como el bienestar social y material de la comunidad. Pero especialmente en los artículos 14, 64 y 155, en los cuales se faculta a los municipios a coordinar acciones conjuntas con otras instituciones, con la ciudadanía y de manera específica con la Policía Nacional, para formular políticas locales de seguridad y convivencia ciudadanas (Pontón, 2004: 356; Torres, 2011: 73).

De otro lado, la Constitución del 2008 marca un nuevo derrotero en la temática de la seguridad ciudadana en el país y especialmente en las estrategias y acciones de los gobiernos locales. Si bien prevalecen nociones de seguridad pública y seguridad nacional, como rezago de las anteriores concepciones fundamentadas en la ortodoxa de la Doctrina Nacional de Seguridad, no obstante, el nuevo marco constitucional incorpora conceptos de seguridad humana y seguridad ciudadana, desde las perspectivas de integralidad, convivencia, derechos humanos, prevención y participación inherentes al paradigma, pero además en clave de la directriz constitucional del “buen vivir”. De otra parte, un elemento primordial que define la Constitución del 2008 es la concentración de las responsabilidades en materia de seguridad alrededor de la figura del Estado central y del Presidente de la República. Se establecen por otro lado, roles y funciones tanto para la ciudadanía como para las instancias de los diferentes niveles de gobierno, incluida la Policía Nacional, en tareas de planificación y aplicación de políticas (Torres, 2011: 74).

Ahora bien, la incidencia de los marcos constitucionales vigentes en los dos países sobre los procesos de políticas públicas impulsados por los gobiernos locales de Bogotá y Quito, se observa sobre todo en las dinámicas de gobernanza multinivel, esto es, en función de la articulación interinstitucional entre lo local y lo nacional. Como se señaló anteriormente las experiencias de ambas ciudades son tributarias de la readecuación institucional generada en los procesos de descentralización que Colombia y Ecuador

emprendieron en la década del noventa y en cuyo contexto, se configuraron el Régimen Especial para el Distrito de Capital de Bogotá (1993) y la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), marcos jurídico-administrativos a partir de los cuales se redefinió la gestión metropolitana incluidos los temas de seguridad y convivencia.

Estrategias que para el caso específico de Colombia fueron concebidas desde la premisa que la política de seguridad nacional se apoyara y complementara a través de políticas locales de seguridad ciudadana, en consonancia con el fortalecimiento que venían experimentando los gobiernos seccionales en el contexto de la descentralización. Como se observó en acápite anterior, la violencia en Colombia se ha constituido en un problema estructural cuyas repercusiones han generado una sistemática erosión de la institucionalidad estatal (Pizarro, 2004). Frente al proceso acumulado de violencia el Estado colombiano desarrolló un conjunto de estrategias enmarcadas en iniciativas de paz con los grupos insurgentes y de negociación con los carteles de la droga, que encuentran en la Constitución de 1991 el escenario idóneo para impulsar un nuevo pacto social. De esta manera, el involucramiento de los municipios y departamentos en la prevención de la criminalidad y seguridad se articuló a políticas de alcance nacional tales como la “Estrategia nacional contra la violencia” (1991) o el programa “Seguridad para la gente” (1993), entre otras, que fortalecieron la fuerza pública y generaron resultados positivos en la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico (Martin y Ceballos, 2004: 106).

En Ecuador por el contrario, el agotamiento de la doctrina de seguridad militar contenida en la Ley de Seguridad Nacional vigente desde 1964, planteaba la necesidad de formular una política pública de seguridad ciudadana, entendida como una respuesta multidimensional a una forma de violencia estructural que genera desequilibrios sociales (Páez, 2004). No obstante, la fuerte tendencia a involucrar a los municipios en tareas de seguridad ciudadana, sin que necesariamente existan las condiciones constitucionales y legales que avalen las competencias locales respecto a la problemática, determinó que las estrategias emprendidas se desplieguen sobre una trama institucional complicada, inadecuada y compleja, dentro de una marcada desarticulación entre el ámbito local y el nacional (Rivera, 2004). En ese sentido, a diferencia de Colombia, en el caso ecuatoriano la construcción de la problemática de la seguridad ciudadana se generó en el contexto de una gobernanza jerárquica, con bajos niveles de interacción entre los distintos niveles de gobierno.

En definitiva, los lineamientos y parámetros impuestos en los marcos jurídico-territoriales de Colombia y Ecuador, han redefinido durante las últimas dos décadas la

naturaleza de los gobiernos locales, ampliando consecuentemente sus responsabilidades y competencias. En ese contexto, el objetivo primordial de los municipios ha sido impulsar un fortalecimiento institucional que les permita desarrollar los procesos de gestión y administración pública en sus territorios. De esta manera, la emergencia y consolidación de políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito, ha significado en primera instancia el diseño e implementación de una serie de instrumentos tendientes a estructurar una institucionalidad que regule y articule los diferentes procesos y actores involucrados en la problemática de la seguridad y convivencia ciudadana.

En ese sentido, el fortalecimiento institucional se ha concretado sobre todo a partir de la implementación de instrumentos de autoridad y organización. Así en el caso de Bogotá, bajo la tutela jurídico-administrativa de la Constitución de 1991 y del Régimen Especial para el Distrito de Capital de Bogotá (1993), se han expedido desde mediados de la década del noventa una serie de instrumentos de autoridad de carácter substantivo, en términos de leyes, decretos, códigos, resoluciones, planes, etc., enfocados a alterar y controlar temáticas tales como procesos de desarme, regulación de espacio público, control de consumo de alcohol, articulación interinstitucional, gestión de la acción policial, desarrollo de infraestructura y equipamiento, entre otras. Especial atención tiene el “Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana PICSC” del 2014, el cual constituye el primer instrumento formal de la ciudad y del país que sistematiza una política de seguridad ciudadana en el estricto sentido. De igual forma, se han impulsado diversos instrumentos de autoridad procedimentales alrededor de planes, programas, acuerdos, etc., direccionados a promover y restringir dinámicas de interacción en ámbitos tales como las relaciones interpersonales, estrategias comunicativas y pedagógicas, acción preventiva de violencia intrafamiliar, resolución de conflictos, entre otras.

De manera paralela, se observa el desarrollo de instrumentos de organización substantivos, entre los que se destaca la creación de entidades directoras como la Subsecretaría para Asuntos de la Convivencia y las distintas Direcciones que la conforman, el Consejo Distrital de Seguridad, los Consejos locales de seguridad, entre otros. Así como también entidades de control presupuestal como el Fondo de Vigilancia y Seguridad. De igual manera, el fortalecimiento institucional se ha desarrollado a través de una serie de instrumentos de organización procedimentales en el orden de planes, programas, etc., enfocados sobre todo a impulsar procesos de participación y veeduría ciudadana, política comunitaria, etc.

De otra parte en relación al caso de Quito, es preciso señalar que en la medida que las políticas de seguridad ciudadana se estructuraron tomando como referencia la experiencia bogotana, el proceso de instrumentación que se desarrolló al inicio de la década del 2000 evidencia al igual que el caso de Bogotá, la consolidación de una institucionalidad fundamentada sobre las disposiciones generales de las Constituciones de 1998 y 2008, así como de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993) y más recientemente del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del 2012. De esta manera, se han priorizado en este objetivo instrumentos de autoridad substantivos alrededor de una serie de ordenanzas municipales encaminadas a regular aspectos tales como el financiamiento de la política, la profesionalización de la Policía Metropolitana, el control del espacio público, el control de consumo de alcohol, el reconocimiento y gestión de la violencia intrafamiliar, la administración de justicia, etc. Se han implementado además instrumentos de autoridad procedimentales en términos de ordenanzas, planes, etc. direccionados a gestionar ámbitos relacionados a participación, prevención, contingencia de riesgos, etc.

El fortalecimiento institucional implicó además que en el inicio del proceso se desarrollaran una serie de instrumentos de organización substantivos, con la creación de instancias rectoras de las políticas tales como la Comisión de Seguridad del Consejo, el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana y la Dirección Metropolitana, al igual que entes de regulación del ámbito financiero como la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (CORPOSEGURIDAD). Instrumentos que -como se analizará más adelante- se redefinieron alrededor del nuevo modelo administrativo instaurado por el alcalde Barrera. En su dimensión procedimental, se observan de otra parte, instrumentos de organización orientados a promover procesos de participación y prevención comunitaria mediante consejos, comisiones y mesas por ejemplo. Resaltan en este ámbito el Pacto por la Seguridad Ciudadana (MDMQ, 2004) y el Foro de Seguridad Ciudadana, como espacios de interacción entre diversos actores estatales y no estatales, conforme lo señala Lorena Vinuesa, ex directora de la Dirección de Seguridad:

En vista de que el marco legal no nos permitía actuar en seguridad nosotros optamos por un Pacto por la Seguridad Ciudadana. En ese pacto estaba incluida lo que era la gestión local a través del Municipio, Policía Nacional, Rehabilitación Social, Fiscalía, Justicia. Por primera vez todos esos actores relacionados con la seguridad ciudadana formaban parte de un Concejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana que lo presidía el Alcalde (...) Logramos hacer una gran articulación quizá incipiente al principio de todos estos entes relacionados con la seguridad y se empezó a trabajar en ese sentido. También se reubicó las responsabilidades de la

Dirección de Seguridad Ciudadana en los ámbitos de prevención y como apoyo a la Policía Nacional (...) El Concejo Metropolitano de Seguridad estaba liderado por el Alcalde y eso hacía que los otros actores participaran de ese Concejo, incluidos los actores de Marcha Blanca que eran los opositores que demandaban más acciones por la seguridad, ellos pasaron de criticar a apoyar en la gestión (Lorena Vinuesa, 2014, entrevista).

### Gestión de la información

En otro orden de ideas, un segundo objetivo de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito ha sido el relacionado al establecimiento de mecanismos para la generación, procesamiento y manejo de la información sobre la problemática de la violencia y criminalidad. Esto como parte de una visión epidemiológica de la seguridad que enfatiza la representación de la violencia a través de una construcción estadística de carácter cuantitativo y su respectiva georreferenciación espacial. En cierta forma, la producción de información sobre los fenómenos de violencia y criminalidad a través del seguimiento estadístico temporal-espacial de una serie de delitos previamente caracterizados, se ha constituido en ese sentido en uno de los instrumentos de mayor relevancia en las políticas de seguridad ciudadana (Carrión y Espín, 2009). Esto en razón de que la información producida no solamente permite establecer líneas de base y diagnósticos sobre la problemática, así como un seguimiento sistemático del fenómeno delictivo, sino sobre todo porque su uso estratégico es un insumo fundamental para los procesos de toma de decisiones de las políticas<sup>13</sup>.

Desde esta perspectiva, tanto en Bogotá como en Quito la construcción de información estadística fue uno de los objetivos constitutivos en la emergencia de las políticas de seguridad, manteniéndose a lo largo de la trayectoria de ambas ciudades como uno de los ejes centrales de las estrategias de control y prevención. Así en el caso bogotano, la creación de instrumentos de autoridad de carácter substantivo como el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia de Bogotá (SUIVD), fue una de las prioridades de los alcaldes Mockus y Peñalosa en los primeros años de las políticas de seguridad de la ciudad. La implementación de instrumentos de nodalidad

---

<sup>13</sup> Argumento que evidencia la importancia de los recursos de información del gobierno en los problemas de seguridad, en tanto por un lado, la representación mediática del delito y la violencia está asociada con la construcción social del miedo y la percepción de inseguridad. Y de otra parte, en función de que la información puede constituirse en un punto de tensión entre los gobernantes, los medios y la ciudadanía, incidiendo tanto en las demandas como en la credibilidad de las políticas (Rey, 2005). En cierta forma, la manipulación mediática de la información puede generar una construcción determinista de la seguridad, generando consigo un populismo punitivo con fuerte incidencia en la agenda pública (Dammert y Salazar, 2009; Pontón, 2013).

substantivos como los informes estadísticos sobre la tasa de homicidios y otros delitos, las actividades informativas de programas concretos, la información difundida a través del medio televisivo Canal Capital, etc., han sido medios de emisión que ha usado el gobierno local para comunicar la información sobre la problemática. De igual forma, informes de nodalidad procedimentales como los informes de la Veeduría Distrital, las encuestas de victimización, el informe Bogotá Cómo Vamos, entre otros, han marcado una posición nodal del municipio respecto a otros actores no estatales involucrados.

En caso de Quito, la creación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC), marcó al igual que en Bogotá, el inicio de la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana bajo los mismos preceptos epistemológicos de seguimiento estadístico de los delitos. Igualmente, instrumentos de nodalidad substantivos como la estadística producida por el observatorio y las encuestas de victimización, así como el sistema de control Ojos de águila y las campañas de concienciación sobre temáticas como la violencia de género por ejemplo, han sido recursos de información usados por el gobierno local de Quito. Se encuentran además una serie de instrumentos de nodalidad procedimentales relacionados a informes, convenios, programas comunitarios, sistemas de alerta temprana, etc.

#### Participación ciudadana

Finalmente, uno de los objetivos centrales de las políticas de seguridad ciudadana está relacionado con la participación de actores no estatales en los distintos momentos de diseño de las políticas. Esto en razón de que el paradigma de la seguridad humana fundamentado desde una perspectiva antropocéntrica, está estructurado alrededor de la protección integral de los individuos y de la sociedad, por lo que la concepción de seguridad ciudadana implica una participación activa de los ciudadanos, tanto en el proceso de definición de la problemática como en la implementación de estrategias para afrontarlas. En ese sentido, en la medida que las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito fueron concebidas bajo los postulados de la seguridad humana, su diseño ha incorporado en sus objetivos y medios una dimensión participativa.

En el caso de Bogotá, la participación se constituyó uno de los ejes centrales del planteamiento seminal de la cultura ciudadana, en tanto la idea de una seguridad sustentada en la autorregulación de las interacciones de los individuos en la sociedad, implicaba ante todo el involucramiento y compromiso de los ciudadanos en las dinámicas de convivencia. A partir de estos conceptos se implementaron una serie de instrumentos de nodalidad,



autoridad y organización, principalmente de carácter procedimental, tendientes a limitar las conductas y procesar el conflicto dentro de una lógica pedagógica y comunicacional.

De igual forma, la incorporación de actores no estatales ha sido una dinámica característica de la experiencia bogotana, a través por ejemplo de una serie de instrumentos de coordinación interinstitucional tales como comités, consejos y espacios de trabajo, convocados y coordinados desde la alcaldía. Así, instrumentos de organización como el Consejo Distrital de Seguridad, el Consejo Distrital de Seguridad Ampliado, el Comité Distrital de Orden Público, los Consejos locales de seguridad, han permitido no solo una articulación entre los ámbitos distritales y las instancias nacionales, sino además han impulsado dinámicas de participación de diversos actores políticos, sociales y económicos. Procesos de participación que se han instrumentado desde una lógica descentralizada en las 20 localidades que conforman el distrito, mediante canales como la Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana, el Comité de Veeduría Comunitaria, los Frentes de Seguridad Local, el Servicio Comunitario de Vigilancia y Seguridad Privada (Martín y Ceballos, 2004: 184-207).

A diferencia del caso de Bogotá donde la participación de la ciudadanía ha sido clave para apuntalar las políticas de seguridad y convivencia a nivel local, en el caso de Quito la participación de actores no estatales y de la ciudadanía en la construcción de las políticas, no necesariamente ha logrado desarrollarse en su dimensión procedimental pese a que en términos retóricos ha sido uno de los ejes relevantes de las políticas.

Así, dentro del enfoque sistémico con el que fue concebida la construcción de las políticas de seguridad ciudadana a inicios de la década del 2000 en el país, la participación social estuvo entendida desde sus inicios como uno de los ejes fundamentales de una política integral. Esto en tanto se planteaba que la participación fortalecía la gobernanza mediante el involucramiento de la sociedad a través de mecanismos formales e informales en los procesos de transformación de sus problemas y necesidades en decisiones políticas. De igual forma el empoderamiento de los ciudadanos en estos procesos coadyuvaría a generar un compromiso con el cambio institucional y social necesario para el desarrollo de las políticas públicas (Jarrín, 2005: 16, 44).

No obstante, pese a que estos preceptos fueron incorporados en los objetivos de las políticas de seguridad ciudadana de la ciudad y se desarrollaron una serie de instrumentos tanto a nivel sustantivo como procedimental, los procesos de participación de actores no estatales, al menos durante los primeros años de la experiencia de Quito, no fueron muy relevantes. En ese sentido, salvo la activa presencia de la ONG Marcha Blanca en la

incorporación de la problemática de la seguridad en la agenda pública y su moderada presencia en etapas posteriores, se evidencia en general una relativa participación de la ciudadanía. Ciertamente, las organizaciones barriales promovidas paralelamente tanto por el municipio como por la Policía, no lograron articularse de manera programática a la agenda y funcionaron bajo lógicas clientelares. De igual forma, la idea de Consejos de Seguridad Ciudadana y de Veedurías Ciudadanas, no tuvieron el apoyo necesario para consolidarse. Tampoco los sectores empresariales fueron participes de manera activa en los procesos de estructuración de las políticas y toma de decisiones (Lautaro Ojeda, 2012, entrevista; Daniel Pontón, 2012, entrevista).

#### *Nivel micro: Ajustes operacionales y calibración de los instrumentos*

Como se mencionó anteriormente, la trayectoria de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito -que se analiza en el período de análisis- puede ser identificada a partir de una serie de etapas en las que se inscriben distintas administraciones municipales. Para el caso bogotano es claramente identificable un primer momento correspondiente a las alcaldías de Mockus-Peñalosa-Mockus y una segunda etapa ideológicamente cercana a la izquierda con los alcaldes Garzón, Moreno y Petro. Mientras que el caso de Quito, se identifica un primer momento liderado por el alcalde Moncayo durante dos períodos administrativos y una segunda etapa correspondiente a la administración del alcalde Barrera. En cierta forma, la experiencia de las dos ciudades se ha inscrito a lo largo de sus trayectorias dentro del paradigma de la seguridad humana, por lo que los cambios de las políticas han operado principalmente en términos del segundo (objetivos específicos) y tercer orden (instrumentación).

En ese sentido, es importante analizar en qué medida se ha transformado el nivel micro de las políticas, en términos de los ajustes operacionales implementados alrededor de un conjunto de requerimientos concretos de las políticas y de las formas específicas de ajuste y uso de los instrumentos.

Así por ejemplo para el caso de Bogotá, se conjeturaba que la instauración de la etapa de los gobiernos de izquierda iba a generar una ruptura de las políticas de seguridad, tanto en términos de sus objetivos como de sus medios. No obstante, en palabras del concejal Orlando Parada, no necesariamente se puede hablar de un cambio en la manera de entender y abordar la problemática, esto en razón de que,

Los modelos que venían operando no profundizaban, es decir, no se estructuraron como verdaderas políticas sino más como acciones.

Contenida en algunos documentos pero no articulada como una política, tuvimos la formulación y ejecución de algunos programas, pero no se articularon como políticas permanentes sino como elementos de gobierno. En ese marco, al llegar los gobiernos de izquierda no había realmente una política que seguir o cambiar, por lo que empezaron a tomar algunos elementos que les parecía importantes y abandonaron otros (Orlando Parada, 2013, entrevista).

De ahí que, más allá del éxito y de las contradicciones presentes en el modelo bogotano de seguridad ciudadana (Gómez, s/f; González, s/f; Mockus y Acero, 2004; Casas y González, 2005; Peña, 2010), los cambios están relacionados sobre todo con la calibración de la instrumentación de la noción de cultura ciudadana que estructuró las políticas desde sus inicios; las cuales como se ha señalado, fueron instrumentadas en primera instancia por el alcalde Mockus a partir de una serie de mecanismos pedagógicos y comunicacionales direccionados a incidir en la conducta de los individuos y su interacción. Posteriormente, la administración de Peñalosa reajustó la instrumentación hacia otra dirección, más cercana a la noción de tolerancia cero, mediante mecanismos de recuperación del espacio público, es decir, se transformó la lógica de regulación desde el individuo hacia su entorno. De su parte, la segunda administración de Mockus planteó recuperar la instrumentación centrada en el individuo manteniendo algunos de los elementos de prevención situacional implementados por su antecesor.

Por el contrario, los tres gobiernos de izquierda en cierta forma abandonaron el tema de la cultura ciudadana, imprimiendo mayor énfasis en una instrumentación enfocada hacia lo social. Esto implicó por ejemplo, una apropiación más incluyente del espacio público permitiendo el desarrollo de comercio informal y su uso a vendedores ambulantes durante la administración del alcalde Garzón, así como instrumentos relacionados con la generación de programas de atención a grupos minoritarios y el control de porte de armas que fueron implementados en la administración de Petro.

De su parte en el caso de Quito, el cambio de administración desde Moncayo hacia Barrera significó principalmente un reajuste de los instrumentos de organización, dentro del contexto de reestructuración institucional más amplio que implementó éste último. De esta manera, la conformación de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad en reemplazo de la anterior Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia, evidencia una lógica distinta del gobierno local para la gestión de la seguridad ciudadana no solo en términos de los mecanismos de toma de decisiones, sino sobre todo de la manera de interactuar con actores no estatales.

En otro orden de ideas, es importante señalar que tanto en Bogotá como en Quito, se observan ajustes operacionales en el uso de la información como recurso del gobierno local. En ambos casos se evidencian calibraciones en los instrumentos de nodalidad así como también a nivel organizativo, direccionadas a superar el enfoque epidemiológico sobre el que se había fundamentado la construcción de información de los observatorios de las dos ciudades. Esto con el objetivo de construir una lectura más integral de la problemática de la violencia y el delito, incorporando información cualitativa mediante mecanismos tales como encuestas de victimización, investigaciones cualitativas sobre fenómenos específicos, trabajo de campo, etc.

Así en el caso de bogotano, inicialmente el observatorio en 1995 se encontraba adscrito al Instituto Distrital de Cultura y Turismo, siendo la temática de la seguridad solamente una línea de trabajo. En 1998 se crea el SUIVD, cuya principal actividad era el seguimiento estadístico-espacial de 11 tipos de conductas que incidían en la seguridad. El instrumento fue calibrado en el 2006 bajo la administración del alcalde Garzón, convirtiéndolo en el Observatorio de convivencia y seguridad, que incorporó el procesamiento de información cualitativa. Finalmente, una última calibración de la instrumentación llevó a crear el CEACSC, dentro de cuyas funciones se incorporó aspectos tales como la realización de investigaciones de campo, el análisis de la dinámica de las diversas conflictividades, violencias y delitos, la evaluación de las políticas de seguridad, entre otras (Investigadores CEACSC, 2013, entrevista).

En palabras de Hugo Acero, esta ampliación del contenido de la gestión de la información puede llegar a ser contraproducente en la medida que,

La información desde el punto de vista de la gestión es un recurso que debe servir para la toma de decisiones y debe ser actual. Allí no pienso como académico, las investigaciones deben ser para toma de decisiones. Que se conviertan en un libro es algo accesorio, tener publicaciones en un centro de investigaciones es importante pero para el punto de vista de la política pública es para la toma de decisiones. Hoy estamos en un nivel donde se producen muchas investigaciones, (pero) sabemos tanto que no nos sirve de mucho ¿Por qué? Porque no estamos poniendo atención, no estamos convirtiendo esa información en política pública (Hugo Acero, 2013, entrevista).

De otra parte, como se señaló anteriormente, la creación del OMCS de Quito en el 2003 tomó como referencia la experiencia bogotana, dentro de similares parámetros epidemiológicos. De igual forma, se observan a lo largo de la trayectoria de las políticas algunas calibraciones en la instrumentación de la información, principalmente enfocadas a producir información cualitativa en términos de análisis y evaluaciones que complementen

los datos estadísticos. En ese sentido, en las últimas administraciones del observatorio se ha intentado transformar el observatorio en un centro de investigaciones, aunque los resultados no han alcanzado los niveles de la institucionalización y del tipo de información desarrollada en Bogotá.

### **Conclusiones del capítulo**

Para finalizar el argumento es importante resaltar la dinámica de estructuración que las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito han experimentado durante las últimas dos décadas. De una parte, la noción de seguridad ciudadana que los dos gobiernos distritales adoptaron en la década del noventa, se deriva de la redefinición del concepto de seguridad nacional en Colombia y Ecuador, dentro de los cambios geopolíticos del período de posguerra. Contexto en el que el caso colombiano presenta una particularidad, en tanto desde mediados de siglo se ha venido consolidando una forma de violencia estructural con consecuencias sociales, económicas y políticas para el país.

De otra parte, la estructuración de las políticas de seguridad ciudadana responde a la necesidad de implementar estrategias frente a los crecientes problemas de violencia urbana y convivencia que empezaron a afectar tanto Bogotá desde la década del noventa, como a Quito a inicios del 2000. De esta manera, la problemática de la seguridad se fue posicionando como un ámbito relevante en la agenda política de ambas ciudades, consecuencia no solo del mayor empoderamiento que los gobiernos locales habían adquirido en los procesos de descentralización de los dos países, sino además como una respuesta al vacío institucional de los gobiernos centrales frente al crecimiento de la inseguridad.

En ese orden de ideas, conforme se observó en el análisis de los acápite anteriores, las estrategias desarrolladas para enfrentar estos problemas se estructuraron en función de tres niveles de políticas y bajo lógicas específicas en cada uno de los distritos, tal como se sintetiza en la Tabla 4.6.

**Tabla 4.6. Niveles de análisis de políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito**

Componentes de la política	Niveles de la política		
	Macro	Meso	Micro
Objetivos	<b>METAS GENERALES</b>  Bogotá/Quito (seguridad humana)	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>  Bogotá (local-nacional, cultura ciudadana, espacio público, información, control) Quito (información, control)	<b>AJUSTES OPERACIONALES</b>  Bogotá (evolución) Quito (inercia)
Medios	<b>PREFERENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN</b>  Bogotá/Quito (convivencia, prevención, participación, epidemiología)	<b>INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS</b>  Bogotá (institucionalidad, educación, observatorio, fondos vigilancia) Quito (observatorio, apoyo Policía, tasa)	<b>CALIBRACIONES DEL INSTRUMENTO</b>  Bogotá (substantivo, procedimental) Quito (substantivo)

**Fuente:** elaboración propia.

En primer lugar en un nivel macro, se observa tanto en Bogotá como en Quito un conjunto de metas generales inscritas en el paradigma de la seguridad humana que se venía impulsando desde los organismos internacionales en la década del noventa. De ahí que, la noción de seguridad ciudadana en las dos ciudades se concibió desde una perspectiva antropocéntrica, esto es, como acciones centradas en el individuo en función de principios de convivencia y prevención.

En segundo lugar, los dos gobiernos distritales desarrollaron a nivel meso una serie de políticas instrumentadas alrededor de objetivos específicos direccionados a fortalecer la institucionalidad del ámbito de la seguridad, generar información para la toma de decisiones e impulsar procesos de convivencia mediante una participación activa de la sociedad. Instrumentación que en un nivel micro, se ha ido transformando y adecuando en las distintas administraciones distritales, dentro de una lógica de ajuste operacional y calibración de los recursos o instrumentos de políticas.

Ahora bien, sobre la base de esta contextualización histórica, en el siguiente capítulo se desarrolla el análisis de los instrumentos substantivos y procedimentales, es decir, de los objetivos y mecanismos planteados e implementados en el nivel meso de las políticas. Esto con el propósito de caracterizar el grado de coherencia de la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito.

## **CAPÍTULO V**

### **ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ Y QUITO**

Como se señaló en la parte final del capítulo anterior, las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito, se han venido desarrollando durante las últimas dos décadas en función de tres niveles de estructuración. El análisis de estos componentes de las políticas ha permitido no solo contextualizar el proceso de los dos distritos en perspectiva histórica y comparada, sino además identificar las similitudes y diferencias de las dos experiencias, a partir de la observación de cómo se han ido concretando los objetivos dentro de los distintos niveles.

Desde esta perspectiva, en el presente capítulo se analiza el grado de coherencia de la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana en las dos ciudades, en términos de la articulación entre objetivos y medios del conjunto de instrumentos seleccionados e implementados. Para este propósito, se utiliza como marco analítico la tipología NATO (nodalidad, autoridad, tesoro, organización) en sus dimensiones substantiva y procedimental, que fue planteada en el diseño metodológico de la tesis, tal como se ilustra en la Tabla 5.1. En términos del recorte temporal, se aborda los procesos de gobierno más recientes del período de estudio en ambos distritos, es decir, la administración de Gustavo Petro (2012-2015) en Bogotá y la gestión de Augusto Barrera (2009-2014) en Quito.

**Tabla 5.1. Niveles de análisis e instrumentos de las políticas de seguridad ciudadana**

Componente/Nivel	MACRO	MESO	MICRO
OBJETIVOS	Metas generales	Objetivos específicos	Ajustes operacionales
MEDIOS	Preferencias de implementación	<b>Instrumentos específicos</b>	Calibraciones del instrumento



Dimensión/Recurso	NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
<b>SUBSTANTIVA</b>	- Estadística epidemiológica - Encuestas victimización - Video vigilancia - Evaluaciones	- Constitución - Códigos - Leyes - Planes - Ordenanzas	- Tasas - Presupuestos - Fondos	- Secretarías - Direcciones - Consejos - Observatorios
<b>PROCEDIMENTAL</b>	- Campañas informativas - Talleres capacitación	- Programas - Pactos - Proyectos focalizados	- Proyectos de inversión	- Centros de atención - Gestores convivencia

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Howlett (2005); Howlett and Giest (2013).

### **Instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá**

La selección de los diferentes tipos de instrumentos (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) que estructuran las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá, puede ser entendida en primera instancia a partir de las lógicas de gobernanza configuradas en términos del rol del gobierno local y la interacción de los distintos actores. En ese sentido, en la medida que el proceso bogotano se ha caracterizado en función de una dinámica de participación e interdependencia, con actores de la sociedad civil y del sector empresarial involucrados en la problemática de la seguridad, la elección de los instrumentos se ha insertado en una lógica de cambio y adaptación, una suerte de inteligencia colectiva que ha permitido una constante actualización y renovación del proceso (Velásquez, 2008b: 56). De esa manera, más allá de los cambios de administración municipal, se evidencia una tendencia compartida alrededor de la seguridad como política de gobierno, en cuya dinámica se han mantenido vigentes determinados instrumentos y se han incorporado otros.

#### *Instrumentos de Nodalidad*



La información se ha constituido desde el inicio de las políticas de seguridad de Bogotá en uno de los recursos más importantes del gobierno distrital, no solamente en razón de que la generación de conocimiento sobre los distintos fenómenos de violencia y delincuencia ha sido un insumo fundamental para la política pública, sino sobre todo porque alrededor de la información el gobierno local ha configurado una posición nodal estratégica de intercambio con los otros actores estatales y no estatales involucrados<sup>14</sup>. En primera instancia, hay que señalar la importancia y vigencia que presenta el enfoque epidemiológico desde el cual se empezó a construir la información sobre la seguridad desde la década del noventa. Enfoque que en su momento fue promovido por diferentes organismos internacionales como la OPS por ejemplo, y asimilado en muchas ocasiones de manera acrítica por las emergentes experiencias de la región, entre ellas la bogotana.

Más allá de las limitaciones analíticas que ha presentado la información estadística como insumo de las políticas para explicar la complejidad de la violencia y la inseguridad, su elección como uno de los instrumentos de nodalidad substantivos fundamentales, se inscribe en una lógica de lo adecuado que busca mantener el sentido de racionalidad implícito en la construcción de las políticas. De ahí que, la consideración de la información como recurso en términos estrictamente estadísticos, llega a ser insuficiente y muchas veces contradictoria respecto a la lectura integral sobre la cual se encuentra formulada la política de seguridad ciudadana. Así por ejemplo, el tipo de información estadística generada alrededor del seguimiento de muertes violentas y delitos de alto impacto, tiene un carácter descriptivo que permite sobre todo establecer una línea base del fenómeno en la ciudad, no obstante, es común observar una suerte de estiramiento de la información para explicar ciertas tendencias sin una fundamentación adecuada.

Hay que señalar sin embargo que una de las innovaciones de la experiencia bogotana en los últimos años, ha sido precisamente la superación de la lectura estrictamente estadística de la información que el gobierno local utiliza como recurso de nodalidad. De esta manera, con la creación del CEACSC en el año 2008 la producción de información sobre seguridad experimentó un salto cualitativo, incorporando mediante un importante trabajo de campo una dimensión analítica enfocada a caracterizar las conflictividades, violencias y delitos a partir de variables explicativas de los diferentes fenómenos. Esto ha llevado a redefinir la información como recurso a través de una serie

---

<sup>14</sup> Es importante señalar que desde mediados de la década del noventa, la Alcaldía de Bogotá ha publicado una serie de documentos de difusión sobre la problemática de la seguridad ciudadana que documentan el proceso de políticas implementadas en las distintas administraciones. Al respecto puede revisarse: Acero (2007); Alcaldía Mayor de Bogotá (1997, 2002, 2006, 2010).

de investigaciones y proyectos de mediano y largo plazo que han servido como insumo para ensayar procesos de evaluación de las políticas<sup>15</sup>. De igual forma, la estructuración de un centro de estudios ha permitido ampliar la escala territorial de análisis hacia la región-capital, incorporando información de cinco departamentos que generan algún tipo de externalidad en la problemática de la seguridad en Bogotá (Funcionarios CEACSC, 2013, entrevista). Se observa en ese sentido, una redefinición en la producción de información a partir de un mayor trabajo de campo, tal como lo señala Jairo Ricaurte:

Hay una mayor articulación entre la información estadística y la cualitativa, la idea es que el trabajo de campo complemente los datos y genere hallazgos desde la realidad. Lo denominamos “inteligencia social”, esto es, el contacto con la comunidad para que relaten los problemas que experimentan, esa criminalidad oculta que nadie se atreve a denunciar se la cuentan a nuestros investigadores y se intenta sistematizar de alguna manera. Por esa razón es interesante la información obtenida mediante trabajo de campo, aunque no necesariamente pueda convertirse en cifras. (...) La parte cuantitativa no se ha perdido ni se va a perder porque es el termómetro de todo el monitoreo de la seguridad (...) (Jairo Ricaurte, 2103, entrevista).

De otra parte, la elección de los distintos instrumentos de nodalidad de las políticas de seguridad de Bogotá, presenta una importante participación de actores no estatales. Por un lado, la CCB a través de su observatorio de seguridad creado en 1996, produce información estadística similar a la generada por el CEACSCS, pero además viene desarrollando periódicamente desde 1998 una Encuesta de Percepción y Victimización, cuyos resultados y recomendaciones se han convertido en un punto de referencia para las mediciones de criminalidad y en un insumo para el gobierno distrital en las estrategias de seguridad. Conforme lo señala Jairo García,

Lo primero que consideró la CCB es que era importante tener una simetría de información con lo público, no vamos a hablar sino tenemos una posición técnica que respalde cualquier propuesta que vayamos a desarrollar. Y ese era el segundo elemento: no queríamos hacer solamente un observatorio que determinara que estaba pasando (...). Entonces digamos eso fue una ventaja pero la CCB no está dispuesta solamente a hacer ese termómetro de la seguridad como en un principio se llamó sino ir más allá de ello. Si hay un problema, vamos a tratar de generar o una propuesta de trabajo o una recomendación de política pública (Jairo García, 2103, entrevista).

De igual forma, la Veeduría Distrital desarrolla información estadística sobre la criminalidad en el distrito, la cual es difundida a través de informes periódicos sobre muertes violentas y el Boletín Vivir en Bogotá, aunque no necesariamente aportan con

---

<sup>15</sup> Al respecto véase CEACSC (2010a, 2010b, 2010c, 2011).

datos adicionales a los generados por el CEACSC. Especial atención como recurso tiene la Encuesta de Percepción Ciudadana de la organización Bogotá Cómo Vamos, cuyos resultados sobre temáticas de seguridad ciudadana, espacio público, gestión, servicios públicos, etc., son utilizados por el gobierno local dentro de sus insumos de política. De esta manera, la construcción de información sobre la problemática de seguridad ha venido estructurando un importante sentido de nodalidad alrededor de la interacción entre el gobierno distrital y un aserie de actores no estatales. Como lo señala Omar Oróstegui, coordinador técnico de la organización Bogotá Cómo Vamos:

Cuando hacemos el informe de calidad de vida, uno de los productos que realizamos anualmente, lo levantamos con información que solicitamos a la Alcaldía y a su vez, hacemos reuniones con diferentes funcionarios de la Alcaldía por sectores. (...) El actual alcalde ha estado muy cercano porque hemos sido críticos y se ha construido este espacio de diálogo. Independientemente del gobierno de turno, “Bogotá como Vamos” trasciende porque no medimos el gobierno, sino lo que está sucediendo con la calidad de vida de la ciudad. En este sentido, nuestra posición es autónoma, puede que el alcalde actual salga del gobierno pero el siguiente mandatario seguirá el proceso (Omar Oróstegui, 2103, entrevista).

En esta dinámica de interacción intersectorial que ha caracterizado el proceso bogotano, un instrumento de información importante es el relacionado al Número Único de Seguridad y Emergencias NUSE 123, el cual fue creado en el año 2005. Este instrumento se centra en el seguimiento y control de incidentes de seguridad y emergencias y está concebido como una herramienta de cooperación y articulación de los sistemas de prevención y atención de emergencias. Alrededor de su operación concurren una serie de actores tales como la Secretaría Distrital de Gobierno, FOPAE, Policía Nacional, Dirección Centro Regulador de Urgencias y Emergencias, Secretaría de Movilidad, Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial Bomberos de Bogotá.

En términos generales, la selección de la instrumentación de nodalidad del gobierno local ha receptado e incorporado información generada por diversas entidades, como consecuencia de las dinámicas de interacción que la administración distrital mantiene con actores no estatales en este ámbito.

En ese sentido, al igual que la dinámica de instrumentación a nivel substantivo, la selección de los instrumentos de nodalidad procedimentales se ha venido desarrollando en función de la incorporación de diferentes actores no estatales en el proceso. De esta manera, en la medida que la actual política de seguridad ciudadana en Bogotá se fundamenta sobre un criterio de derechos, se han impulsado una serie de instrumentos en

términos por ejemplo de campañas informativas de prevención y socialización, direccionados a promover la incorporación e interacción de sectores históricamente excluidos. El gobierno distrital ha seleccionado en ese sentido, instrumentos procedimentales de intervención comunicacional para promocionar la cohesión social y reducir la segregación de poblaciones vulnerables tales como jóvenes, habitantes de calle, LGBTI y trabajadoras sexuales.

De otra parte, uno de los instrumentos de nodalidad procedimental seleccionado recientemente es el relacionado a los Diálogos de Ciudad, impulsados desde el CEACSC en el año 2013, cuya finalidad es convocar a los principales líderes comunitarios de las diferentes localidades para discutir sobre las problemáticas de seguridad identificadas en sus territorios.

### *Instrumentos de Autoridad*

Como se observó en el capítulo anterior, varias de las prerrogativas atribuidas al gobierno distrital de Bogotá sobre la problemática de la seguridad ciudadana se encuentran definidas en la Constitución Política de Colombia de 1991. En ese sentido, el primer recurso o instrumento de autoridad con el que la administración municipal dispone dentro de su elección es precisamente la carta constitucional y de manera concreta aquellos artículos donde existen señalamientos específicos sobre la temática o relacionados con sus competencias, gestión, etc. (2, 7, 11, 13, 29, 44, 115, 116, 189, 218, 228, 229, 247, 250, 296, 303, 315, 322 y 325).

De este marco constitucional se derivan a su vez, una serie de Leyes y Decretos Nacionales promulgados desde la década del noventa, a partir de los cuales se ha venido configurando el marco jurídico de la seguridad ciudadana. Por un lado, se encuentran Leyes que regulan aspectos relacionados al orden público, Policía Nacional, participación ciudadana, conciliación, gestión del riesgo, convivencia escolar, habitantes de la calle, entre varias otras. Mientras que de otra parte, existen un conjunto de Decretos Nacionales relacionados a temáticas tales como la organización de los Consejos Departamentales de Seguridad, planes y programas para sectores especiales, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, programa de Casas de Justicia, organización del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada, etc.

