



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes: Un análisis al modelo de Policía en Bogotá desde la Epistemología del Sur

Diana Carolina Socha Sánchez

**Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá, D.C., Colombia
Abril de 2013**

Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes: Un análisis al modelo de Policía en Bogotá desde la Epistemología del Sur

Diana Carolina Socha Sánchez
Código: 697025

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos

Director:

Doctor Carlos Mario Perea Restrepo

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá, D.C., Colombia
Abril de 2013

Nota de aceptación

Firma
Nombre:
Presidente del Jurado

Firma
Nombre:
Jurado

Firma
Nombre:
Jurado

Bogotá, D.C., _____

*Dedicado a aquellos Policías que día a día ofrecen
sus vidas para construir una Colombia mejor.*

Agradecimientos

Quiero agradecer a Dios por haberme acompañado, guiado y dado la fortaleza para seguir adelante en aquellos momentos de debilidad.

A mis padres por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, por su amor incondicional, motivación, consejos y apoyo constante a lo largo de toda mi vida.

A mi esposo y a mis chiquis por su paciencia, comprensión, colaboración y amor.

Al Profesor Carlos Mario Perea por su asesoría y dirección en el trabajo de investigación.

Al Profesor Guillermo Acosta por creer en mí, por su dedicación, conocimientos, orientación y apoyo, sin los cuales esta tesis no hubiera sido posible.

Finalmente hago extensivo mi más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron o participaron en la realización de la presente investigación.

Resumen

La seguridad como concepto polisémico y cambiante, ha hecho parte de un discurso dominante en el cual ha estado inserto el tema policial en el país, dificultando su comprensión y análisis desde posiciones distintas que permitan resolverla, generando tensiones al interior de la Policía Nacional y su distanciamiento con la comunidad. La presente investigación basada en los postulados de la Epistemología del Sur busca emplear una metodología alternativa que, a partir de una encuesta a la comunidad, entrevistas a policías y tres estudios de caso en cuadrantes de Bogotá, permita visibilizar dos actores sociales hasta ahora ausentes (la comunidad y los uniformados de base) con el fin de aportar una visión diferente del fenómeno, analizar el nuevo modelo de Policía de Cuadrantes en la ciudad y proponer estrategias “*emergentes*” que logren superar las “*ausencias*” que han rodeado tanto el tema policial como la seguridad en la actualidad.

Palabras Clave: Seguridad, Policía, Comunidad, Epistemología del Sur.

Abstract

Security, as a polysemic and changing concept, has become a part of a dominant discourse in which police subjects have been also included, hindering its understanding and analysis from different positions that allow its solution, creating struggles within the National Police Force and producing its distancing from community. This research based on the principles of the Epistemologies of the South uses an alternative methodology that through a community survey, police interviews and three case studies in Sectors of Bogotá, tries to make visible two absent social actors (community and base police), in order to provide a different view of the phenomenon, analyze the new model of Sector Policing in the city and propose “*emerging*” strategies to overcome the “*absences*” that have surrounded both the police and the security issues nowadays.

Keywords: Security, Police, Community, Epistemologies of the South.

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1. Las emergencias como alternativa al discurso dominante. La voz de los que no tienen voz. Un análisis desde la Epistemología del Sur	6
1.1. El saber hegemónico: una visión desde la sociología de las ausencias	6
1.2. Una sociología de las emergencias como estrategia para reconocer al otro	14
1.3. De las ausencias a las emergencias: un enfoque alternativo	17
Capítulo 2. La Seguridad: Un Dilema Conceptual Hegemónico	20
2.1. De la seguridad del Estado a la seguridad del individuo	21
2.2. La seguridad en el Contexto Colombiano	28
2.3. Urbanismo y Seguridad Ciudadana	33
2.3.1. La seguridad en Bogotá	35
Capítulo 3. Modelos de Policía: Hacia la Consolidación de un Modelo de Policía Comunitario	47
3. 1. Modelo Francés o Continental de Policía	48
3.2. Modelo Anglosajón de Policía	50
3.3. Modelo de Policía en Colombia	53
3.3.1. Origen y evolución de la Policía Colombiana	53
3.3.2. La Policía Nacional en el contexto contemporáneo	55
3.3.3. Las principales reformas	57
3.3.4. La Transformación Cultural	60
3.3.5. La Policía Comunitaria	62
3.3.6. Regreso al modelo tradicional de policía: Inflexiones	65
3.3.7. La Vigilancia Comunitaria	66
3.3.8. La Policía Nacional de Colombia en la Actualidad: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes	69
Capítulo 4. Reconociendo al otro. La acción policial y la seguridad desde los uniformados de base	75
4.1. Imaginario de la Función Policial. Policía Nacional de los Colombianos ¿Todos con un mismo corazón?	76
4.2. Malestar Institucional: tensiones internas	79
4.3. Tensiones Jerárquicas: Trato diferencial	85
4.4. La Especialización del Trabajo Policial	88
4.5. Tensiones Operativas del Plan Cuadrantes	89
4.6. El Dilema de las cifras de seguridad en Bogotá	94
Capítulo 5. Aproximación al fenómeno de la seguridad a partir de la percepción ciudadana	101
5.1. Enfoque teórico de la percepción	101
5.2. Enfoque metodológico	105
5.2.1. Aspectos técnicos del instrumento	106
5.2.2. Encuesta a dignatarios de Juntas de Acción Comunal. Visión desde la comunidad	107
Capítulo 6. La Seguridad y el Servicio Policial a partir de Tres Estudios de Caso	124
6.1. Caracterización general de la localidad de Los Mártires	126
6.1.1. Cuadrantes 18 y 19 Localidad de Los Mártires: la seguridad vista desde abajo	130
6.2. Caracterización general de la localidad de Usaqué	144
6.2.1. Cuadrante 29 Localidad de Usaqué: la seguridad como un bien privado	146
6.3. Caracterización general de la localidad de Antonio Nariño	153
6.3.1. Cuadrante 22 Localidad de Antonio Nariño: un ejemplo de modelo emergente	158
Conclusiones y Recomendaciones. Una propuesta para la seguridad y la policía desde la Epistemología del Sur	166
Bibliografía	179
Anexos	191

Lista de Gráficos

Gráfica 1. Planta de Personal de la Policía Nacional de Colombia 2011	12
Gráfica 2. Muertes Violentas Bogotá 1995-2011	43
Gráfica 3. Delitos contra el Patrimonio Económico Bogotá 2004-2011	44
Gráfica 4. Delitos contra el Patrimonio Económico Bogotá 2004-2011	45
Gráfica 5. Estructura Orgánica Policía Nacional. Decreto 4222 de 2006 y Decreto 216 de 2010.....	69
Gráfica 6. Variables Sociodemográficas.....	107
Gráfica 7. Victimización de Seguridad.....	108
Gráfica 8. Percepción de Seguridad. Conductas Presentadas con Mayor Frecuencia	110
Gráfica 9. Imagen Policial	111
Gráfica 10. ¿Se siente seguro cuando ve un Policía?.....	111
Gráfica 11. Conocimiento del Plan Cuadrantes	113
Gráfica 12. Trabajo Policial	114
Gráfica 13. PNVCC Ha Permitido:.....	115
Gráfica 14. Participación Ciudadana	120
Gráfica 15. Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal Localidad de Los Mártires 2009, 2010 Y 2011.....	127
Gráfica 16. Delitos Contra el Patrimonio Económico Localidad de Los Mártires 2009, 2010 Y 2011.....	127
Gráfica 17. Delitos de Mayor Impacto Social Cuadrantes 18 y 19 Localidad de Los Mártires 2009, 2010 Y 2011	129
Gráfica 18. Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal Localidad de Usaquén 2009, 2010 Y 2011.....	145
Gráfica 19. Delitos Contra el Patrimonio Económico Localidad de Usaquén 2009, 2010 Y 2011.....	145
Gráfica 20. Delitos de Mayor Impacto Social Cuadrante 29 Localidad de Usaquén	146
Gráfica 21. Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal Localidad de Antonio Nariño 2009, 2010 Y 2011.....	155
Gráfica 22. Delitos Contra el Patrimonio Económico Localidad de Antonio Nariño 2009, 2010 Y 2011.....	155
Gráfica 23. Delitos de Mayor Impacto Social Cuadrante 22 Localidad de Antonio Nariño 2009, 2010 Y 2011	158

Lista de Tablas

Tabla 1. Estadísticas Delitos de Mayor Impacto Social en Colombia 2010-2011	32
Tabla 2. Diferencia Homicidios Bogotá Policía Nacional-Medicina Legal. Años 2009-2010	96

Introducción

La extensión del fenómeno de la violencia y el delito constituye una de las primordiales amenazas al desarrollo sostenible y a la consolidación de la gobernanza en las principales ciudades de los diferentes países. El crecimiento sostenido de los índices delictivos y el aumento en la sensación de inseguridad se han traducido en una preocupación permanente para sus gobernantes ocupando un lugar prioritario en las agendas públicas, pues son condiciones que amenazan con deteriorar la calidad de vida de la población.

La seguridad como fenómeno multicausal y complejo se ha convertido en uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas. Históricamente, se ha transformado pasando del mantenimiento del orden público y la salvaguarda del Estado al bienestar y la protección del individuo. De igual forma han cambiado los medios, las entidades y las estrategias para garantizarla. De este modo, la inseguridad ha sido asumida como un discurso hegemónico adaptado a la situación colombiana sin tener en cuenta su origen, situación o contexto. La solución ha estado comúnmente orientada a reprimirla utilizando medidas reactivas y de opresión frente al delito, sin obtener los resultados esperados.