A nivel concreto de Bogotá también se han promulgado varios Acuerdos y Decretos Distritales tendientes a regular el ámbito de la seguridad ciudadana, conforme se observa en la siguiente Tabla:

**Tabla 5.2. Acuerdos y Decretos de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá**

ACUERDOS	DECRETOS
Acuerdo 18 de 1999. “Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”.	Decreto 292 de 2003. “Por el cual se reglamenta la Policía Cívica de Tránsito en el Distrito Capital.”
Acuerdo 004 de 2000: “Por el cual se crean los comités de convivencia en los establecimientos educativos oficiales y privados del Distrito Capital”.	Decreto 466 de 2003. “Por el cual se crea el Comité Especial de docentes amenazados o desplazados”
Acuerdo No. 79 de 2003. Código de Policía de Bogotá.	Decreto 451 de 2005. Se implementa el número único de Seguridad y Emergencia.
Acuerdo No. 135 de 2004. “Planes Integrales de Seguridad para Bogotá y sus localidades”.	Decreto 064 de 2006. Reestructura los Consejos Locales de Seguridad y Convivencia.
Acuerdo No. 173 de 2005. Se establece el Sistema Distrital de Seguridad Escolar.	Decreto 539 de 2006. “Por el cual se determina la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno”.
Acuerdo 175 de 2005. “Por medio del cual se establecen los lineamientos de la política pública para la población afrodescendiente residente en Bogotá”.	Decreto 505 de 2007. “Por el cual se reglamente el Consejo de Gobierno Distrital y los Comités Sectoriales”
Acuerdo No. 232 de 2006. “Por el cual se establece el Sistema Integrado de Seguridad y Emergencia NUSE 123 del Distrito Capital”.	Decreto 563 de 2007 (subroga 503 de 2003). Plan Maestro de equipamiento de seguridad, justicia y defensa.
Acuerdo No. 257 de 2006. “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital”.	Decreto 151 de 2008. “Por el cual se adoptan los lineamientos de política pública distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes”.
Acuerdo No. 375 de 2009. “Por el cual se establecen normas para difusión y divulgación del Sistema Integral de Seguridad y Emergencias NUSE 123”.	Decreto 101 de 2010. Fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades.
Acuerdo 449 de 2010: “Por medio del cual se establece el programa Caminos Seguros al Colegio como política distrital en Bogotá D.C.”.	Decreto 192 de 2010. “Por el cual se adopta el Plan Integral de Acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de la población Afrocolombiana, Negra, Palenquera en el Distrito Capital y se ordena su ejecución”.
Acuerdo Distrital No. 489 de 2012. “Por el cual se aprueba el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2012-2016.	Decreto Distrital 657 de 2011. “Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana”.
Acuerdo 502 de 2012 “Por medio de del cual se crean los planes integrales de convivencia y seguridad escolar – PICSE”	

**Fuente:** elaboración propia en base a Alcaldía Mayor de Bogotá (2014: 37).

Sobre la base de este marco jurídico nacional y distrital, el gobierno local de Bogotá implementó en la administración del alcalde Gustavo Petro el “Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana” (PICSC), el cual constituye actualmente el instrumento de autoridad substancial de mayor relevancia en las políticas de seguridad del distrito. Paradójicamente la experiencia bogotana que ha sido caracterizada en la región como un proceso inédito no solo en términos de su sostenibilidad en el tiempo sino sobre

todo por sus resultados, no necesariamente había configurado un instrumento de autoridad que articule el conjunto de estrategias que desde mediados de la década del noventa se han venido impulsando alrededor de la problemática de la seguridad ciudadana.

A manera de antecedente quizás el ejercicio prospectivo sintetizado en el denominado Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá, desarrollado entre 2004 y 2007 durante la administración del alcalde Garzón, fue concebido como un instrumento de gobernabilidad de la seguridad debatido y construido en base a la participación y negociación de diferentes actores de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008; Velásquez, 2008a; ONU-Habitat, 2010).

No obstante, es en el PICSC, a manera de recurso de autoridad, donde se sistematiza por primera ocasión en un sentido substantivo, tanto los objetivos como los medios de las estrategias y acciones que estructuran la política de seguridad ciudadana de Bogotá. De esta manera, la elección de este instrumento responde en primera instancia al cumplimiento del Decreto Nacional 399 (2011) el cual ratifica que el Alcalde respectivo tiene la facultad de formular una política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que contemple planes, programas y proyectos, elaborados de manera conjunta con los otros actores involucrados en la problemática. En ese sentido, mediante decreto se asumió en noviembre del 2013 la adopción e implementación del PICSC como herramienta de planificación estratégica a ser aplicada en el territorio del Distrito Capital, mediante la coordinación de la Secretaría Distrital de Gobierno. Conforme lo resaltan funcionarios del CEACSC, desde un sentido prospectivo, el plan se estructura sobre una concepción amplia de seguridad humana que más allá de las cuestiones de seguridad pública incorpore además aspectos de seguridad alimentaria, social, educativa, etc. De esta forma,

La seguridad humana es la concepción del PICSC por la que apuesta el distrito. Bogotá expide por primera vez su plan de integral de convivencia y seguridad ciudadana, y decimos por primera vez porque existen ejercicios anteriores pero ninguno había llenado las expectativas de la ciudad, ni se habían planteado con una mirada a largo plazo. De ahí que, los principios que se proyectan (previsión, prevención y control) están direccionados a encaminar las políticas públicas en un período de diez años bajo un enfoque central de niños/as adolescentes y jóvenes (Investigadores CEACSC, 2013, entrevista).

En ese orden de ideas, sobre el fundamento de la seguridad humana, el PICSC se estructura alrededor de cinco principios orientadores: i) gobernabilidad de la convivencia y la seguridad ciudadana, ii) previsión, prevención y control iii) generación de conocimientos de ciudad, iv) seguridad integral, v) cultura democrática, vi) corresponsabilidad, vii)

participación y control social (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014). Para cuyo propósito se han formulado una serie de objetivos de largo plazo inscritos en criterios de inclusión social y garantía de derechos individuales y colectivos, con un énfasis en la atención a grupos vulnerables y minoritarios, así como una preocupación por el escenario post-conflicto inherente al proceso de negociación que se viene desarrollando en el país durante los últimos años.

De esta manera, inscritos en los lineamientos y objetivos del PICSC se observa la selección de una serie de programas y proyectos, a manera de instrumentos de autoridad substanciales diseñados desde distintos sectores de la administración y enfocados a impulsar la convivencia y seguridad ciudadana desde una perspectiva transversal, mediante procesos de cultura democrática, previsión, prevención, atención a niños, adolescentes y grupos vulnerables, disminución de segregación social y territorial, entre otros.

De otra parte, la elección de una instrumentación de autoridad de carácter procedimental, se ha desarrollado principalmente en función de lógicas de interacción con la diversidad de actores no estatales incorporados en las políticas a partir de los criterios de inclusión social y derechos delineados en el PICSC. De esta manera, un instrumento importante es aquel relacionado con los Pactos ciudadanos por la convivencia y la seguridad, el cual se ha venido consolidando como un innovador mecanismo de corresponsabilidad y autorregulación. Esto ha permitido impulsar dinámicas de convivencia sustentadas en la articulación de sectores públicos, privados y organizaciones sociales y comunitarias, direccionadas a generar soluciones mancomunadas a conflictos específicos. De esta manera, alrededor de una serie de factores de riesgo relacionados con el espacio público, movilidad, servicios públicos, conflictividad, entre otros, se observa durante los últimos años en Bogotá el desarrollo de un conjunto de pactos de carácter gremial y territorial, recogido en las siguientes Tablas:

**Tabla 5.3. Tipos de pactos e instituciones firmantes en Bogotá**

TIPOS DE PACTOS	GREMIALES	TERRITORIALES	INSTITUCIONALES
Sectores aliados en los pactos firmados	Federación Nacional de Comerciantes FENALCO; Cámara de Comercio de Bogotá; Personería; Policía; Instituto Nacional de Investigación y Prevención del Fraude INIF; Federación de Aseguradoras Colombianas FASECOLDA; sector bancario; autopartistas, taxistas, vigilancia privada; centros comerciales; establecimientos de rumba; universidades	Juntas de Acción comunal; Asojuntas, comunidad adulta y joven; poblaciones vulnerables; colegios; centros comerciales; iglesias	Fiscalía; DIJIN; SIJIN; Tránsito; Policía Comunitaria y Bachilleres; Secretarías e Institutos del Distrito; alcaldías locales; ediles; instituciones nacionales

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2014: 194).

**Tabla 5.4. Pactos ciudadanos por la convivencia y la seguridad en Bogotá**

PACTOS GREMIALES	PACTOS TERRITORIALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pacto con Cámara de Comercio y Personería</li> <li>• Pacto con la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios ANDESCO</li> <li>• Pacto Distrital con Centros Comerciales</li> <li>• Pacto de adhesión de la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO</li> <li>• Pacto con la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, ASOBANCARIA</li> <li>• Pacto sobre el mercado de autopartes</li> <li>• Pacto con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada</li> <li>• Pacto por el Desarme</li> <li>• Pacto con el gremio de Taxistas de Bogotá D.C.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pacto con Afrodescendientes</li> <li>• Pacto en la Primera de Mayo</li> <li>• Pacto con las cuatro UPZ de Kennedy</li> <li>• Pacto en la Estanzuela</li> <li>• Pacto Zona Histórica de Usaquén</li> <li>• Pacto con Tenderos de Santa Cecilia de Usaquén</li> <li>• Pacto LGBT de Chapinero</li> <li>• Pacto Instituciones de Educación Superior de Teusaquillo</li> <li>• Pacto La Capuchina - La Alameda</li> <li>• Pacto en la Zona de Alto Impacto</li> <li>• Pacto Parajes de Balmoral</li> <li>• Pacto por la convivencia en la Iglesia Manantial de Vida</li> <li>• Pacto de la Zona Rosa y T de Chapinero</li> <li>• Pacto por los Cerros Orientales de San Cristóbal Norte</li> <li>• Pacto de Hayuelos</li> <li>• Pacto de Rumba del Restrepo</li> <li>• Pacto de Convivencia en la Candelaria</li> <li>• Pacto con Vendedores Informales</li> <li>• Pacto por la Seguridad y Convivencia en el Barrio Sucre</li> <li>• Pacto Distrito 27</li> <li>• Pacto en Defensa de los Derechos de la Mujer en Usaquén</li> <li>• Pacto de Convivencia entre Jóvenes y Policía Ciudad Bolívar</li> </ul>

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2014: 194).

### *Instrumentos de Tesoro*

De acuerdo al Artículo 9 (Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana), de la Ley 418 de Orden Público de 1997, todo municipio en Colombia está en la obligación de crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, esto con el objeto



de recaudar los aportes y efectuar las inversiones requeridas para las actividades que garanticen la seguridad en sus respectivas jurisdicciones<sup>16</sup>. En ese sentido, en el caso de Bogotá se identifican dos tipos de fondos de inversión. Por un lado, los recursos de inversión que se encuentran bajo la gestión de la Secretaría de Gobierno, en especial los relacionados con la ejecución de los programas y proyectos de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. De otro lado, se encuentran los recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS), los cuales deben ejecutarse en función de las líneas estratégicas delineadas en la política integral de la administración distrital, formulada por la Secretaria de Gobierno en conformidad con lo que determina la ley (Veeduría Distrital, 2013: 23).

El FVS fue creado a través del Decreto 9 de 1980 como una entidad adscrita a la Secretaría de Gobierno, bajo la figura de un sistema de manejo de cuentas del Tesoro Distrital encargado de la administración de los bienes y recursos. Mediante el Acuerdo 18 de 1983 del Concejo y el Acuerdo 28 de 1992, se transformó al FVS en un estamento público del orden distrital con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Gobierno. No obstante, el Concejo a través del Acuerdo 071 derogó esta autonomía administrativa, constituyendo al FVS como un fondo cuenta sin personería jurídica, es decir, como un sistema de cuentas financieras y contables, cuyos recursos serán administrados por el Secretario de Gobierno o un funcionario delegado (Veeduría Distrital, 2013: 23). De esta manera,

La misión del FVS es coadyuvar en el proceso de adquisiciones y contrataciones de los entes de seguridad, justicia y defensa que hacen presencia en el territorio del distrito capital. Básicamente realiza las inversiones que se aprueban, es decir, el Concejo y la Alcaldía asignan un presupuesto anual para cada uno de los proyectos y el FVS lo administra, es una labor ejecutiva. El Fondo tiene una junta que está compuesta por el Secretario de Gobierno, el Alcalde Mayor de la ciudad, el Comandante de la Policía, el Comandante del Ejército y la gerencia del FVS que tiene voz pero no voto (...) De acuerdo con la ley 80 de 1993 de contratación estatal en Colombia, hay unos formalismos determinados que se requieren para cualquier tipo de proceso contractual. El FVS es el encargado de definir si una adquisición se hace vía licitación, vía subasta, inversa o bolsa mercantil de Colombia, de acuerdo al monto y a los beneficios que tenga (Juan Camilo Dávila, 2013, entrevista).

En ese sentido, el FVS constituye un instrumento de tesoro substantivo, cuyas funciones se encuentran atribuidas legalmente desde el año 2001 en la Estructura Organizacional y

---

<sup>16</sup> Para una revisión más amplia sobre el gasto público en la seguridad ciudadana en Colombia véase Vargas y Pinzón (2008a).

Funcional por áreas del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá. Entre estas funciones se destacan la administración de bienes inmuebles, equipamiento e insumos para la Policía Metropolitana, el financiamiento de proyectos de participación ciudadana, la administración directa o mediante fideicomisos de los recursos del fondo, entre varios otros (web FVS, 2015). Para el cumplimiento de estas funciones el FVS ha dispuesto con un creciente contingente de recursos de inversión, tal como se observa en la Tabla 5.5:

**Tabla 5.5. Recursos de inversión del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (1998-2016)**

Plan de Desarrollo	Período	Total Plan de Desarrollo (Pesos colombianos)	Año	Inversión (Pesos colombianos)
POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS	1998-2001	104.335.185.367	1998	16.449.082.703
			1999	40.150.427.422
			2000	33.820.271.683
			2001	13.915.403.559
BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO	2001-2004	91.112.702.839	2001	12.238.735.326
			2002	30.866.053.445
			2003	39.468.361.111
			2004	8.539.552.957
BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA	2004-2008	323.637.108.410	2004	40.165.057.784
			2005	60.038.131.819
			2006	81.072.065.381
			2007	107.499.061.008
BOGOTÁ POSITIVA	2008-2012	591.204.065.984	2008	34.862.792.418
			2009	63.689.547.496
			2010	138.881.400.370
			2011	186.471.493.181
BOGOTÁ HUMANA	2012-2016	695.134.049.398	2011	144.946.961.706
			2012	57.214.663.231
			2012	113.724.049.398
			2013	140.410.000
			2014	147.000.000
			2015	147.000.000
			2016	147.000.000

Fuente: Veeduría Distrital (2013: 24).

De otra parte, la selección de instrumentos de tesoro procedimentales se deriva de uno de los objetivos del FVS referido al financiamiento de campañas ordenadas por el alcalde y aprobado por la Junta Directiva, para garantizar la participación y colaboración de la comunidad en la seguridad, prevención del delito y eficaz administración de Justicia. Aquí se encuentran algunos proyectos de inversión relacionados con apoyo a la convivencia, prevención de la conflictividad urbana, apoyo a los gestores de convivencia, entre otros.

Como lo señala Juan Camilo Dávila, funcionario del FVS:

Existe el proyecto 685 que es el encargado de la seguridad ciudadana y convivencia. De ese proyecto dependen por ejemplo los gestores de convivencia, quienes están en las manifestaciones garantizando el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, es decir, cumplen una labor de intermediación entre los manifestante y la Policía (...) Otra parte del proyecto, enfocada en la creación de espacios de convivencia y seguridad ciudadana, está dividida en inter-localidades cada una con trabajos específicos de capacitación y articulación con las comunidades para generar practicas virtuosas. Ahí están las escuelas de convivencia, la intervención del sector María Paz y una serie de proyectos similares como el de la plaza España relacionado a la utilización del espacio público y la gestión del comercio informal, entendidos como elementos de la seguridad y la convivencia (Juan Camilo Dávila, 2013, entrevista).

En términos procedimentales el FVS tiene además una importante función de nodalidad. A través de la página web de la institución se publica cada año la información financiera de las políticas de seguridad ciudadana del distrito, facilitando la consulta a datos relacionados con el presupuesto asignado a cada área o proyecto, planes de compras, contrataciones, suministros, licitaciones públicas, movimientos contables, etc. Esto ha permitido no solo establecer mecanismos de transparencia en la gestión financiera de los distintos organismos estatales responsables de la seguridad, sino además abrir un espacio de interacción con la ciudadanía en general alrededor de la veeduría y control que posibilita el acceso a la información.

#### *Instrumentos de Organización*

La importancia que ha tenido y mantiene actualmente el gobierno distrital dentro las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá, en calidad de ente de coordinación del proceso y eje articulador de los diversos actores estatales y no estatales involucrados en la problemática, se evidencia precisamente en la preferencia de elección de un conjunto de instrumentos de organización de carácter substantivo, enmarcados en el objetivo de fortalecer institucionalmente el gobierno de la seguridad. En ese sentido, desde el inicio de las políticas a mediados de la década del noventa, se han venido consolidando una serie de organizaciones distritales, así como incorporando diversos mecanismos procedimentales enfocados a incidir de manera directa en la interacción de los actores.

Históricamente la temática de la seguridad en Bogotá ha sido competencia del Alcalde, quien a su vez ha delegado esta responsabilidad en la figura del Secretario de Gobierno creada en 1926 y posteriormente en la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, cartera establecida en 1968. A mediados de la década del noventa se creó la figura

del Consejero para la Seguridad de Bogotá quien compartía con el Secretario de Gobierno la responsabilidad en materia de seguridad, no obstante a finales de 1997 ésta instancia fue derogada, siendo reemplazada por la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Veeduría Distrital, 2013: 20). Durante la década del 2000 se realizaron varios ajustes a la estructura organizacional y a las funciones de las dependencias de la Secretaría de Gobierno, reafirmando sus competencias y responsabilidades en materia de convivencia y seguridad ciudadana, conforme se puede observar en el siguiente organigrama:

**Gráfico 5.1. Organigrama de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá**



**Fuente:** web Secretaría de Gobierno de Bogotá (2015).

De esta manera, la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana es el instrumento de organización substancial de mayor importancia en la estructura del gobierno distrital, en tanto constituye la instancia “encargada de formular políticas en materia de seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas”. Entre sus objetivos se encuentra el fortalecer y garantizar la convivencia e igualdad de los habitantes de la ciudad dentro de un marco jurídico participativo. Para este propósito, tiene un conjunto de funciones enfocadas en el desarrollo y evaluación de estrategias, planes, programas y proyectos relacionadas con temáticas de derechos, prevención, control,

información, entre otras. Orgánicamente esta Subdirección se encuentra estructurada alrededor de cuatro direcciones, en la que destaca como instrumento de organización de las políticas de seguridad la Dirección de Seguridad y Convivencia, dependencia de carácter operativo encargada de desarrollar de manera concreta las funciones de la Subsecretaría y coordinar las acciones con otras entidades como la Policía Metropolitana (web Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2015). Como lo señala Kristell Quiroga, funcionaria de la Subsecretaría, esta dependencia a experimentado una evolución dentro de una dinámica de calibración del instrumento de organización, de tal manera que,

Anteriormente, la Dirección de Seguridad era una instancia pequeña pero en las dos últimas administraciones se ha venido ampliando. En general la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana lleva una década transformándose no solo en función de las exigencias de las problemáticas, sino principalmente de la redefinición conceptual que las distintas administraciones le han dado a la seguridad. Así en la época de Mockus-Peñalosa-Mockus la Subsecretaría era el subsecretario y tres personas, enfocadas en la propuesta de cultura ciudadana y el espacio público. Posteriormente, en las alcaldías de Luis Garzón, Samuel Moreno y actualmente Gustavo Petro, la Subsecretaría se ha complejizado y ampliado su estructura en función de una concepción de seguridad direccionada a estrategias de inversión social y protección de derechos (Kristell Quiroga, 2013, entrevista).

De igual forma, dentro de la estructura de la Secretaría de Gobierno, una instancia históricamente relevante (con más de 50 años de existencia) es el Consejo de Justicia, el cual constituye la máxima autoridad de justicia policiva del distrito, actuando como primera instancia de decisión para las alcaldías locales, inspecciones de Policía, comandos de estación y los CAI. Cumple además funciones de cierre de decisiones en segunda instancia sobre las pautas de las autoridades de policía, de los procesos administrativos, civiles y penales de policía del distrito (web Consejo de Justicia, 2015). En ese sentido, este Consejo configura un importante recurso de organización dentro de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá inédito en el país, conforme lo señala Héctor Morales:

El Consejo de Justicia es el máximo organismo de policía de la ciudad, es la máxima autoridad. Eso implica que es una especie de tribunal que revisa las decisiones que, en materia de sanciones a las medidas de policía, se imponen ¿Quiénes imponen sanciones de policía en Bogotá y en el país? Las ponen los alcaldes, los inspectores, los comandantes de estación, y hay otros entes que también tienen una conducta para imponer esas medidas correctivas o sancionatorias distintos a los jueces. Todo lo que tiene que ver con jueces es delito, todo lo que no sea impuesto por un juez es de índole de policía. El Consejo de Justicia en ese marco lo que hace en Bogotá es revisar que esas decisiones se ajusten a la legalidad y conocemos de un recurso de apelación que no todas las ciudades lo tienen. Bogotá es el icono a nivel nacional y referente por ser la capital, el

Consejo de Justicia existe desde 1962 y tiene antecedentes desde antes de la Secretaría de Gobierno (Héctor Morales, 2013, entrevista).

Otro de los instrumentos de organización substanciales relevantes en las políticas de seguridad de Bogotá es el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), creado en el año 2008 sobre la base del anterior Sistema de Información de Violencia y Delincuencia del Observatorio de Cultura Urbana<sup>17</sup>. Como se observó en acápite anteriores, la información como recurso del gobierno distrital ha sido uno de los elementos centrales de las políticas de seguridad bogotana, en ese sentido, la selección del CEACSC como recurso de organización responde a la necesidad de impulsar estudios interdisciplinarios sobre la conflictividad y la seguridad ciudadana que sirvan como insumo para la formulación y evaluación de las políticas públicas (web CEACSC, 2014). De esta manera, el CEACSC más allá de su dimensión técnica y operativa, se ha consolidado en los últimos años como una instancia relevante dentro del proceso de toma de decisión bogotano. Conforme lo señala el coronel (r) William Núñez, principal personero de la Dirección de Seguridad y Convivencia:

(...) una vez realizada la planeación hacemos los ajustes y la implementamos. (En este proceso) el CEACSC es el principal elemento que tenemos en el diagnóstico y en los estudios porque desarrolla un seguimiento completo, mediante consultas directas a la sociedad. Su trabajo es muy bueno, es la mano derecha en la toma de decisiones. Los estudios sobre la ciudad y la identificación de las principales problemáticas nos permite ajustar la planificación. (Por ejemplo) la semana pasada se emitió un decreto que prohíbe el consumo de licor después de las 11 de la noche. Las tiendas pueden seguir funcionando pero no se consume. El CEACSC ya realizó la evaluación de la medida preguntándose ¿qué paso con las zonas en donde no se podía consumir? Eso nos ayuda observar si en alguna de las zonas hubo delitos o contravenciones o por el contrario no se presentaron problemas de seguridad, información que nos permite ajustar procedimientos. Si no existiera este referente seguiríamos actuando sin criterio. Por esa razón el CEACSC es la estructura más importante de todo el proceso de toma de decisiones (William Núñez, 2013, entrevista).

Especial mención tienen una serie de instrumentos de organización de carácter interinstitucional entre los que se identifica por ejemplo, los Consejos Distritales de Seguridad, instancia presidida por la figura del Alcalde, enfocada a establecer una articulación interinstitucional y cuya función principal es la definición y seguimiento de las estrategias de seguridad del distrito. En la misma línea pero un criterio de

---

<sup>17</sup> Sobre el Observatorio de Cultura Urbana véase Campos (1998). Para una lectura cronológica del funcionamiento del observatorio de seguridad en Bogotá se puede revisar Ortiz (1998).

descentralización, se encuentran los Consejos Locales de Seguridad, los cuales operan en cada una de las veinte localidades del distrito buscando establecer indicadores de medición y seguimiento en ese nivel territorial, así como generar escenarios de participación ciudadana. De igual forma, se destaca a la Comisión Intersectorial de Convivencia y Seguridad, conformada presidida por el Secretario Distrital de Gobierno y conformada por el Secretario Distrital de Integración Social, por el Director del IDR, por el Director del IPES, por el Director de Prevención y Atención de Emergencias y por el Director del Fondo de Vigilancia y Seguridad.

De otra parte, la selección de instrumentos de organización procedimentales, se encuentra matizada en el caso bogotano por la necesidad de incorporar en el proceso de las políticas a los diferentes actores estatales y no estatales involucrados en la problemática de la convivencia y seguridad ciudadana. De esa manera, se identifican una serie de estrategias organizacionales que a manera de instrumentos se encuentran enfocadas en la atención e interacción con grupos y sectores históricamente vulnerables, entre los que se destaca por ejemplo: Territorios de Vida y Paz, Desarme Ciudadano, Gestores de Convivencia, Centro de Atención a Víctimas de Violencias y Delitos de alto impacto (CAVID), Centros Comunitarios LGBTI, entre varios otros.

En definitiva, la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá, se ha venido estructurando en las últimas décadas bajo lógicas de interdependencia entre distintos actores estatales y no estatales. En ese sentido, la dinámica de selección de los distintos tipos de instrumentos (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), se encuentra matizada no solo por la impronta institucional derivada de los diferentes modos de gobernanza presentes en el proceso bogotano, sino además por un específico estilo de implementación, es decir, la combinación de un conjunto de recursos que el gobierno distrital ha priorizado para enfrentar la problemática de la convivencia y seguridad ciudadana, tal como se sintetiza en la Tabla 5.6.

**Tabla 5.6. Instrumentos de políticas de seguridad ciudadana en Bogotá**

Dimensión	Recursos del gobierno			
	NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
<b>SUBSTANTIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Balances estadísticos sobre muertes violentas y delitos de mayor impacto</li> <li>- Reporte Tasa de Homicidios</li> <li>- Evaluación de políticas públicas</li> <li>- Informe de los boletines de gestión operativa de la Policía de Bogotá</li> <li>- Investigaciones CEASCC</li> <li>- Proyectos CEASCC</li> <li>- Encuesta de Percepción y Victimización (CCB)</li> <li>- Informes de muertes violentas (Veeduría Distrital)</li> <li>- Boletines Vivir en Bogotá (Veeduría Distrital)</li> <li>- Informe Condiciones de Seguridad (Veeduría Distrital)</li> <li>- Encuesta de Cultura Ciudadana (Corpovisionarios)</li> <li>- Encuesta de Percepción Ciudadana (Bogotá Cómo Vamos)</li> <li>- NUSE 123</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política de Colombia</li> <li>- Leyes Nacionales</li> <li>- Decretos Nacionales</li> <li>- Acuerdos Distritales</li> <li>- Decretos Distritales</li> <li>- Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC)</li> <li>- Programa de lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias</li> <li>- Programa Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos</li> <li>- Programa gestión integral de riesgos</li> <li>- Programa territorios de vida y paz con prevención del delito</li> <li>- Programa fortalecimiento de la seguridad ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto Secretaría de Gobierno</li> <li>- Recursos de programas y proyectos de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana</li> <li>- Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá</li> <li>- Proyectos de inversión del FVS</li> <li>- Planes del FVS</li> <li>- Informes de auditorías</li> <li>- Procesos y procedimientos de contratación</li> <li>- Estados contables</li> <li>- Fondo para la prevención y atención de emergencias (FOPAE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Gobierno de Bogotá</li> <li>- Subsecretaría para Asuntos de la Convivencia y la Seguridad</li> <li>- Dirección de Seguridad y Convivencia</li> <li>- CEACSC</li> <li>- Consejo de Justicia</li> <li>- Cárcel Distrital</li> <li>- Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos (UAECOB)</li> <li>- Departamento administrativo Defensoría del Espacio Público (DADEP)</li> <li>- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC)</li> <li>- Consejos Distritales de Seguridad</li> <li>- Consejos Locales de Seguridad</li> <li>- Comisión Intersectorial de Convivencia y Seguridad Ciudadana</li> </ul>



<b>PROCEDIMENTAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campañas informativas</li> <li>- Canal Capital</li> <li>- Diálogos de Ciudad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pactos ciudadanos por la convivencia y la seguridad</li> <li>- Proyecto coordinación de la Política Pública de garantía de derechos de las personas lesbianas, gays, transgeneristas y otras identidades de género y orientaciones sexuales</li> <li>- Proyecto protección, prevención y atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de y en calle y pandilleros en condición de fragilidad social</li> <li>- Proyecto reconocimiento de la diversidad y la interculturalidad a través de las artes</li> <li>- Proyecto educación para la ciudadanía y la convivencia</li> <li>- Proyecto relaciones libres de violencias para y con las familias de Bogotá</li> <li>- Proyecto acciones metropolitanas para la convivencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de inversión apoyo para la convivencia en Bogotá</li> <li>- Proyecto de inversión prevenir los conflictos urbanos, la violencia y el delito</li> <li>- Proyecto de inversión apoyo logístico de gestores de convivencia del D.C.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Territorios de Vida y Paz</li> <li>- Desarme Ciudadano</li> <li>- Gestores de Convivencia</li> <li>- El Fútbol para la convivencia</li> <li>- Centro de Atención a Víctimas de Violencias y Delitos de alto impacto (CAVID)</li> <li>- Programa de Atención Personas Desmovilizadas y Reincorporadas de Bogotá (PAPDRB)</li> <li>- Jóvenes Promotores de Convivencia Local</li> <li>- Centro del Bicentenario Memoria, Paz y Reconciliación</li> <li>- Centros Comunitarios LGBTI</li> <li>- Centros de Atención Médica a Drogodependientes (CAMAD)</li> <li>- Casas de Justicia</li> </ul>
----------------------	--	---	---	--

Fuente: elaboración propia.

## **Instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana en Quito**

### *Instrumentos de Nodalidad*

En la medida que el proceso de políticas de seguridad ciudadana de Quito tuvo una importante referencia de las experiencias de ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, el manejo de la información como recurso de nodalidad fue adoptado desde la perspectiva

epidemiológica que se venía desarrollando especialmente en ésta última. De esa manera, tras la firma de un convenio de cooperación técnica con la OPS direccionado a facilitar el intercambio de experiencias entre los municipios de Quito y Bogotá, se creó en el año 2003 Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC), bajo el auspicio del proyecto de Gobernabilidad Local impulsado por el PNUD y el esfuerzo conjunto del municipio, la Policía Nacional, la FLACSO Ecuador, el Ministerio Público y la Fundación Esquel.

El OMSC fue concebido como un sistema de recopilación de información sobre temas de violencia y delincuencia, a través de una serie de fuentes institucionales y encuestas de opinión. Información entendida como un insumo de apoyo a la definición colectiva de políticas de seguridad y convivencia, en términos de los siguientes componentes: i) vigilancia epidemiológica de la violencia; ii) focalización de áreas geográficas de inseguridad; iii) determinación de grupos de población vulnerables a sufrir hechos delictivos (García, 2009: 49; OMSC, 2009).

No obstante, en la práctica la información producida por el observatorio durante la administración del alcalde Moncayo, no necesariamente fue determinante en el proceso de las políticas. Esto en razón de las limitaciones propias del proceso de aprendizaje institucional implícito en la construcción del instrumento en términos de la producción de información o de la falta de la misma, pero sobre todo a la dificultad de articulación de los distintos actores alrededor del sentido nodal de la información (Daniel Pontón, 2012, entrevista).

En la administración del alcalde Barrera si bien se mantuvo el sentido epidemiológico se implementaron algunos cambios en el uso de la información como instrumento de nodalidad. Uno de los lineamientos de su propuesta de política hacía referencia a “gestionar y administrar un Sistema de Indicadores de Seguridad y Violencia para el DMQ y articularlo con un Sistema Unificado de Indicadores del Distrito”. Se planteó en ese sentido, la definición de un sistema y seguimiento de indicadores de delitos y violencia en el DMQ enfocados a medir, analizar e interpretar la problemática de la inseguridad en el Distrito (SSG, 2013). Como lo señala Alejandro Vizuete, ex director del OMSC, la propuesta de esta administración fue generar información sobre la problemática de la seguridad que sirva de insumo para la toma de decisiones, de tal manera que,

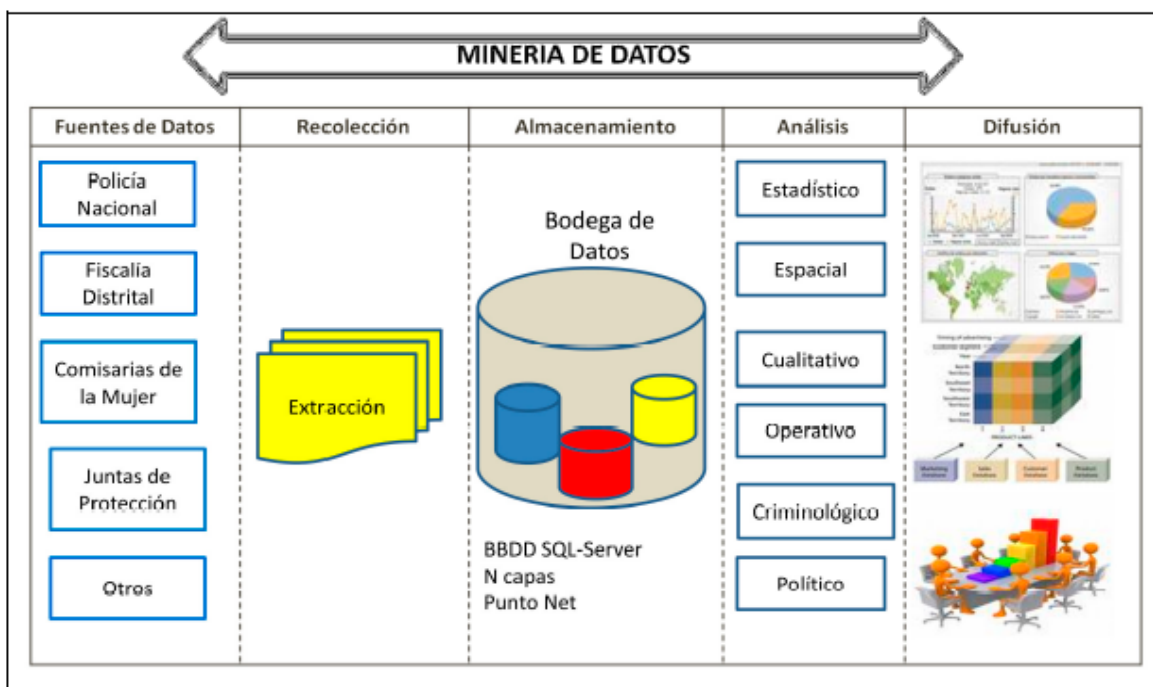
En la anterior administración el observatorio era un centro de generación de datos del tema delictual y luego de ocho años de funcionamiento comenzó a estancarse, a generar información sin un objetivo claro. En la actual alcaldía se empezó a cambiar el esquema, a tratar de generar no

solamente información sino conocimientos sobre la información. Una vez controlado el tema de la data de la información, es decir, la parte estadística, lo que estamos haciendo en este momento es tratar comprender las dinámicas sociales que se dan en torno al problema de la seguridad ciudadana. De igual forma estamos planteando la posibilidad de evaluar los proyectos de seguridad ciudadana, y aunque no quisiéramos ser juez y parte, estamos intentando crear una metodología de evaluación de impacto para observar la incidencia que las distintas estrategias tienen sobre la sociedad (Alejandro Vizúete, 2013, entrevista).

De esta manera, el OMSC en su condición de instrumento de nodalidad substantivo, se estructuró como ente asesor de la SSG bajo la premisa de generar no solo información descriptiva, sino producir conocimiento base para el desarrollo de líneas de investigación sociológica, criminológica, etc., sobre la problemática de la violencia e inseguridad y sus factores asociados. De ahí que, uno de los principales objetivos planteados en el observatorio fue la generación de metodologías de evaluación de proyectos de seguridad ciudadana, acción enfocada a difundir los resultados y la gestión de la inversión pública realizada por el MDMQ en el ámbito de la seguridad ciudadana (OMSC, 2013a: 6). No obstante, hay que señalar que si bien se desarrollaron algunos análisis con un énfasis metodológico alrededor de problemáticas específicas relacionadas con temas tales como el feminicidio (López, 2013), la administración y gestión de justicia (Basabe, 2013), el microtráfico (Pontón y Rivera, 2013), entre otras, no necesariamente se llegó a estructurar un sistema de evaluación de las políticas de seguridad en un sentido integral.

De otra parte, en términos de operación, el OMSC mantuvo la metodología de producción de información con la que se venía trabajando desde hace algunos años atrás, esto es, un sistema de minería de datos basado en la construcción de un *Data Warehouse* (ver Gráfico 5.2). Hay que señalar sin embargo, que en base a la experiencia que ha adquirido el proceso en la última década, la metodología evidenció un marcado avance técnico que permitió no solo superar los problemas de fuentes y recolección, sino además incorporar el análisis de otros componentes distintos al estadístico y al espacial (georreferenciación).

**Gráfico 5.2. Metodología de producción de información del OMSC, 2013**



**Fuente:** OMSC (2013b).

En ese sentido, la recopilación de información se realizó en base a datos estadísticos oficiales y no oficiales provenientes de distintas fuentes. Como sub-producto estuvo asociada a las funciones de la SSG la cual actuaba como una instancia nodal detectando información de los distintos actores involucrados. Se realizó además un seguimiento al tratamiento de los medios sobre la problemática de la seguridad ciudadana, información que fue incorporada como un referente de la opinión pública dentro del sistema de análisis. Así por ejemplo, temáticas como el feminicidio o las muertes por accidentes laborales, fue considerada de manera referencial para entender tendencias de determinados fenómenos. Mientras que la recopilación a través de las interacciones del gobierno con sectores de la ciudadanía, operó en función de la relación del municipio con ciertos grupos vulnerables como jóvenes y mujeres por ejemplo, a través de proyectos como el de “Quito, ciudad segura para las mujeres y las niñas”.

De igual forma, en lo relacionado a la difusión de la información se observan algunas particularidades de la posición nodal del gobierno local en la problemática de seguridad ciudadana. En general, la difusión se realizó por propagación directa, tanto para la ciudadanía a través de la página web del OMSC, como para varias entidades públicas mediante el sistema integrado del que forman parte los actores involucrados. Se evidencia en ese sentido, el uso del instrumento como un medio de articulación con diversas

instancias tales como la Policía Nacional, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Fiscalía de Pichincha, Dirección Nacional de Tránsito, Instituto Geofísico, entre otras. Otra forma de difusión fueron los mensajes a la medida emitidos frente a consultas puntuales de investigadores, representantes de la sociedad, líderes barriales, etc. Con el propósito de que la difusión tuviera la menor distorsión posible, se implementaron mensajes para grupos dirigidos hacia entidades como la Policía Nacional y los medios de comunicación mediante talleres de capacitación del manejo de la información producida por el observatorio.

Como parte de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las políticas de seguridad ciudadana de Quito (Dávila, 2004), un instrumento de nodalidad implementado en el año 2002 es el sistema de video vigilancia Ojos de águila. Más allá del debate sobre la efectividad de la video vigilancia como mecanismo de prevención y de los efectos negativos que produce en términos de violación de libertades civiles, se instalaron en Quito alrededor de 136 cámaras en sectores con altos índices delincuenciales, a con un costo aproximado de 5,6 millones de dólares (Lofberg, 2008). No obstante, en la administración del alcalde Barrera pese a que el sistema siguió funcionando como recurso de nodalidad del gobierno local, fue discontinuado e incorporado al sistema de video vigilancia del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 implementado por el gobierno central.

En otro orden de ideas, la detección y difusión de información como instrumento de nodalidad procedimental en la administración del alcalde Barrera estuvo direccionada principalmente a generar procesos de formación y capacitación en sectores específicos. Así por ejemplo, desde una perspectiva pedagógica se implementaron las Escuelas de Seguridad Ciudadana, instrumento concebido como un espacio de generación de conocimiento y desarrollo de las capacidades ciudadanas alrededor de temáticas tales como seguridad integral, deberes y derechos ciudadanos, prevención barrial, mediación de conflictos, entre otras. En total se implementaron 20 Escuelas distribuidas en todas las Administraciones Zonales, graduando a 950 líderes participantes (OMSC, 2014: 23).

De igual manera, dentro del proyecto Mi Escuela se prepara, se implementó un componente pedagógico de Capacitación a las Instituciones Educativas, instrumento enfocado a fortalecer el conocimiento de los estudiantes en ámbitos relacionados al buen trato, autoprotección, movilidad segura, gestión de riesgos, etc. En el proceso se capacitaron alrededor de 1450 instituciones educativas.

### *Instrumentos de Autoridad*

Como se observó anteriormente, la Constitución del año 2008 no solo transformó el sentido y alcance de la concepción de seguridad ciudadana en función de los lineamientos del Buen Vivir sobre los que se fundamenta el proyecto político de la Revolución Ciudadana, sino sobre todo redefinió el rol de los diferentes actores involucrados en la problemática de la seguridad. De esta manera, en la medida que durante la administración del alcalde Barrera se experimentó un proceso de transición entre las políticas que el gobierno local había venido desarrollado desde inicios de la década del 2000 hacia un nuevo campo de políticas delineadas e implementadas desde el gobierno central, se identifican una serie de artículos en el nuevo marco constitucional que a manera de instrumentos substantivos estructuran en un sentido macro las políticas de seguridad ciudadana del distrito.

De este marco constitucional se derivan un conjunto de instrumentos de autoridad de carácter nacional que también inciden de manera directa en el nivel local. Este es el caso del Plan Nacional para el Buen Vivir, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, pero especialmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que como se observa en la Tabla 5.7 contiene diversos artículos directamente relacionados con la instrumentación de las políticas del distrito (Tabla 5.7). Conforme lo señala Fernando Buendía:

La Asamblea Constituyente y la nueva Constitución hacen un planteamiento sobre autonomía y descentralización que pretende que los territorios, en este caso los gobiernos seccionales, puedan alcanzar la mayor autonomía posible en ejercicio de sus competencias a través del mecanismo de la descentralización (...) En el ámbito específico de la seguridad ciudadana considero que se trata de una competencia compleja de definir porque tiene varios ámbitos (integridad de las personas, riesgos antrópicos y naturales, garantía jurídica, etc.). En ese sentido a cada nivel de gobierno, según sus competencias y responsabilidades, le va a tocar una tarea, una dimensión relacionada con la seguridad (...) De todas formas, el ámbito de la seguridad en el Sistema Nacional de Competencias es una competencia privativa del gobierno central (Sin embargo) La Constitución y el COOTAD abren la posibilidad para trabajar en lo que se llama coordinación (...) La convivencia ciudadana es algo que le compete al Municipio y también al gobierno central. Esto en la Constitución y también en el COTAD se resuelve al establecer el concepto de “conurrencia competencial”. El COOTAD plantea que en las competencias privativas cuya titularidad jurídica la tiene el gobierno central, su gestión puede desarrollarse de manera concurrente en diversos niveles de gobierno. De igual forma en el Art. 280 de la Constitución se señala que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirán el ejercicio recurrente para la gestión y prestación de servicios públicos, la relación de colaboración y complementariedad para los distintos niveles de gobierno (Fernando Buendía, 2014, entrevista).

**Tabla 5.7. Artículos del COOTAD sobre seguridad ciudadana**

ART.	CONTENIDO
Art. 41	Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes: j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.
Art. 50	Atribuciones del prefecto o prefecta provincial.- Le corresponde al prefecto o prefecta provincial: n) Coordinar un plan de seguridad ciudadana acorde con la realidad de cada provincia y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana, articulando para tal efecto el gobierno autónomo provincial, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional.
Art. 54	Funciones.-Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.
Art. 55	Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
Art. 60	Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa: q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.
Art. 64	Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.
Art. 67	Atribuciones de la junta parroquial rural.- A la junta parroquial rural le corresponde: r) Impulsar la conformación de organizaciones de la población parroquial, tendientes a promover el fomento de la producción, la seguridad ciudadana, el mejoramiento del nivel de vida y el fomento de la cultura y el deporte.
Art. 70	Atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural.- Le corresponde al presidente o presidenta de la junta parroquial rural: n) Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de cada parroquia rural y en armonía con el plan cantonal y nacional de seguridad ciudadana, articulando, para tal efecto, el gobierno parroquial rural, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional.
Art. 84	Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: r) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularan y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.
Art. 90	Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano: u) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.

**Fuente:** Ministerio Coordinador de Seguridad (2014b).

De otra parte, en el ámbito del gobierno local se seleccionaron a manera de instrumentos de autoridad substantivos una serie de Ordenanzas municipales, direccionadas a alterar y controlar varios aspectos del ámbito de la seguridad. Muchos de estos instrumentos fueron

el resultado de reformas de ordenanzas promulgadas en la administración anterior, mientras que en otros casos otros se formularon en el contexto de la agenda del gobierno del alcalde Barrera. Especial atención en este nivel de instrumentación tiene la Ordenanza de Gestión del Riesgo que conjuntamente con el Plan de Riesgos Antisísmicos, coadyuvaron a institucionalizar y consolidar las estrategias frente a las amenazas de origen natural y antrópico presentes en el territorio distrito como uno de los ejes centrales de las políticas de seguridad ciudadana en Quito. Conforme lo señala el Director Metropolitano de Gestión de Riesgos, Ricardo Peñaherrera:

En la administración anterior la Unidad de Riesgos no tenía presupuesto autónomo, dependía de CORPOSEGURIDAD y carecía de autonomía de decisión (...) En el programa original del Alcalde Barrera no aparecía la Dirección de Gestión de Riesgos como tal. A pesar de las diferentes amenazas a las que se encuentra expuesta la ciudad la gestión del riesgo estaba marcada por “la respuesta” y “los apoyos internacionales”, pero no estaba institucionalizada (...) El cambio se genera a partir de la visita del Alcalde a las zonas destruidas por el terremoto de Haití, luego de lo cual solicita a los técnicos de riesgos y a la Secretaria de Seguridad la elaboración del Plan de Riesgos Antisísmicos (...) Desde el 2010 se cambió el nombre de Unidad a Dirección de Riesgos, se ha institucionalizado el diseño técnico de planes pensando en recursos y especialmente en las herramientas legales para apoyar la gestión. Por ejemplo, se creó el Plan de Preparación y Atención Ante Incendios Forestales (antes Plan Fuego), y el Plan de Prevención y Atención de Inundaciones y Deslizamientos (antes Plan Lluvias) (Ricardo Peñaherrera, 2014, entrevista).

No obstante, el instrumento de autoridad substantivo que enmarca el conjunto de estrategias y acciones de la política de seguridad del distrito es la Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ 2010, el cual fue concebido como una guía para el accionar del Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana del DMQ. La Agenda fue estructurada sobre cinco ejes: i) fortalecimiento institucional; ii) atención a demandas ciudadanas; iii) participación y convivencia ciudadana; iv) prevención de violencia e inseguridad; v) producción de información para la toma de decisiones. En función de estos cinco ejes se planteó el desarrollo de un conjunto de temáticas, políticas y planes de acción, tal como se observa en la Tabla 5.8.



**Tabla 5.8. Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ 2010**

<b>EJE</b>	<b>TEMÁTICA</b>	<b>POLÍTICA</b>
Fortalecimiento institucional e inversión en seguridad	Policía Distrital Especializada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la conformación de la Policía Distrital desconcentrada para Quito</li> <li>- Propiciar una Policía ágil, eficiente y oportuna ante las llamadas ciudadanas</li> <li>- Promover la gestión eficiente de la Policía Judicial para la seguridad ciudadana en el DMQ</li> </ul>
	Plan de Conjunto de Inversión para la Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar un Plan Conjunto de Inversiones en Seguridad Ciudadana entre el Ministerio de Gobierno, Policía Nacional y Municipio de Quito</li> <li>Orientar el plan de inversiones en seguridad ciudadana de acuerdo a la división territorial desconcentrada del DMQ, la geografía del delito y la percepción de la ciudadanía</li> <li>- Promover procesos permanentes de rendición de cuentas y veeduría ciudadana de los organismos nacionales y distritales responsables de la prevención y el control de la violencia en el DMQ</li> </ul>
Atención a demandas ciudadanas	Sistema Integral de Acceso a la Justicia para Víctimas de Violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconcentrar y mejorar la calidad del servicio del sistema de administración de justicia en el DMQ</li> <li>- Contrarrestar la impunidad frente a la violencia y el delito en el DMQ</li> <li>- Accionar mecanismos de resolución alternativa de Conflictos</li> <li>- Promover la coordinación interinstitucional para la prevención y atención a la violencia intrafamiliar, de género y sexual en el DMQ</li> </ul>
	Sistema de Atención de Emergencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la institucionalidad del CIREM</li> <li>- Mejorar la capacidad operativa y recursos para la atención pre hospitalaria oportuna y eficiente</li> <li>- Optimizar el acceso de usuarios a la Central Metropolitana de Atención Ciudadana</li> </ul>
Participación y convivencia ciudadana	Participación Ciudadana para la Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propiciar la participación activa de la ciudadanía para la seguridad ciudadana</li> <li>- Garantizar que la ciudadanía sea un elemento proactivo en la gestión de la seguridad en el DMQ a través de programas y capacitación en autoprotección</li> </ul>
Prevención de violencia e inseguridad	Prevención Situacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar espacios públicos seguros del DMQ</li> <li>- Control de sitios de diversión, expendio de alcohol y espectáculos públicos que pueden generar inseguridad</li> </ul>
	Prevención de Riesgos Naturales y Antrópicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar y asumir la gestión de riesgos como eje transversal de la planificación y desarrollo territorial del DMQ</li> <li>- Generar una cultura de prevención y preparación de la población frente a riesgos naturales y antrópicos</li> <li>- Proteger a los habitantes y al territorio de los eventos adversos que puedan ocurrir de origen natural, antrópico y tecnológico</li> <li>- Conformar el SMGR con capacidades humanas, técnicas y financieras</li> </ul>
	Prevención de Riesgos en la Movilidad Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover desplazamientos de los ciudadanos en modos motorizados y en modos no motorizados en condiciones que preserven su integridad</li> <li>- Incorporar normas técnicas y estándares de seguridad vial en el diseño de vías</li> <li>- Comprometer a las instancias responsables en la construcción de infraestructuras adecuadas para asegurar la integridad de la ciudadanía</li> </ul>

Producción de información para la toma de decisiones	Sistema de Indicadores de Inseguridad y Violencia en el DMQ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la estandarización y homologación de indicadores de violencia y criminalidad en el DMQ con indicadores nacionales e internacionales</li> <li>- Impulsar la construcción, generación e intercambio de indicadores de gestión y operatividad de las instituciones del Sistema de Seguridad Ciudadana del DMQ</li> <li>- Impulsar la generación de conocimiento sobre la problemática de la inseguridad y el impacto de los planes de acción</li> </ul>
--	---	--

**Fuente:** elaboración propia en base a MDMQ (2010).

Ahora bien, la selección de la Agenda como instrumento de autoridad de las políticas de seguridad del DMQ, recoge algunas de las estrategias que se venían desarrollando desde el año 2000 (en términos por ejemplo del fortalecimiento institucional, de los procesos de participación y prevención y de la misma producción de información), complementados con nuevos lineamientos como los sistemas de atención ciudadana y la gestión de riesgos. Sin embargo, no necesariamente evidencia la construcción de una política fundamentada sobre un debate político y epistemológico de la noción de seguridad ciudadana, ni metodológicamente articulada alrededor de objetivos concretos. Así,

Con la Agenda 2010 se ha mejorado en los procesos de elaboración de políticas y planes para el año 2011, sin embargo no se han incluido metas cuantificables y medibles, que se deben establecer considerando la problemática que se quiere resolver (disminución de la inseguridad y los riesgos) y no erróneamente, como se lo ha hecho hasta la fecha, cuantificando los medios utilizados para alcanzar dichas metas (Fundación Marcha Blanca, 2011: 77).

De otra parte, es importante acotar conforme se señala en el documento de la Agenda, que su construcción fue el resultado de un trabajo mancomunado de las instituciones que forman parte del Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana, el cual está compuesto en su totalidad por un conjunto de entidades estatales nacionales, provinciales y locales. En cierta forma, esto evidencia la incidencia del carácter jerárquico de la gobernanza del distrito en la instrumentación de las políticas de seguridad, en tanto la formulación de la Agenda se restringe a una institucionalidad estatal sin la incorporación de actores no estatales provenientes de la sociedad y del mercado.

Situación que se refleja precisamente en una menor cantidad de instrumentos de autoridad procedimentales seleccionados en las políticas de seguridad ciudadana del distrito. De esta manera, pese a que uno de los ejes rectores de las políticas hace referencia a la importancia de la participación de la ciudadanía tanto en las instancias de diagnóstico de sus principales problemas como en la generación de acciones comunitarias direccionadas a mitigar los riesgos y las problemáticas sociales de sus respectivas

localidades (MDMQ, 2010), no obstante, la selección de instrumentos de autoridad que promuevan esta interacción se presenta menos efectiva. En esta dimensión procedimental de la instrumentación cabe destacar sobre todo algunos mecanismos de carácter situacional enfocados a la prevención de la violencia e inseguridad en ámbitos relacionados al espacio público y la gestión del riesgo.

### *Instrumentos de Tesoro*

Es preciso iniciar señalando que la Tasa de Seguridad constituye seguramente el instrumento de tesoro substantivo de mayor importancia en las políticas de seguridad ciudadana de Quito. Si bien desde el año 2001 el municipio venía discutiendo sobre la necesidad de contar con un fondo permanente que permitiera financiar la estrategias de seguridad ciudadana, su selección en el año 2002 responde principalmente a la demanda ciudadana organizada alrededor de la movilización Marcha Blanca, ante la cual el gobierno local del entonces alcalde Moncayo, crea mediante la Ordenanza 079 una tasa “para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles situados en el DMQ”.

El cobro de la tasa inició en el 2003 sobre la base de una categorización de predios destinados a vivienda y actividades comerciales. Su valor que oscilaba en un rango de 2 a 28 dólares se cancelaba con el impuesto predial, generando en promedio unos 5 millones de dólares al año. En la misma ordenanza se creó el fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana, al cual se destinaron los valores recaudados por concepto de la tasa, para cuya administración se instauró además la corporación público-privada CORPOSEGURIDAD.

De acuerdo al informe de la veeduría sobre la Tasa de Seguridad realizado por la Fundación Marcha Blanca, “el mayor beneficiario de los recursos para seguridad y convivencia ciudadana (según datos de los informes de CORPOSEGURIDAD) ha sido la Policía Nacional con el 62.3% de los recursos distribuidos, le siguen los proyectos los proyectos de convivencia ciudadana con el 28.8% y CORPOSEGURIDAD con un 7.7% (Fundación Marcha Blanca, 2011: 44). Distribución de recursos que evidenciaba una falta de coherencia entre los objetivos de una política de seguridad ciudadana sustentada sobre nociones de convivencia y prevención frente a una inversión en su mayoría direccionada a fortalecer estrategias de control.

Ahora bien, más allá de los datos financieros analizados en el informe de veeduría, el ejercicio de evaluación de la Tasa de Seguridad como instrumento de tesoro de las

políticas de seguridad ciudadana del distrito, arroja implícitamente algunas preocupaciones sobre la coherencia de su elección y diseño. El principal cuestionamiento está relacionado con la naturaleza misma de la Tasa y la falta de definición conceptual y metodológica del servicio de seguridad para el cual fue creada. Problemas generados por errores cometidos en los estudios previos a la expedición de la Ordenanza que crea la Tasa:

(...) en el Estudio se establece que por tasa se entiende como: “la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado y relacionada con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado”. Lo señalado es contrario por completo a lo que establece la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que señalan con claridad que la tasa es la “retribución a un servicio público”, en otras palabras un pago que hace la ciudadanía por un servicio público que ha recibido. De ningún modo se puede cobrar una tasa por una actividad de interés público y pero aún si es potencial (Fundación Marcha Blanca, 2011: 29).

De otra parte, es importante resaltar que si bien la Tasa de Seguridad se mantuvo como recurso del gobierno en la administración del alcalde Barrera, no obstante, se observa una redefinición en lo que respecta al destino de los valores recaudados. En general, la propuesta apuntó a redefinir paulatinamente el presupuesto, direccionando de un lado, una menor cantidad de fondos al área reactiva de la política, como la destinada a apoyo de la Policía concretamente, y de otro lado, incrementando los recursos para ámbitos de participación y prevención por ejemplo.

Sin embargo, no necesariamente se logró establecer una asignación presupuestal coherente con los lineamientos de la nueva política. Situación que puede ser entendida en términos de un efecto de inercia del instrumento (Lascoumes and Le Gales, 2007), en tanto su continuidad no solo evidencia una resistencia propia a los cambios de la política, sino además una lógica específica de caracterizar la problemática de la seguridad mediante un sistema de variables de carácter punitivo. Conforme lo señala el ex alcalde Barrera,

La Tasa de Seguridad es un mecanismo que se mantuvo, es una tasa que se fija por ordenanza y es un recurso sustantivo para inversiones específicas. (...) El criterio que mantuvimos es de información del destino de esos recursos, porque siempre tuvo una serie de cuestionamientos, (por lo que) hicimos un ejercicio de transparentar, constituimos una veeduría con Marcha Blanca sobre el uso de la tasa y fuimos reorientando este planteamiento, es decir, disminuyendo la inversión en los equipamientos. Por la tasa se obtenía entre siete y ocho millones de dólares anuales, no es mucho pero tampoco es poco, pero con eso no se resuelve los temas de UPC y patrulleros, las demandas son mayores, aunque sí ayuda enormemente a los temas de prevención situacional (tales como) recuperación de espacios públicos y parques, iluminación, etc. (...) También se usó en los temas de organización

ciudadana y sistemas de simulacros, sin embargo mantuvimos recursos en los equipamientos hasta el 2013 (Augusto Barrera, 2015, entrevista).

En ese sentido, la inversión de los recursos de la Tasa de Seguridad se direccionó de acuerdo a los rubros señalados en la Tabla 5.9:

**Tabla 5.9. Inversión (en dólares) realizada con la Tasa de Seguridad (2009-2014)**

Rubro	Ago-Dic 2009	2010	2011	2012	2013	Feb 2014	Total
Apoyo logístico y capacitación Policía Metropolitana		176.454	326.413	234.633	573.994	7.537	1'319.032
Apoyo logístico y capacitación Policía Nacional	115.533	1'861.408	2'657.611	2'393.497	1'800.404	164.444	8'992.898
Fortalecimiento COE, CMAC, Centros de atención, ECU 911	238.426	2'398.821	2'103.300	2'196.145	864.771	287.372	8'088.835
Espacios públicos seguros	510.538	1'258.970	356.072	811.257	3'967.884	45.958	6'950.679
Infraestructura (UPC, Policía Metropolitana)	584.456	856.514	646.154	867.464	316.137		3'270.725
OMSC y estudios para la seguridad	59.349	365.098	257.401	370.721	554.495	12.309	1'619.373
Operación EMSEGURIDAD		747.808	720.914	1'039.553	1'686.272	139.636	4'334.183
Prevención situacional (alarmas, video vigilancia)	80.000	171.800		595.587	2'157.614	5.671	3'010.673
Sistema Metropolitano de Seguridad	596.625	208.237		375.477	332.295	33.827	1'546.462
Sistema Metropolitano de Seguridad y estudios		137.351	23.982				161.333
Vivamos las fiestas en paz y guías cívicos		137.351	37.240	76.733	113.670	59.980	322.976
Acciones emergentes de mitigación		35.353		145.431	59.744		205.175
<b>TOTAL</b>	<b>2'184.927</b>	<b>8'217.814</b>	<b>7'129.087</b>	<b>9'106.498</b>	<b>12'427.282</b>	<b>756.736</b>	<b>39'822.344</b>

Fuente: Barrera (2014).

*Instrumentos de Organización*

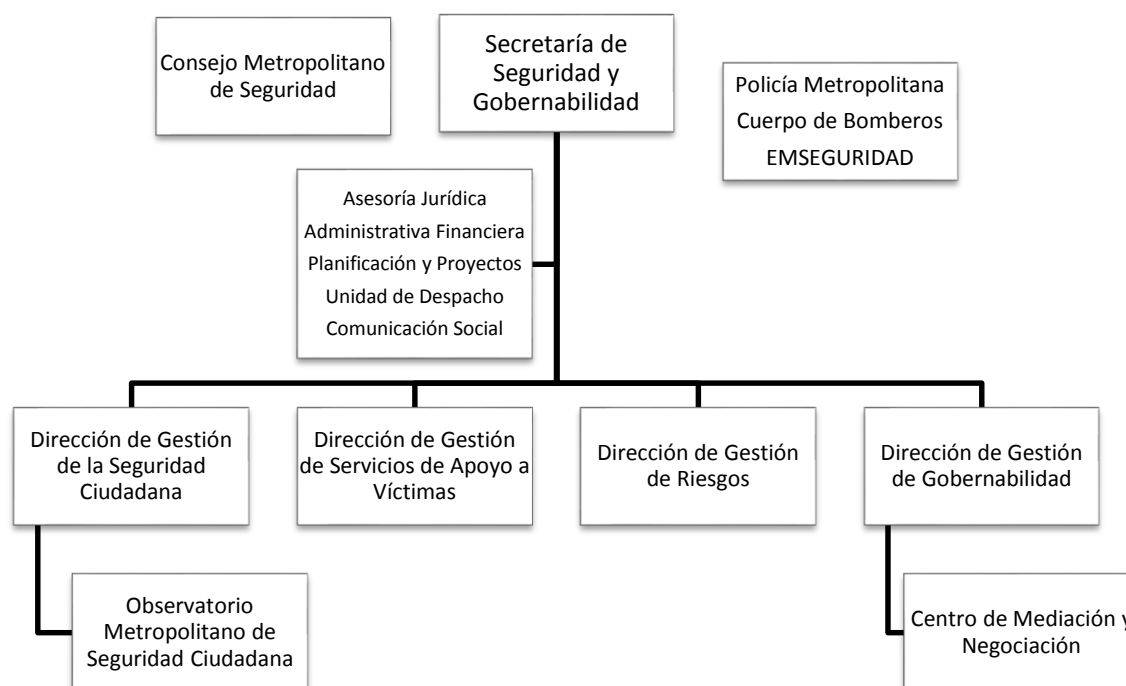
La readecuación institucional que el alcalde Barrera implementó al inicio de su administración en el año 2009 se vio mayormente reflejada en la creación de 12 Secretarías, las cuales fueron concebidas como las instancias rectoras de las políticas públicas en distintos ámbitos relacionados con la comunicación, inclusión social, salud, movilidad, ambiente, entre otros. Como se señaló anteriormente, la nueva estructura orgánica del municipio sintetizó una forma de gobierno local de carácter centralizado, en el cual la figura de las Secretarías concentraron el proceso de toma de decisiones.

Precisamente, la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad (SSG) se constituyó durante la gestión del alcalde Barrera en el instrumento de organización substantivo de mayor relevancia en las políticas de seguridad. En ese sentido, en palabras de Lourdes Rodríguez, ex Secretaria de Seguridad, en la medida que en el anterior modelo de gestión las distintas estrategias de seguridad se encontraban dispersas, la política de seguridad ciudadana en la administración del alcalde Barrera fue concebida desde una perspectiva integral, esto es, articulando alrededor de un mismo marco organizacional el conjunto de acciones del gobierno local. En tal razón, “al considerar la seguridad desde una perspectiva integral se estructuró de la misma manera la SSG”. De ahí que,

La SSG en su planificación estratégica se planteó gestionar por un lado los temas de violencia delincencial, y al mismo tiempo, las temáticas de violencia intrafamiliar y de gestión de riesgos, e incluso lo que se denomina como gobernabilidad. Esto desde una concepción integral que asume que la violencia no proviene exclusivamente de la delincuencia, sino que se relaciona también con problemáticas de violencia intrafamiliar, riesgos, seguridad vial, (en general) de la forma como se manejan los conflictos (Lourdes Rodríguez, 2014, entrevista).

De esta manera, en términos de los recursos de organización substantivos, la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana de Quito implicó de un lado, la implementación de cuatro Direcciones Metropolitanas, y de otro lado, la reorganización funcional de un conjunto de entidades adscritas a la SSG, tal como se observa en el siguiente organigrama:

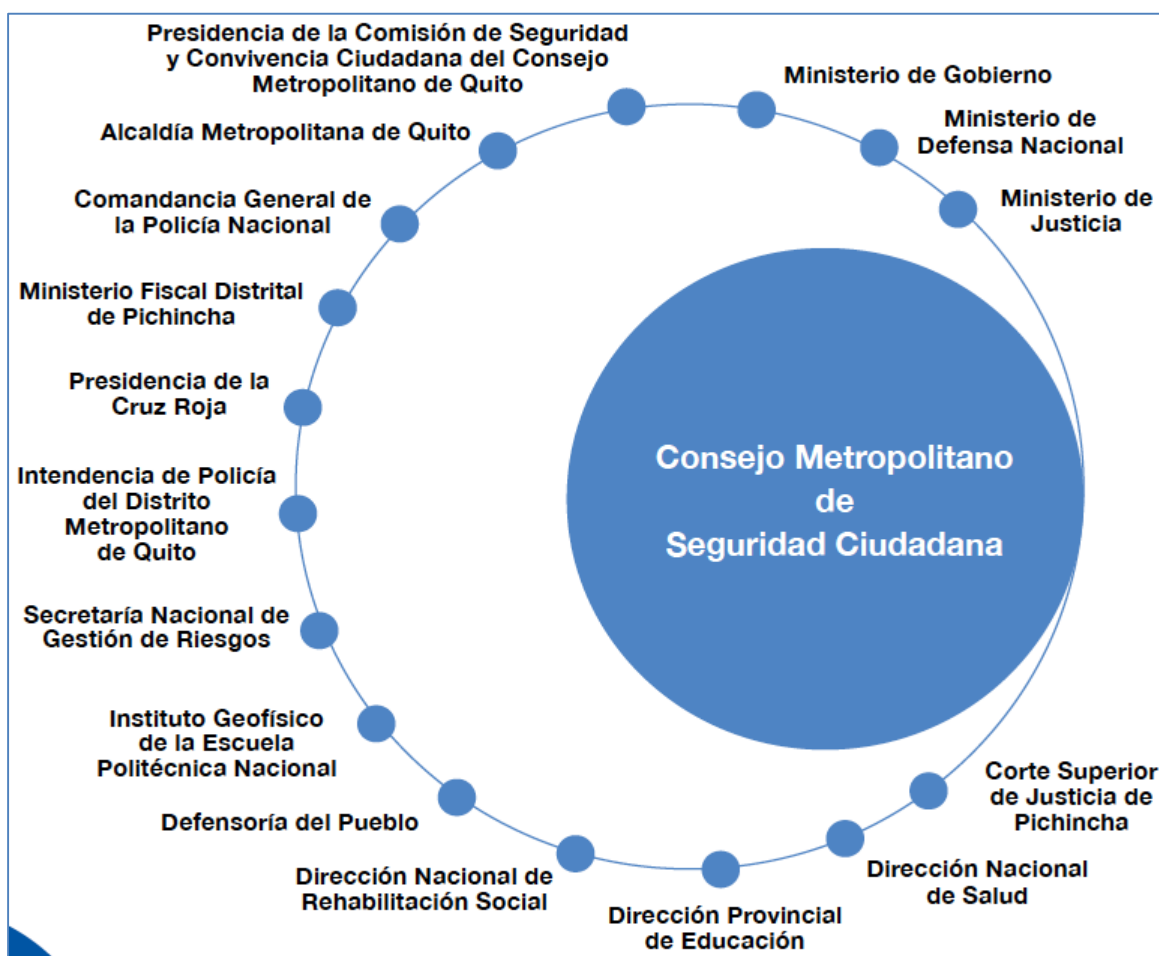
**Gráfico 5.3. Organigrama estructural Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad**



**Fuente:** SSG (2011).

Un instrumento de organización substantivo importante dentro de las políticas del distrito fue el relacionado al Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana, instancia que venía funcionando desde la administración anterior como un espacio de coordinación interinstitucional tanto a nivel local como nacional, con la participación de un conjunto de actores estatales provenientes de ámbitos tales como seguridad, justicia, salud, entre otros, tal como se observa en el Gráfico 5.4. De igual forma, es importante resaltar que en el contexto de la política de seguridad ciudadana nacional, el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito forma parte del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, que a manera de instrumento de organización articula el conjunto de instituciones nacionales y locales involucradas en la problemática de la seguridad.

**Gráfico 5.4. Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana**



Fuente: MDMQ (2010).

Otro de los instrumentos de organización relevantes en el caso de Quito ha sido EMSEGURIDAD, instancia constituida al amparo de la Ley de Empresas Públicas, cuyo objetivo de carácter operativo/logístico estuvo centrado principalmente en la ejecución de los planes y programas de la SSG, es decir, en plasmar la política en el territorio. Mediante la administración de la Tasa de Seguridad, la empresa impulsó estrategias concretas relacionadas por ejemplo con programas de capacitación a la Policía Nacional sobre temas de convivencia ciudadana, resolución de conflictos, etc. De igual forma, EMSEGURIDAD apoyó la descentralización del sistema judicial a través de la construcción de la Casa de la Justicia, la adecuación de las instalaciones de Juzgados de Contravenciones, la contratación de abogados patrocinadores, el pago de las remuneraciones de jueces, etc. En articulación con la comunidad se desarrollaron además estrategias de prevención en las que destacan las alarmas comunitarias y el trabajo de organización barrial. Pese a estos importantes logros, EMSEGURIDAD enfrentó diversos problemas relacionados con la



falta de coordinación con la Policía Nacional, la excesiva burocracia para implementar convenios interinstitucionales, etc. (Guadalupe Estévez, 2014, entrevista).

De otra parte, en el caso de Quito durante el período analizado se evidenció un importante desarrollo de instrumentos de organización procedimentales direccionados a promover espacios de interacción entre distintos actores. En esa línea se identificaron por ejemplo los Consejos Zonales de Seguridad, instancias que operaban en cada administración zonal mediante reuniones mensuales, tendientes a articular un conjunto de actores principalmente estatales como los Bomberos, la Policía Nacional, sectores de educación, entre otros, encargados de formular un Plan Zonal de Seguridad enfocado en problemáticas específicas del sector (Nelcy de la Cadena, 2014, entrevista).

De igual manera, se impulsaron los Comités de Seguridad, instrumento seleccionado en la administración del alcalde Barrera sobre la base de un proceso de participación ciudadana de la anterior administración. Fueron concebidos como unidades de organización ciudadana a nivel barrial y sectorial, desde donde se elaboraron Planes Barriales de Seguridad dentro de una dinámica proactiva en la que la ciudadanía tenía un rol protagónico (Blanca Chamorro, 2014, entrevista). Se conformaron un total de 1.894 comités en los cuales participaron de manera activa alrededor de 45.000 personas en coordinación con la Policía Nacional y el gobierno local, en ámbitos tales como convivencia, autocuidado y prevención (Barrera, 2014). Se identifican sin embargo algunas limitaciones del instrumento en términos de que,

Una crítica al municipio cuando realiza los Comités de Seguridad es que convoca a ciertos sectores como mujeres, sobre todo de la mediana edad, pero no hay jóvenes, roqueros, homosexuales u otros actores sentados en la mesa. Es decir, hay un sesgo de la gente que participa en los Comités y por ende en las propuestas que producen. Sin embargo, lo importante es el hecho de que en la convocatoria, se fueron conformando unas redes de ciudadanos que no se aprovecharon. Los Comités pudieron ampliarse y fortalecerse, se debió evaluar cómo se estaba trabajando y refuncionarlos. Creo que el proceso se perdió, el Ministerio del Interior tenía la intención de hacerse cargo de los Comités de Seguridad, pero bajo una visión más policial (Alex Tupiza, 2014, entrevista).

Otro instrumento significativo seleccionado en la administración del alcalde Barrera fue la Mesa Ciudadana por la Seguridad, espacio de diálogo que convocó a representantes de la sociedad civil y diversas instituciones para generar iniciativas a favor de la seguridad en el distrito. Surgió en el 2011 alrededor del trabajo de cuatro mesas: Organización Social, Comunicación, Inversión de la Tasa de Seguridad, y Temas Legales. Posteriormente, el ejercicio se consolidó en una sola Mesa Ciudadana con comisiones específicas que

trabajaron diferentes temáticas. A partir del 2012 la Mesa contó con la facilitación y apoyo de la Fundación Esquel, lo que permitió estructurar una metodología de trabajo en términos por ejemplo de los mecanismos de representatividad para asegurar la inclusión de distintos sectores y diversidades, así como la identificación de los roles de los actores involucrados.

Como lo resalta Dolores Padilla:

Las mesas fueron debilitándose pero lograron los objetivos que coyunturalmente se habían propuesto. Así por ejemplo, la mesa de normativa jurídica definió las diez reformas urgentes que se querían plantear a la Asamblea y presentar a la comisión que preparaba el CONIP (...) El momento en que se integraron las reformas planteadas la mesa quedó debilitada frente a su objetivo. Ante esta situación propusimos que se haga una sola mesa y se continúe trabajando. De esta manera la mesa se volvió efectiva porque es un espacio en el que participa el municipio, donde se evidencian las tensiones (...) La mesa se volvió práctica, efectiva, útil (...) todo lo que hicimos fue de forma articulada a las Jefaturas Zonales de Seguridad, es decir, se comprendió a la institucionalidad (...) Las características de la mesa fueron la generación de confianza y transparencia, el intercambio de experiencias e información, pero principalmente la búsqueda de legitimidad y representatividad de la toma de decisiones (Dolores Padilla, 2014, entrevista).

En esta instrumentación de recursos de organización procedimentales se desarrollaron además otras instancias tales como los Centros de Mediación Zonales, los Centros de Equidad y Justicia<sup>18</sup>, el Programa Mi Escuela se prepara, las Alarmas Comunitarias, entre las principales, direccionadas a promover la organización de la ciudadanía y generar mecanismos de prevención que mejoren la seguridad ciudadana del distrito.

En definitiva, como se puede observar en la Tabla 5.10, la selección de los instrumentos -substanciales y procedimentales- de las políticas de seguridad ciudadana en Quito durante la administración del alcalde Barrera, se estructuró en función de las dinámicas de gobernanza inherentes a la interacción de los distintos actores estatales y no estatales involucrados en el proceso. En ese sentido, se identifica en primera instancia un rol protagónico del gobierno municipal en la instrumentación de las políticas, lo que en cierta forma conllevó a una concentración en la selección de recursos organizativos, resultado además del proceso de readecuación institucional impulsado por el alcalde

---

<sup>18</sup> Sobre los Centros de Equidad y Justicia es importante señalar que anteriormente formaban parte del área social de la administración distrital, pero una vez que fueron incorporados a la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, se configuraron bajo un escenario diferente: “No es solamente un tema de la persona agredida, es un tema de que esta persona no tiene seguridad en su hogar y la Secretaría de Seguridad asume como propia la posibilidad de atender a víctimas desde éste escenario, el enfoque no es solo judicial. Está la articulación de Justicia pero no es solamente eso, es la capacidad de darle seguridad a éstas personas dentro de sus hogares” (Belén Cuesta, 2014, entrevista).

Barrera al inicio de su gestión. De otra parte, la selección de instrumentos evidencia además la interacción entre lo local y lo nacional, no solo en términos de la adscripción al proyecto político de la Revolución Ciudadana de parte de los dos niveles de gobierno, sino sobre todo en función del nuevo marco institucional de la seguridad ciudadana implementado por el gobierno central.

**Tabla 5.10. Instrumentos de políticas de seguridad ciudadana en Quito**

Dimensión	Recursos del gobierno			
	NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
<b>SUBSTANTIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Balances estadísticos sobre muertes por causas externas</li> <li>- Encuestas de Victimización</li> <li>- Evaluación de políticas públicas</li> <li>- Informes de Seguridad Ciudadana</li> <li>- Mapas de georeferenciación</li> <li>- Atlas de amenazas naturales en el DMQ</li> <li>- Investigaciones OMSC</li> <li>- Informe Tasa de Seguridad, Veeduría Fundación Marcha Blanca</li> <li>- Sistema de video vigilancia Ojos de águila</li> <li>- Central Metropolitana de Atención Ciudadana (CEMAC)</li> <li>- Servicio Integrado de Seguridad ECU 911</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política del Ecuador</li> <li>- Plan Nacional para el Buen Vivir</li> <li>- Ley de Seguridad Pública y del Estado</li> <li>- COOTAD</li> <li>- Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ 2010</li> <li>- Ordenanzas municipales</li> <li>- Ordenanza Gestión del Riesgo</li> <li>- Ordenanza 0357 (2013)</li> <li>- Reformatoria de la Evaluación, Resultados e Impactos de Proyectos de Seguridad</li> <li>- Ordenanza 0235 (2012) Erradicación de la violencia basada en género</li> <li>- Ordenanza 158 (2011) Tasa de Seguridad</li> <li>- Ordenanza 286 (2009) Centros de Equidad y Justicia</li> <li>- Ordenanza 0281 (2008)</li> <li>- EMSEGURIDAD-Q</li> <li>- Ordenanza 0201 (2006) Seguridad y Convivencia Ciudadanas</li> <li>- Ordenanza 080 (2002) Comisión de Seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de Seguridad ciudadana</li> <li>- Presupuesto Secretaría Seguridad</li> <li>- Fondo de Emergencia para prevención de riesgos</li> <li>- Ordenanza 357 Evaluación fondos de seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de Seguridad Pública y del Estado</li> <li>- Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana del DMQ</li> <li>- Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad</li> <li>- Direcciones de la Secretaría</li> <li>- EMSEGURIDAD</li> <li>- Policía Metropolitana</li> <li>- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC)</li> </ul>

<b>PROCEDIMENTAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campañas informativas</li> <li>- Proyecto Quito, ciudad segura para las mujeres y las niñas</li> <li>- Talleres de capacitación de uso de la información</li> <li>- Escuelas de Seguridad Ciudadana</li> <li>- Capacitación a las Instituciones Educativas (Mi escuela se prepara)</li> <li>- Capacitación a los Comités de Seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Espacios públicos seguros</li> <li>- Programa Vivamos las fiestas en paz</li> <li>- Planes de contingencia y contención de riesgo</li> <li>- Plan Zonal de Seguridad</li> <li>- Plan Barrial de Seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejos Zonales de Seguridad</li> <li>- Comités de Seguridad</li> <li>- Mesa Ciudadana por la Seguridad</li> <li>- Centros de mediación zonales</li> <li>- Centros de Equidad y Justicia</li> <li>- Programa Mi Escuela se prepara</li> <li>- Alarmas comunitarias</li> <li>- Unidad Policía Comunitaria (UPC)</li> </ul>
----------------------	---	--	---

**Fuente:** elaboración propia.

### **Conclusiones del capítulo**

Con el objetivo de cerrar la discusión, es importante señalar que los estilos de implementación de las políticas de seguridad ciudadana, que tanto el alcalde Petro en la ciudad de Bogotá como el alcalde Barrera en Quito, desarrollaron en sus respectivos períodos administrativos, de alguna manera son tributarios de los procesos de instrumentación que se venían desarrollando en las dos ciudades desde la década del noventa. En ese sentido, la selección de los diferentes instrumentos de políticas responde no solamente a una lógica de adecuación de la instrumentación utilizada en administraciones anteriores, dentro de una lógica de ajuste o calibración de los instrumentos, sino además a una dinámica intrínseca de los distintos instrumentos que genera un efecto de inercia independiente de la política.

En términos generales, se ha observado que en el caso de Bogotá la instrumentación de las políticas impulsada por Gustavo Petro se ha estructurado en función de una noción de seguridad ciudadana fundamentada en la protección de los derechos de los individuos, en especial de sectores históricamente excluidos, lo que ha llevado a la selección de una serie de instrumentos, tanto substantivos como procedimentales, direccionados a incorporar a estos sectores en el proceso.

En el caso de la selección de instrumentos del gobierno distrital de Quito impulsada por Augusto Barrera, el análisis del proceso ha evidenciado algunas contradicciones entre una concepción integral de la seguridad ciudadana que incorporó estrategias de prevención, participación y gestión del riesgo, frente a una lógica de instrumentación carente de objetivos concretos. Situación derivada en cierta forma, de una superposición de

estrategias y acciones de la administración local y el gobierno nacional, dentro de una coyuntura política de carácter centralista.

De esta manera, en ambos casos los procesos de instrumentación se han desarrollado en función de lógicas de selección resultantes de las formas de interacción o modos de gobernanza de los distintos actores involucrados en las políticas. Así, mientras en la experiencia de Bogotá se identificaron dinámicas de co-gobernanza caracterizadas por una compleja articulación entre el gobierno distrital y sectores de la sociedad y la economía, en el caso de Quito por el contrario, el proceso estuvo matizado por el sentido jerárquico del gobierno local y una relativa participación de actores no estatales.

Precisamente, en el siguiente capítulo se desarrolla el análisis de por qué estos modos de gobernanza incidieron en la efectividad de la implementación de las políticas de Bogotá y Quito, es decir, se busca explicar de qué manera el rol de los gobiernos distritales y la dinámica de interacción de los actores estatales y no estatales, se han constituido en un factor explicativo del grado de consistencia de esta combinación de instrumentos o estilos de implementación.

## CAPÍTULO VI

### GOBERNANZA Y EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ Y QUITO

Alrededor de la pregunta de investigación ¿De qué manera los modos de gobernanza inciden en la efectividad de las políticas públicas? la tesis plantea como hipótesis que los modos de gobernanza donde se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, inducen el desarrollo de políticas públicas más efectivas. Esto en razón de que las lógicas de interacción horizontal (asociaciones público-privadas, co-administración, redes, regímenes), tienden a establecer mayores niveles de comunicación y cooperación en los procesos de acción pública, lo que a su vez, genera una mayor correspondencia entre los objetivos y los medios de las políticas.