Por lo tanto, comprender un fenómeno complejo como la seguridad implica asumir una posición epistemológica crítica que frente al modelo dominante visibilice a los actores sociales hasta ahora ausentes en la formulación de alternativas diferentes que permitan tener un mayor conocimiento de la problemática y así generar nuevas perspectivas y metodologías para abordarla y enfrentarla.

En la presente investigación se aplicarán conceptos derivados de la Epistemología del Sur propuesta por Boaventura de Sousa Santos como una alternativa válida en la medida en que rebate los argumentos dominantes sobre el fenómeno de la seguridad y propone estrategias que desde “*abajo*” aportan visiones y experiencias de mundo distintas, con posibilidades de generar conductas prosociales para lograrla.

Lo anterior aplicado a un concepto como la seguridad en un contexto global y urbano no es fácil. Significa entender sus cambios, su historia, su evolución, su clasificación, su adaptación a las condiciones colombianas y locales; requiere una reflexión académica y teórica que trascienda las escasas formas de entenderla y enfrentarla desde la dinámica de las entidades encargadas del tema: Policía Nacional y específicamente desde el programa diseñado para tal fin: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.

Desde esta perspectiva, el tema policial en Colombia no ha sido objeto de análisis complementarios que muestren una seguridad construida desde la sinergia comunidad-institución. Por el contrario la literatura existente al respecto proviene en su gran mayoría de la misma institución y describe los programas desarrollados sin la profundidad que requiere una temática tan trascendente para el contexto colombiano. Históricamente los abordajes de los asuntos policiales han sido hechos desde un enfoque común: la perspectiva oficial hegemónica. Los análisis realizados se basan en la información suministrada por las autoridades y en el caso de la institución por los altos mandos, sin tener en cuenta el punto de vista de otros actores, con una visión limitada que no permite explicar ni conocer qué sucede en su interior. Esto ha conducido a que se generen tensiones entre los altos mandos y los subalternos profundizadas en los últimos años por la presión que existe por mostrar resultados y por los problemas de corrupción que afectan la institución. Además a un distanciamiento entre la comunidad y la Policía incrementado por los problemas en la prestación del servicio, las conductas inadecuadas de los uniformados frente a la ciudadanía y la falta de confianza de esta última en la entidad.

Entonces cabe preguntarse si ante las falencias del modelo actual del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes ¿es posible plantear escenarios alternativos para instaurar un modelo de policía incluyente y cercano a la comunidad que permita resolver los problemas de seguridad? Sí es así ¿qué características debería tener ese modelo?

Con la presente investigación, además de contestar esas preguntas, se pretende llenar algunos de los vacíos existentes en términos metodológicos y teóricos con el fin de desarrollar herramientas que permitan abordar la problemática desde una perspectiva diferente. En efecto, desde la Epistemología del Sur se propone una metodología de

investigación tanto cualitativa como cuantitativa que permita superar la producción social de ausencias, reconociendo y visibilizando dos actores sociales excluidos de la creación de conocimiento en el campo policial y de seguridad en Colombia: la comunidad y los uniformados de base. Es un estudio exploratorio en la medida en que se plantea una visión teórica diferente que recurre a la narrativa de los ciudadanos y los policías de menor jerarquía para captar su percepción frente a estos asuntos.

Al tratar de plantear una perspectiva alternativa como la que se propone en el presente documento, se presentaron dilemas de investigación que no son fáciles de resolver en una tesis como esta: recursos escasos, hermetismo institucional que no permitió la elección de un muestreo adecuado como el planeado, la búsqueda de actores en horarios diferentes a los laborales, entre otros. Por ser exploratorio estos enfoques no se pueden generalizar y los resultados no son plenamente comparables, pues Plan Cuadrantes además de ser un proceso nuevo y cambiante, cuenta con unas particularidades propias de cada sector y ciudad a pesar de ser una estrategia a nivel nacional, por lo que todavía no hay elementos homogéneos que permitan definir cuáles son los elementos para comparar. Sin embargo, a partir de esta investigación es posible definir factores que aunque pueden ser descriptivos, brindan herramientas que permiten generar líneas de acción y metodológicas a futuro para analizar y tratar de resolver las problemáticas planteadas, para articular a las autoridades con la comunidad y para mejorar la prestación del servicio policial.