En ese sentido, con el propósito de verificar la hipótesis a nivel empírico, el presente capítulo plantea argumentar en perspectiva comparada de qué manera los modos de gobernanza, en términos del rol del gobierno local y de las formas de interacción de los diferentes actores, tanto de Bogotá como de Quito, se han constituido en una variable explicativa del grado de coherencia de la instrumentación implementada en las políticas de seguridad ciudadana de las dos ciudades, así como de la consistencia de la combinación de dichos instrumentos.

#### **Actores y modos de gobernanza en Bogotá y Quito**

##### *El gobierno local y sus interacciones*

Desde sus inicios la implementación de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá se ha caracterizado como un proceso en el que han concurrido una serie de actores estatales y no estatales. En ese sentido, más allá del liderazgo y rol central que las distintas administraciones municipales han ejercido en las diferentes etapas del proceso, la instrumentación de las políticas de seguridad se ha venido estructurando desde mediados de la década del noventa, en función de una dinámica compleja de carácter intersectorial, en la que actores provenientes tanto de la sociedad como del mercado, se han involucrado en el desarrollo de las políticas.

Así, la instrumentalización de la noción seminal de cultura ciudadana sobre la que se edificó la propuesta del alcalde Mockus en 1995, tiene que ser entendida a partir del fuerte vínculo desarrollado entre el gobierno local y la ciudadanía, y la consecuente incorporación de ésta última como actor central de las dinámicas de convivencia inherentes al paradigma de seguridad humana. En cierta forma, la propuesta de cambiar el comportamiento mediante un proceso de autorregulación que opera en los ámbitos de lo moral, lo social y lo legal, implicó sobre todo un involucramiento y compromiso individual y colectivo de la ciudadanía para revertir las lógicas tradicionales de control y orden público. Dinámicas de participación ciudadana que permitieron en su momento ubicar al ser humano en el centro de las políticas de seguridad. En palabras de funcionarios de la Corporación Arco Iris, la propuesta cultural de Antanas Mockus fue un proceso de articulación entre la alcaldía y la ciudadanía mediada por la idea de una sanción social que impulsa un sentido de corresponsabilidad entre las dos instancias. Tal como lo señalan los personeros de la Corporación,

Una de las cosas que planteamos es que no existe la ingeniería cultural. Lo que se promueve desde la Corporación y del ejercicio de la ciudadanía y la cultura ciudadana es una invitación a cambiar comportamientos. (...) Lo que se buscaba era promover la mutua relación entre ciudadanos, promover la autorregulación. (...) Endurecer las penas no siempre se ve reflejado en un temor a la sanción legal, no es disuasorio para los comportamientos delictivos. (...) Entonces la armonización entre ley, moral y cultura no necesariamente pasa por fortalecer el temor a la cárcel ni fortalecer la ley sino por fortalecer nuestro sistema, lo que mi propia conciencia me dice de lo que creo es valorado socialmente y lo que dice la ley (Corpovisionarios, 2013, entrevista).

Proceso de internalización de una cultura ciudadana, que a pesar de las transformaciones de las políticas observadas a lo largo de los últimos años, ha permitido caracterizar a la experiencia bogotana como un proceso participativo. De ahí que, más allá de las limitaciones de los mecanismos institucionales para incorporar a la ciudadanía en el gobierno de la seguridad, se evidencia la vigencia de ciertas dinámicas ciudadanas para procesar la violencia y el conflicto a partir de una interacción autorregulada desde la propia ciudadanía:

Hemos visto gente joven que se han apropiado del concepto de cultura ciudadana. La gente sigue hablando de cultura ciudadana, incluso generaciones que no lo vivieron entienden que significa, entienden que cada comportamiento que se da en la cotidianidad de la calle tiene algo que ver con cultura ciudadana y saben cuándo eso se rompe y cuando existe a pesar de no ser una política fuerte del gobierno distrital (en la actualidad). Lo que queremos decir es que el concepto de cultura



ciudadana caló mucho y las personas lo recuerdan a pesar que no ha tenido continuidad (Corpovisionarios, 2013, entrevista).

Ciertamente, el involucramiento de la ciudadanía como actor clave de las dinámicas de convivencia dentro de la lógica de cultura ciudadana impulsada en la primera etapa de las políticas de seguridad en Bogotá, se estructuró alrededor de formas de interacción horizontal entre el Estado (gobierno local) y la sociedad (ciudadanía). Esto es, bajo lógicas de interdependencia instrumentadas a través de una serie de mecanismos pedagógicos y comunicacionales. De cierta manera, la emergencia de las políticas bogotanas se enmarcaron en un modo de co-gobernanza, concretamente de una gobernanza comunicativa que incidió en un entendimiento inter-subjetivo de los actores involucrados.

De otra parte, en lo que respecta al caso de Quito, es importante resaltar que la emergencia de las políticas de seguridad en Quito se fundamentó en gran medida en la experiencia que varias ciudades colombianas venían desarrollando desde la década del noventa, tomando como referencia especialmente el proceso de Bogotá a través de un asesoramiento político y técnico del gobierno distrital del entonces alcalde Mockus. En ese sentido, siguiendo el modelo bogotano las metas generales de las políticas de Quito se estructuraron sobre los lineamientos del paradigma de la seguridad humana alrededor de nociones de convivencia y participación, en función de los cuales se establecieron una serie de objetivos relacionados con el fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno municipal en temas de seguridad y la generación de mecanismos de incorporación de actores no estatales en el proceso.

De esta manera, la experiencia de Quito en materia de seguridad ciudadana se ha caracterizado como un proceso fuertemente anclado al rol del gobierno local dentro de modos de gobernanza jerárquica, esto es, bajo lógicas de interacción de carácter intervencionista expresadas por procesos de dirección política y de control administrativo centrados en la figura del gobierno distrital. Hay que señalar que la administración del alcalde Paco Moncayo se caracterizó por el desarrollo de un gobierno de la ciudad tributario de la noción de la nueva gestión pública, alrededor de la cual se implementaron por ejemplo procesos de planificación estratégica y mecanismos de asociación público-privado, dentro de parámetros empresariales que incorporaban conceptos de calidad y eficiencia en el manejo de lo público. No obstante, la figura de la administración distrital en el proceso de consolidación de una nueva forma de gobierno de la ciudad durante la

década del 2000, se identificó principalmente por ejercer un marcado rol de control y dirección anclado al liderazgo del alcalde Moncayo.

Así, en el ámbito de la seguridad ciudadana se impulsaron una serie de iniciativas alineadas en esta lógica. Por un lado, alrededor del denominado Pacto por la Seguridad Ciudadana, se estructuró un proceso estratégico direccionado a articular el conjunto de actores estatales y no estatales involucrados en la problemática de la seguridad. De esta manera, bajo la figura del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, se incorporaron en la planificación a una serie de actores provenientes de otras instancias públicas como la Policía Nacional, la Fiscalía, la Corte Superior de Justicia, entre otras, así como también a sectores de la sociedad civil como organizaciones barriales, la ONG Marcha Blanca y la propia academia. De igual forma, la creación de entidades de carácter público-privado bajo la figura de corporaciones, concretamente el caso de CORPOSEGURIDAD entidad de derecho privado encargada de administrar la tasa de seguridad y ejecutar las políticas, estuvo concebida bajo la idea de mejorar los procesos de gestión y sus resultados.

Sin embargo, a pesar de la apertura del gobierno local dentro de esta concepción estratégica de carácter multiactoral, en la práctica el proceso estuvo matizado por una dinámica jerárquica en función de la cual la toma de decisiones se concentró en la figura del gobierno municipal, con una participación poco efectiva y sin incidencia en las políticas por parte de actores no estatales provenientes de sectores de la sociedad y del mercado. Como lo señala Lautaro Ojeda, ex funcionario de CORPOSEGURIDAD y analista político, en la construcción de las políticas de seguridad ciudadana no ha existido una participación efectiva de otros actores, esto en función de que no solo se presentaron problemas en la organización de la sociedad civil y que los sectores económicos no lograron dimensionar su rol dentro del proceso, sino que además la incorporación de ONG y de la academia fue marginal (Lautaro Ojeda, 2012, entrevista).

Esta dinámica implicó por un lado, que la lógica de toma de decisiones en el caso de las políticas de seguridad ciudadana en Quito, se presente como un proceso centralizado en un reducido grupo de personas integrado por el Alcalde, el Consejo Metropolitano y los técnicos/asosores pertenecientes a la burocracia interna municipal y externos provenientes de la academia y organismos internacionales. Si bien la experiencia de Quito evidencia ciertos niveles de interacción entre los actores involucrados, sin embargo esta participación especialmente la relacionada con la sociedad civil se desarrolló en condiciones de asimetría de poder, bajo mecanismos como los Cabildos Zonales por ejemplo, que no necesariamente fueron implementados de manera efectiva (Rodríguez, 2004: 147).

Y de otro lado, el carácter jerárquico de la experiencia de Quito, derivó en el desarrollo de un modelo de gobierno de la seguridad estructurado alrededor de lógicas de vigilancia y de control. Modelo que sin llegar a ser una propuesta autoritaria como la implementada en ciudades como New York en la década del noventa por ejemplo, no obstante, permite caracterizar las políticas de Quito dentro de un enfoque de seguridad situacional y sustancialmente distantes de ser inclusivas. En cierta forma, el modelo que se implementó en la administración del alcalde Moncayo se puede definir como un intervencionismo estatal situacional sustentado en un involucramiento comunitario de control y vigilancia, lógica que lejos de generar procesos efectivos de participación tiende a fomentar estrategias dicotómicas entre víctimas y victimarios (Pacheco, 2006: 98).

En otro orden de ideas, haciendo referencia al caso de Bogotá, es importante señalar que las relaciones Estado-sociedad fueron redefinidas en función de las prerrogativas impulsadas en la Constitución de Colombia de 1991, a través de las cuales se establecieron mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos especialmente a nivel local. Esto implicó el desarrollo de nuevas formas de formular e implementar las políticas públicas, en tanto la incorporación de actores no estatales en los procesos de toma de decisión requería de una instrumentación que permita concretar esta participación de manera efectiva. Precisamente, ámbitos como el de la seguridad ciudadana, cuyos principios rectores contemplan lógicas de convivencia y prevención sustentados en la acción de la propia ciudadanía, constituyeron el escenario propicio para impulsar estas nuevas formas de entender y ejecutar las políticas.

Desde esta perspectiva, como lo ha señalado Velásquez (s/f; 2008b), la dinámica de interacción de los distintos actores alrededor de la problemática de seguridad en Bogotá, puede entenderse en función de un proceso de gobernabilidad caracterizado por lógicas de interdependencia en las que han participado de un lado, el Estado como facilitador y conductor de procesos colectivos direccionados a establecer normas sociales de convivencia y seguridad ciudadana, y de otro lado, una pluralidad de actores no estatales provenientes de la sociedad civil y del sector económico. De esta manera,

Los éxitos de Bogotá en seguridad ciudadana se deberían menos a los instrumentos convencionales de política pública de seguridad, que a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana que ha tenido lugar en la ciudad desde los años 90. (...) Bogotá ha podido desarrollar un dispositivo de negociación y de cooperación entre los diferentes actores de la seguridad, locales o nacionales, con influencia en los procesos de decisión. Esto ha tejido un entramado de regulaciones formales y no formales, con respuestas más o menos apropiadas, compartidas y sostenibles a los desafíos de la seguridad ciudadana (Velásquez, 2008b: 56).

Hay que anotar sin embargo, que en un contexto como el de Colombia inmerso en una problemática de la violencia de carácter estructural, el involucramiento de actores no estatales y concretamente de la ciudadanía en estrategias y actividades relacionadas a una temática por definición conflictiva y cuya responsabilidad por mandato legal reposa sobre la figura del Estado, no ha estado exenta de contradicciones. Conforme lo señala Hugo Acero,

(El problema es que) no tenemos un Estado asumiendo la responsabilidad, no tenemos una respuesta a muchos casos y entonces ahora apareció como panacea la participación ciudadana. Es más, durante la década de los ochenta en el país como no brindábamos seguridad ni en los campos ni en las ciudades, entonces decidimos que le íbamos a entregar armas a los ciudadanos para que se defendieran. No fue extraño oír a los militares y algunos funcionarios que *bueno que los ciudadanos en un pueblo se armaran y cuando llegara la guerrilla la gente disparara desde sus casas*. Por eso llegamos a los paramilitares (...). Como Estado no tuvimos la capacidad de garantizar y entonces, esas frases como que todos somos responsables no es tan cierta, es responsabilidad del Estado (Hugo Acero, 2013, entrevista).

En todo caso, los modos de gobernanza entendidos en términos de las lógicas de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado, son parte de una dinámica que se transforma en el tiempo. Precisamente, el giro a la izquierda que experimentó el gobierno local de Bogotá desde inicios de la década del 2000, constituyó un punto de inflexión en la manera de relacionarse con otros actores no estatales. En general la tendencia de los gobiernos de corte progresista ha sido priorizar el rol central del Estado en el manejo de los asuntos públicos, restringiendo por un lado la colaboración del sector económico y de otro lado, relacionándose con la sociedad civil a través de mecanismos focalizados a sectores específicos, muchas veces bajo lógicas asistencialistas, patrimonialistas e inclusive clientelares. En ese sentido, la figura del actual alcalde Gustavo Petro personificó no solo la profundización de una tendencia ideológica de izquierda vigente en el gobierno local de Bogotá desde el 2003, sino sobre todo marcó una ruptura con los poderes fácticos presentes en el contexto político y económico de la ciudad.

Esto ha significado en última instancia, la estructuración de un campo político en constante disputa y en cuya lógica, la interacción entre el gobierno local y los distintos actores no estatales ha caracterizado modos de gobernanza de carácter jerárquico, que no solamente han reafirmado el rol central del municipio en el manejo de lo público sino que además, como lo señala el analista Alberto Cienfuegos (2013, entrevista), han impulsado

procesos de resistencia a la presión de los grupos de interés y a las estructuras de poder tradicionales.

Así lo evidencia por ejemplo, el impase que ha confrontado en los últimos dos años a la Procuraduría General de Colombia con el alcalde Petro. Por un lado, el juicio disciplinario que el órgano de control emprendió en diciembre del 2012 se fundamentó principalmente en que el mandatario distrital incurrió en varias conductas irregulares relacionadas con la prestación del servicio público de aseo, así como otras de naturaleza contractual y administrativa. Reformas administrativas que precisamente evidencian lógicas de gobernanza jerárquica direccionadas a centralizar la prestación del servicio en el gobierno distrital en detrimento del anterior modelo público-privado que venía operando. Y de otro lado, el fallo que el procurador Alejandro Ordoñez emitió en diciembre del 2013 mediante el cual se destituye e inhabilita por 15 años al alcalde Petro, en cierta forma representó no solo la culminación de una abierta disputa ideológico-política entre sectores de izquierda y el uribismo, sino además la profundización de una resistencia encarnada en la figura de Gustavo Petro.

De todas formas más allá de la coyuntura, la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el contexto local bogotano, evidencia un paulatino debilitamiento de la incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad, expresado en el grado y calidad de la participación. En palabras de Marta de la Cruz, funcionaria de la Veeduría Distrital de Bogotá, las experiencias de participación y movilización ciudadana impulsadas a partir de la Constitución de 1991, de cierta manera no han fracasado sino que se han agotado, esto en razón de que las condiciones y necesidades actuales no se corresponden con los marcos institucionales vigentes. De ahí que,

(...) lo que está sucediendo es que hay poca gente que participa o que llega a los espacios de participación que se convocan desde la institucionalidad pública y (...) es que hay un profundo sentimiento de frustración de la ciudadanía con la participación. Por otro lado, la gente no sabe cómo participar, tampoco tiene tiempo y los dispositivos institucionales desafortunadamente es muy difícil que se transformen. Las dinámicas de participación se transforman pero las instituciones públicas se mantienen estáticas, no son capaces de reaccionar ni ajustarse a las dinámicas sociales, aun cuando las nuevas tecnologías y redes ha redefinido la participación y movilización ciudadana. En ese sentido, el desarrollo normativo ha llevado a una proliferación de normas en todos los temas y sectores. (No obstante) al contrario de incentivar la acción colectiva lo que ha hecho es atomizar el capital social y la participación ciudadana (Marta de la Cruz, 2013, entrevista).

Debilitamiento de los procesos de participación expresado en lógicas individuales y corporativas de carácter coyuntural que se han venido organizando alrededor de necesidades y demandas concretas.

De igual forma, como se argumentó anteriormente para el caso de Quito, la posesión en el año 2009 de Augusto Barrera como alcalde del distrito metropolitano, significó no solamente una redefinición ontológica del gobierno de la ciudad en términos de un nuevo modelo fundamentado en la recuperación del manejo de lo público por parte del Estado, sino sobre todo el restablecimiento de la centralidad burocrática como eje de las políticas públicas. Planteamiento alineado política e ideológicamente al proyecto de la Revolución Ciudadana que desde mediados de la década del 2000 lidera el movimiento Alianza País, dentro del denominado giro a la izquierda que han venido experimentado algunos países de la región como Venezuela y Bolivia.

En ese contexto, la redefinición del rol del Estado en su sentido más amplio y de manera concreta del gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, hacia formas de gestión más centralizadas determinó en última instancia la profundización de modos de gobernanza jerárquicos, es decir, dinámicas de interacción entre actores estatales y no estatales matizadas por lógicas de carácter vertical. De esta manera, en el ámbito específico de la seguridad ciudadana, la instrumentación de las políticas durante el período de análisis de esta investigación correspondiente a la administración del alcalde Barrera, se vio influenciada por esta redefinición de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Así por un lado, en lo que respecta a la interacción entre el gobierno distrital y la ciudadanía, es importante señalar en primera instancia que la participación fue concebida como el eje fundamental de las propuestas del alcalde Barrera. Esto no solo en razón de su adscripción ideológica al proyecto de la Revolución Ciudadana, cuyos principios reivindican precisamente un derrotero social basado en la redefinición de las relaciones de poder y la centralidad de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos, sino sobre todo en función de la trayectoria política y académica del propio Augusto Barrera, matizada por un ejercicio activista y una preocupación intelectual alrededor de la temática de la participación ciudadana.

No obstante, más allá de dimensión discursiva de la participación ciudadana, la experiencia de Quito no necesariamente logró estructurar un proceso orgánico o espontáneo de incorporación efectiva de actores no estatales en el nuevo modelo de gobierno con una real capacidad de incidencia en el manejo de lo público. Si bien se establecieron

una serie de mecanismos direccionados a articular las demandas y la acción ciudadana en diversos procesos de gestión alrededor de los Comités de Seguridad y de las Mesas Ciudadanas de Seguridad por ejemplo, sin embargo las expectativas de constituir dinámicas de convivencia social mediante el involucramiento activo de la ciudadanía han sido en la práctica más limitadas. Lógica que en cierta forma responde a una suerte de contradicción en la que se confrontan de un lado, la construcción idealizada de una ciudadanía concebida como el actor principal del proceso sociopolítico, y de otro lado, una forma de gobierno centralizada y autoreferida que bajo la lógica de un modo de gobernanza jerárquica en última instancia termina excluyendo a los actores no estatales del proceso.

#### *El rol de actores no estatales*

Ahora bien, en la medida que la problemática de la seguridad en Colombia se ha constituido en una de las temáticas centrales de la agenda pública no solo de Bogotá sino del país en general, se han ido consolidando desde el inicio de las políticas un conjunto de organizaciones no gubernamentales con actividades relacionadas a varios de los ámbitos de la seguridad. Instancias de organización social que a manera de un tercer sector, han servido de interlocutor entre el Estado y la sociedad civil. Este es el caso por ejemplo de la organización Corpovisionarios, autodefinido como un centro de pensamiento y acción que investiga e implementa estrategias de cambio en el ámbito del comportamiento colectivo. Alrededor del pensamiento de su principal personero Antanas Mockus, la organización viene desarrollando un enfoque de cultura ciudadana como la base para promover procesos de participación ciudadana, acciones enfocadas al cambio de normas sociales, metodologías de análisis del comportamiento colectivo y la creación de espacios para discutir problemas de acción colectiva (web Corpovisionarios, 2015).

De igual forma, la Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), organización concebida a mediados de la década del noventa como un centro de pensamiento y acción social, ha venido desarrollando su actividad alrededor de distintas problemáticas relacionadas con el conflicto armado colombiano, entre las que se incluye la seguridad. Desde una perspectiva de equidad social y desarrollo promueve una serie de proyectos de acompañamiento, asesoría, investigación, entre otros. Si bien, la reflexión de la organización se enmarca en un enfoque amplio de seguridad, ha desarrollado aportes concretos en el ámbito de la criminalidad urbana (web CNAI, 2015).

En el mismo sentido de acción política aunque bajo una tendencia ideológica diferente, la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) ha venido trabajando desde 1979 como una instancia de facilitación y acercamiento entre los actores de la sociedad y el Estado. Entre sus líneas de trabajo se encuentra la relacionada con la Paz y Seguridad, que al igual que la CNAI, se ha enfocado principalmente a la problemática del conflicto armado, pero también en la formulación de propuestas frente al fenómeno de la violencia y delincuencia común (web FESCOL, 2015). Esto bajo la perspectiva que el problema de la convivencia y la seguridad ciudadana en las urbes colombianas no puede ser entendido por fuera del carácter estructural de la violencia del país (Saruy Tolosa, 2013, entrevista).

Estas organizaciones no gubernamentales, en las que se incluyen además la Fundación Ideas para La Paz (FIP), el Centro de recursos para el análisis de conflictos (CERAC), la Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá Cómo Vamos, entre otras, se han constituido desde diferentes posiciones en actores relevantes dentro del proceso de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá. Precisamente, en el análisis de la instrumentación desarrollado en el capítulo anterior, se resaltó la incidencia que ha ejercido por ejemplo la organización Bogotá Cómo Vamos en la construcción de los instrumentos de nodalidad de las políticas de seguridad del distrito.

Sin embargo es preciso señalar que como lo afirman algunos de los funcionarios de dichas organizaciones, más allá de ciertas colaboraciones específicas, no necesariamente existe una articulación de carácter horizontal entre las distintas entidades. Por el contrario, su nodalidad en calidad de instancias de intermediación entre la ciudadanía y el gobierno local de la ciudad, se ha establecido de manera aislada principalmente en función de su adscripción política e ideológica (Fernando Hernández, 2013, entrevista; Saruy Tolosa, 2013, entrevista).

Por el contrario en el caso de Quito, a diferencia de la experiencia de Bogotá donde la incidencia de una diversidad de ONG a manera de instancias organizadas de la sociedad civil ha sido fundamental en la construcción de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana, en la experiencia quiteña solamente se identifica la presencia de la Fundación Marcha Blanca. Creada jurídicamente en el año 2004, la Fundación se configura como una organización sin fines de lucro que promueve acciones enfocadas a mejorar la seguridad ciudadana a nivel local y nacional. Su estrategia se articula de un lado, en demandar el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades en el tema de la seguridad y de otro lado, desarrollar acciones direccionadas a promover la participación ciudadana en la problemática (web Fundación Marcha Blanca, 2015).



La Fundación Marcha Blanca se ha constituido en un actor no estatal importante en el desarrollo de las políticas de seguridad de Quito. Si bien el alcance de su convocatoria se ha delimitado a determinados sectores de la sociedad, sin embargo la organización ha sido partícipe de algunos momentos claves del proceso. Así por un lado, la Fundación emerge a raíz de la iniciativa ciudadana que promovió la denominada Marcha Blanca por la Seguridad y la Vida en diciembre del 2002 en protesta al incremento de la inseguridad que venía experimentando la ciudad, movilización considerada un hito en la incorporación de la problemática de la seguridad ciudadana en la agenda pública de Quito. Esto le permitió a la Fundación posesionarse como la contraparte de la sociedad civil en la propuesta que impulsó el entonces alcalde Moncayo, no obstante, en la medida que el proceso se fue estructurando en función de una gobernanza jerárquica, la incidencia de la Fundación fue menos evidente.

De otro lado, en la administración del alcalde Barrera la Fundación ha tenido una importante incidencia en lo que se refiere a la implementación de algunos mecanismos de participación así como de una serie de veedurías sobre la temática, entre las que se destaca la evaluación realizada a la tasa de seguridad, sobre la base de la cual posteriormente se desarrolló la construcción de un conjunto de indicadores para medir la eficiencia de todos los recursos que el municipio utilizaba en el manejo la seguridad. En ese sentido, la Fundación Marcha Blanca aparece como uno de los pocos actores de la sociedad organizada que se ha involucrado en la problemática de la seguridad, sin embargo hay que señalar que ha venido interactuando con el gobierno local de manera intermitente a lo largo del proceso de políticas de seguridad de Quito. Esto evidencia precisamente el carácter jerárquico de las dinámicas de gobernanza del distrito, en las cuales la incorporación de actores no estatales responde más a factores de la coyuntura política antes que a una articulación estructural de las relaciones Estado-sociedad. Como lo señala Raúl Franco, funcionario de la Fundación:

La alcaldía de Barrera nos escuchó mucho más que la de Moncayo. Con Moncayo recibimos ofrecimientos en cambio que con Barrera hicimos los indicadores y llegamos a sacar una ordenanza, sin embargo en materia de políticas nos hemos quedado en cero. Nuestra propuesta siempre fue crear mecanismos de control y formulación de políticas de seguridad, esto le pareció bien al alcalde Barrera y convocó a las Mesas de Seguridad. Estas mesas no tuvieron resultado práctico sin embargo hubo resultado positivo en cuanto a que la gente piense más en el tema seguridad. Creo que el Municipio usó las Mesas previendo la cercanía de las elecciones y no avanzó mucho. Las Mesas permitieron que muchos actores que no nos habíamos conocido viéramos la posibilidad de realizar trabajo conjunto (Raúl Franco, 2014, entrevista).

En otro orden de ideas, hay que resaltar que las dinámicas de gobernanza presentes en el caso de Bogotá se han estructurado tanto en función de las relaciones que el gobierno distrital ha establecido con la sociedad civil, así como también alrededor de las interacciones con diversos actores provenientes del mercado. En palabras de Alberto Cienfuegos, en el país ha existido una importante presencia de los sectores económicos en los asuntos públicos, asociada a una sobre-representación del poder simbólico de la clase media. Dinámica que en cierta forma ha generado un sesgo en el direccionamiento de las políticas públicas, en tanto se han orientado en función de la incidencia de estos grupos de interés. De ahí que,

En el sistema político local colombiano las cámaras de comercio, las federaciones de comerciantes y las asociaciones de aseguradoras han incidido fuertemente en la determinación de las políticas públicas de seguridad en los grandes centros urbanos. Eso ha significado para algunos analistas una distorsión del sentido de las políticas de seguridad ciudadana. Las políticas se han orientado a preservar el patrimonio más que a concentrarse en lo que afecta al individuo, al ciudadano. (En Bogotá) la Cámara de Comercio logró imponer la agenda y las estrategias al punto que se redujo por ejemplo sustancialmente el robo de automotores, se eliminó el nivel de asalto bancario, que en el caso bogotano es atípico comparado con otras capitales. Esto para ilustrar que hay un sesgo en la política pública y que ha tenido consecuencias (Alberto Cienfuegos, 2013, entrevista).

En esta dinámica de interacción entre el Estado y el mercado, se observa un especial protagonismo de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). Entidad de carácter privado pero que presenta una particularidad relacionada a que ha sido delegada por el Estado colombiano para ejercer una función pública, esto es, el registro de toda actividad económica y empresarial de las ciudades donde existen cámaras de comercio. En la medida que es una entidad privada que administra recursos públicos, la CCB se ha direccionado a la generación de relaciones de cooperación público-privada no solo en el ámbito comercial sino en otros como el de la seguridad. De esta manera, ha venido desarrollando desde la década del setenta una serie de iniciativas en el campo de la convivencia y seguridad ciudadana lo que ha llevado a que se constituya en uno de los actores relevantes dentro del proceso bogotano (Jairo García, 2013, entrevista; CCB, 1984, 1996, 1997).

Se han configurado en ese sentido, una serie de interacciones con diferentes actores estatales y no estatales. Por un lado, alrededor de la generación de información que produce el observatorio de seguridad de la CCB, hay un permanente diálogo con el gobierno local y con la ciudadanía. Instrumento que le ha permitido a la CCB consolidarse

como un actor nodal respecto al manejo de la información en la problemática de seguridad del distrito. La relación público-privada con el gobierno distrital se ha desarrollado en diferentes escenarios de acuerdo a la coyuntura política y aunque en la administración del alcalde Petro no existe un convenio de cooperación formal como en anteriores administraciones, la CCB es parte del Consejo de Seguridad. De otro lado, se observa además una estrecha colaboración con la Policía Nacional en función de programas de fortalecimiento y cooperación interinstitucional (Jairo García, 2013, entrevista).

En el caso de Quito por el contrario, históricamente se observa un bajo nivel de interacción del gobierno distrital con actores estatales provenientes del mercado y de la sociedad en general. Situación que se profundiza en la administración del alcalde Barrera en tanto el modelo político planteó abiertamente una lógica de recentralización del aparato municipal, dentro de un proyecto político más amplio articulado al gobierno central, direccionado a recuperar la figura del Estado en el manejo de los asuntos públicos. De ahí que, como lo señala Alex Tupiza:

El Municipio no se articuló con sectores del comercio, no los consideró actores vinculados a la seguridad (No obstante) a pesar que no tuvo interlocución con las cámaras fortaleció su relación con Marcha Blanca aún cuando no era una organización representativa, permitiendo que en varias ocasiones incida en la agenda (De otra parte) Hubo una ruptura con los sectores de la academia como la FLACSO y la Universidad Católica. Inclusive una ruptura con la Policía que se evidencia por ejemplo en la suspensión de las capacitaciones y la decisión de construir las UPC bajo otro criterio (En ese sentido) hay un ensimismamiento de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, que se expresa en un discurso de autosuficiencia, dejando de lado a actores que tenían experiencia (...) Por un lado, la carencia de articulaciones con actores no estatales, y por otro lado, la fuerte presencia del Ministerio del Interior en la política local, mermaron los espacios de acción de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad (Alex Tupiza, 2014, entrevista).

#### *Las interacciones multinivel entre lo local y lo nacional*

En primera instancia es importante señalar que el cambio de paradigma de seguridad pública hacia el de seguridad humana, en el que emerge la noción de convivencia y seguridad ciudadana, implicó entre otros aspectos, la incorporación de nuevos actores en el proceso y consecuentemente una redefinición del rol y las responsabilidades de cada uno de ellos en la problemática de la seguridad. Así, en la seguridad pública la responsabilidad estuvo situada históricamente en entidades de control tales como el Ejército frente a las amenazas externas y la Policía como encargados del orden interno. La seguridad ciudadana por el contrario, plantea revertir las estrategias de control hacia la prevención, lógica en la

cual el rol de los gobiernos locales y la participación de la ciudadanía son fundamentales para la implementación de las políticas de seguridad a nivel local.

Sin embargo, en términos pragmáticos el desarrollo de las políticas de seguridad se ha caracterizado por la combinación de una serie de estrategias y acciones tanto de prevención como de control. Esto ha significado en última instancia, la necesidad de establecer articulaciones programáticas y operativas entre el gobierno local y la Policía, relación no exenta de disputas y contradicciones en tanto responden a dos lógicas completamente opuestas. De igual forma, en la medida que la Policía adquiere un nuevo rol en la seguridad ciudadana se ha visto en la necesidad de redefinir su accionar hacia prácticas menos coercitivas y de mayor cercanía a la ciudadanía, a través de la denominada policía comunitaria.

De esta manera en el caso de Bogotá, desde la emergencia de las políticas de seguridad la relación entre la alcaldía y la Policía Nacional se ha constituido en una de las interacciones más importantes de la gobernanza del distrito (Arias, 1997). Formalmente la Constitución establece que la Policía Nacional depende del Ministro de Defensa y le debe obediencia a las órdenes que imparten los alcaldes y gobernadores a través de sus comandantes. Esto significa que existe una subordinación de la Policía Nacional al gobierno local en términos legales y se encuentra reglamentada. En cierta forma, más allá de la dimensión formal, en el proceso bogotano la interacción entre las dos entidades se ha construido no solamente en función de la norma sino principalmente en la práctica cotidiana mediante lógicas de subordinación pero también de cooperación. No obstante, con la consolidación de una tendencia de izquierda en los gobiernos distritales de la última década, esta interacción se ha deteriorado en razón de los prejuicios ideológicos relacionados por ejemplo con el pasado subversivo de algunos de los personeros de la alcaldía o las controversias generadas alrededor del sentido punitivo de la acción policial (Hugo Acero, 2013, entrevista).

Conflictos que operan además en el orden de una superposición de autoridad, en tanto mientras por un lado el gobierno distrital apela a la subordinación establecida constitucionalmente, aun cuando en muchas ocasiones no exista claridad en el alcance de su jurisdicción, y por otro lado, la Policía Metropolitana se rige a un esquema estructurado en función de su jerarquía institucional<sup>19</sup>. Situación que puede llegar a generar contracciones respecto al rol y competencias de cada uno de los actores. En ese sentido, la

---

<sup>19</sup> Para una revisión del rol y funciones de la Policía en Colombia véase: Ministerio de Defensa Nacional (2012).

interacción entre el gobierno local y la Policía Metropolitana se ha estructurado alrededor de una dinámica compleja, caracterizada en su dimensión substancial por la autoridad depositada constitucionalmente en la figura del alcalde, pero sobre todo en un ámbito procedimental por una dinámica de confrontación/cooperación. Conforme lo afirma el coronel Jairo Torres, Comandante del área de prevención de la Policía Metropolitana de Bogotá:

Digamos que, cuando se enfrentan los dos poderes primero se visualiza el bienestar de la comunidad o la sociedad a la cual representamos. Si la disputa es muy grande se toman algunas acciones desde el nivel central de la Policía Nacional, es decir, ingresa como mediador a verificar que sucede. Si la decisión es muy difícil –que por lo regular no pasa- se tendría que sacar de ese punto al comandante de la unidad. (Cuando) un alcalde que se posesiona con una corriente especial frente al desarrollo normal y doctrinal de la Policía se respeta, ya que fue elegido popularmente, se desarrolla las tareas con una investidura especial y obviamente la Policía acata, coordina, organiza o sugiere las diferentes acciones que tengan que ver con la seguridad y convivencia ciudadana. (...) Nosotros desarrollamos análisis de los delitos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana, lo que nos permiten interactuar con fundamentos, bajo un sentido de corresponsabilidad frente a la problemática (Jairo Torres, 2013, entrevista).

En cierta forma, la construcción de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y de la región en general, se ha ido estructurando alrededor de una interacción que opera por un lado, alrededor de las propuestas y estrategias que los gobiernos locales han impulsado desde la década del noventa, y de otro lado, en función del diseño de políticas de seguridad ciudadana que a nivel nacional se encuentran implementando los gobiernos nacionales en los últimos años. Si bien las políticas de los gobiernos nacionales han sido concebidas en parte sobre la base de las experiencias locales de los distintos países, las propuestas no necesariamente han logrado articular una estrategia nacional-local efectiva. En ese sentido, en el caso de Bogotá se observan algunas tensiones entre los dos niveles de gobierno, en términos de que,

Las fricciones se generan por dos visiones opuestas: una propuesta de seguridad democrática por parte del gobierno nacional frente a una política de seguridad ciudadana impulsada desde lo local. Para entender cuáles son las implicaciones en el plano político de esta tensión, hay que señalar que se encuentra en vigencia el plan de desarrollo “Bogotá Humana” (2013-2016), y que de otra parte la ciudad ha estado gobernada en los últimos años por tres gobiernos de izquierda. Esto incrementa la disputa desde el nivel nacional, en razón de que es un gobierno de centro-derecha, lo que genera muchos conflictos con la posición de izquierda del gobierno de Bogotá. Inclusive, con el actual gobierno del presidente Santos existen ciertas tensiones en las relaciones nacional-local, aunque no con la intensidad que hubo con el presidente Uribe, quien por ejemplo,

realizaba un consejo de seguridad en la localidad de Bosa y el alcalde no se enteraba (Funcionarios CEACSC, 2013, entrevista).

En la misma línea argumentativa, una de las relaciones claves dentro de las dinámicas de gobernanza en Quito durante los últimos años es la relacionada a la interacción entre el gobierno metropolitano y el gobierno estatal. Como se observó anteriormente, la Constitución del 2008 marcó un punto de inflexión no solo en lo que respecta a la conceptualización de la seguridad ciudadana alrededor del paradigma de la seguridad humana y el Buen Vivir, sino sobre todo a la delimitación de las competencias de los actores involucrados. En cierta forma, en la medida que el nuevo marco constitucional concentró la responsabilidad de las políticas de seguridad en la figura del Estado central, se observa durante los últimos años un paulatino debilitamiento de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad.

De esta manera, con la promulgación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), se redefinieron una serie de parámetros conceptuales e institucionales, en función de los cuales se estableció el sistema de Seguridad Pública y del Estado. Modelo presidido por el Presidente de la República y conformado por un conjunto de entidades públicas lideradas por el Ministerio Coordinador de Seguridad, así como por políticas, planes, normas, recursos y procedimientos definidos para cumplir con el objeto de la ley (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014a). La redefinición de la seguridad desde el nivel central significó de una parte, la construcción de estrategias fundamentadas en la noción de una seguridad integral, y de otra parte, el fortalecimiento de la Policía Nacional como instancia operativa del Ministerio del Interior, mediante la estructuración de un modelo de gestión de desconcentración territorial (Max Campos, 2014, entrevista).

En este nuevo contexto institucional de la seguridad en el país, las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) definida en el COOTAD, se limita principalmente a funciones de coordinación con otras entidades gubernamentales como la Policía Nacional y con la propia ciudadanía. En ese sentido, en la medida que al gobierno central, a través del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, se le otorgó una cada vez mayor injerencia en la gestión de la seguridad a nivel local, el municipio de Quito se vio en la necesidad de redefinir las políticas de su jurisdicción. Conforme lo señala Lourdes Rodríguez, ex Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad:

En esta administración municipal se dio un proceso de transición porque el municipio había venido asumiendo una serie de competencias (pero) desde hace más o menos dos años el Gobierno Nacional asume con mayor énfasis la tarea de la seguridad ciudadana (...). El trabajo que

venía realizando el municipio se traslada al gobierno nacional (...). Más allá de ciertos problemas existe una coordinación para ir entregando estas cuestiones que ya no ejecutamos y que a su vez el gobierno central tiene que asumirlas. Tenemos claridad respecto a que la Policía Nacional con el Ministerio del Interior son los responsables de dar respuesta a los problemas de delincuencia. La idea es suspender el apoyo logístico a la Policía para que el gobierno local se enfoque más en los temas de convivencia (...) Se redefinió la política porque el presupuesto se enfocaba más en función de convivencia, organización y prevención situacional. Hemos hecho un trabajo intenso en espacios públicos seguros (...) trabajado con la participación de la comunidad (Lourdes Rodríguez, 2014, entrevista).

No obstante, esta redefinición de las competencias del gobierno local y de su rol dentro de la problemática de la seguridad, significó en última instancia no solo un retroceso en el proceso que los gobiernos locales del país y de manera especial el municipio de Quito habían venido construyendo desde la década del 2000, sino sobre todo evidencia en un sentido más amplio un modo de gobernanza jerárquico que concentra en el nivel central las competencias y funciones de las jurisdicciones locales. En palabras de Ricardo Camacho, consultor en temas de seguridad, el nuevo esquema institucional de seguridad en el país más allá de establecer una lógica de complementariedad entre lo nacional y lo local, tiende a concentrar las políticas en la figura del Estado. De ahí que,

Uno de los principales errores de la alcaldía de Barrera es que abandonó lo local para comprometerse con lo nacional, adoptando el enfoque de la política de Estado del Ministerio del Interior. Debe haber una política de Estado frente a la inseguridad pero no puede ser la misma respuesta en las diferentes ciudades ni el mismo “menú” para todos. (Se impuso) una visión fuerte como la del Ministro Serrano enfatizando respuestas punitivas como la de “los más buscados” por ejemplo (...). El Municipio apoyó esa política de Estado, lo hicieron al entregar los terrenos para las UPC, comprando insumos para la Policía. (En ese sentido) El gobierno de Barrera no tuvo su propia política de seguridad (...) El problema de Quito fue haber perdido las políticas locales para entregarse a unas políticas nacionales que pueden ser interesantes pero lo local nunca puede relegarse a lo nacional (Ricardo Camacho, 2014, entrevista).

En este contexto, las relaciones entre el gobierno local y la Policía Nacional se han visto afectadas especialmente en lo que se refiere a una superposición de estrategias y acciones que como se analizará más adelante, ha incidido de manera negativa en la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana impulsadas tanto desde el municipio como desde el Ministerio del Interior. En la anterior administración del alcalde Moncayo, la relación estaba supeditada al apoyo logístico que el municipio entregaba a la Policía, estrategia alrededor de la cual se estructuraron dinámicas de cooperación bajo el liderazgo establecido desde el gobierno local. No obstante, en función del fortalecimiento que la

Policía Nacional ha venido experimentando en los últimos años, hay una redefinición de su rol en las políticas de seguridad del distrito. Así, conforme lo afirma Jorge Cevallos, Jefe de Operaciones de la Policía Nacional, más allá de que históricamente ha existido una relación fluida entre la Policía Nacional y el gobierno local, en la actualidad esta relación tiene otras connotaciones,

(...) hay mal entendidos, la Policía Nacional es una institución de jurisdicción nacional más no local, se trabaja con políticas y objetivos macro que están orientados desde el Buen Vivir. En ese sentido, creo que si existe confrontación porque el gobierno local obedece a intereses que son formulados a ese nivel. Armonizar esto es una tarea compleja. Si bien la Constitución habla de corresponsabilidad y coparticipación en materia de seguridad, sin embargo al final termina siendo la Policía la única institución responsable de rendir cuentas. (De ahí que) Si el gobierno local ve que una estrategia de la Policía es exitosa lo que tiene que hacer es apoyarla (...) y no crear una burocracia (...) para generar una especie de competencia. (En cierta manera) No existe un nivel de interacción entre Policía y gobierno local. Si usted me pregunta cuál ha sido la incidencia del municipio no sabría responder (...) La reducción en la tasa de homicidios la hemos logrado con estrategias internas más que por el apoyo del gobierno local (Jorge Cevallos, 2014, entrevista).

En el mismo sentido crítico, el ex Comandante de la Policía Nacional para el DMQ, reitera estas transformaciones en las relaciones interinstitucionales:

El alcalde Moncayo logró el apoyo en los ministerios para consolidarse en el gobierno local. En ese momento el gobierno local era más fuerte que el gobierno central, ahora es exactamente al revés (...) El alcalde Barrera al principio tuvo una actitud de sospecha con mi rol de Comandante de la Policía Nacional para el DMQ. Se generaron las Mesas de Seguridad, hubo enorme convocatoria y no me invitaron en mi calidad de Comandante. Yo sabía donde era el evento, me presenté, saludé con todos y con el Sr. Alcalde y le agradecí por “invitarme” a construir la seguridad ciudadana del DMQ. (Más adelante) Se pudo establecer una relación respetuosa con el Alcalde (Juan Carlos Rueda, 2014, entrevista).

De otra parte, dentro de esta dinámica de gobernanza de carácter jerárquico sobre la que se ha estructurado el proceso sociopolítico de Quito, se observan además algunas desavenencias en la relación del Municipio con el Consejo Metropolitano. En la reestructuración institucional que implementó el alcalde Barrera al inicio de su administración se crearon las Secretarías como organismos rectores que diseñan y articulan las políticas, dependientes de la administración central. En cierta forma, esto significó un fortalecimiento del rol político del ejecutivo respecto al legislativo, lo que en última instancia redefinió la lógica de toma de decisiones al interior del municipio.

Situación que para el ejecutivo fue entendida como un proceso de fortalecimiento institucional direccionado no solo a establecer una definición más clara de los niveles



operativos del aparato municipal, sino sobre todo a generar una racionalidad y una gestión estratégica. Esto en razón de que como lo señala el ex alcalde Barrera, “el territorio obliga a una intervención integral, esa integralidad a veces puede leerse como centralizada, pero tiene que ser integral, y la única manera es coordinando las distintas entidades, eso implica una fortaleza del Estado” (Augusto Barrera, 2015, entrevista).

Lógica de centralización que en el caso concreto de la seguridad ciudadana implicó la concentración de la toma de decisiones en la figura de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad (SSG) y una cada vez menor participación de la Comisión de Seguridad del Consejo. En palabras de Lourdes Rodríguez:

Antes estaba el Concejal Pablo Ponce que era el presidente de la Comisión de Seguridad, era él quien reunía a su comisión y definían sus políticas y lo que se tiene que hacer en cada caso. Eso se transformó totalmente porque quien lo hace ahora es la SSG, la cual les reúne para cuestiones grandes como el traslado del aeropuerto hasta los planes de contingencia (...) Aquí vamos estructurando los planes y realmente no habido presencia de los concejales (Lourdes Rodríguez, 2014, entrevista).

Mientras que de otra parte, para un sector del Concejo la reestructuración orgánica del aparato municipal ha sido entendida como una concentración de poder en el ejecutivo en detrimento del contrapeso político del legislativo. Como lo señala el ex concejal Norman Wray: “la mayoría de iniciativas de seguridad ciudadana venían de la SSG, quien marcaba la agenda de la Comisión de Seguridad del Concejo. Tanto es así que en la Ordenanza 042 trabajé directamente desde la Comisión de Equidad y Género aun cuando la propuesta tenía un enfoque de seguridad” (Norman Wray, 2014, entrevista). En la misma línea pero con una lectura más crítica, otro ex concejal señala que:

Al final del día esto terminó siendo un abuso de poder, tendiente a la concentración de la capacidad de poder del Alcalde. La función de los concejales es la intermediación de las necesidades de la ciudadanía y el municipio (...) En seguridad se quitó la capacidad de incidencia de los concejales en este intercambio (...) Desde la Secretaría se presentaron directamente proyectos en el Concejo, pasando o no por las respectivas Comisiones Legislativas. Esto es parte del abuso de poder porque en última instancia, aun sea una iniciativa que viene desde la alcaldía, deberían pasar por las Comisiones que hacen el papel de asesor para el Concejo. Cuando se desconoce esto se genera la ruptura entre el aparato legislativo y la administración (Fabricio Villamar, 2014, entrevista).

En otro orden de ideas, es importante señalar que en el caso de Bogotá las dinámicas de interacción entre el Estado y la sociedad se encuentran mediadas además por un conjunto de organismos estatales de control que operan a nivel distrital. Por un lado, la Veeduría Distrital de Bogotá, es una entidad de direccionada a prevenir la corrupción en la gestión

pública del distrito, estructurada alrededor de cuatro Delegaciones (web Veeduría Distrital de Bogotá, 2015). La función de la Veeduría es la de un control preventivo mediante la generación de advertencias al gobierno distrital sobre aspectos de carácter administrativos que se identifiquen. En el ámbito de la seguridad ciudadana la Veeduría ha tenido una presencia importante, no solo a través de la producción de información sino además con un seguimiento de varios aspectos de la gestión distrital sobre el tema. No obstante, en la medida que las advertencias generadas por la Veeduría no tienen un carácter vinculante para el gobierno distrital, el control tiende a ser menos efectivo (Miryan Nope, 2013, entrevista).

Otro de los organismos de control es la Personería de Bogotá, entidad direccionada a defender los intereses de la ciudad y de la sociedad en general, mediante la vigilancia de la conducta de los servidores públicos de la administración distrital y la verificación la ejecución de las distintas leyes y acuerdos de las autoridades (web Personería de Bogotá, 2015). Sus funciones se enmarcan en concertar derechos humanos y ejercer un control disciplinario de la administración, mediante una estructura que opera alrededor de siete delegados con presencia en las 20 localidades del distrito. A diferencia de la Veeduría las resoluciones de la Personería son vinculantes, lo que ha llevado a la generación de ciertos conflictos entre la alcaldía y el ente de control. Conforme lo señalan los funcionarios entrevistados,

(...) nosotros como ente de control damos algún tipo de recomendación, pero (...) sinceramente no ha existido un buen acercamiento porque el alcalde establece ciertas políticas y determina lo que hay que hacer con sus asesores y sus secretarios (...). Generalmente no hay un buen entendimiento entre la administración y los entes de control, nunca va a existir porque siempre estamos realizando seguimiento a lo que se comprometieron en el plan de desarrollo o la política que establecieron cuando se postularon al gobierno. (A) los gobiernos distritales (...) no les gusta que como entes de control los critiquemos o les digamos *miren esto no lo han hecho bien*. Eso siempre se ha dado en política. Como calificamos la gestión disciplinariamente, hacemos recomendaciones y sugerencias que ellos adoptan o no. En ese orden de ideas, si influenciáramos más el control, estaríamos pre-juzgando porque estaríamos haciendo parte de la política. Entonces ahí tenemos un límite en el que nos dividimos y separamos (Funcionarios Personería de Bogotá, 2013, entrevista).

El tercer organismo de control es la Contraloría de Bogotá, entidad encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración distrital y de los particulares que manejen fondos o bienes públicos. Orgánicamente se encuentra estructurada alrededor de más de una decena de Direcciones y Subdirecciones sectoriales encargadas del control de distintos ámbitos

(web Contraloría de Bogotá, 2015). En ese sentido, la Contraloría vigila la ejecución de los recursos establecidos en el presupuesto distrital, mediante procesos de auditoría y mecanismos de pronunciamientos y advertencias, con la participación de un contralor en cada una de las localidades. En el caso concreto de la seguridad ciudadana el presupuesto es administrado por el Fondo de Vigilancia, de tal manera que el control se ejerce directamente sobre este organismo (Ramiro Triviño, 2013, entrevista; Sara Pineda, 2013, entrevista; Contraloría de Bogotá, s/f, 2012).

En definitiva, la caracterización de los modos de gobernanza presentes en la dinámica de interrelación de los distintos actores involucrados en la problemática de la seguridad ciudadana en Bogotá, evidencia algunas puntualizaciones importantes. Por una parte, la experiencia bogotana se ha caracterizado desde sus inicios, a mediados de la década del noventa, por el fuerte liderazgo del gobierno distrital para asumir y coordinar las estrategias y acciones de las políticas de seguridad. En términos de la caracterización del desplazamiento del poder del Estado de Pierre and Peters (2000), el caso de Bogotá puede ser entendido por el protagonismo del gobierno distrital como instancia de coordinación y dirección del proceso político, pero con una importante capacidad de movilización de otros actores no estatales.

Dinámica de apertura que ha reconfigurado el marco institucional dentro de una lógica de un movimiento *hacia fuera*, en el cual las capacidades y competencias del manejo de la seguridad, tradicionalmente ancladas a la figura del Estado, se han trasladado a una serie de actores no estatales, tales como los propios ciudadanos dentro de la lógica de la cultura ciudadana, las distintas organizaciones no gubernamentales involucradas en la temática de la seguridad, o la misma Cámara de Comercio en el sector del mercado mediante la implementación de instrumentos de asociación público-privado.

De esta manera, el rol del gobierno distrital de Bogotá en el proceso de seguridad ciudadana, entendido en términos de las formas de control que implementa sobre la sociedad y la economía, se ha caracterizado por una lógica de reafirmación de ese control. El cual ha operado tanto en función de la combinación de mecanismos de deliberación sobre las políticas e instrumentos de regulación, como también de lo que Pierre and Peters (2000) denominan interdependencias positivas, esto es, mecanismos de control impulsados desde el gobierno distrital para coordinar las actividades privadas.

Por el contrario, el análisis empírico del caso de Quito, permite señalar que la dinámica de interacción entre el gobierno local y el conjunto de actores estatales y no estatales presentes en la acción pública de la seguridad ciudadana, se ha caracterizado

como un proceso fuertemente anclado al rol central del municipio distrital como instancia rectora de las estrategias impulsadas para combatir los problemas de violencia y delincuencia en la ciudad. La lógica de la experiencia de Quito se inscribe en ese sentido, en un modo de gobernanza jerárquica en el que el gobierno distrital ha centralizado los distintos mecanismos de acción pública desplegados alrededor de la temática de la seguridad.

Se observa de esta manera, a diferencia de la experiencia de Bogotá, una escasa incorporación de actores no estatales provenientes de la sociedad civil o del mercado en la formulación e implementación de políticas públicas. Así, la participación ciudadana ha sido canalizada principalmente a través de mecanismos formales, sin que exista un involucramiento efectivo en términos de la construcción de dinámicas de convivencia por ejemplo, en coherencia con los lineamientos de la concepción de seguridad ciudadana sobre los que se orientan las políticas del distrito.

De otro lado, el período analizado correspondiente a la administración del alcalde Barrera, ha estado marcado por una readecuación institucional definida por la Constitución del 2008, lo que ha determinado no solo una redefinición epistemológica de la seguridad sino además una transformación de las relaciones entre el gobierno local y el nacional en el manejo de la seguridad, a partir de una lógica que ha centralizado los procesos de toma de decisión en la figura del Estado.

### **Modos de gobernanza y estilos de implementación en Bogotá y Quito**

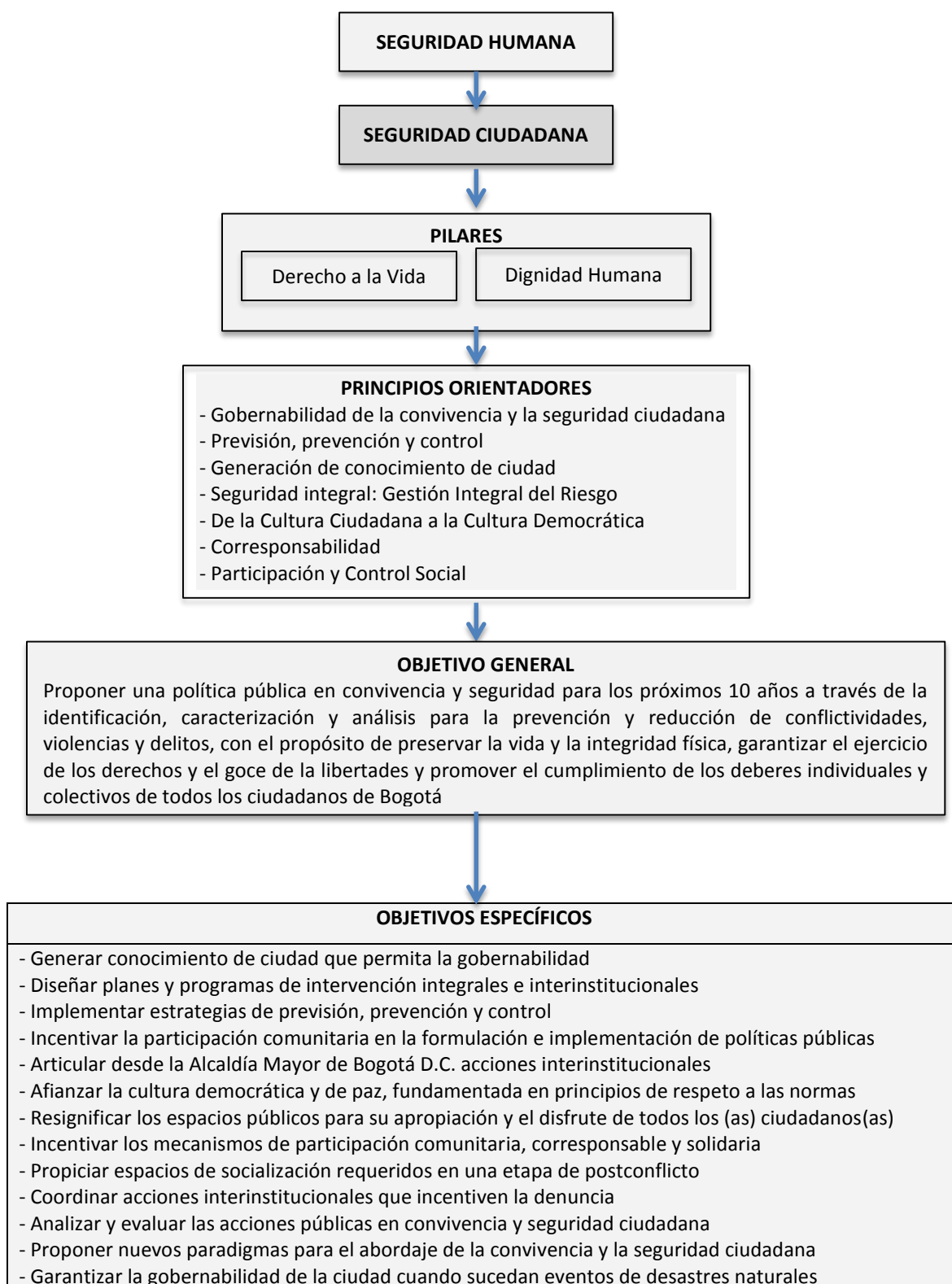
Ahora bien, más allá del nivel de coherencia, en términos de la relación entre los objetivos y los medios, de cada uno de los instrumentos seleccionados por los gobiernos distritales de Bogotá y Quito en las políticas de seguridad ciudadana, es importante analizar cuán consistente es el mix de instrumentos. Es decir, es primordial observar en qué grado las relaciones entre los distintos recursos (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) utilizados por el gobierno en una determinada combinación o estilo de implementación, es consistente respecto a los objetivos que direccionan las políticas. Esto con el propósito de en última instancia establecer en qué medida el modo de gobernanza determina la efectividad de las políticas.

#### *Relación entre objetivos y medios*

En términos generales, la estructura de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá entendida en función de sus parámetros epistemológicos y conceptuales, principios orientadores y objetivos, pueden ser sintetizadas de acuerdo al Gráfico 6.1.

Como puede observarse, el caso de Bogotá se fundamenta en función del paradigma de la seguridad humana, esto es, entendiendo que el ser humano es el elemento central de la seguridad. De ahí precisamente que principios como el derecho a la vida y la dignidad humana constituyan los dos pilares sobre los que se estructura la noción de seguridad ciudadana. Desde esta perspectiva se han planteado una serie de principios orientadores relacionados a gobernabilidad, prevención, conocimiento, integralidad, cultura democrática, corresponsabilidad y participación, alrededor de los cuales se han definido un conjunto de objetivos generales y específicos.

**Gráfico 6.1. Políticas de seguridad ciudadana de Bogotá**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Alcaldía Mayor de Bogotá (2014).

En ese sentido, con el propósito de operacionalizar estos objetivos el gobierno distrital ha seleccionado e implementado una serie de instrumentos sobre la base de distintos recursos disponibles de información, autoridad, tesoro y organización. Como se señaló anteriormente en el análisis individual de las cuatro tipologías, la lógica de elección de los actuales instrumentos de la política de seguridad ciudadana en Bogotá, responde de una parte a un proceso de instrumentación que se ha venido consolidando desde mediados de la década del noventa, alrededor especialmente de un conjunto de instrumentos substanciales de información y organización definidos en anteriores administraciones. Y de otra parte, la selección de instrumentos responde a las necesidades específicas de la actual política, en términos por ejemplo de la concepción de derechos y de cultura democrática recientemente incorporados.

De otra parte, en relación al caso de Quito, conforme se había señalado en el capítulo anterior, el principal instrumento de autoridad substantivo del Municipio de Quito durante la administración del alcalde Barrera fue la Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ implementada en el año 2010. En su postulado general el instrumento presentó los lineamientos para la política pública de seguridad ciudadana y gestión de riesgos del distrito, esperando que sea una guía para el accionar del Consejo Metropolitano de Seguridad del DMQ.

La Agenda se estructuró alrededor de cinco líneas temáticas, desagregadas a su vez en un conjunto de políticas y planes de acción. En cierta forma, los lineamientos planteados evidenciaron una aproximación integral de la noción de seguridad ciudadana, en tanto si bien se ratificaron algunas estrategias de control inherentes a ámbitos como la Policía o el sistema de Justicia por ejemplo, no obstante, el instrumento incorporó líneas de acción relacionadas con la participación y convivencia ciudadana y con una prevención de la inseguridad de carácter multidimensional, con un especial énfasis en la problemática de la gestión del riesgo, tal como puede observarse en el Gráfico 6.2:

**Gráfico 6.2. Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ: líneas temáticas**

<b>Fortalecimiento institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Policía Distrital Especializada</li> <li>•Plan de Conjunto de Inversión para la Seguridad</li> </ul>
<b>Atención a demandas ciudadanas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Sistema Integral de Acceso a la Justicia para Víctimas</li> <li>•Sistema de Atención de Emergencias</li> </ul>
<b>Participación y convivencia ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Participación Ciudadana para la Seguridad</li> </ul>
<b>Prevención de violencia e inseguridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Prevención Situacional</li> <li>•Prevención de Riesgos Naturales y Antrópicos</li> <li>•Prevención de Riesgos en la Movilidad Urbana</li> </ul>
<b>Producción de información para la toma de decisiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Sistema de Indicadores de Inseguridad y Violencia</li> </ul>

**Fuente:** MDMQ (2010).

Sin embargo, más allá de que la Agenda haya sido concebida como un recurso de carácter operativo de las políticas, no existe un antecedente en el propio instrumento o en otra instancia, que delimite conceptualmente este sentido integral con el que se planteaba estructurar las políticas de seguridad ciudadana. En un sentido más amplio, no se identificó tampoco una discusión epistemológica mediante la cual se inscribieron las políticas dentro del paradigma de la seguridad humana. En cierta forma, la falta o ausencia de las metas u objetivos generales que guíen las políticas de seguridad ciudadana en Quito, así como de un conjunto de objetivos específicos que delimiten sus líneas de acción, generó en última instancia que la instrumentación de las políticas se desarrolle de manera fragmentada en función de la dinámica intrínseca de cada uno de los lineamientos de la Agenda.

De cierta manera, la trayectoria de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en Quito desde finales de la década del noventa, se ha caracterizado como la sumatoria de un conjunto de estrategias y acciones desarrolladas de manera aislada en función de ámbitos específicos. Esto en razón de que el diseño de las políticas se ha focalizado directamente en el nivel de instrumentación sin que necesariamente se estructure a su alrededor un conjunto de objetivos de nivel macro y meso sobre los cuales sea factible seleccionar una combinación de instrumentos coherente con los objetivos planteados. Esto se explica de una parte, en razón de que el proceso de elección de los



instrumentos, sobre todo en su etapa inicial, respondió principalmente a una dinámica de reproducir instrumentos de experiencias como la de Cali y Bogotá por ejemplo, que habían tenido un relativo éxito en su implementación, sin ninguna discusión contextual que permita evaluar la pertinencia de su aplicación.

Así, las dinámicas de instrumentación relacionadas a la construcción de información de carácter epidemiológico alrededor de los observatorios de seguridad, o la propia estructuración de un marco organizacional de la seguridad alrededor del gobierno local, evidencian por qué en el caso de Quito la elección de los distintos instrumentos ha antecedido a la concepción más amplia del diseño de las políticas.

#### *Consistencia de la combinación de instrumentos*

En función de la adecuación entre objetivos y medios, la experiencia de Bogotá evidencia una consistente combinación entre los instrumentos existentes y los seleccionados e implementados dentro de los lineamientos del actual PICSC. Así por ejemplo, es importante resaltar la adecuación de los recursos de nodalidad o información producidos por el CEACSC respecto a los instrumentos de autoridad tanto substantivos como procedimentales que se han venido incorporando alrededor de la atención a grupos vulnerables como niños, jóvenes, mujeres, etc., así como también a sectores históricamente excluidos como las minorías sexuales, habitantes de calle o personas con dependencia de alcohol/estupefacientes. Tanto en términos de la información como recurso de nodalidad, como del propio CEACSC en calidad de instrumento de organización, se observa una redefinición de los dos instrumentos direccionada a superar la visión estrictamente epidemiológica de la construcción estadística del delito hacia una concepción integral que incorpora la problemática social dentro del análisis de la convivencia y la seguridad.

Hay que señalar sin embargo que, como se afirma en el informe sobre las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá elaborado por la Veeduría Distrital en el año 2013, pese a los importantes avances que evidencia el CEACSC en términos de información, se presentan algunos problemas relacionados a: i) no se maneja ni entrega de forma periódica las cifras de violencia y delincuencia, sobre todo las que recopila la Policía Metropolitana, ii) la coordinación con las instituciones que procesan las fuentes primarias de información no es la más adecuada, iii) el nivel de autonomía e independencia del centro de investigaciones genera que en muchas ocasiones no responda a los requerimientos de definición de las políticas ni a las autoridades jerárquicamente establecidas. De otra parte, en lo que se refiere a la instrumentación de la información sobre percepción y

victimización, el proceso bogotano presenta una importante articulación con la sociedad civil, concretamente a través del Observatorio de Seguridad de la CCB y del Programa Bogotá Cómo Vamos, las cuales se han venido legitimando desde hace dos décadas como fuentes creíbles de seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad (Veeduría Distrital, 2013: 33).

Por el contrario en el caso de Quito, haciendo referencia a la información producida por el OMSC, puede argumentarse que la selección de este instrumento de nodalidad se inscribió en la misma lógica de inercia derivada de la instrumentación implementada en la anterior administración del alcalde Moncayo. Hay que señalar en primera instancia que el tratamiento epidemiológico con el que se ha abordado los fenómenos de la violencia y la inseguridad, ha determinado que la construcción y manejo de los recursos de información se encuentre inscrita en una dimensión operativa en detrimento de una comprensión de la complejidad de los factores que inciden en estos fenómenos.

Conforme se observó anteriormente, el OMSC impulsó la paulatina incorporación de un componente cualitativo en la producción de información, mediante la contextualización analítica de los distintos fenómenos abordados. Diversas investigaciones realizadas mediante consultorías externas o internamente, se direccionaron a comprender - más allá del dato estadístico- problemáticas relacionadas con la causalidad de los homicidios, perfiles de victimarios, dinámicas espaciales del crimen, conflictividad en el espacio público, microtráfico de drogas, entre otras. No obstante, la información como recurso del gobierno local en la administración del alcalde Barrera se mantuvo anclada a un fundamento teórico-metodológico estadístico, lo que evidenció el efecto de inercia del instrumento en términos de la vigencia de una perspectiva epidemiológica de la problemática de la seguridad en el DMQ (Córdova, 2013).

Lectura epidemiológica que en última instancia, evidencia una concepción limitada de la problemática de la seguridad ciudadana que no permitió comprender el sentido integral de la violencia ni los factores estructurales que la generan, situándola por el contrario en una dimensión ideológica, es decir, como un fenómeno simbólico dependiente de la representación de la realidad (Nuñez, 2011: 15).

De ahí que, la información producida por el OMSC no necesariamente fue funcional a los planteamientos y objetivos de una política de seguridad ciudadana de naturaleza multidimensional, sino que por el contrario, el efecto de inercia determinó que el instrumento se institucionalice en función del carácter técnico implícito en el manejo estadístico de la información. En cierta forma, la falta de consistencia en la combinación de

instrumentos se expresó en las limitaciones heurísticas de una información fundamentada sobre una concepción epidemiológica, lo que no permitió que se constituyera como un insumo de los procesos de participación desplegados alrededor de los instrumentos de organización procedimentales por ejemplo.

De igual manera, el uso de la información como recurso de nodalidad del gobierno distrital de Quito evidenció una desarticulación con otros instrumentos en términos de su capacidad de comunicación. En su mayoría los funcionarios entrevistados, incluido el propio ex alcalde Barrera, han coincidido en señalar que una de las fallas de la administración fue no contar con mecanismos de comunicación efectivos que permitan publicitar las estrategias y acciones que el gobierno local venía implementado alrededor de una serie de proyectos y programas. Como lo señala Nelcy De La Cadena (2014, entrevista), ex personera de la Dirección de Gestión de la Seguridad Ciudadana, “la política comunicacional no fue la adecuada en los cuatro años de gestión y menos aún en la campaña electoral por la reelección del alcalde”. Situación que generó una falta de visibilidad de un conjunto de iniciativas sobre participación ciudadana, prevención situacional, gestión del riesgo, lucha contra la violencia intrafamiliar, entre otras, que como se observó anteriormente, de manera innovadora se habían implementado principalmente a través de diversos instrumentos procedimentales de organización.

De otra parte, en el caso de Bogotá se observa además que la combinación de instrumentos es consistente con los principios de participación y corresponsabilidad propuestos en el PICSC. Por un lado se ha impulsado una instrumentación substantiva y procedimental de recursos de autoridad alrededor por ejemplo de los acuerdos distritales, los pactos ciudadanos, entre otros, Mientras que de otro lado, se han fortalecido algunos instrumentos substantivos de organización (Consejos Distritales y Locales, Comisión Intersectorial), como también procedimentales (Territorios de Vida y Paz, Gestores de Convivencia, etc.) enfocados a incorporar a la ciudadanía como actor clave de las dinámicas de convivencia. Instrumentos que conjuntamente con otros como los de nodalidad (NUSE 123, Campañas informativas, Diálogos de Ciudad) han venido coadyuvando a un mayor involucramiento y corresponsabilidad de actores no estatales en los procesos de previsión y control social.

En la misma dinámica, los instrumentos de tesoro de las políticas de seguridad de Bogotá, concretamente los relacionados a los proyectos de inversión y planes del FVS, han sido seleccionados en función de financiar varias de las iniciativas anteriormente mencionadas, lo que evidencia que existe consistencia en términos de su articulación con

los instrumentos de autoridad y organización seleccionados alrededor de determinados principios orientadores y objetivos.

No obstante, hay que señalar que en el PICSC se señala que el presupuesto que Bogotá aporta anualmente para la convivencia y la seguridad es de alrededor de 458 millones de pesos, incluyendo los apoyos a la Policía Metropolitana de Bogotá, el Ejército Nacional (Brigada 13), la Fiscalía General de la Nación y su Cuerpo Técnico de Investigación. Sin embargo, no se presenta una desagregación detallada del gasto presupuestal, sino que como se señala en el documento: “los programas y las acciones de este Plan se ejecutarán con recursos de cada una de la entidades responsables de la implementación del mismo; sin embargo (...) la Secretaría Distrital de gobierno, adoptará otras alternativas: financiación a través de organismos públicos y privados, nacionales, internacionales o multilaterales” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014: 233). Situación que no permite establecer, en un sentido más amplio, el nivel de consistencia de la instrumentación de las políticas respecto a sus recursos de financiamiento. Como se señala en el informe elaborado por la Veeduría Distrital:

Durante el primer año de la administración del Alcalde Gustavo Petro hay que reconocer que ha habido liderazgo por parte del Alcalde y se han dado buenos resultados como la reducción importante de los homicidios, aunque persiste la descoordinación al interior de su gobierno para atender los temas neurálgicos de la convivencia y seguridad, especialmente dentro de la Secretaría de Gobierno donde cada programa y proyecto sigue comportándose como islas independientes y al FVS todavía no se le ha logrado encarrilar para que responda a los lineamientos definidos por el Secretario y Subsecretario. Persiste en esta Institución la creencia, heredada del gobierno anterior, que es la instancia que dirige y define la política en estas materias, cuando lo que debe ser es la fuente de recursos que debe soportar la política definida por la Secretaría de Gobierno (Veeduría Distrital, 2013).

De otra parte en el caso de Quito, la administración del alcalde Barrera mantuvo vigente la Tasa de Seguridad como instrumento de tesoro, el cual desde la administración anterior tuvo varios cuestionamientos. De una parte, la tasa fue concebida bajo el amparo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, marco legal que le otorgaba al municipio la facultad para crear tasas retributivas de servicios públicos siempre que el monto de ellas guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto generó el debate de si la seguridad constituía un servicio público o un derecho ciudadano y si por lo tanto, era factible imponer a la ciudadanía una retribución por un servicio prestado por el Estado a través del gobierno local, considerando que legalmente no se puede cobrar una tasa por una actividad de interés público (Fundación Marcha Blanca, 2011: 29).

Hay que señalar además que la Tasa de Seguridad fue creada en el contexto de una fuerte demanda ciudadana al gobierno local, situación que en cierta forma implicó que,

La respuesta del Municipio a una ciudadanía enervada por los hechos de violencia que se venían sucediendo fue, al día siguiente crear la tasa de seguridad, sin que para ello mediara unos estudios completos y con criterios claros sobre el significado de “seguridad ciudadana” y peor aún de los objetivos, metas y propósitos a lograr mediante la aplicación de los recursos de la tasa. Criterios, objetivos, metas y propósitos que hasta la presente fecha no han sido definidos de manera completa y en función de la situación real de la seguridad en el DMQ (Fundación Marcha Blanca, 2011: 28).

Ciertamente, como lo señala el mismo informe de la Fundación Marcha Blanca, se aprovechó la coyuntura de la demanda ciudadana para implementar el instrumento, sin necesariamente definir la noción de seguridad ciudadana en la que se insertarían los planes y programas que iban a ejecutarse con los recursos de la tasa, así como tampoco se delimitó el rol del gobierno local en el proceso. Esto conllevó a un manejo discrecional de la Tasa de Seguridad en términos del destino de los recursos, en razón de que si bien las políticas de seguridad se plantearon desde una perspectiva de convivencia y prevención, no obstante, la mayoría del gasto se concentró en dotar de infraestructura y equipamiento a la Policía, es decir, el destino de la tasa básicamente se direccionó a un ámbito de control.

Como se observó en el acápite anterior, en la administración del alcalde Barrera la gestión de la tasa diversificó el gasto del presupuesto incorporando algunas de las problemáticas delineadas en la Agenda de Seguridad, mediante la creación de rubros concretos sobre prevención situacional, generación de espacios públicos seguros, acciones de mitigación, procesos de convivencia, entre los principales. Sin embargo, el porcentaje de gasto de este tipo de rubros respecto al total del presupuesto es considerablemente menor al de aquellos rubros relacionados con apoyo logístico y desarrollo de infraestructura a la Policía por ejemplo, que pese a que presentan una disminución en el último año, se mantuvieron como prioritarios en la inversión de la tasa. En cierta forma, esto permite no solo constatar el efecto de inercia del instrumento, cuya lógica de acción prevaleció sobre la concepción de una política de seguridad de carácter preventivo, sino que sobre todo evidencia la falta de consistencia de la combinación de los instrumentos.

Situación que ha llevado a cuestionarse en qué medida el conjunto de acciones desplegadas en el campo de la seguridad, tanto desde la administración distrital de Quito como desde el gobierno nacional, pueden ser consideradas como políticas públicas. En palabras de Raúl Franco:

Como Fundación Marcha Blanca a nuestro criterio, afirmamos que no existen políticas de seguridad ni en el país ni en Quito. (...) En el año 2000 el municipio empezó a analizar con seriedad el tema de seguridad (...). Los primeros instrumentos, más que un modelo, son elementos que se implementaron en Quito copiados de la experiencia de Bogotá, como los ojos de águila, las unidades de policía comunitaria, el 911, etc. Fue un buen resultado frente a no tener nada, en tanto constituyeron herramientas para mejorar la seguridad, sin embargo, esto no significa que se haya traído una política de seguridad, que se haya construido una política propia de seguridad. (...) En políticas nos hemos quedado bastante atrasados. Pensamos que no hay políticas porque no se conoce a profundidad el problema, para nosotros conocer a cabalidad el problema y proponer respuestas es hacer política (Raúl Franco, 2014, entrevista).

La experiencia de Quito puede caracterizarse por lo tanto, como una selección descontextualizada de instrumentos de políticas resultante del carácter jerárquico de los modos de gobernanza inherentes al proceso sociopolítico de la ciudad. De esta manera, en la medida que la toma de decisiones de la agenda de la seguridad se ha concentrado en la figura del gobierno distrital, la instrumentación de las políticas se ha focalizado principalmente en una elección restringida y condicionada por la idiosincrasia del propio gobierno municipal, sin una incorporación efectiva de demandas y propuestas provenientes de sectores y actores no estatales, restándole la posibilidad de estructurar una acción pública concertada e integral.

Precisamente, este sentido de fragmentación de las políticas de seguridad ciudadana del DMQ, fue identificado en el diagnóstico que la administración de Augusto Barrera realizó al inicio de su período sobre la problemática, tal como se señala en el informe de gestión del ex alcalde:

Quando iniciamos esta gestión, una serie de acciones para la seguridad estaban dispersas en distintas instancias municipales. Por esta razón, hemos concentrado este aspecto, como concepto integral, bajo una instancia rectora que ejecuta planes y proyectos, a través de las administraciones zonales. En este sentido, hemos propuesto una organización de la seguridad que priorice la participación ciudadana y mantenga una estrecha coordinación con las entidades nacionales (Barrera, 2014).

Más allá de que este pronunciamiento planteaba de manera explícita la intención de revertir la lógica de dispersión de las acciones de seguridad hacia una concepción de carácter integral fundamentada en la participación ciudadana, no obstante, la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana en la administración del alcalde Barrera evidenciaron algunas inconsistencias en términos del estilo de implementación o combinación de instrumentos respecto a los objetivos delineados de manera implícita en la

Agenda. De esta manera, el proceso de instrumentación de las políticas en Quito se desarrolló en función de dos lógicas. Por un lado, la continuidad de una serie de instrumentos formulados e implementados en la anterior administración, lo que en cierta forma generó un efecto de inercia de los instrumentos, esto es, una fuerza de acción propia producida por los instrumentos independientemente de los objetivos propuestos, en cuya lógica éstos crean resistencia al contexto externo de las políticas (Lascoumes and Le Gales, 2007).

### *Interacciones y efectividad de las políticas*

Ahora bien, uno de los instrumentos alrededor del cual se ha articulado la dinámica de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá, es la Secretaría Distrital de Gobierno en su condición de recurso de organización. Como se señaló anteriormente, la operatividad de las temáticas relacionadas a la seguridad ha estado situada históricamente en la figura del Secretario de Gobierno. No obstante, en los últimos años se ha venido desarrollando en Bogotá un debate sobre la pertinencia de crear una Secretaría Distrital de Seguridad Ciudadana, esto con el propósito de dotarle de mayor autonomía organizacional al conjunto de entidades encargadas de gestionar el que se ha convertido en uno de los problemas centrales de la agenda pública de la ciudad.

Inicialmente fue una propuesta de campaña del alcalde Petro para posteriormente ser incorporada como Proyecto de Acuerdo en el año 2012. No obstante, tal como se encuentra formulado el proyecto, la creación de un nuevo instrumento de organización implicaría dividir las funciones entre la actual Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Seguridad, lo que en última instancia significaría una ruptura del carácter integral con el que se ha venido abordando la problemática en términos de atención a la seguridad y el manejo del riesgo. De igual forma, no solo dispersaría el trabajo y nivel de coordinación de las instituciones de seguridad y justicia que intervienen en la temática, sino además confrontaría el liderazgo de las dos Secretarías (Veeduría Distrital, 2013: 38).

Por un lado, existe el reconocimiento sobre la necesidad de estructurar alrededor de una sola entidad las diversas organizaciones que son parte del manejo de la seguridad. Esto no solo porque la agenda del Secretario de Gobierno es bastante amplia en términos de las relaciones que tiene que gestionar con el Concejo y las diferentes localidades, lo que genera que la seguridad se atienda de manera coyuntural priorizando una agenda operacional antes que estratégica (Alberto Cienfuegos, 2013, entrevista). Sino además porque la complejidad en términos de organización que se observa en las políticas de

seguridad ciudadana conlleva a la generación de problemas de consistencia respecto a la articulación con otros instrumentos. Como lo señala el analista Alfredo Manrique,

Creo que (Bogotá) con el tamaño y la problemática que tiene requiere de una independencia funcional y administrativa de (...) las políticas públicas de seguridad que le den coherencia, especificidad y responsabilidad frente a la ciudadanía y frente al Concejo. Eso es fundamental porque de la seguridad se encarga al menos diez entidades y esa dispersión hace que nadie responda de manera efectiva (Alfredo Manrique, 2013, entrevista).

En la misma línea crítica, el informe de la Veeduría Distrital señala al respecto:

Los niveles de coordinación al interior de la Secretaría de Gobierno todavía no son los óptimos, cada dirección, programa y proyecto siguen trabajando como islas independientes y la situación es más complicada cuando se trata de trabajar con otras instituciones del Distrito para solucionar problemas de convivencia y seguridad, como es el caso de la intervención de seguridad, justicia y desarrollo social en barrios y sectores de alta concentración de violencia y delincuencia (Veeduría Distrital, 2013).

Mientras que de otro lado, pese a que la idea de crear una Secretaría que se encargue de los asuntos de seguridad de manera exclusiva ha sido una iniciativa que el Concejo la ha venido impulsando desde hace varios años atrás (Orlando Parada, 2013, entrevista), no obstante, la indefinición sobre la elección de un nuevo instrumento de organización se explica principalmente por las diferencias conceptuales sobre el alcance de esta nueva Secretaría. La propuesta del Concejo hace referencia a una Secretaría enfocada en la temática de la seguridad, mientras que el gobierno distrital plantea que es necesario incorporar la dimensión de la convivencia y los derechos, en coherencia a las nuevas directrices de la actual política de seguridad (Funcionarios CEACSC, 2013, entrevista).

Esta es precisamente la lógica sobre la que se ha venido estructurando durante las últimas dos décadas en Bogotá un estilo de implementación en el ámbito de la seguridad ciudadana, esto es, una manera específica de combinación de instrumentos que como se argumentó en acápite anterior, se ha caracterizado por una importante dinámica de interacción entre los distintos actores estatales y no estatales involucrados, así como por el rol del gobierno local en el proceso.

Ciertamente en el caso bogotano, desde el inicio del proceso a mediados de la década del noventa, el liderazgo y dirección de la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana por parte de los diferentes alcaldes distritales ha sido fundamental al momento de estructurar un estilo de implementación consistente y coherente respecto a los



instrumentos de políticas seleccionados. Liderazgo que ha determinado que el gobierno distrital a la cabeza del alcalde se constituya en la instancia de articulación de las estrategias y acciones de los distintos actores estatales y no estatales involucrados en el proceso.

Interacción que por un lado, en el caso de Bogotá se encuentra matizada además por la relación entre el gobierno distrital y el gobierno nacional alrededor del carácter estructural de la violencia en Colombia. En general, han existido desavenencias políticas e ideológicas en materia de seguridad entre los gobiernos nacionales en especial el presidido por el Álvaro Uribe y los gobiernos distritales de izquierda. No obstante, en el período de análisis de la investigación, “a pesar de que las relaciones entre el Presidente Juan Manuel Santos y el Alcalde Gustavo Petro son cordiales y el trabajo interinstitucional entre el Gobierno Nacional y el Distrital está todavía por construirse, hay divergencias y falta mucho camino para que la ciudad recupere la autonomía en el manejo de la seguridad” (Veeduría Distrital, 2013: 30).

De esta manera, los procesos de interacción entre el gobierno distrital y el conjunto de actores no estatales se ha estructurado en función de las dinámicas de participación de los ciudadanos y de los sectores privados a través de distintos mecanismos. Conforme se señala en el informe de la Veeduría Distrital:

En Bogotá la participación de los ciudadanos y del sector privado se ha dado de estas tres formas, desde el pago de impuestos, hasta la organización comunitaria y de instituciones para trabajar por la mejoría de la seguridad, como es el caso de los Frentes Locales de Seguridad, de los Pactos por la Seguridad y de los programas del sector privado, como el Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá y el Programa Bogotá Cómo Vamos. Grupos privados de presión que contribuyen a pensar las políticas de convivencia y la seguridad, a hacerles seguimientos y sobre todo garantizan la sostenibilidad e institucionalización de las políticas, en la medida en que estos grupos permanecen y trabajan independientemente de los periodos de gobierno distritales (Veeduría Distrital, 2013: 42).

En otro orden de ideas, hay que señalar para el caso de Quito, que el proceso de instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana durante la administración del alcalde Barrera, se desarrolló además en función de la selección de un conjunto de nuevos instrumentos formulados alrededor de las temáticas incorporadas en la Agenda de Seguridad. En cierta forma, los problemas identificados en la combinación de instrumentos estuvieron relacionados precisamente no solo con las dificultades de articular la instrumentación heredada de la administración anterior con los nuevos instrumentos, sino

sobre todo con la complejidad implícita en que una determinada combinación de instrumentos sea consistente respecto a los objetivos delineados en la política.

Complejidad, que para el caso de la administración del alcalde Barrera, se vio afectada además por la implementación de la política de seguridad ciudadana nacional desarrollada por el gobierno central. Esto en razón de que el proceso de instrumentación de las políticas se desarrolló tanto desde el nivel local como desde el nivel nacional, lo que en algunos casos constituyó una fortaleza que potencializó sus efectos, pero contrariamente también terminó generando una serie de dificultades relacionadas con la capacidad de interacción entre los dos niveles de gobierno, que afectaron directamente a la coherencia de los instrumentos y a la consistencia de su combinación.

Así de una parte, la adscripción política-ideológica compartida por el gobierno local y el central durante la coyuntura histórica analizada, ciertamente permitió la articulación de los dos niveles de gobierno dentro de una lógica de complementariedad. En la medida que constitucionalmente se definió al Estado central como el ente encargado de la seguridad pública, el gobierno local tuvo la posibilidad de redefinir su rol direccionando sus estrategias en función de una prevención sustentada en dinámicas de participación ciudadana. En cierta forma, esta delimitación de competencias y funciones le permitió al gobierno distrital enfocar sus esfuerzos en una instrumentación procedimental tendiente a fomentar la inclusión de actores no estatales en las políticas. En palabras de Nelcy De La Carrera, este fue un proceso coordinado entre el gobierno local y nacional, en tanto:

Una labor importante del Alcalde Barrera fue trabajar con el gobierno central, (...) la relación con el Ministerio del Interior hay sido estratégica y positiva porque la Policía se ha comprometido con la ciudad. (...) Hemos conciliado con la Policía Nacional porque ellos también están en la comunidad con sus propios proyectos. (...) Uno de los logros más importantes es la autonomía con el gobierno central. El Alcalde aún teniendo la misma tendencia política y partidaria con el Presidente de la República, siempre mantuvo su línea independiente. Entonces uno de los logros fue consolidar un acuerdo con el Ministerio del Interior para que en el distrito se mantengan los Comités de Seguridad, aun cuando en otras ciudades del país continúan las Brigadas de Seguridad (Nelcy De La Cadena, 2014, entrevista).

No obstante de otra parte, la interacción local-nacional de las políticas de seguridad dentro de la coyuntura marcada por la coincidencia política del alcalde Barrera con el partido de gobierno, en muchas ocasiones fue criticada por varios sectores como una relación de subordinación de la alcaldía a la presidencia y como una intromisión del gobierno central en la agenda pública del distrito. De cierta manera, la presencia del Estado central en el

nivel local no solo que le restó protagonismo al rol del municipio dentro de las políticas de seguridad, sino que principalmente erosionó el liderazgo que alrededor de la figura del alcalde se había construido en el ámbito de la seguridad desde la emergencia del proceso a inicios de la década del 2000.

Situación que redefinió la manera como el gobierno distrital se interrelacionó con otros actores tanto estatales como no estatales, lo que en última instancia incidió en el proceso de instrumentación de las políticas de seguridad, en tanto el municipio cedió espacios de decisión y jerarquía frente a instancias como la Policía Nacional por ejemplo, generando problemas relacionados a superposición de competencias, duplicación de estrategias, divergencia de enfoques, etc. Problemas de coordinación identificados por varios funcionarios al interior de la propia administración municipal: “La dificultad más grande ha sido la duplicidad de esfuerzos de la Policía Nacional y del Municipio. Por ejemplo nosotros tenemos Mi Escuela se Prepara y la Policía tiene el Barrio Seguro. El problema surge cuando la gente se pregunta a quien acata, ...ahí debimos concertar. (Sin embargo) No se podían llegar a acuerdos de trabajo compartido” (Nelcy De La Cadena, 2014, entrevista). Conflictos identificados también -desde una perspectiva política- por los funcionarios del Ministerio del Interior:

No sé si el conflicto entre la existencia de los Comités de Seguridad y de las Brigadas barriales existe más allá del nombre (...) Habrá que ver qué concepción de seguridad tienen cada una de las instancias; quizá obedezca más a un tema de cómo organizar a la población, de cómo movilizar a la población, los municipios tienen su lógica y el Ministerio del Interior tiene la suya. Tras todo esto hay una visión política. Al trabajar y construir una visión de seguridad ciudadana no se puede desechar estos problemas y más aún cuando se genera participación. No se trata de que el Comité responde solo al municipio y las Brigadas al Ministerio (...) No se debe convertir a las instancias sociales, por un lado, en una especie de guardia paramilitar, y por otro, en un espacio de botín político (Javier Ladino, 2014, entrevista).

En cierta forma, esta serie de confrontaciones conllevó a restarle consistencia a la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana en el distrito, en tanto como se señala:

Uno de los principales problemas que hemos tenido como gobierno local es la falta de coordinación con los ministerios, especialmente hay trabas con el Ministerio del Interior. Nosotros insistimos desde el gobierno local con las alarmas comunitarias por ejemplo y ellos nos imponen otro sistema, entonces esa falta de coordinación es lo que impide que la gente se apropie de un solo sistema de seguridad. Mientras el gobierno local implementa un sistema el gobierno nacional desarrolla otro mecanismo,

por lo que la Policía no sabe a cual alarma responder si a la del Municipio o a la del Ministerio del Interior (Yadira Allán, 2014, entrevista).

Contradicciones que en un sentido más amplio, se inscriben en el contexto de las tensiones y conflictos existentes entre el propio Ministerio del Interior y la Policía Nacional, generados a raíz del denominado 30S, revuelta policial de carácter salarial suscitada el 30 de septiembre del 2010 que fue categorizada por el gobierno de Rafael Correa como un intento de golpe de Estado planificado<sup>20</sup>. Percance que en cierta forma no solo mermó la confianza del ejecutivo en la Policía sino que sobre todo redefinió su dinámica de interacción:

Yo no quiero una Policía de la revolución ciudadana, quiero una Policía de la República del Ecuador, una Policía que respete la revolución ciudadana porque la gente ha decidido que ese es el modelo político que quiere. El hecho de que alguien no participe de ese ideario no significa que es enemigo de la Policía del Ecuador, la institución tiene que servir con la misma diligencia a toda la ciudadanía (...) Yo no comparto mucho la intervención del Ministerio del Interior que confunde el papel operativo con el papel político. Esto es un tema que lo puedo discutir en el ámbito académico más no fuera de éste (Juan Carlos Rueda, 2014, entrevista).

En definitiva, el análisis comparado de las experiencias de Bogotá y Quito, permite proyectar algunas puntualizaciones relevantes. Por un lado, en la medida que la instrumentación substantiva y procedimental de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá presenta una importante articulación de actores estatales y no estatales, tanto en los procesos de selección de los instrumentos como de su implementación, se observa un alto nivel de consistencia en la combinación de estos instrumentos. Esto en razón de que se ha generado una lógica de interdependencia entre el gobierno distrital y determinados sectores de la sociedad civil y del mercado, dinámica en función de la cual no solo se han incorporado demandas concretas al proceso de las políticas, sino que además se han impulsado mecanismos procedimentales que han coadyuvado al involucramiento de estos actores en la implementación de la instrumentación.

Por el contrario, en el estilo de implementación de las políticas de seguridad de Quito durante la administración del Alcalde Barrera, se observaron algunas inconsistencias relacionadas a la falta de articulación entre la instrumentación y los objetivos de las políticas. Esto no solamente en razón de la ausencia de un conjunto de metas generales y objetivos específicos que estructuren las políticas, lo que terminó generando una

---

<sup>20</sup> Al respecto véase Ospina (2011).

instrumentación fragmentada. Sino sobre todo en razón de unos modos de gobernanza de carácter jerárquico con una fuerte preponderancia del gobierno local, en función de los cuales la selección y combinación de los instrumentos de las políticas se desarrolló dentro de una lógica centralizada de toma de decisiones.

En ese sentido, la experiencia de Quito ha evidenciado una contradicción entre un modelo de gobierno ideológica y orgánicamente centralizado y un estilo de implementación direccionado a promover mecanismos de participación y prevención. Si bien se formularon y diseñaron un conjunto de recursos de carácter procedimental, su implementación fue menos efectiva de lo planificado, en tanto más allá de que se impulsaron determinados procesos enfocados a sectores específicos, no necesariamente se logró interpelar ni involucrar al conjunto de la ciudadanía en dinámicas de convivencia estructuradas en función de su propia acción colectiva.

## CONCLUSIONES

### **Las políticas públicas como objeto de estudio**

El objetivo central de la presente investigación se ha focalizado en explicar las políticas públicas como un problema de gobernanza, esto es, entender de qué manera los distintos procesos de acción pública en última instancia se encuentran condicionados por la dinámica de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado. Lógicas de interacción resultantes de una realidad sociopolítica contemporánea de naturaleza compleja y diversa, en función de la cual se han venido constituyendo durante las últimas décadas nuevas formas de regulación, que a manera de un conjunto de estructuras institucionales, condensan una serie de modos específicos de gobernanza.

Argumento fundamentado alrededor de una perspectiva neo-institucionalista que resalta la importancia intrínseca de las instituciones -tanto formales como informales- en los factores organizativos de los procesos sociales y políticos, relevancia que en última instancia permite concebir a las instituciones como entidades autónomas o variables explicativas del comportamiento de los individuos. Precisamente, esta condición heurística de la reflexión neo-institucionalista hace factible aprehender y explicar por ejemplo, los efectos que las estructuras institucionales inherentes a los distintos modos de gobernanza ejercen sobre la toma de decisión en los procesos de políticas públicas.

En ese sentido, inscrita en el campo disciplinar del análisis de políticas, la investigación ha delimitado y fundamentado el objeto de estudio alrededor de los problemas de ejecución y rendimiento de las políticas públicas. Esto en razón de que los problemas de las políticas en términos de su recurrente incumplimiento se han constituido en una de las preocupaciones centrales no solo del ámbito analítico de la disciplina, sino también del quehacer de los hacedores de políticas así como de las demandas y expectativas de los diversos actores involucrados en una determinada área de acción pública. De ahí que la relevancia y justificación académica y social de una investigación de esta naturaleza, radica justamente en los aportes que un estudio sobre las fallas de ejecución de las políticas públicas puede realizar tanto a las pretensiones científicas de acumular conocimiento y avanzar en la ciencia, como a la búsqueda de soluciones concretas a los múltiples problemas sociales.

En ese orden de ideas, alrededor de los debates de la implementación que postulan que los procesos de ejecución de las políticas, al igual que las instancias de decisión, también se encuentran condicionados por lógicas de conflicto y lucha de intereses, la

investigación ha caracterizado a la efectividad como una categoría analítica que permite entender y explicar los mecanismos mediante los cuales los objetivos delineados en el diseño de las políticas se concretan en acciones específicas. Es decir, la efectividad permite observar en qué medida existe una articulación y coherencia entre los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas.

Razonamiento que llevó a cuestionarse en primera instancia, qué factores inciden o condicionan el nivel de efectividad de las políticas, y en función del cual se esbozó una hipótesis de trabajo que argumenta que los modos de gobernanza donde se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores estatales y no estatales, inducen el desarrollo de políticas públicas más efectivas. Esto en razón de que las lógicas de interacción horizontal tienden a establecer mayores niveles de comunicación y cooperación en los procesos de acción pública, lo que a su vez, genera una mayor correspondencia entre los objetivos y la instrumentación de las políticas.

En la medida que la investigación parte de una perspectiva metodológica de carácter deductivo, se ha puesto especial énfasis en la estructuración de un modelo o matriz analítica direccionada a responder la pregunta de investigación en función de una sistemática desagregación de las variables tanto independiente (modos de gobernanza) como dependiente (efectividad de las políticas), así como del análisis de su relación causal. De esta manera, se ha desarrollado un modelo fundamentado en el debate sobre el análisis de instrumentos de políticas, en el cual la medición de la efectividad se encuentra operacionalizada en función del grado de consistencia de la combinación de instrumentos seleccionados en una determinada política.

Conforme se estipula en la lógica deductiva, el objetivo de estructurar un determinado marco teórico/metodológico se encuentra direccionado en última instancia a validar este modelo en función de su aplicación en distintos estudios empíricos. Para ese propósito, metodológicamente se seleccionó como objeto de estudio empírico a las políticas de seguridad ciudadana, esto en razón de que la naturaleza multidimensional de este ámbito de políticas se caracteriza como un complejo proceso en el que intervienen una diversidad de entidades y actores estatales y no estatales, por lo que son relevantes para analizar la manera como estas dinámicas de interacción inciden en el desarrollo de las políticas.

### **La dinámica de las políticas de seguridad ciudadana**

De esta manera, el argumento de la tesis se desarrolló alrededor de un análisis comparado de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito, unidades de estudio cuyas trayectorias presentan diferentes niveles de efectividad de las políticas. A manera de antecedente hay que señalar que desde la década del noventa los gobiernos locales de ambas ciudades se han venido transformando en función de los procesos de descentralización insertos en las reformas del Estado que -tanto Colombia como Ecuador- han impulsado dentro de su institucionalización democrática. Transformaciones políticas y territoriales alrededor de las cuales las administraciones municipales de Bogotá y Quito se han redefinido desde formas burocráticas tradicionales hacia una concepción más amplia de gobiernos metropolitanos. Esto ha significado no solamente la incorporación de nuevas competencias (como la seguridad ciudadana por ejemplo) dentro de la jurisdicción de la autoridad metropolitana, sino que además ha implicado la configuración de nuevas formas de gestión resultantes de las dinámicas de interacción del gobierno local con otras instancias gubernamentales regionales y nacionales, así como con diversos actores no estatales de la sociedad y el mercado.

En este contexto, la incorporación de la problemática de la inseguridad a la agenda pública local tanto de Bogotá como de Quito y la consecuente formulación e implementación de un conjunto de estrategias y acciones impulsadas por los gobiernos distritales direccionadas a combatirla, responde de un lado, a un paulatino crecimiento del fenómeno de la violencia urbana que durante las décadas del ochenta y noventa llevaron a que países como Colombia y la región en general se ubicara entre las más violentas del mundo. Y de otro lado, obedece a la redefinición del concepto mismo de seguridad, que tras la terminación de la Guerra Fría evolucionó desde aquellas concepciones estadocéntricas inherentes a la seguridad nacional, hacia el emergente paradigma de la seguridad humana estructurado alrededor de la idea de una seguridad centrada en el ser humano como sujeto de derechos.

No obstante, una primera diferenciación en la emergencia de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá, se encuentra relacionada con el carácter estructural que en Colombia presenta el fenómeno de la violencia desde la década del cincuenta. Esto como consecuencia de una serie de factores sociales, políticos y económicos, que tras el denominado periodo de *La Violencia* caracterizado por una sangrienta secuela de asesinatos y desinstitucionalización, decantaría hacia la década del ochenta como un caso atípico en la región matizado por fenómenos de guerrilla, narcotráfico y violencia social y política. Particularidad que ha determinado que las estrategias de seguridad a nivel local en



Colombia y concretamente en Bogotá se estructuren dentro de los condicionamientos de esta lógica estructural de la violencia.

Si bien por un lado, esta especificidad intrínseca del caso bogotano puede ser entendida como una variable exógena que distorsione el análisis comparado, no obstante, es precisamente esta condición ingénita la que en cierta forma ha impulsado la estructuración de unas formas específicas de interacción entre actores estatales y no estatales alrededor de dinámicas de interdependencia y colaboración. Lógicas de una acción pública direccionada a enfrentar un problema estructural de violencia como el que experimenta no solo la ciudad sino el país en general, desde un sentido de compromiso de la sociedad en su conjunto, reflejado a través de modos de co-gobernanza más incluyentes y participativos.

De alguna manera, este carácter asociativo que la sociedad colombiana ha desarrollado alrededor de sus preocupaciones por la violencia y la inseguridad, permite establecer una diferencia respecto a procesos como el caso de Quito, donde las dinámicas de interacción alrededor de la problemática de la seguridad se han definido principalmente en función de una lógica unidireccional fundamentada en las prerrogativas de la figura estatal y concretamente del gobierno local.

Ahora bien, en conformidad con el modelo analítico planteado, uno de los aspectos fundamentales en la definición del objeto de estudio es la caracterización de la variable dependiente, para cuyo propósito la investigación analizó el cambio o desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana en las dos ciudades en función de sus componentes (objetivos y medios) dentro de tres niveles (macro, meso y micro).

En primer lugar, en lo que respecta a las metas generales de las políticas, se observa que en ambas ciudades las políticas de seguridad ciudadana se inscriben en los lineamientos multidimensionales e integrales de la seguridad humana, fundamentada sobre principios de prevención, convivencia y participación ciudadana. Nociones y principios que de una u otra manera se han mantenido vigentes a lo largo de las dos trayectorias incidiendo en la estructuración de los objetivos de las políticas y su instrumentación, más allá de las diferentes interpretaciones del paradigma y de los matices ideológicos de las distintas administraciones locales. Esto evidencia en primera instancia que los cambios de las políticas que ocurren en el nivel macro, sobre los que emergió y configuró a mediados de la década del noventa la noción de seguridad ciudadana, son relevantes para entender la incidencia del marco institucional en el posterior proceso de las políticas en función de una lógica de lo adecuado.

Concepto de seguridad ciudadana que como se señaló anteriormente se deriva de una redefinición de las concepciones tradicionales de la seguridad pública y que en cierta forma, fue incorporado en la agenda pública local dentro de un debate académico regional sobre la temática y el impulso de organismos internacionales como el BID, que alrededor del discurso de la nueva gestión pública estimulaban a promover y replicar las buenas prácticas y el *good governance*, muy en boga en la región durante la década del noventa. Lógica sobre la que precisamente puede entenderse el caso de Quito en la medida que la estructuración de las políticas de seguridad se basó en las experiencias de varias ciudades colombianas pero principalmente de Bogotá. Esto de alguna manera implicó que en la mayoría de casos, la noción de seguridad ciudadana sea incorporada en las competencias de los gobiernos locales de forma acrítica y en muchas ocasiones sin un apego a la normativa legal que regula el campo. Así por ejemplo, en el caso de Bogotá la estructuración del marco formal de las políticas de seguridad ciudadana se estableció sobre una serie de interpretaciones de los señalamientos que sobre el tema de la seguridad establece la Constitución de 1991. De igual forma, en el caso de Quito, la necesidad de contar con un marco normativo-institucional llevó a la administración del entonces alcalde Moncayo a justificar alrededor de algunos artículos de la Ley de Régimen Municipal las competencias del gobierno local en materia de seguridad.

En todo caso, la adecuación entre objetivos y medios en el nivel macro o metas generales de las políticas, evidencia algunas diferencias importantes en las dos experiencias. Por un lado, en el caso de Bogotá se observa coherencia en las estrategias o preferencias de implementación alrededor de nociones de cultura ciudadana y apropiación de espacio público, que sobre todo en las administraciones de los alcaldes Mockus y Peñalosa se impulsaron entre 1995 y 2003, en función de las cuales la experiencia bogotana no solo que logró estructurar dinámicas de convivencia ciudadana sostenidas en la propia acción social, sino que se consolidó como un referente de la construcción de políticas de seguridad ciudadana en la región. Más allá de los resultados positivos de reducción de criminalidad, la preferencia de implementación de los medios de las políticas a nivel macro evidencia sobre todo coherencia con los principios rectores de la noción de seguridad ciudadana.

En el caso de Quito por el contrario, si bien los objetivos o metas generales fueron concebidos sobre una retórica que redefine la noción de seguridad sobre principios de prevención, convivencia y participación ciudadana, no obstante, fue menos clara la estructuración de un conjunto de medios sobre los cuales se consoliden unas preferencias

de implementación direccionadas a operacionalizar estos principios rectores más allá del discurso. En cierta forma, esta falta de adecuación entre objetivos y medios a nivel de las metas generales de las políticas de seguridad ciudadana en Quito, es determinante para entender los problemas de instrumentación de los otros niveles.

Precisamente, en el nivel meso inherente a los objetivos específicos de las políticas y su instrumentación, es donde se evidencian las fallas de implementación de las políticas. En términos generales, los objetivos de las políticas de seguridad ciudadana tanto de Bogotá como de Quito remiten a tres ámbitos de acción. Por un lado, un fortalecimiento institucional direccionado a generar condiciones legales y organizacionales para los gobiernos locales en materia de seguridad, dinámicas que en ambos casos se inscriben en los procesos de reforma política definidos a partir de los marcos constitucionales de Colombia (1991) y Ecuador (1998 y 2008). De ahí que, la necesidad de un fortalecimiento institucional ha estado marcado por una serie de restricciones y atribuciones otorgadas a los gobiernos distritales dentro de sus respectivos contextos constitucionales, y en función de los cuales, en las dos ciudades se desarrollaron un conjunto de instrumentos sobre todo de autoridad y organización. La diferencia en el proceso de instrumentación ha estado marcada principalmente por la naturaleza de la instrumentación. Mientras en Bogotá se observa una combinación de instrumentos substantivos y procedimentales, estos últimos direccionados a fortalecer una institucionalidad operativa mediante la promoción de dinámicas de interacción, en Quito por el contrario, se han priorizado instrumentos substantivos tendientes a fortalecer la capacidad de control del gobierno local.

Por otro lado, la gestión de la información ha sido uno de los objetivos centrales de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito. En términos generales se observa la prevalencia de una visión epidemiológica del tratamiento de la violencia y la delincuencia mediante técnicas estadísticas y de georreferenciación, lo que ha llevado a que se implementen una serie de instrumentos de nodalidad, estructurados especialmente alrededor de la información producida por los observatorios de seguridad. Alrededor de este objetivo se evidencian ciertas limitaciones del carácter epidemiológico de la información respecto al sentido integral y multidimensional con el que se concibió en ambas ciudades la seguridad ciudadana. En el caso de Quito por ejemplo, en la medida que la información producida por el OMSC se ha mantenido dentro de un sentido epidemiológico de seguimiento delictual, no necesariamente se ha constituido en un insumo para la toma de decisión que de cuenta de la complejidad de la problemática de la seguridad. Tampoco ha permitido que el gobierno local estructure una posición nodal

estratégica frente a otros actores. Por el contrario, en el caso de Bogotá, la producción y manejo de la información ha experimentado una importante evolución incorporando a través del CEACS un componente de investigación cualitativo sobre diversas temáticas. Esto ha permitido no solo complementar la lectura estadística de la violencia y delincuencia, sino sobre todo redefinir el alcance de la instrumentación de las políticas en función del carácter multidimensional de la seguridad ciudadana.

Precisamente este tipo de ajustes operacionales de la instrumentación corresponde al nivel micro de las políticas, los cuales han sido impulsados alrededor de requerimientos específicos relacionados tanto con la readecuación de los objetivos de las políticas como con el propio uso de los instrumentos. Ajustes que han operado además en función de las redefiniciones ideológicas y administrativas implícitas en el cambio de autoridad de los gobiernos distritales. De esta manera en el caso bogotano, pese a que en la trayectoria de las políticas de seguridad ciudadana han existido cinco administraciones municipales, cada una de las cuales con su propia visión estratégica, no obstante, los ajustes operacionales se han desarrollado dentro de una lógica de alineamiento a los principios rectores de las políticas, lo que en cierta forma le ha otorgado un sentido de continuidad y evolución al proceso. En la experiencia de Quito por el contrario, el proceso de las políticas de seguridad se enmarcan en dos períodos administrativos, sin embargo se observa que dentro de una suerte de lógica de inercia, los ajustes operacionales no necesariamente han sido funcionales a los objetivos generales y específicos de las políticas.

En definitiva, el análisis de los componentes de las políticas de seguridad ciudadana en Quito y Bogotá alrededor de los tres niveles de cambio, ha evidenciado dinámicas distintas en la adecuación entre objetivos y medios, más allá de que ambas experiencias se concibieron en función de los lineamientos de la noción de seguridad humana. Por un lado, en el caso de Bogotá el desarrollo de las políticas presenta -en un sentido amplio- una relativa articulación entre las metas generales, los objetivos específicos y los ajustes operacionales, dinámica que en última instancia ha permitido la estructuración de un proceso sostenido en el tiempo a mediano y largo plazo independientemente de las preferencias de implementación de los distintos gobiernos distritales. De otra parte, en el caso de Quito, los componentes de las políticas de seguridad se han desarrollado de manera fragmentada en los distintos niveles, sin una articulación precisa entre las metas generales forjadas sobre los principios de la seguridad humana y un conjunto de objetivos específicos que han sido instrumentalizados bajo lógicas de control antes que de prevención o convivencia. Esto en cierta forma ha dificultado la posibilidad de estructurar una política

coherente con la noción de seguridad ciudadana, limitaciones reflejadas en una suerte de desbordamiento del alcance de las estrategias implementadas respecto al sentido multidimensional del concepto rector.

### **La incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas**

La comprobación de la hipótesis de investigación a nivel empírico ha implicado sobre todo, la validación del modelo de análisis de instrumentos en función de su aplicación en las unidades de estudio seleccionadas. Para este propósito se delimitó temporalmente el análisis dentro de los períodos de las administraciones distritales de Bogotá y Quito más recientes. Esto con el objetivo de justamente caracterizar un estilo de implementación específico y de explicar de qué manera los modos de gobernanza, en términos del rol del Estado y de las dinámicas de interacción inherentes a este proceso, han incidido en la consistencia de la combinación de instrumentos.

En primera instancia, ha sido importante observar en las dos experiencias como se han estructurado las dinámicas de interacción entre el gobierno local (Estado), la sociedad civil y los actores del mercado.

Por una parte, en relación al caso bogotano, la trayectoria de las políticas de seguridad ciudadana se ha caracterizado desde su inicio como un proceso en el que se han involucrado de manera activa una serie de actores no estatales. Es así que, la construcción de la noción de cultura ciudadana impulsada por el alcalde Mockus sobre la que se estructuraron las estrategias de convivencia a mediados de la década del noventa, evidencia una importante dinámica de interacción entre el gobierno local y la ciudadanía, operacionalizada mediante una lógica de autorregulación del comportamiento individual y social. Este ha representado quizá el momento de mayor participación ciudadana en las políticas de seguridad y convivencia de Bogotá, y aunque esta intensidad ha disminuido paulatinamente en los últimos años, se ha mantenido vigente el sentido de una cultura ciudadana frente a los problemas de convivencia. Dinámicas de participación insertas además en las prerrogativas impulsadas en la Constitución de 1991, en función de las cuales se implementaron una serie de mecanismos direccionados a generar un mayor involucramiento de la ciudadanía en las políticas públicas y en cuya lógica se han redefinido las relaciones Estado-sociedad sobre todo a nivel local.

En el caso de Quito por el contrario, el proceso de las políticas de seguridad ciudadana históricamente se ha configurado bajo una lógica centrada en la figura del gobierno distrital, con una presencia menos efectiva de actores no estatales, pese a los

pronunciamientos del discurso municipal y a los esfuerzos impulsados para construir una política de convivencia sustentada en la participación activa de la ciudadanía. Esto dentro de una lógica estructural de naturaleza estadocéntrica sobre la que tradicionalmente se ha caracterizado el proceso sociopolítico no solo local sino nacional, consecuencia de formas burocráticas con bajos niveles de institucionalización cooptadas por lógicas patrimonialistas y clientelares, pero además por las limitaciones de organización de la sociedad civil y la falta de visión de los sectores económicos.

De esta manera, los procesos de emergencia de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá (1995) y Quito (2000) y su posterior desarrollo durante la década del 2000, estuvieron matizados en cada caso no solo por las formas de interacción del de los gobiernos distritales con otros actores, sino además por su rol dentro de la estructuración de las políticas. Así, en Bogotá alrededor de modos de co-gobernanza el rol del gobierno distrital estuvo definido principalmente por la combinación de funciones de dirección y control operacionalizadas a partir de estrategias participativas y punitivas, respectivamente. Mientras que en Quito, dentro de una lógica de gobernanza jerárquica, marcada por una asimetría de poder en la relación del gobierno local con actores no estatales, el rol de la administración municipal estuvo definida a partir de un intervencionismo estatal situacional implementado principalmente a través de lógicas de control y vigilancia.

Desde una lectura neo-institucionalista, la prevalencia de un modo específico de gobernanza puede ser explicada a partir de la dependencia de sendero que imprimen las estructuras institucionales a través del tiempo en un contexto social y político, así como también a partir de una lógica de lo adecuado alrededor de la cual el juego político se define en función del sentido vinculante de un determinado conjunto de arreglos institucionales. En cierta forma, las trayectorias de Bogotá y Quito remiten aspectos relacionados tanto a la impronta histórica como a la adecuación institucional, de tal manera que el proceso social y político contemporáneo tiene que ser entendido como el resultado de una dialéctica definida a partir del rol de las instituciones.

Desde esta perspectiva, la llegada al poder de Gustavo Petro en Bogotá (2012) y Augusto Barrera en Quito (2009), alcaldes alineados ideológicamente a sectores de izquierda, si bien marcó una coyuntura crítica dentro de la trayectoria histórica de sus respectivos gobiernos de la ciudad, no obstante, ha sido entendida también en el contexto del reacomodo institucional de sus modelos de gestión.

Así, en lo que respecta a Bogotá, el arribo de la figura del alcalde Petro a la alcaldía no solo ha significado la consolidación de una tendencia de izquierda que desde el 2003 se

ha venido desarrollando en la arena política bogotana, sino además la apertura de un espacio de disputa con los tradicionales poderes políticos y económicos del distrito. Dinámica en función de la cual, durante los últimos años en cierta manera se han redefinido las relaciones entre el gobierno local y la sociedad, en tanto no solo se ha reivindicado el rol central del gobierno distrital en las políticas públicas, sino que además se ha incorporado desde un criterio de asistencia focalizada a una serie de actores históricamente excluidos dentro de una perspectiva social, transformando el sentido de la participación ciudadana hacia una lógica pasiva antes que activa.

En el caso de Quito de igual forma, el triunfo de Augusto Barrera más allá de representar una ruptura ideológica con la tradición política del distrito históricamente situada en la social-democracia, significó sobre todo la emergencia de una propuesta enfocada a recuperar la figura del Estado (gobierno local) como actor central de las políticas públicas, como parte del proyecto político más amplio de la Revolución Ciudadana, al cual se encontraba alineado.

De esta manera, tanto en Bogotá como en Quito, la incursión de alcaldes de izquierda supuso la estructuración de modos de gobernanza jerárquica, definidos a partir de una fuerte presencia de los gobiernos distritales en el diseño de las políticas, así como también por dinámicas de interacción con actores no estatales mediadas por un marcado sentido social. No obstante, más allá de la reivindicación de la figura del Estado implícita en los proyectos ideológico-políticos de los dos alcaldes, los modos de gobernanza en ambos contextos se han organizado en última instancia a partir de las estructuras institucionales presentes en cada uno de los distritos metropolitanos. En el caso de Bogotá por ejemplo, es importante resaltar la relevante presencia de una serie de organismos no gubernamentales involucrados en distintos ámbitos de la seguridad, que desde el inicio de las políticas se han constituido en una instancia de interlocución entre la sociedad y el gobierno distrital.

De igual forma desde el sector del mercado, un especial protagonismo en el proceso bogotano es el que ha venido consolidando desde la década del ochenta la Cámara de Comercio de Bogotá, cuyas preocupaciones por las problemáticas de la violencia y la inseguridad se manifestaron inclusive antes de la propia conformación de las políticas de seguridad ciudadana. Dinámicas de interacción entre actores estatales y no estatales que a través del tiempo han sincretizado lógicas de interdependencia en la acción pública, y que en este caso, se han visto además mediadas por un conjunto de organismos de control que a nivel distrital han impulsado mecanismos de participación ciudadana y de rendición de

cuentas. Esto permite caracterizar a la gobernanza en Bogotá como una dinámica de coordinación y dirección complementada con una capacidad de movilización de actores provenientes de sectores de la sociedad y de la economía.

Por el contrario en el caso de Quito, la presencia de un proyecto político explícitamente re-centralizador como el que representó el alcalde Barrera, en última instancia terminó profundizando la lógica jerárquica de la gobernanza del distrito. La escasa o casi nula presencia de actores no estatales tanto de la sociedad civil como de sectores económicos, salvo contadas experiencias como la de la Fundación Marcha Blanca por ejemplo, evidencia no solamente un proceso sociopolítico limitado a la figura del Estado como ente de control, sino además una suerte de anomia social en la acepción durkheimiana del término, mediante la cual se explicarían los bajos niveles de organización de la sociedad y la falta de incentivos para involucrarse de manera activa en el manejo de lo público.

De otra parte, en las dos ciudades la relación del gobierno distrital con la Policía Nacional se ha constituido en un elemento relevante dentro del entramado institucional sobre el que se han desarrollado las políticas de seguridad. La diferencia se establece en la medida que en el caso de Bogotá las interacciones entre estos dos actores estatales se ha caracterizado por una dinámica de subordinación y cooperación, estructurada en función de las prerrogativas que la Constitución le otorga al gobierno local en la que el órgano policial le debe obediencia al Alcalde. Mientras que en el caso de Quito, la relación durante la administración del alcalde Barrera estuvo marcada por la redefinición del rol de la Policía Nacional en el contexto de Ley de Seguridad Pública y del Estado, en la que se ha reivindicado las funciones de control de la institución policial, lo que en cierta forma ha llevado a desarticular las responsabilidades que anteriormente compartía con el municipio en temas de prevención por ejemplo, como parte de la concepción de policía comunitaria.

Precisamente, esta última puntualización remite a una transformación más amplia de las relaciones gubernamentales entre lo nacional y lo local, en la que el gobierno distrital del alcalde Barrera de alguna manera perdió espacio frente al fortalecimiento del gobierno central, instancia que en el contexto de las reformas constitucionales del 2008 asumió y centralizó las responsabilidades de las políticas de seguridad ciudadana. En la medida que la administración del alcalde Barrera fue parte del mismo movimiento político del gobierno central, se estableció una lógica de complementariedad tácita en el ámbito de la seguridad ciudadana, mediante la cual el gobierno local enfatizaba estrategias de prevención y convivencia, mientras que el gobierno nacional a través del Ministerio del



Interior y la Policía Nacional se enfocaba en tareas de control, no obstante, en la práctica la relación no necesariamente logró establecer un trabajo coordinado, lo que se evidenció sobre todo en la superposición de funciones y competencias.

Ahora bien, el objetivo central de la investigación se focalizó en explicar de qué manera estos modos de gobernanza han incidido en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito. Efectividad entendida dentro del modelo analítico planteado a partir del grado de consistencia de la combinación de los distintos instrumentos (substantivos y procedimentales) de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, respecto a los objetivos de las políticas.

De una parte, en el caso de Bogotá, se ha constatado en primera instancia una consistente combinación entre instrumentos existentes que fueron implementados en administraciones anteriores y los nuevos recursos incorporados en la gestión del alcalde Petro. De esta manera, alrededor de los postulados de derechos y cultura democrática sobre los que se fundamenta el actual PICSC, se han implementado de manera articulada una serie de instrumentos de nodalidad, autoridad y organización direccionados a la atención de grupos vulnerables. Esto como consecuencia de la incorporación al proceso de las políticas de actores no estatales situados en sectores históricamente excluidos, que si bien puede ser entendida dentro de una lógica asistencialista, sin embargo remite en última instancia a la construcción de nuevas lógicas de interacción del gobierno local con sectores no tradicionales de la sociedad.

En la misma línea, se ha verificado que existe consistencia en el mix de la instrumentación implementada en función de objetivos relacionados con procesos de participación y corresponsabilidad ciudadana, fortaleciendo los espacios existentes e incorporando sobre todo una serie de instrumentos procedimentales que han coadyuvado al involucramiento de distintos sectores de la sociedad. De igual forma, la efectividad de esta instrumentación se ha derivado de un proceso de interdependencia entre distintos actores estatales y no estatales que se ha venido consolidando desde décadas anteriores en las dinámicas de gobernanza del distrito.

De otra parte, en lo que respecta al caso de Quito, en la medida que los modos de gobernanza del distrito se estructuraron alrededor del rol protagónico del gobierno municipal dentro de una lógica jerárquica, la selección de instrumentos de las políticas de seguridad ciudadana en la gestión del alcalde Barrera, se concentró principalmente alrededor de recursos organizativos. Esto se explica además en razón de que la readecuación política-administrativa impulsada al inicio de su período demandó una

reestructuración burocrática alrededor de la nueva figura de las Secretarías. De otro lado, los objetivos planteados en la Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ, en calidad de instrumento de autoridad, delineó una política de seguridad concebida desde una perspectiva integral, en la que se ratificaron anteriores estrategias de control y se incorporaron líneas de acción relacionadas con prevención y participación. No obstante, llama la atención la ausencia no solo de parámetros epistemológicos (como el de la seguridad humana por ejemplo) que a manera de metas generales estructuren las políticas, sino sobre todo de objetivos explícitos que delimiten el alcance de las líneas de acción planteadas.

De esta manera, en la investigación se ha constatado que el caso de Quito se caracterizó durante la gestión del alcalde Barrera por un bajo nivel de consistencia en la combinación de instrumentos de las políticas de seguridad ciudadana. Situación explicada en primera instancia en razón de que la falta de objetivos concretos generó una instrumentación dispersa y descontextualizada, sin un referente global que articule la especificidad de los distintos ámbitos delineados en la Agenda. En cierta forma esto responde a un proceso de decisión centralizado en el gobierno municipal y concretamente en la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, que no logró incorporar de manera efectiva actores de otros sectores en concordancia con los principios de integralidad y participación sobre los que se fundamenta la noción de seguridad ciudadana.

En ese orden de ideas, la estructuración de los estilos de implementación identificados en las dos unidades de estudio, se ha desarrollado en función de un proceso de carácter incremental sujeto a un determinado patrón institucional que opera a través del tiempo. De ahí que como se ha observado, la selección y combinación de instrumentos tanto en Bogotá como en Quito, puede entenderse a partir de una lógica de acumulación en la que han convergido estrategias implementadas anteriormente y nuevos instrumentos, dentro de una dinámica de estratificación decantada alrededor de un aprendizaje político y de una adecuación de los actores a las estructuras institucionales vigentes.

Desde esta perspectiva, es preciso evaluar estos nuevos arreglos de gobernanza respecto a las relaciones objetivos/medios, así como a la relación con políticas existentes. En conformidad al modelo analítico desarrollado en el planteamiento metodológico de la investigación, la evaluación de los nuevos arreglos de gobernanza se encuentra definido en función de la matriz que contrapone los objetivos de las políticas (coherente/incoherente) y la combinación de instrumentos (consistente/inconsistente).

De esta manera, la observación empírica del caso de Bogotá durante el período de alcalde Gustavo Petro permite caracterizarlo como un proceso con objetivos de la política coherentes y una consistente combinación de instrumentos, de tal manera que la estructuración de nuevos arreglos de gobernanza en términos de las relaciones entre objetivos y medios ha sido óptima, mientras que en términos de la relación con políticas existentes el caso bogotano puede ser entendido a partir de una lógica de integración. Por el contrario, el análisis de las políticas de seguridad ciudadana de Quito en la gestión del alcalde Augusto Barrera, permite argumentar que es un caso donde se observa incoherencia en los objetivos de la política y una inconsistente combinación de instrumentos, en función de lo cual los nuevos arreglos de gobernanza respecto a las relaciones entre objetivos y medios aparecen como un proceso fallido, mientras que en relación con políticas existentes la experiencia de Quito se ha definido a partir de una dinámica de superposición.

En definitiva, la observación de los procesos de instrumentación, en términos de la selección y combinación de los diversos recursos que posee el gobierno local, ha permitido caracterizar los estilos de implementación de las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Quito, en función del nivel de consistencia que presentan cada uno de ellos respecto a los objetivos de las políticas. Como se ha podido constatar, la naturaleza de estos estilos de implementación ha sido el resultado de una específica dinámica de gobernanza sobre la que se ha estructurado no solo el rol de los gobiernos distritales de ambas ciudades, sino sobre todo la lógica de interacción de los diversos actores estatales y no estatales involucrados en la problemática.

En ese sentido, el ejercicio analítico desarrollado alrededor del grado de consistencia de los procesos de instrumentación de las políticas, ciertamente ha contribuido a explicar los problemas de efectividad de las políticas públicas, desde una dimensión empírica observable. Más allá del planteamiento conceptual desde donde se ha definido a la efectividad como la coherente articulación entre los objetivos formulados y las acciones concretas implementadas, el análisis de instrumentos ha permitido no solamente aprender, a través de la tipología NATO, los distintos recursos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización que el gobierno utiliza para operacionalizar unos determinados objetivos, sino que además el marco analítico principalmente ha permitido entender y explicar las lógicas de decisión sobre las que se selecciona y combina el conjunto de instrumentos.

Esta constituye precisamente, una de las preocupaciones centrales del debate contemporáneo sobre el análisis de políticas y concretamente de las problemáticas de la

implementación. Reflexión desde donde se ha argumentado que la ejecución de las políticas públicas en última instancia se encuentra definida a partir de un proceso coherente de diseño de políticas direccionado a aplicar de manera concreta los distintos recursos o instrumentos que dispone el gobierno. De esta manera, en la medida que el enfoque de instrumentos incorpora en el análisis las implicaciones institucionales sobre las que se regula el proceso, la efectividad de la implementación está relacionada no solamente con la coherencia de los instrumentos, en términos de su estructura y funcionamiento, sino además en función de la justificación de su elección.

En ese orden de ideas, la observación empírica de los procesos de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito, ciertamente ha permitido, desde una perspectiva deductiva, validar el modelo teórico/metodológico de análisis de instrumentos planteado en esta investigación. Esto en razón de que a través de la sistematización y análisis de la evidencia empírica de cada una de las unidades de estudio, realizado en función de las variables y categorías observables definidas en el modelo, ha sido factible constatar la teoría causal desarrollada en la presente tesis, desde donde se argumenta que los modos de gobernanza (variable independiente) inciden en la efectividad de las políticas públicas (variable dependiente), en tanto las estructuras institucionales que regulan las interacciones Estado-sociedad-mercado, condicionan el nivel de coherencia de los estilos de implementación de las políticas. Argumento que se inscribe en una postura epistemológica más amplia que reivindica la importancia de las instituciones en la vida social y política de las sociedades contemporáneas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abelson, Adam (2006). “Seguridad privada en Chile: tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública”. Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía N° 32. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- Abreu, Fabio (2003). “Sujetos en riesgo: un acercamiento al mundo de la juventud urbana marginada involucrada en problemas delictivos en Santo Domingo”. En *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, ed. Lilian Bobeá, 345-368. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Acero, Hugo (2005a). “La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia”. En *Ciudad y seguridad en América Latina*, eds. Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, 133-149. Santiago: FLACSO Chile.
- Acero, Hugo (2005b). “Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana”. En *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Pablo Casas, Ángela Rivas, Paola González y Hugo Acero, 167-234. Colombia: Fundación Seguridad y Democracia.
- Acero, Hugo (2003). “La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos. Bogotá – Colombia, 1995–2002”. En *Elementos para una criminología local: Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*. Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 215-225. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Adorno, Sérgio (2000). “La delincuencia juvenil en San Pablo: mitos, imágenes y hechos”. En *Ciudadanías del miedo*, ed. Susana Rotker, 95-109. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Aguilar Villanueva, Luis (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993). “Estudio introductorio”. En *La implementación de las políticas*, ed. Luis Aguilar Villanueva, 15-92. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, Alejandro y Gloria Manzotti (2008). “El estado de la seguridad en América Latina”. En *Estado, democracia y seguridad ciudadana*, comps. Alejandro Álvarez, Julián Bertranou y Damián Fernández, 31-60. Buenos Aires: PNUD.
- Álvarez, Marc, Gabriel Anitua, Mónica Ocaña y Juan Berasategi (s/f). “Desarrollo/expansión urbana y criminalidad. Barcelona 1990/2002”. Observatori del Sistema Penal I Els Drets Humans. Universidad de Barcelona.

- Araya, Jorge (1999). “Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades”. Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo, N° 30. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Édison Palomeque (2003). *Ecuador: Informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Ardila, Marta y Juan Andrés Amado (2010). “Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos”. *Oasis* N° 14: 55-70.
- Argueta, Otto (2010). “Private Security in Guatemala: The Pathway to Its Proliferation”. GIGA Working Papers, N° 144. Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Arias, Herman (1997). “Seguridad, ciudadana y función policial: La seguridad debe ser un asunto de todos”. En *Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana en Santa Fe de Bogotá*, comp. Guillermo Segovia, 147-153. Bogotá: Conserjería Presidencial para el Desarrollo Territorial y de Santa Fe de Bogotá, D.C.
- Arocena, José (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999). “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina”. Serie Políticas Sociales, N° 32. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Ávila, Ariel y Bernardo Pérez (2011). *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CEACSC, Corporación Nuevo Arco Iris.
- Avilés, Juan (2002). “Inmigración y seguridad ciudadana en España”. *Anales de Historia Contemporánea*, N° 18: 121-130.
- Baires, Sonia, Julio De Freitas y Yves Pedrazzini (2003). “Violencia, in-seguridad y transformación del espacio urbano en el contexto de la globalización”. National Centre of Competence in Research North-South.
- Bagchus, René (1998). “The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments”. In: *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, ed. Guy Peters, 46-66. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Balbín, Jesús (2004). *Violencia y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

- Balbo, Marcello (2003). “La nueva gestión urbana”. En *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, comps. Ricardo Jordán y Daniela Simioni, 71-92. Santiago de Chile. CEPAL.
- Barberet, Rosemary (2004). “La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina”. En *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, ed. José Luis Rhi-Sausi, 163-176. Caracas: Nueva Sociedad.
- Barrera, Augusto (2007). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”. En *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, comp. Fernando Carrión, 175-206. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Barrera, Augusto (2004). “Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del DMQ”. En *El rostro urbano de América Latina*, comp. Ana Clara Torres, 33-57. Buenos Aires: CLACSO.
- Barrón, Martín (2002). *Una mirada al Sistema Carcelario mexicano*. México D.F.: Instituto Nacional de Ciencias Penales, Procuraduría General de la República.
- Basabe, Santiago (2013). “Sistema de información, de administración y gestión de justicia para la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito”. En *Estudios de Seguridad Ciudadana. Compilación 2010-2012*, varios autores, 97-135. Quito: MDMQ, OMSC.
- Basombrio, Carlos (2003). “Perú 2003. Inseguridad ciudadana y delito común. Percepciones y realidades”. Proyecto Seguridad Ciudadana y Reforma Policial. Instituto de Defensa Legal.
- Bassedas, Morilla (2006). “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 76: 47-58.
- Bautista, Enrique (1998). “Mirada sobre un dinosaurio: Cultura organizacional y burocracia en las entidades distritales”. En *La ciudad observada: Violencia, cultura y política*, comps. Yezid Campos e Ismael Ortiz, 177-206. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Bernales, Enrique (1999). “Seguridad ciudadana y gobernabilidad en la región andina”. En *Seguridad ciudadana y derechos humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Bernoux, Philippe y Alain Birou (1972). *Violencia y Sociedad*. Madrid: Editorial Zero.

- Bertranou, Julián y Fernando Calderón (2008). “Introducción”. En *Estado, democracia y seguridad ciudadana*, comps. Alejandro Álvarez, Julián Bertranou y Damián Fernández, 11-30. Buenos Aires: PNUD.
- Bevir, Mark (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bislev, Sven (2004). “Globalization, State Transformation, and Public Security”. *International Political Science Review*, Vol. 25, N° 3: 281-296.
- Blanco, Ismael (2009). “Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona”. *Revista Española de Ciencia Política*, N° 20: 125-146.
- Blanco, Javiera y Jorge Varela (2011). “Adaptación local de prácticas exitosas de prevención social del delito”. En *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*, Ximena Tocornal et al., 15-24. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Blanco, Rafael, Hugo Frühling y Eugenio Guzmán (1995). *Seguridad ciudadana. Políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello, CED-ILD.
- Blom-Hansen, Jens (1997). “A New Institutional Perspective on Policy Networks”. *Public Administration*, Vol. 75: 669-693.
- Bonilla, Adrián (2006). “U.S. Andean Policy, the Colombian Conflict, and Security in Ecuador”. En *Addicted to Failure. U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, ed. Brian Loveman, 103-129. USA: Rowman and Littlefield Publishers.
- Borja, Jordi (2003). “La seguridad ciudadana: un desafío para las políticas locales”. *Revista Gobernabilidad y Seguridad Sostenible*, N° 9.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Bosh, José Luis, Jaume Farrás, Manuel Martín, Juli Sabaté y Diego Torrente (2004). “Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España”. *Revista Internacional de Sociología*, N° 39: 107-137.
- Bou i Novensà, Marc (2006). “Una reflexión sobre los Regímenes internacionales”. En *Marc Bou i Novensà: a Trilingual Blog about Politics and from Catalonia*.
- Briceño-León, Roberto (2007). *Sociología de violencia en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, MDMQ.



- Briceño-León, Roberto y Rogelio Pérez, comps. (2002). *Morir en Caracas. Violencia y Ciudadanía en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Editorial Melvin.
- Bustos, Jorge (1990). “La seguridad ciudadana en Latinoamérica”. *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, Vol. XIII, N° 21-22.
- Button, Mark (2002). *Private Policing*. Portsmouth: Willan Publishing, Institute of Criminal Justice Studies, University of Portsmouth.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter (1999). *La violencia en América Latina: un marco de referencia para la acción*. Washington D.C.: División de Desarrollo Social, BID.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Caïs, Jordi (2002). *Metodología del análisis comparativo*. Cuadernos Metodológicos N° 21. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Calame, Pierre (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional.
- Camacho, Álvaro (2000). “La Policía colombiana: los recorridos de una reforma”. *Análisis Político*, N° 41: 104-124.
- Camacho, Álvaro y Esperanza Camargo (1998). “La seguridad ciudadana: una aproximación a la situación de Bogotá”. En *La ciudad observada: Violencia, cultura y política*, comps. Yezid Campos e Ismael Ortiz, 341- 360. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Campo, Teodoro (1997). “Delincuencia y criminalidad 1992-1997”. En *Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana en Santa Fe de Bogotá*, comp. Guillermo Segovia, 43-60. Bogotá: Conserjería Presidencial para el Desarrollo Territorial y de Santa Fe de Bogotá, D.C.
- Campos, Yezid (1998). “Observatorio de la cultura urbana: una experiencia de observación y de investigación sobre la ciudad”. En *La ciudad observada: Violencia, cultura y política*, comps. Yezid Campos e Ismael Ortiz, 29-72. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Caramani, Daniele (2014). “Introduction to comparative politics”. In *Comparative Politics*, ed. Daniele Caramani, 1-17. Oxford: Oxford University Press.

- Cardozo, Rodrigo (2010). *La seguridad ciudadana como tendencia político criminal*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Carlsnaes, Walter (2008). "Actors, structures, and foreign policy analysis". En *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*, eds. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 85-100. New York: Oxford University Press.
- Carranza, Elías (2003). *Política criminal y penitenciaria en América Latina*. San José: ILANUD.
- Carrión, Fernando (2008). "Violencia urbana: un asunto de ciudad". *EURE*, Vol. XXXIV, N° 103: 11-130.
- Carrión, Fernando (2007a). "El desafío político de gobernar la ciudad". *Nueva Sociedad*, N° 212: 36-52.
- Carrión, Fernando (2007b). "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después". En *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, comp. Fernando Carrión, 31-55. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Carrión, Fernando (2005). "La inseguridad ciudadana en América Latina". *Quórum*, N° 12: 29-52.
- Carrión, Fernando (2004). "La inseguridad ciudadana en la comunidad andina". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 18: 109-119.
- Carrión, Fernando (1994). "Violencias y ciudades". En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión et al., 5-22. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador, MDMQ.
- Carrión, Fernando y Johanna Espín (2009). "Introducción. Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, comps. Fernando Carrión y Johanna Espín, 9-31. Quito: FLACSO Ecuador, ICLEI, MDMQ.
- Carrión, Fernando y Jorge Núñez (2006). "La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo". *Revista EURE*, Vol. XXXII, N° 97: 7-16.
- Carrión, Fernando y René Vallejo (1994). "La planificación de Quito: del plan director a la ciudad democrática". En *Quito. Transformaciones urbanas y arquitectónicas*. Serie

- Quito, 15-50. Quito: Dirección de Planificación, I. Municipio de Quito, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- Casas, Pablo (2005). “Reformas y contrarreformas en la policía colombiana”. En *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Pablo Casas, Ángela Rivas, Paola González y Hugo Acero, 1-80. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Casas, Pablo (1997). “Percepción ciudadana sobre la inseguridad y la delincuencia”. En *Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana en Santa Fe de Bogotá*, comps. Guillermo Segovia, 71-78. Bogotá: Conserjería Presidencial para el Desarrollo Territorial y de Santa Fe de Bogotá, D.C.
- Casas, Pablo y Paola González (2005). “Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mito y realidad”. En *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Pablo Casas, Ángela Rivas, Paola González y Hugo Acero, 81-166. Colombia: Fundación Seguridad y Democracia.
- Castañeda, Jorge (1998). *Violencia y América Latina*. Santiago de Chile: La Época.
- Castro, Jaime (2010). “Descentralización en Colombia y la transformación de Bogotá”. En *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, eds. Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Carolina Poschl, 309-314. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castro, José (2004). “Responsabilidad social en la seguridad ciudadana”. En *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, comp. Oswaldo Jarrín, 69-73. Quito: FLACSO Ecuador, Fundación Esquel.
- Cerrillo, Agustí (2005). “La gobernanza hoy: introducción”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coord. Agustí Cerrillo, 11-35. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Centelles, Josep (2006). *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chinchilla, Laura (2001). “Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica”. *Espacios: Revista centroamericana de cultura política*, N° 13: 32-41.
- CLAD (1998). “Una nueva gestión pública para América Latina”. Documento de trabajo.
- Clarke, Ronald (1983). “Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope”. *Crime and Justice*, Vol. 4: 225-256.
- Clayton, Lawrence (1998). *Estados Unidos y el Perú: 1800-1995*. Lima: CEPEI.
- Cohen, Stanley (1994). “Escepticismo intelectual y compromiso político: la criminología radical”. *Delito y Sociedad*, Año 3, N° 4-5: 3-31.

- Concha-Eastman, Alberto (2000). “Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones”. En *Ciudadanías del miedo*, ed. Susana Rotker, 39-53. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Concha-Eastman, Alberto, Rodrigo Guerrero, Adolfo Álvarez, Germán Cobo, Gustavo de Roux y Alberto Alzate (1994). “Estrategias de la alcaldía de Cali para enfrentar la inseguridad y la violencia”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión *et al.*, 121-153. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Consejo Nacional de Modernización - CONAM (2006). *Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal*. Quito: ILPES, GTZ.
- Coraggio, José Luís (2006). “Las política públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?”. En *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, comps. Adriana Rofman y Alejandro Villar, 23-36. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Córdova, Marco (2013). “La incidencia de los instrumentos de nodalidad en las políticas públicas de seguridad ciudadana. El caso del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito (2009-2013)”. Ponencia presentada en el 7to Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, septiembre 25-27, en Bogotá, Colombia.
- Córdova, Marco (2012). “Descentralización e institucionalización del sistema de partidos en contextos locales. Bogotá y Quito en perspectiva comparada”. Documento de trabajo. FLACSO Ecuador.
- Córdova, Marco (2011). “Quito: Gobernanza metropolitana e innovación territorial en el nuevo milenio”. En *Quito: un escenario de innovación*, coords. Fernando Carrión y Manuel Dammert G., 133-167. Quito: MDMQ, OLACCHI.
- Córdova, Marco (2008). “Percepción de inseguridad: una aproximación transversal”. En *Seguridad ciudadana: escenarios y efectos*, comps. Jenny Pontón y Alfredo Santillán, 145-161. Quito: FLACSO Ecuador.
- Costa, Gino (2012). “La situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina”. Inter-American Dialogue, Working Paper.
- Costa, Gino (2007). *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen*. Lima: IDL.
- Costa, Gino (2004). “Nuevo enfoque para la seguridad ciudadana post Fujimori: desafío, realizaciones y tareas pendientes”. En *Seguridad Ciudadana: experiencias y*

- desafíos*, ed. Lucía Dammert, 283-309. Valparaíso: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Programa URB-AL, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Costa, Gino y Carlos Romero (2010). *Inseguridad ciudadana en Lima ¿Qué hacer?*. Lima: Ciudad Nuestra.
- Crawford, Adam, ed. (2009). *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. London: Willan Publishing.
- Crawford, Adam (1998). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. London: Longman.
- Cruz, José (2000). “Violencia, democracia y cultura política”. *Nueva Sociedad*, N° 167: 132-146.
- Cuevas, Marcos (2007). *Violencia en América Latina y el Caribe: contextos y orígenes culturales*. México D.F.: UNAM.
- Curbet, Jaume (2009). *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: Editorial UOC.
- Dammert, Lucía (2007). “Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 212: 67-81.
- Dammert, Lucía (2004a). “Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?”. En *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*, ed. Lucía Dammert, 157-170. Valparaíso: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Programa URB-AL, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Dammert, Lucía (2004b). “El gobierno de seguridad en Chile 1973-2003”. En *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*, ed. Lucía Dammert, 259-282. Valparaíso: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Programa URB-AL, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Dammert, Lucía y Felipe Salazar (2009). *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, Lucía y Patricia Arias (2007). “El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuesta de política”. En *Seguridad Ciudadana: desafíos para la ciudadanía*, ed. Lucía Dammert y Liza Zúñiga, 21-66. Santiago de Chile: FLACSO.
- Dangond, Claudia y Sergio Londoño (2011). “Participación, seguridad humana y contextos urbanos”. En *Cuaderno de análisis: Ciudades y problemas urbanos en Colombia: La seguridad humana como eje transversal*, Fundación Konrad Adenauer, 72-83. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

- Dávila, Luis (2004). “Puntos críticos de la aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) en la seguridad ciudadana: aproximación o control”. Tesis de maestría Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.
- Dávila, Mireya (2000). *Seguridad Ciudadana: actores y discusión*. Santiago: FLACSO Chile.
- De Bruijn Hans A. and Hans A.M. Hufen (1998). “The traditional approach to policy instruments”. In: *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, ed. Guy Peters, 11-32. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- De la Puente, Patricio y Emilio Torres (2001). “Modelos internacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile”. *Revista Mad*, N° 4.
- De la Puente, Patricio y Emilio Torres (2000). “Seguridad ciudadana y prevención del delito. Un análisis crítico de los modelos y estrategias contra la criminalidad”. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, N° 1: 21-73.
- De Mesquita, Paulo (2006). *Políticas municipal de segurança cidadã: problemas e soluções*. Sao Paulo: NEV-USP.
- De Mesquita, Paulo (2004). “Os municípios e a segurança pública”. En *Avancos nas prefeituras: novos caminhos da democracia*, José Mário Brasiliense Carneiro et al., 51-68. Sao Paulo: Fundación Konrad Adenauer.
- De Roux, Gustavo I. (1994). “Ciudad y violencia en América latina”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión et al., 27-46. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Del Mastro, Marco y Abelardo Sánchez (1994). “La violencia urbana en Lima”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión et al., 201-218. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Del Olmo, Rosa (2000). “Ciudades duras y violencia urbana”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 167: 74-86.
- Donoso, Rosa (2009). “El modelo de gestión del Municipio Metropolitano de Quito: la gestión desconcentrada”. En *Quito, desarrollo para la gente. Tomo I. Región, Gestión, Ambiente, Economía, Participación*, 25-65. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad de Quito.

- Dror, Yehezkel (1992). "Prolegómenos para las ciencias de las políticas". En *El estudio de las poliitcas públicas*, ed. Luis Aguilar Villanueva, 119-147. México: Editorial Miguel Ángel Porrua.
- Durston, Anne (2009). "Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro". *Urvio*, N° 6: 99-112.
- Echandía, Camilo, Eduardo Bechara e Irene Cabrera (2010). "Colombia: Estado del conflicto armado al final de la administración de Álvaro Uribe". En *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y El Caribe*, Hans Mathieu y Catalina Niño, eds., 136-172. Bogotá: FESCOL.
- Edwards, Adam y Gordon Hughes (2009). "Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico". *Urvio*, N° 6: 25-40.
- Elmore, Richard (1982). "Backward Mapping: Implementation research and Policy decision". In: *Studying Implementation: Methodological and administrative Issues*, eds. W. Williams *et al.* New Jersey: Chatham House.
- Escobar, Santiago y Ricardo Solari (1996). "El municipio y la democracia moderna". *Nueva Sociedad*, N° 142: 108-115.
- Eslava, Adolfo (2007) "Análisis neoinstitucional de políticas públicas". En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, ed. André-Noël Roth, 97-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Espín, Johanna (2010). *La Seguridad Ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la Región Andina*. San José: FLACSO Secretaría General.
- Espinel, Manuel (1998). "¿Y la cultura ciudadana qué?". En *La ciudad observada: Violencia, cultura y política*, comps. Yezid Campos e Ismael Ortiz, 155-176. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Engle, Sally (2001). "Governmentality and the New Urban Social Order: Controlling Gender Violence". *American Anthropologist*, Vol. 103, N° 1: 16-29.
- Farinós, Joaquín (2005). "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional". *Ería*, N° 67: 219-235.
- Fernández, Juan Pablo (2009). "El carácter multidimensional de la Seguridad Humana". *Apostando por la Paz y Seguridad en la Comunidad Andina*, Comunidad Andina: 43-53.

- Finot, Iván (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. *Serie Gestión pública*, N° 12. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Fontaine, Guillaume (2015). *El Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial, FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume (2012). “El análisis de políticas en la sociología de la acción pública”. Documento de trabajo. Laboratorio de investigación sobre la gobernanza. FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume (2010) *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO Ecuador, Abya Yala, IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Fournier, Marco (2000). “Violencia y juventud en América Latina”. *Nueva Sociedad*, N° 167: 147-156.
- Frühling, Hugo (2001). *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*. Santiago de Chile: CED.
- Frühling, Hugo (s/f). *La violencia delictual en América Latina y El Caribe: Diagnóstico, propuestas y recomendaciones*. New York: PNUD.
- Fuentes, Claudia (2012). “Seguridad Humana: Referencias Conceptuales y Enfoque Práctico para América Latina”. En *Seguridad Humana: nuevos enfoques*, ed. Francisco Rojas, 33-54. San José: FLACSO Secretaría General, CAF.
- Fuentes, Claudia y Francisco Rojas (2005). *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO.
- Gabaldón, Luis (2008). *Seguridad Ciudadana y Políticas Públicas en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- Gabaldón, Luis (2007). “Territorialidad, legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina”. *Espacio Abierto*, Vol. 16, N° 1: 119-134.
- Gangotena, Raúl (1995). “El proceso de Descentralización en Ecuador”. En *¿Descentralizar en América Latina?*, Serie Gestión Urbana, Vol. 3, eds. Jorg-Werner Hass y Alex Rosenfeld, 131-193. Quito: GTZ, PGU.
- García, Paco (2009). “Registro de datos en temas de seguridad ciudadana, el caso de OMSC”. En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, comps. Fernando Carrión y Johanna Espín, 49-70. Quito: FLACSO Ecuador, ICLEI, MDMQ.



- García, Sergio y Leticia Vargas (2001). *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.
- Garland, David (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Garotinho, Anthony (1998). *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública*. Rio de Janeiro: Editora Hama.
- Garson, David (1992). “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso”. En *El estudio de las políticas públicas*, ed. Luis Aguilar Villanueva, 149-179. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Geisse, Guillermo y José Luis Coraggio (1970). “Áreas metropolitanas y desarrollo nacional”. *Revista EURE*, Vol. I, Nº 1: 51-62
- Gilibert, Luis (1997). “Causas de la delincuencia y estrategias para enfrentarla”. En *Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana en Santa Fe de Bogotá*, comp. Guillermo Segovia, 137-146. Bogotá: Conserjería Presidencial para el Desarrollo Territorial y de Santa Fe de Bogotá, D.C.
- Goldmann, Kjell (2005). “Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, Nº 1: 35-52.
- Gómez, Claudia (2008). “Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana”. En *Seguridad multidimensional en América Latina*, ed. Fredy Rivera, 369-394. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- Gómez, Elio (1997). *Las cárceles de Venezuela*. Caracas: Editorial Fuentes.
- Gómez, Hernando (s/f). “Seguridad ciudadana en Bogotá: El éxito y el desafío”. En *La seguridad: un desafío permanente para Bogotá*, PNUD, 11-18. Bogotá: PNUD.
- González, Camilo (s/f). “Seguridad ciudadana: El modelo de Bogotá”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CEASCS.
- Goubaud, Emilio (2008). “Maras y pandillas en Centroamérica”. *Urvio*, Nº 4: 35-46.
- Grasa, Rafael (2006). “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nº 76: 9-46.
- Gutiérrez, Lirio del Carmen (2011). “Security Policies from a spatial Perspective: the case of Honduras”. *Iberoamericana XI*, Nº 41: 143-155.

- Guzmán, Álvaro (1999). “Violencia urbana: teoría y políticas de seguridad ciudadana”. En *Armar la paz es desarmar la guerra: herramientas para lograr la paz*, comps. Álvaro Camacho y Francisco Leal, 200-225. Bogotá: Fescol, Iepri, Cerec.
- Guzmán, Fernando (1994). “Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión *et al.*, 167-182. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Hall, Peter (2009). “Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspectives”. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, eds. James Mahoney and Kathleen Thelen, 204-223. Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Haro, Patricio (2010). “La Ley de Seguridad Nacional, útil herramienta política. Desde el retorno a la democracia 1979, hasta la publicación de las políticas de defensa 2003”. Tesis, Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política. FLACSO Ecuador.
- Hood, Christopher (2007). “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, N° 1: 127-144.
- Hood, Christopher (1986). *The Tools of Government*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Hood, Christopher and Helen Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hope, Tim (1995). “Community Crime Prevention”. *Crime and Justice*, Vol. 9: 21-89.
- Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London and New York: Routledge.
- Howlett, Michael (2009). “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sci*, N° 42: 73-89.
- Howlett, Michael (2005). “What is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles”. In *Designing Government. From Instruments to Governance*, eds. Pearl Eliadis, Margaret M. Hill and Michael Howlett, 31-50. Montreal & Kingston: McGill-Queens’ University Press.

- Howlett, Michael (1991). "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice". *Policy Studies Journal*, Vol. 19, N° 2: 1-21.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee and Jun Jie Woo (2014). "From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research". *Policy & Politics*, Vol. 43, N° 2: 291-311.
- Howlett, Michael and Benjamin Cashore (2009). "The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem". *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 11, N° 1: 33-46.
- Howlett, Michael and Jeremy Rayner (2007). "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements". *Policy and Society*, Vol. 26, N° 4: 1-14.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim and Paul Weaver (2006). "Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*, Vol. 23, N° 1: 129-151.
- Howlett, Michael, M. Ramesh and Anthony Perl (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Howlett, Michael and Sarah Giest (2013). "The policy-making process". In *Routledge Handbook of Public Policy*, eds. Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh and Xun Wu, 17-28. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Huggins, Martha (2000). "Urban Violence and Police Privatization in Brazil: Blended Invisibility". *Social Justice*, Vol. 27, N° 2: 113-134.
- Hylton, Forrest (2003). "La hora crítica. Perspectiva histórica de la Colombia de Uribe". *New Left Review*, N° 23: 47-90.
- Iadicola, Peter (1986). "Community Crime Control Strategies". *Crime and Social Justice*, N° 25: 140-165.
- Immergut, Ellen (2006). "Institutional constraints on policy". In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein and Robert Goodin, 557-571. New York: Oxford University Press.
- In't Veld, Roeland (1998). "The dynamics of policy instruments". In: *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, ed. Guy Peters, 153-161. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.

- Izard, Miguel (1990). *América Latina, Siglo XIX: Violencia, subdesarrollo y dependencia*. Madrid: Síntesis.
- Izu, Miguel José (1988). “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 58: 1-20.
- Janowitz, Morris (1995). “Teoría social y control social”. En *Delito y sociedad* N° 6-7: 5-31.
- Jarrín, Oswaldo, coord. (2005). *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Proyectos de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Quito: FLACSO, Esquel, ILDIS, FES.
- Jenkins-Smith, Hank and Paul Sabatier, eds. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition*. Boulder: Westview Press.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Jordan, Andrew, Rudiger Wurzel and Anthony Zito (2005). “The Rise of New Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governanace Eclipsed Government?”. *Political Studies*, Vol. 53: 477-496.
- Keman, Hans (2014). “Comparative research methods”. In *Comparative Politics*, ed. Daniele Caramani, 47-59. Oxford: Oxford University Press.
- Kessler, Gabriel (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (2000). *El diseño de la investigación social La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Klijn, Eric-Hans (1997). “Policy networks: An Overview”. In: *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, eds. W. J. M. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan, 206-238. London: Sage Publications.
- Kooiman, Jan (2005). “Gobernar en Gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coord. Agustí Cerrillo, 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kraft, Michael and Scott Furlong (2010). *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington D.C.: CQ Press.
- Lagrange, Hugues y Renée Zauberman (1991). “Introduction: du débat sur le crime et l'insécurité aux politiques locales”. *Déviance et Société*, Vol. 15, N° 3: 233-255.
- Lascoumes Pierre and Patrick Le Galès (2007). “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance*, Vol. 20, N° 1: 1-21.

- Lasswell, Harold (1992). "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, ed. Luis Aguilar Villanueva, 79-103. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, Harold (1951). "The Policy Orientation". In: *The Policy Sciences*, D. Lerner y Harold Lasswell, 3-15. Stanford: Stanford University Press.
- Lea, Jhon (1996). "El análisis del delito". En *Delito y sociedad* N° 8: 25-50.
- Lea, John, Roger Matthews y Jock Young (1992). "La intervención multiagencial frente al delito y la constatación del apoyo público. El 'Hammersmith and Fultham Survey'". En *Delito y sociedad* N°. 4 y 5: 3-18.
- Leal Buitrago, Francisco (2002). *La Seguridad Nacional a la Deriva*. Bogotá: Alfaomega.
- Lefebvre, Henri (1973). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Edicions 62.
- Liebel, Manfred (2002). "Pandillas juveniles en Centroamérica o la difícil búsqueda de justicia en una sociedad violenta". *Desacatos. Revista de Antropología Social*, N° 14.
- Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, Vol. 65, N° 3: 682-693.
- Linder H. Stephen and Guy Peters (1998). "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought". In: *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, ed. Guy Peters, 33-45. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Linder H. Stephen and Guy Peters (1989). "Instruments of Government: Perceptions and Contexts". *Journal of Public Policy*, Vol. 9, N° 1: 35-58.
- Llorente, María Victoria y Ángela Rivas (2004). "La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana". En *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*, ed. Lucía Dammert, 311-341. Valparaíso: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Programa URB-AL, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Loader, Ian (2006). "Policing, Recognition, and Belonging". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 605: 202-221.
- Lofberg, Sara (2008). "Ojos de águila: una primera aproximación al sistema de video vigilancia en Quito". En *Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana*, comps. Jenny Pontón y Alfredo Santillán, 389-406. Quito: FLACSO Ecuador.
- Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero, comps. (2000). *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington D.C.: BID.

- López, Eduardo (2000). “Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política”. Serie Políticas Sociales, N° 44. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- López, Mercy (2013). “Metodología para la recolección continua de datos de feminicidios en el Distrito Metropolitano de Quito”. En *Estudios de Seguridad Ciudadana. Compilación 2010-2012*, varios autores, 160-196. Quito: MDMQ, OMSC.
- Lowi, Theodore (1972). “Four Systems of Policy, Politics and Choice”. *Public Administration Review*, Vol. 16, N° 4.
- Lowi, Theodore (1964). “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”. *World Politics*, N° 32.
- Lulle, Thierry (2010). “La planeación y la gestión urbana a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000”. En *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*, ed. Samuel Jaramillo, 117-161. Quito: OLACCHI.
- Lungo, Mario y Roxana Martel (2004). “Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas”. En *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*, ed. Lucía Dammert, 237-258. Valparaíso: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Programa URB-AL, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Lungo, Mario y Sonia Baires (1994). “La delincuencia en San Salvador después de la guerra: ¿cuáles causas? ¿cuáles planes para su control?”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión *et al.*, 267-273. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Mac Gregor, Felipe, ed. (1993). *Violencia en la Región Andina*. Lima: APEP.
- Maldonado, Alberto (2010). “Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas”. En *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*, ed. Samuel Jaramillo, 167-194. Quito: OLACCHI.
- Manero, Fernando (2010). “La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española”. Ponencia presentada en el XI coloquio Internacional de Geocritica. Buenos Aires, 2-7 de mayo. Universidad de Buenos Aires.
- March, James and Johan Olsen (2006). “The logic of appropriateness”. In: *Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin, 689-708. New York: Oxford University Press.
- March, James and Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.

- March, James G. y Johan P. Olsen (1993). “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”. *Zona Abierta*, 63/64: 1-43.
- Marchán, Cornelio (2004). “La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social”. En *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, comp. Oswaldo Jarrín, 65-67. Quito: FLACSO Ecuador, Fundación Esquel.
- Marsh, David and Paul Furlong (2002). “A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science”. In *Theory and Methods in Political Science*, eds. David Marsh and Gerry Stoker, 17-41. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martí, Rubén (1994). “La participación y la seguridad ciudadana”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión *et al.*, 111-115. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Martin, Gerard y Miguel Ceballos (2004). *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mattews, Roger y Jock Young (1993). “Reflexiones sobre el realismo criminológico”. *Delito y Sociedad*, Año 2, N° 3: 13-38.
- Matul, Daniel y Geannina Dinarte (2005). *Enfoques políticos vigentes sobre seguridad ciudadana en Costa Rica*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Mayntz, Renate (2005). “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coord. Agustí Cerrillo, 83-98. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mayntz, Renate (1983). “The conditions of effective public: a new challenge for policy analysis”. *Policy and Politics*, Vol. 11, N° 2: 123-143.
- McGahey, Richard (1986). “Economic Conditions, Neighborhood Organization, and Urban Crime”. *Crime and Justice*, Vol. 8: 231-270.
- Medellín, Pedro (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. *Serie Políticas Sociales*, N° 93. Santiago de Chile: CEPAL.
- Méndez, José Luis (2010). “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de las políticas públicas”. En *Política Pública*, comp. Luis F. Aguilar, 115-150. México: Siglo veintiuno Editores.
- Mesa, Manuela y Emmy Moorhouse (2009). *Claves para entender la violencia transnacional en Centroamérica*. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Icaria.

- Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mockus, Antanas (1998). "Cultura, ciudad y política". En *La ciudad observada: Violencia, cultura y política*, comps. Yezid Campos e Ismael Ortiz, 15-28. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Mockus, Antanas y Hugo Acero (2004). "Criminalidad y violencia en América Latina: logros esperanzadores en Bogotá". Documento de trabajo.
- Moller, Bjorn (2000). "The concept of security: the pros and cons of expansion and contraction". Copenhagen Peace Research Institute.
- Moller, Bjorn (1996). "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos". *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143: 769-792.
- Monteoliva, Alejandra y Ángela Escobar (2011). "Seguridad humana y gobernabilidad urbana". En *Cuaderno de análisis: Ciudades y problemas urbanos en Colombia: La seguridad humana como eje transversal*, Fundación Konrad Adenauer, 40-71. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Morlino, Leonardo (1999). "Problemas y opciones en la comparación". En *La comparación en las Ciencias Sociales*, comp. Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, 13-28. Madrid: Alianza Editorial.
- Mosconi, Giuseppe (2005). "La prevención de la desviación. Hipótesis teóricas y cuestiones de métodos". *Delito y Sociedad*, Año 14, N° 21: 21-41.
- Muller, Pierre (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Munizaga, Ana María (2010). "Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito". *Conceptos*, N° 15: 1-15.
- Muñoz, Alejandra (2009). "Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú". En *Economía política de la seguridad ciudadana*, comps. Fernando Carrión y Manuel Dammert, 81-109. Quito: FLACSO Ecuador, MDMQ.
- Musumeci, Leonarda (1998). *Servicios privados de vigilancia: e guarda no Brasil: um estudo a partir de inormacoes da PNAD 1985/1995*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Navarro, Clemente (2004). "Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel". Working Papers Online Series, Universidad Autónoma de Madrid.
- Neild, Rachel (2003). "El sostenimiento de las reformas de la policía en Centroamérica: un análisis comparativo de los desafíos". En *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, ed. Lilian Bobea, 239-281. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.



- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nuissl, Henning and Dirk Heinrichs (2013). “Paradigm or hot air? What spatial planning can gain from the governance discourse”. Working Paper, Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ.
- Núñez, Gilda (2006). “Políticas de seguridad ciudadana en Venezuela. Especial referencia al desarrollo jurídico penal”. *Revista Capítulo Criminológico*, Vol. 34, N° 3: 339-361.
- Núñez, Jorge (2011). *Crítica a la ideología de la seguridad ciudadana en Ecuador. 91 estrategias contra la violencia*. Quito: Flacso Ecuador, MDMQ.
- Ojeda, Lautaro (2008). *La seguridad ciudadana en el DMQ en el contexto nacional 2007*. Quito.
- Ojeda, Lautaro (2006). *Seguridad ciudadana, sociedad y Estado. Ecuador en el año 2005*. Quito: MDMQ.
- Olivares, Félix (2003). “Marcos jurídicos e instituciones de la seguridad ciudadana en la República Dominicana”. En *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, ed. Lilian Bobea, 283-301. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- O'Malley, Pat (2004). “Riesgo, poder y prevención del delito”. *Delito y Sociedad*, Año 13, N° 20: 79-102.
- Orozco, Gabriel (2006). “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, CIDOB, N° 72: 161-180.
- Ortiz, Ismael (1998). “Relato empírico-descriptivo y cronológico de la vida del observatorio”. En *La ciudad observada: Violencia, cultura y política*, comps. Yezid Campos e Ismael Ortiz, 113-128. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Ospina, Pablo (2011). “¿Ecuador: intento de golpe o motín policial?”. *Nueva Sociedad*, N° 231: 14-27.
- Ostrom, Elinor (2011). “Background on the Institutional Analysis and Development Framework”. *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, N° 1: 7-27.
- Ostrom, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.

- Oviedo, Enrique (2001). “Democracia y seguridad ciudadana en Chile”. En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, ed. Roberto Briceño-León, 313-338. Buenos Aires: CLACSO.
- Oviedo, Enrique (1994). “Percepción de inseguridad en la ciudad. Entre lo imaginario y lo real. El caso del Gran Santiago”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión *et al.*, 277-312. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Pacheco, Juan Carlos (2006). “Delincuencia callejera y políticas de seguridad ciudadana en Quito (2002-2005)”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Páez, Alexei (2004). “Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana”. En *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, comp. Oswaldo Jarrín, 129-135. Quito: FLACSO Ecuador, Fundación Esquel.
- Parada, Orlando (2010). “La seguridad ciudadana en Bogotá. Variaciones ideológicas sobre una continuidad política”. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá-Colombia.
- Pásara, Luis (2010). “El impacto de la reforma procesal penal en la seguridad ciudadana”. *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 65: 55-67.
- Paulsen, Gustavo (2005). “Claves para el buen gobierno de la seguridad. ¿Qué nos enseñan los casos exitosos en seguridad ciudadana a nivel local?”. En *Ciudad y seguridad en América Latina*, eds. Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, 189-198. Santiago: FLACSO Chile.
- Pavarini, Massimo (2006). *Un arte abyecto: ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pegoraro, Juan (2002). “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”. En *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*, ed. Roberto Briceño-León, 29-53. Buenos Aires: CLACSO.
- Pegoraro, Juan (1997). “Las relaciones Sociedad-Estado y el paradigma de la seguridad”. *Delito y Sociedad*, N° 9-10: 51-64.
- Peña, Luis (2010). “Bogotá: La construcción del discurso sobre la seguridad ciudadana. Un estado del arte”. En *Ensayos sobre seguridad urbana y seguridad residencial*, ed. Luis Peña, 19-158. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Percy, Stephen (1987). “Citizen Involvement in Coproducing Safety and Security in the Community”. *Public Productivity Review*, Vol. 10, N° 4: 83-93.

- Pérez de Armiño, Karlos (2006). “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 76: 59-77.
- Peters, B. Guy (2014). “Approaches in comparative politics”. In *Comparative Politics*, ed. Daniele Caramani, 34-46. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (2013). *Strategies for Comparative Research in Political Science*. London: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy (2007). “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39.
- Pierre, Jon (2005). “Comparative urban governance. Uncovering Complex Causalities”. *Urban Affairs Review*, 40(4): 446-462.
- Pierre, Jon (2000). “Introduction: Understanding Governance”. In *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, ed. Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon and Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *The American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008). “Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17, N° 1: 7-38.
- Pineda, Saúl (2007) “Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca”. En *Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países: Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional*, coord. Josep M<sup>a</sup> Pascual Esteve *et al.*, 101-125. Caguas, Puerto Rico: AERYC.
- Pinto, Juan Carlos y Leticia Lorenzo (2004). *Las cárceles en Bolivia: abandono estatal, legislación y organización democrática*. La Paz: Ediciones Pastoral Penitenciaria Católica de Bolivia.
- Pitch, Thamar (1996). “¿Qué es el control social?”. En *Delito y sociedad* N° 8: 51-72.
- Pizarro, Eduardo (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pontón, Daniel (2009). *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Pontón, Daniel (2004). “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: el caso de Quito”. En *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*, ed. Lucía Dammert, 353-373.

- Valparaíso: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Programa URB-AL, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Pontón, Daniel y Fredy Rivera (2013). *Microtráfico y criminalidad en Quito*. Quito: MDMQ, OMSC.
- Pontón, Jenny (2013). “Populismo punitivo en Guayaquil: agenda local de alcance nacional”. Documento de trabajo, FLACSO Ecuador.
- Poulion y Nemeth (2004). *Private Security and Public Safety: A Community-Based Approach*. New Jersey: Prentice Hall.
- Prates, Luciano (1998). “Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 12.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam and Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar, FL: Robert E. Krieger Publishing Company, Inc.
- Ramírez, Socorro, Carlos Romero y Ana María Sanjúan (2005). “Estados Unidos-Colombia-Venezuela: ¿Una relación Triangular? En *Venezuela y Colombia, Debates de la Historia y retos del presente*, coords. Socorro Ramírez y José María Cárdenas, 144-208. Caracas: UCV-IEPRI.
- Recasens, Amadeu (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Ariel.
- Reguillo, Rossana (2000). “La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas”. En *Ciudadanía del miedo*, ed. Susana Rotker, 185-201. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Rey, Germán (2005). *El cuerpo del delito*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Rhodes, R. A. W. (2005). “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coord. Agustí Cerrillo, 99-122. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ribeiro, Ludmila y Luciane Patricio (2011). “Gobiernos locales y seguridad ciudadana en Brasil: el papel de las consultorías técnicas en el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia”. *Urvio*, N° 9: 21-35.
- Rico, José María y Laura Chinchilla (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina. Hacia una política integral*. México D.F.: Siglo XIX Editores.

- Riego, Cristián y Juan Enrique Vargas (2005). *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de seguimiento*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Rivas, Ángela (2005). “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia”. En *Seguridad urbana y policía e Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia*, Pablo Casas, Ángela Rivas, Paola González y Hugo Acero, 81-166. Colombia: Fundación Seguridad y Democracia.
- Rivas, Ángela (2004). “Una mirada etnográfica sobre prácticas de gobierno y tecnologías de seguridad en Bogotá”. *Universitas Humanística*, N°. 57: 61-69. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales - Pontificia Universidad Javeriana.
- Rivera, Fredy (2005). *Política pública de Seguridad Ciudadana en Ecuador: los municipios*. Informe de consultoría. Quito: FLACSO Ecuador, ILDIS-FES.
- Rivera, Fredy (2004). “Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional”. En *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, comp. Oswaldo Jarrín, 151-155. Quito: FLACSO Ecuador, Fundación Esquel.
- Rocabado, Mary y Rolando Caballero (2005). *Delincuencia y seguridad ciudadana en Bolivia*. La Paz: Fondo Editorial de los Diputados.
- Rodríguez, Vanesa (2004). “El proceso de toma de decisiones en el Municipio de Quito: el caso de la seguridad ciudadana desde el año 2000”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001) “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”. *Serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 34. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Rofman, Alejandro (2006). “El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones”. En *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, comps. Adriana Rofman y Alejandro Villar, 37-58. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rojas, Eduardo (2005). “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”. En *Gobernar las metrópolis*, eds. Eduardo Rojas, et al., 35-59. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares.
- Rojas, Francisco y Andrea Álvarez (2012). “Seguridad Humana. Un estado del arte”. En *Seguridad Humana: nuevos enfoques*, ed. Francisco Rojas, 9-32. San José: FLACSO Secretaría General, CAF.

- Rokter, Susana (2000). "Ciudades escritas por la violencia (A modo de introducción)". En *Ciudadanías del miedo*, ed. Susana Rotker, 7-22. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Roldan, Mary (2002). *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia, Colombia 1946-1953*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Fundación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología.
- Romero, Alexis y Ana Parra (2008). "La Vacuna. Legitimación de las organizaciones ilegales de protección". En *Peor el remedio... El impacto de las respuestas de la población a la violencia delincuenciales en la convivencia ciudadana*, dir. Alexis Romero, 71-110. Buenos Aires: Elaleph.
- Romero, Alexis, Raima Rujano y José del Nogal (2008). "La patrulla vecinal: todos bajo sospecha". En *Peor el remedio... El impacto de las respuestas de la población a la violencia delincuenciales en la convivencia ciudadana*, dir. Alexis Romero, 71-110. Buenos Aires: Elaleph.
- Romero, Lemaire (2007), "Hacia un paradigma bolivariano de la política exterior de Venezuela", *Boletín Electrónico ISRI*, N° 17, La Habana, Cuba.
- Rosales, Elsie (2010). "Sistema penal, seguridad ciudadana y policía en las metrópolis (Venezuela y el contexto regional)". *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 19, N° 2: 273-295.
- Roth, André-Noël (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 10ª Edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, André-Noël (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 7ª Edición Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, Juan (2011). "La película de la seguridad: lecciones internacionales". *Papel Político*, Vol. 16, N° 2: 637-649. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Russel, Roberto y Juan Tokatlian (2009). "Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos". *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, CIDOB, N° 85-86: 211-249.
- Sabatier, Paul. (1986). "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, Vol. 6, N° 1: 21-48.
- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian (1979). "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives". *Policy Analysis*, Vol. 5: 481-504.

- Saín, Marcelo (2010). *La reforma policial en América Latina, una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Saín, Marcelo (2008). “Situación de la seguridad pública en la Argentina. Análisis de coyuntura y prospectiva”. En *Estado, democracia y seguridad ciudadana*, Alejandro Álvarez, Julián Bertranou y Damián Fernández, comps., 61-106. Buenos Aires: PNUD.
- Salamon, Lester M. (2000). “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”. *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 28, Issue 5: 1611-1674.
- Salomón, Leticia y Julieta Castellanos (1996). *La seguridad ciudadana y la reforma policial*. Tegucigalpa: Fundación Ebert.
- Sampson, Robert (2004). “Neighbourhood and community. Collective efficacy and community safety”. *New Economy*, Vol. 11, Nº 2: 106-113.
- Sanchez, Magaly (2006). “Insecurity and Violence as a New Power Relation in Latin America”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 606: 178-195.
- Sánchez, Juan Jesús (2001). *Seguridad privada: apuntes y reflexiones*. Madrid: Dilex, S.L.
- Sánchez, Gonzalo y Dony Meertens (1983). *Bandoleros, Gamonales y Campesinos: el caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: Ancora Editores.
- Sartori, Giovanni (2011). *Cómo hacer ciencia política: lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus.
- Sartori, Giovanni (1999). “Comparación y método comparativo”. En *La comparación en las Ciencias Sociales*, comp. Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, 29-49. Madrid: Alianza Editorial.
- Selmini, Rosella (2009). “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”. *Urvio*, Nº 6: 41-57.
- Sepúlveda, Juan (2008). *Convivencia y seguridad en Iberoamérica: nuevas visiones*. Barcelona: Fundación Casa América Catalunya.
- Silva, Alicia (1997). “Seguridad, justicia local y autorregulación ciudadana (1995-1997)”. En *Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana en Santa Fe de Bogotá*, comp. Guillermo Segovia, 99-109. Bogotá: Conserjería Presidencial para el Desarrollo Territorial y de Santa Fe de Bogotá, D.C.
- Silva, Iván (2000). *Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Silveira, Patricia y Rute Imanishi (2009). “Favelas, pobreza e sociabilidade violenta no Rio de Janeiro: uma análise espacial”. Ponencia presentada en el XXIX Congreso Internacional de LASA, junio 11-14, en Rio de Janeiro, Brasil.
- Simon, Jonhatan (2006). “Gobernando a través del delito”. *Delito y Sociedad*, Año 15, N° 22: 75-91.
- Skogan, Wersley (1986). “Fear of Crime and Neighborhood Change”. *Crime and Justice*, Vol. 8: 203-229.
- Smulovitz, Catalina (2003). “Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipiente”. En *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, ed. Lilian Bobea, 87-117. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Soares, Luis Eduardo (2005). “Segurança municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima”. En *Prevenção da violência: o papel das cidades*, org. João Trajano Sento-Sé, 15-44. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Sojo, Carlos (2001). “Contexto y condicionantes sociales de la seguridad ciudadana en Centroamérica”. *Espacios: Revista centroamericana de cultura política*, N° 13: 42-46.
- Sotomayor, Arturo (2007). “La Seguridad Internacional: vino viejo en botellas nuevas”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, N° 2: 67-88.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO Ecuador, MDMQ.
- Sozzo, Máximo (2007). “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y prisión depósito en Argentina”. *Urvio*, N° 1: 88-116.
- Sozzo, Máximo, comp. (1999). *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Subirats, Joan (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”. *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 1: 5-23.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Suing, José (2010). *Gobiernos autónomos descentralizados*. Loja: Editorial UTPL.
- Summer, Colin (1996). “La decadencia del control social”. En *Delito y sociedad* N° 8: 9-23.
- Surel, Yves (2000). “The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 47, N° 2: 147-172.



- Tickner, Arlene B. (2007). “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, N° 65: 90-111.
- Tocornal, Ximena (2011). “¿Buenas prácticas o intervenciones basadas en evidencia?”. En *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*, Ximena Tocornal *et al.*, 9-13. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Torres, Andreina (2011). “La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal”. *Urvio*, N° 9: 70-88.
- Treviño, Jesús (2008) “Gobernanza metropolitana. Enfoques y marco conceptual”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Iberoamericano de Urbanismo “Metrópoli y Paisaje. Hacia una metrópoli más habitable”. Monterrey, México, 15-18 de octubre.
- Tudela, Patricio (2001). “Seguridad y políticas públicas”. *Revista de la ANEPE*: 34-54.
- Ungar, Mark (2007). “The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes”. *Social Justice*, Vol. 34, N° 3/4: 20-37.
- UNDP – United Nations Development Programme (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP.
- UN-Hábitat (2009). “Crimen y violencia urbanas: respuestas de política”. En *Hábitat y seguridad urbana: Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*, eds. Elkin Velásquez y Fabio Giraldo, 131-194. Bogotá: UN-Habitat, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Vallejo, René (2009). “Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Vanderschueren, Franz (1994). “La violencia urbana, los pobres de la ciudad y la justicia”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión *et al.*, 63-73. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Van Leeuwen, Anouk (2007). “Inseguridad Ciudadana en la ciudad de Quito desde 2000”. Tesis, Master de Investigación de Estudios Latinoamericanos e Indoamericanos. Departamento de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Leiden.
- Van Nispen, Frans and Arthur Ringeling (1998). “On instrument and instrumentality: a critical assessment”. In: *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public*

- Administration*, ed. Guy Peters, 204-217. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Van Swaaningen (2007). “Barriendo las calles: sociedad civil y seguridad ciudadana en Róterdam”. *Revista Española de Investigación Criminológica*, N° 5: 1-21.
- Vargas, Alejo y Viviana Pinzón (2008a). “Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano”. *América Latina Hoy*, Vol. 50: 37-51.
- Vargas, Alejo y Viviana Pinzón (2008b). “Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007”. En *Seguridad y violencia en América Latina*, 249-270. Madrid: AECID, Fundación Carolina.
- Vargas, Rau y Paulina Castillo (2008). “Prevención de la violencia y el delito mediante diseño ambiental en Latinoamérica y El Caribe: estrategias urbanas de cohesión social e integración ciudadana”. *Revista Invi*, Vol. 23, N° 64: 169-189.
- Velásquez, César (2010). “Una aproximación al concepto de crimen organizado y a sus manifestaciones en vecindarios Bogotanos. Algunas reflexiones para el debate sobre seguridad urbana”. En *Ensayos sobre seguridad urbana y seguridad residencial*, ed. Luis Peña, 201-223. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Velásquez, Fabio (2007). “Dilemas e incertidumbres de la descentralización en Colombia”. En *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, comp. Fernando Carrión, 143-171. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Velásquez, Fabio (2003). “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática”. En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, ed. Fernando Carrión, 127-175. Quito: FLACSO Ecuador, OEA, Parlamento Andino.
- Velásquez, Fabio (1995). “La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas”. En *¿Descentralizar en América Latina?*, Serie Gestión Urbana, Vol. 3, eds. Jorg-Werner Hass y Alex Rosenfeld, 237-311. Quito: GTZ, PGU.
- Velásquez, Elkin (2009). “Por qué funcionan las políticas de seguridad urbana”. En *Hábitat y seguridad urbana: Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*, eds. Elkin Velásquez y Fabio Giraldo, 237-260. Bogotá: UN-Habitat, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Velásquez, Elkin (2008a). “El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana”. En

- Seguridad multidimensional en América Latina*, ed. Fredy Rivera, 413-431. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- Velásquez, Elkin (2008b). *Gobernanza de la seguridad urbana*. Bogotá: ILAE.
- Velásquez, Elkin (s/f). “Gobernabilidad y nuevos desafíos de la seguridad ciudadana en Bogotá”. En *La seguridad: un desafío permanente para Bogotá*, PNUD, 19-41. Bogotá: PNUD.
- Velásquez, Elkin, Isaac León y Alejandro Ramírez (2010). “Vulnerabilidades urbanas y crimen organizado: Una entrada a través del análisis de la gobernanza urbana”. En *Ensayos sobre seguridad urbana y seguridad residencial*, ed. Luis Peña, 225-240. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Villavicencio, Gaitán (1994). “Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social”. En *Ciudad y violencias en América Latina*, eds. Fernando Carrión *et al.*, 185-198. Quito: PGU – Programa de Gestión Urbana.
- Vigil, Diego (2003). “Urban Violence and Street Gangs”. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 32: 225-242.
- Walklate, Sandra (1998). “Crime and Community: Fear or Trust?”. *British Journal of Sociology*, Vol. 49, N° 4: 550-569.
- Wikström, Per-Olof (1995). “Preventing City-Center Street Crimes”. *Crime and Justice*, Vol. 9: 429-468.
- Woodside, Kenneth (1986). “Policy Instruments and the Study of Public Policy”. *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 19, N° 4: 775-793.
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington D. C.: World Bank.
- Yanow, Dvora (1987). “Toward a Policy Culture Approach to Implementation”. *Policy Studies Review*, Vol. 7, N° 1: 103-115.
- Zaitch, Damián y Ramiro Sagarduy (1992). “La criminología crítica y la construcción del delito. Entre la dispersión epistemológica y los compromisos políticos”. En *Delito y sociedad* N°. 4 y 5: 31-52.
- Zuleta, Estanislao (1991). *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*. Bogotá: Ediciones Altamir.
- Zuñiga, Lisa (2010). “Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile”. Serie Documentos Electrónicos, N° 2. Programa Seguridad y Ciudadanía. Santiago de Chile: FLACSO Chile.

## DOCUMENTOS DE DIFUSIÓN

- Acero, Sandra (2007). “Estado actual de los servicios de vigilancia y seguridad privada que operan en Bogotá”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, SUIVD, OCSC.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2014). “Plan integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CEACSC.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2010). “Guía del buen gobierno para la seguridad ciudadana: La guía de innovaciones y nueva generación de reformas en seguridad ciudadana en el marco del programa de cooperación técnica de ciudades para la paz”. Bogotá: BID, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá. Primeros Resultados*. Bogotá: UN-Habitat, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Ajuntament de Barcelona, Corporación Nuevo Arco Iris.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). “Bogotá segura y sin indiferencia”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). “Experiencias en seguridad y convivencia Bogotá D.C.”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2002). “Memorias. Bogotá comparte sus aprendizajes”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (1997). “Seguridad y convivencia”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.
- Barrera, Augusto (2014). “Testimonio de un compromiso cumplido. Informe de gestión 2009-2014”. Documento de difusión.
- Cámara de Comercio de Bogotá (1997). “Plan de acción de seguridad ciudadana: Un nuevo sistema de seguridad urbana para Bogotá”. Santa Fe de Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (1996). “Estudio prospectivo de seguridad”. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Misión Siglo XXI.
- Cámara de Comercio de Bogotá (1984). “Ineficacia en inspecciones de Policía en Bogotá”. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, Instituto SER de investigación.
- CEACSC (2011). “Exclusión social: Sus efectos sobre las conflictividades violencias y delitos”. Cuadernos CEACSC. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- CEACSC (2010a). “Conflictividades urbanas: Inquilinatos, tiendas de barrio y ludopatía”. Cuadernos CEACSC. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- CEACSC (2010b). “Convivencia, seguridad y cultura ciudadana: Prácticas culturales que inciden en la convivencia y seguridad ciudadana de las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Chapinero, Usaquén, Suba y Engativá”. Cuadernos CEACSC. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- CEACSC (2010c). “Identificación, análisis y propuestas de políticas públicas para la prevención y control de las acciones de los ciudadanos, que se desarrollan en torno al tránsito de la legalidad a la ilegalidad y viceversa en Bogotá”. Cuadernos CEACSC. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Contraloría de Bogotá (2012). Cartilla: “Control y cuidado de los recursos públicos con los ciudadanos”. Bogotá: Contraloría de Bogotá, D.C.
- Contraloría de Bogotá (s/f). “La seguridad en el Distrito Capital: Situación, costos, gestión pública y privada”. Bogotá: Contraloría de Bogotá, D.C.
- Fundación Marcha Blanca (2011). “Informe final. Veeduría Tasa de Seguridad Ciudadana”. Quito: Fundación Marcha Blanca.
- Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia (2012). “Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad – PISDP”. Documento de difusión.
- Ministerio Coordinador de Seguridad, Ecuador (2014a). “Seguridad Integral. Plan y agendas 2014-2017. Plan Nacional de Seguridad Integral”. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Ministerio del Interior, Ecuador (2014b). “Seguridad Integral. Plan y agendas 2014-2017. Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana”. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2011) “Políticas públicas de seguridad ciudadana”. Documento de difusión.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2010) “Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ”. Documento de difusión.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2004a) “Plan Equinoccio 21. Quito hacia el 2025”. Documento ciudadano. Quito: MDMQ.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2004). “Pacto por la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito”. Documento de difusión.
- OEA (2009). “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”. Documento de difusión.
- OMSC (2014). “18 Informe de Seguridad Ciudadana 2013”. Documento de difusión.

- OMSC (2013a). “17 Informe de Seguridad Ciudadana 2012”. Documento de difusión.
- OMSC (2013b). “Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana”. Documento de difusión.
- OMSC (2009). “10 Informe de Seguridad Ciudadana 2008”. Documento de difusión.
- ONU-Habitat (2010). “Mesa jóvenes en riesgo”. Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá. Segunda Fase. Bogotá: ONU-Habitat, Ajuntament de Barcelona, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- PNUD (2013). “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”. New York: PNUD.
- Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del DMQ (2013). POA Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad. Documento de difusión.
- Veeduría Distrital de Bogotá (2013). “Vivir en Bogotá. Condiciones de Seguridad 2012”. Bogotá: Veeduría Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- World Bank (2006). “Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements for Effective Public Policy”. Report N° 365252-BR. Washington D.C.: World Bank.

## **SITIOS WEB**

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2014). <http://www.bogota.gov.co>, visitada en noviembre 2014.
- Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana - CEACSC (2014) <http://www.ceacsc.gov.co>, visitada en noviembre 2014.
- Consejo de Justicia (2015). [http://www.gobiernobogota.gov.co/boletin-cdj/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=102](http://www.gobiernobogota.gov.co/boletin-cdj/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=102), visitada en febrero 2015.
- Contraloría de Bogotá D.C. (2015). <http://www.contraloriabogota.gov.co>, visitada en febrero 2015.
- Corporación Nuevo Arco Iris - CNAI (2015). <http://www.arcoiris.com.co>, visitada en febrero 2015.
- Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (2015). <http://www.fvs.gov.co/portal/>, visitada en febrero 2015.
- Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL (2015). <http://www.fescol.org.co>, visitada en febrero 2015.

Corpovisionarios (2015). <http://corpovisionarios.org/index.php/es/>, visitada en febrero 2015.

Fundación Marcha Blanca (2015). <http://marchablanca.org>, visitada en febrero 2015.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ (2014), <http://www.quito.gob.ec>, visitada en noviembre 2014.

Personería de Bogotá D.C. (2015). <http://www.personeriabogota.gov.co>, visitada en febrero 2015.

Veeduría Distrital de Bogotá (2015). <http://www.veeduriadistrital.gov.co>, visitada en febrero 2015.

### **ENTREVISTAS CITADAS**

Alberto Cienfuegos, analista político Bogotá, diciembre 2013.

Alejandro Vizuete, ex director del OMSC, agosto 2013.

Alex Tupiza, ex funcionario del OMSC, marzo 2014.

Alfredo Manrique, ex Veedor Distrital de Bogotá, diciembre 2013.

Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá, diciembre 2013.

Augusto Barrera, ex alcalde de Quito, febrero 2015.

Belén Cuesta, directora Dirección de Apoyo a Víctimas DMQ, marzo 2014.

Blanca Chamorro, directora Dirección de Gobernabilidad DMQ, marzo 2014.

CEACSC, investigadores, diciembre 2013.

Corpovisionarios, funcionarios, diciembre 2013.

Daniel Pontón, ex director del OMSC, febrero 2012.

Dolores Padilla, Fundación ESQUEL, marzo 2014.

Fabrizio Villamar, concejal de Quito, marzo 2014.

Fernando Buendía, asesor Asamblea Nacional Ecuador, marzo 2014.

Fernando Hernández, director CNAI, diciembre 2013.

Guadalupe Estévez, EMSEGURIDAD DMQ, marzo 2014.

Héctor Morales, funcionario Consejo de Justicia Bogotá, diciembre 2013.

Hugo Acero, ex subsecretario de Seguridad de Bogotá, diciembre 2013.

Jairo García, funcionario CCB, diciembre 2013.

Jairo Torres, comandante Policía Metropolitana de Bogotá, diciembre 2013.

Jairo Ricaurte, funcionario CEACSC, diciembre 2013.

Javier Ladino, funcionario Ministerio del Interior, marzo 2014.

Jorge Cevallos, jefe de Operaciones de la Policía Nacional Quito, marzo 2014.

Juan Camilo Dávila, funcionario Fondo Vigilancia Seguridad (Bogotá), diciembre 2013.

Juan Carlos Rueda, director de Educación de la Policía Nacional Ecuador, marzo 2014.

Kristell Quiroga, funcionaria de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, diciembre 2013.

Lautaro Ojeda, ex funcionario de CORPOSEGURIDAD, febrero 2012.

Lorena Vinueza, ex directora Dirección de Seguridad DMQ, abril 2014.

Lourdes Rodríguez, secretaria Secretaría Seguridad DMQ, abril 2014.

Marta de la Cruz, funcionaria de la Veeduría Distrital de Bogotá, diciembre 2013.

Max Campos, funcionario Ministerio Coordinador de Seguridad, marzo 2014.

Miryan Nope, funcionaria de la Veeduría Distrital de Bogotá, diciembre 2013.

Nelcy de la Cadena, directora Dirección de Participación DMQ, marzo 2014.

Norman Wray, ex concejal de Quito, marzo 2014.

Omar Oróstegui, coordinador técnico Bogotá Cómo Vamos, diciembre 2013.

Orlando Parada, concejal de Bogotá, diciembre 2013.

Paco Moncayo, ex alcalde de Quito, febrero 2015.

Personería de Bogotá, funcionarios, diciembre 2013.

Ramiro Triviño, funcionario Contraloría de Bogotá, diciembre 2013.

Raúl Franco, funcionario Fundación Marcha Blanca, marzo 2014.

Ricardo Peñaherrera, director Dirección de Riesgos DMQ, marzo 2014.

Ricardo Camacho, consultor en temas de seguridad Quito, marzo 2014.

Sara Pineda, funcionaria Contraloría de Bogotá, diciembre 2013

Saruy Tolosa, funcionario FESCOL, diciembre 2013.

William Núñez, Dirección de Seguridad y Convivencia (Bogotá), diciembre 2013.

Yadira Allán, funcionaria Secretaría Seguridad DMQ, marzo 2014.



## ANEXOS

### **Anexo 1. Diseño de las entrevistas**

#### *Selección de la muestra de informantes*

La tesis plantea explicar de qué manera los modos de gobernanza (variable independiente) inciden en la efectividad de las políticas públicas (variable dependiente) de seguridad ciudadana de las ciudades de Quito y Bogotá.

En ese sentido, con el propósito de captar información primaria de las dos variables, la selección de informantes se estableció en primer lugar en función de la identificación de los actores (estatales y no estatales) directamente involucrados en el proceso de formulación e implementación de las políticas de seguridad en cada una de las dos ciudades. Para esto se realizó un primer acercamiento a las alcaldías tanto de Bogotá como de Quito y concretamente a las secretarías responsables de las políticas de seguridad. De igual forma se estableció contacto con las diferentes fundaciones, cámaras, ONG, entre otras organizaciones de la sociedad civil relacionadas con las políticas. Una vez identificados los informantes claves, se fue ampliando la base de datos mediante una técnica de “bola de nieve”, lo que permitió estructurar una muestra representativa de las distintas instituciones públicas y organizaciones privadas involucradas en los respectivos espacios de políticas.

En segunda instancia, con el propósito de contrarrestar o triangular la información de los actores estatales y no estatales, se identificó un conjunto de informantes externos a los procesos de las políticas, tales como analistas y académicos conocedores de los procesos de los gobiernos metropolitanos de Bogotá y Quito en el sentido más amplio, y en términos más específicos de las políticas de seguridad ciudadana. Para esto, la revisión de la bibliografía sobre seguridad producida en las dos ciudades fue clave para identificar a los principales expertos, así como el rastreo en universidades y centros de investigación de académicos que han trabajado la temática.

En función de estos criterios, se gestionaron alrededor de 60 entrevistas en las ciudades de Bogotá y Quito, las cuales fueron realizadas por el autor de la tesis y/o un asistente de investigación entre los años 2012 y 2015, conforme se detalla en las siguientes Tablas.

### Entrevistas Bogotá

TIPO	ÁMBITO	INSTITUCIÓN	PERSONAS ENTREVISTADAS	CARGO	FECHA
Actores estatales	Gobierno local	Secretaría de Gobierno	Estela Baracaldo	Funcionaria	Dic. 2013
			Miguel Cortez	Funcionario	Dic. 2013
			Kristell Quiroga	Funcionaria	Dic. 2013
		Dirección de Seguridad	William Núñez	Director	Dic. 2013
		CEACSC	Rubén D. Ramírez	Director	Dic. 2013
			Jairo Ricaurte	Funcionario	Dic. 2013
			Orlando Agudelo	Investigador	Dic. 2013
			Johan Avendaño	Investigador	Dic. 2013
			Gerardo Bazante	Investigador	Dic. 2013
			Diana León	Investigadora	Dic. 2013
			Gustavo Almanza	Analista	Dic. 2013
			Carlos Álvarez	Analista	Dic. 2013
		FVS	Juan Camilo Dávila	Funcionario	Dic. 2013
	Consejo de Justicia	Héctor Morales	Funcionario	Dic. 2013	
	Consejo Distrital	Orlando Parada	Concejal	Dic. 2013	
	Policía	Policía Metropolitana	Jairo Torres	Comandante	Dic. 2013
	Control	Contraloría	Sara Pineda	Funcionaria	Dic. 2013
			Ramiro Triviño	Funcionario	Dic. 2013
		Personería	Entrevistado 1	Funcionario	Dic. 2013
Entrevistado 2			Funcionario	Dic. 2013	
Veeduría		Marta de la Cruz	Funcionaria	Dic. 2013	
		Miryan Nope	Funcionaria	Dic. 2013	
Actores no estatales	ONG	Corpovisionarios	Antanas Mockus	Director	Dic. 2013
			Entrevistado 1	Funcionaria	Dic. 2013
			Entrevistado 2	Funcionario	Dic. 2013
			Entrevistado 3	Funcionario	Dic. 2013
		FESCOL	Saruy Tolosa	Funcionario	Dic. 2013
		CNAI	Fernando Hernández	Director	Dic. 2013
		Bogotá Cómo Vamos	Maureen Guerrero	Funcionaria	Dic. 2013
	Omar Oróstegui		Funcionario	Dic. 2013	
	Cámaras	CCB	Jairo García	Funcionario	Dic. 2013
	Académicos, analistas	Particular	Hugo Acero	Ex Subsecretario de Seguridad	Dic. 2013
Alberto Cienfuegos			Analista político	Dic. 2013	
Alfredo Manrique			Ex Veedor Distrital de Bogotá	Dic. 2013	

Fuente: elaboración propia.

## Entrevistas Quito

TIPO	ÁMBITO	INSTITUCIÓN	PERSONAS ENTREVISTADAS	CARGO	FECHA
Actores estatales	Gobierno local	Secretaría de Seguridad	Lourdes Rodríguez	Secretaria	Abr. 2014
		EMSEGURIDAD	Guadalupe Estévez	Directora	Mar. 2014
		Dirección de Gobernabilidad	Blanca Chamorro	Directora	Mar. 2014
			Yadira Allán	Funcionaria	Mar. 2014
		Dirección de Participación	Nelcy de la Cadena	Directora	Mar. 2014
		Dirección de Apoyo a Víctimas	Belén Cuesta	Directora	Mar. 2014
		Dirección de Riesgos	Ricardo Peñaherrera	Director	Mar. 2014
		OMSC	Alejandro Vizuite	Director	Ago. 2013
			Gabriela Castro	Coordinadora de Análisis e Investigación	Ago. 2013
		Policía Metropolitana	Carlos Maldonado	Director	Mar. 2014
	Consejo Metropolitano	Marco Ponce	Concejal	Mar. 2014	
		Fabrizio Villamar	Concejal	Mar. 2014	
	Gobierno Nacional	Ministerio del Interior	Javier Ladino	Funcionario Dirección Orden Público	Mar. 2014
		Ministerio Coordinador de Seguridad	Max Campos	Funcionario	Mar. 2014
	Legislativo	Asamblea Nacional	Fernando Buendía	Asesor	Mar. 2014
	Municipios	Asociación de Municipios del Ecuador	María Fernanda Maldonado	Directora ejecutiva	Mar. 2014
	Policía	Policía Nacional	Jorge Cevallos	Jefe de Operaciones	Mar. 2014
			Juan Carlos Rueda	Director de Educación	Mar. 2014
			Edmundo Moncayo	Director Policía Comunitaria	Mar. 2014
Actores no estatales	ONG	Fundación Marcha Blanca	Raúl Franco	Funcionario	Mar. 2014
		Fundación ESQUEL	Dolores Padilla	Funcionaria	Mar. 2014
Académicos, analistas		FLACSO	Augusto Barrera	Investigador, ex Alcalde	Feb. 2015
		Particular	Paco Moncayo	Ex Alcalde	Feb. 2015
		Particular	Ricardo Camacho	Consultor	Mar. 2014
		FLACSO	Daniel Pontón	Investigador, ex director OMSC	Feb. 2012
		Universidad Central Ecuador	Lautaro Ojeda	Profesor, ex CORPOSEGUR	Feb. 2012
		Particular	Alex Tupiza	Ex funcionario OMSC	Mar. 2014
		Particular	Lorena Vinueza	Ex directora Dirección Seguridad	Abr. 2014
		Particular	Norman Wray	Ex Concejal	Mar. 2014

Fuente: elaboración propia.

### *Formulación de preguntas*

La investigación se planteó la realización de entrevistas semi-estructuradas y a profundidad, esto con el objetivo de obtener información primaria de carácter cualitativo de los informantes seleccionados. Las preguntas de las entrevistas se formularon en función de las categorías observables de las variables de estudio, es decir, de la desagregación tanto de los modos de gobernanza (independiente), como de la efectividad de las políticas (dependiente), conforme se observa en la siguiente Tabla. En ese sentido, se formularon una serie de preguntas que fueron consultadas de manera específica a los informantes, tomando en cuenta aspectos tales como: su conocimiento y experticia sobre las temáticas, su posición y funciones dentro de la respectiva institución/organización, su disponibilidad de tiempo, entre otras.

Las preguntas fueron utilizadas como una guía que permita direccionar la indagación de información, pero sobre todo como un referente para establecer una interacción con los entrevistados.

Con el consentimiento previo de cada uno de los informantes, las entrevistas fueron grabadas en un archivo de audio y transcritas en formato Word para su procesamiento.

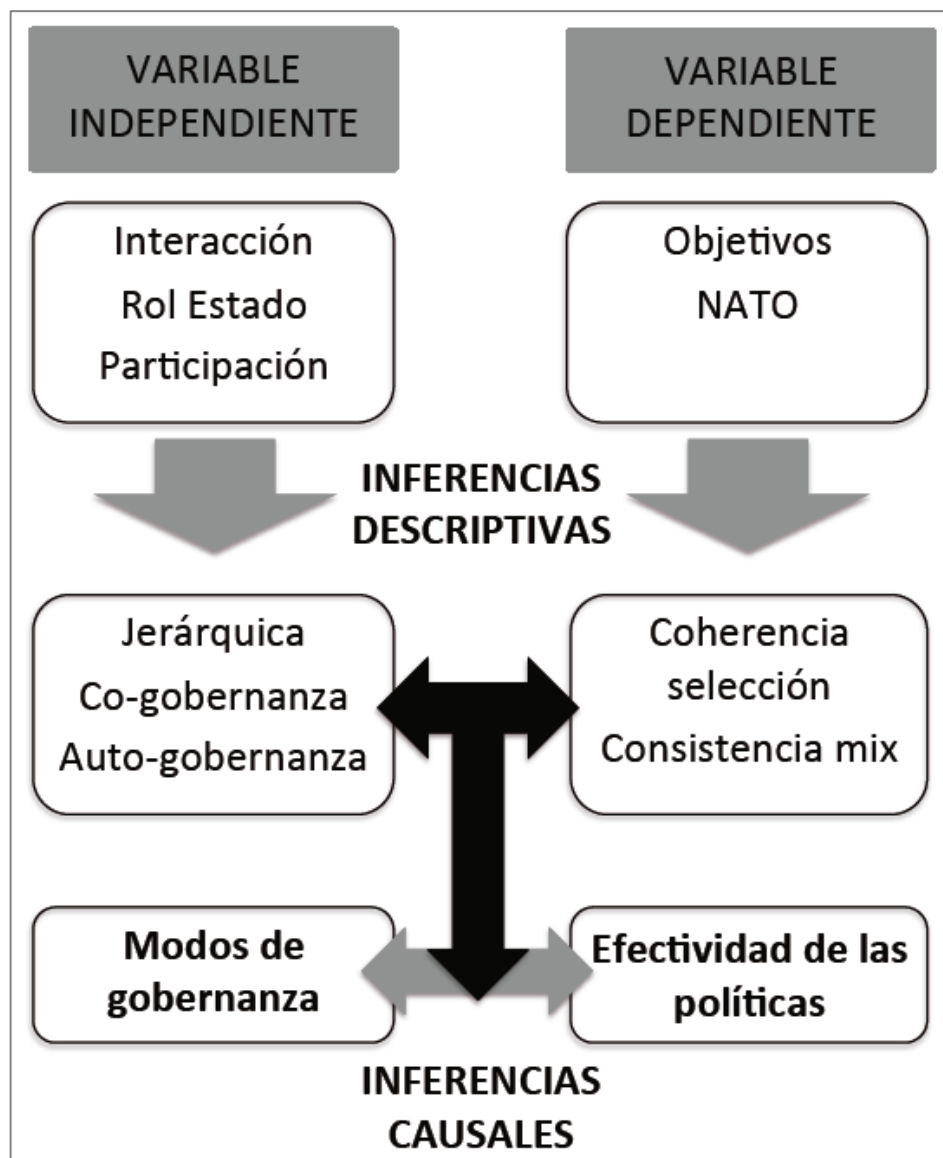
## Preguntas de las entrevistas

Variables	Categorías observables	Preguntas guía
Modos de gobernanza (jerárquica, co-gobernanza, auto-gobernanza)	Tipos de interacción	<p>¿De qué manera se interrelacionan los diversos actores en el proceso sociopolítico del distrito metropolitano?</p> <p>¿Qué tipo de relaciones (jerárquicas, cooperación, autónomas) se han configurado en el campo de las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Cuáles son los principales conflictos de los actores de las políticas de seguridad ciudadana?</p>
	Escenarios del rol del Estado	<p>¿Cuál es el papel del gobierno local en el proceso sociopolítico del distrito metropolitano?</p> <p>¿Existe apertura del gobierno local para incorporar a sectores de la sociedad y del mercado en el proceso de las políticas de seguridad?</p> <p>¿Qué mecanismos de descentralización tiene el gobierno distrital en el área de la seguridad ciudadana?</p>
	Formas de participación de actores	<p>¿Qué tipo de actores participan en el proceso de las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Cuál ha sido el alcance de la participación de actores no estatales en el proceso de decisión de las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Cuál es el nivel de organización de la sociedad civil frente a la problemática de la seguridad ciudadana?</p>
Efectividad de las políticas (coherencia/consistencia de instrumentos)	Objetivos de las políticas	<p>¿Cuáles son las metas generales sobre las que se estructuran las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Sobre qué tipo de objetivos específicos se han formulado e implementado las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Cuáles son los ajustes operacionales más relevantes realizados en las políticas de seguridad ciudadana?</p>
	Nodalidad	<p>¿Cómo se produce y utiliza la información en las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Cómo se ha procesado la contradicción entre el carácter estadístico/epidemiológico de la información producida por los observatorios de seguridad y el paradigma de la seguridad humana?</p> <p>¿En qué medida la información sobre seguridad ciudadana ha estructurado dinámicas de interacción entre el gobierno local y actores no estatales?</p>
	Autoridad	<p>¿Cuáles son las competencias del gobierno local en las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Cuál es el marco normativo que rige las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Cómo se han articulado los planes y proyectos del distrito con los principios de seguridad ciudadana del marco constitucional del país?</p>
	Tesoro	<p>¿Qué fuentes de financiamiento sustentan las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de control de gasto en las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿Existe coherencia en la inversión de las políticas de seguridad ciudadana respecto a los objetivos planteados?</p>
	Organización	<p>¿Cómo está organizada la institucionalidad de las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿La estructura organizativa de la seguridad ciudadana es coherente con los principios rectores de las políticas de seguridad ciudadana?</p> <p>¿De qué manera se ha descentralizado la gestión de la seguridad ciudadana hacia las distintas administraciones/localidades del distrito?</p>

**Fuente:** elaboración propia.

Finalmente, es importante señalar que la información primaria obtenida de las entrevistas fue triangulada con información secundaria proveniente de fuentes tales como bibliografía académica, documentos oficiales, documentos de difusión, sitios web, entre otras. Esto con el propósito de extraer inferencias tanto de carácter descriptivo (caracterización de las variables), como causal (fundamentación de la hipótesis), de acuerdo a la lógica del siguiente Gráfico.

### Inferencias descriptivas y causales



Fuente: elaboración propia