A lo largo del texto se expondrán ciertas tensiones que se presentan en torno a estos temas en el país. La primera de ellas en el ámbito epistemológico, se refiere a la forma en que tradicionalmente ha sido asumida la seguridad y la labor policial desde una perspectiva hegemónica y sesgada. La segunda, en el esquema de seguridad que deberían asumir las ciudades colombianas para resolver sus problemáticas relacionada con la discrepancia entre seguridad nacional y seguridad ciudadana. La tercera se asocia con el “*ideal*” de modelo de policía que debería adoptarse en el país: Modelo Tradicional Continental ó Modelo Comunitario Anglosajón. La cuarta se presenta en los diferentes niveles en los que es asumida la Policía y sus políticas, lo cual afecta su aplicación en las diferentes comunidades: Policía Nacional Vs Policía local. La quinta se refiere a las problemáticas

internas vividas por los uniformados al interior de la institución derivadas de los conflictos entre oficiales y uniformados de base. La última es la que se presenta entre la comunidad y los uniformados por problemas de articulación, desconfianza y trato, entre otros.

El documento se estructura alrededor de dos partes compuestas por tres capítulos cada una. La primera parte, incluye un marco teórico, histórico y metodológico que permite abordar tanto los temas de seguridad y de policía, como los conceptos básicos que integran la propuesta a desarrollar en la investigación. El primer capítulo explicará la Epistemología del Sur desde sus ausencias y emergencias, como estrategia para abordar fenómenos sociales tradicionalmente pensados desde una lógica hegemónica. En el segundo capítulo, se observará la evolución de un concepto polisémico como la seguridad, entendiendo la manera en que ha sido adoptado tanto a nivel nacional como desde una lógica urbana en Bogotá. En el tercer capítulo se repasarán los modelos de policía predominantes a nivel internacional. Además a través de un recuento histórico y documental se observarán los procesos de cambio que ha sufrido la institución y su intento de transición con el fin de comprender la dinámica de la misma en la actualidad.

En la segunda parte, a partir de los postulados de la Epistemología del Sur, se reconocerán aquellos actores que no han sido tenidos en cuenta por no incidir directamente en las temáticas planteadas pero cuyas percepciones resultan necesarias para conocer otras configuraciones del fenómeno. En el capítulo cuatro, los uniformados de base narrarán sus vivencias dentro de la institución, exponiendo las principales tensiones que se presentan entre ellos y en relación con la comunidad. En el quinto, la comunidad expresará su sentir frente a la seguridad y a la labor policial a través del análisis de un instrumento cuantitativo aplicado a los dignatarios de algunas Juntas de Acción Comunal en Bogotá. En el sexto, a través de tres estudios de caso se analizará la forma en que estas dinámicas se traducen y desarrollan en la cotidianidad. Finalmente, se esbozarán las conclusiones más relevantes de la investigación, a la vez que se realizará una propuesta desde la emancipación para tratar el tema de la seguridad y el servicio policial.

Capítulo 1. Las emergencias como alternativa al discurso dominante. La voz de los que no tienen voz. Un análisis desde la Epistemología del Sur

1.1. El saber hegemónico: una visión desde la sociología de las ausencias

La sociedad actual como construcción de la modernidad, dinámica, cambiante y global, enmarcada en un proceso de mundialización de las comunicaciones, transnacionalización de las economías y globalización de la ciencia y la tecnología, ha impuesto un paradigma hegemónico basado en la racionalidad científico técnica que ha dominado la esfera mundial desde los siglos XVI y XVII. La idea de progreso y desarrollo aplicado al modelo de producción capitalista occidental se ha generalizado como un destino universal para todo tipo de sociedad sin tener en cuenta sus aspectos idiosincráticos, contextuales, culturales, etc; reforzando una visión desigual y excluyente de la realidad, desconociendo la diversidad ideológica, de modos de pensamiento y de formas de organización alternativas.

En el plano epistemológico este paradigma se encuentra en crisis y ha sido cuestionado desde perspectivas críticas sin haber sido desmontado por la inercia histórica en la que se encuentra inmerso¹. Las alternativas de emancipación que han surgido para hacer frente a esta dinámica tampoco han funcionado en tanto que han emergido del paradigma dominante sin separarse de éste, transformándose en estrategias reguladoras del mismo.

En efecto, la teoría crítica moderna² tampoco parece haber generado alternativas a los problemas derivados del incumplimiento de las promesas de la modernidad. *“Es sobre todo, una teoría epistemológicamente fundada en la necesidad de superar el dualismo burgués entre el científico individual como creador autónomo de conocimiento y la totalidad de la actividad social que lo rodea”* (De Sousa, 2006, p.19). Su limitación radica en que imagina a la sociedad como un todo y por ende construye respuestas totales frente a los desafíos a los que se enfrenta. Desde esta perspectiva se presenta un único actor que

¹ Esta es una posición de autores como Boaventura de Sousa Santos opuesta a corrientes como la de Francis Fukuyama optimistas con respecto a la hegemonía y al triunfo del modelo capitalista occidental. Para ahondar en esta posición ver: FUKUYAMA, Francis. El fin de la historia y el Último Hombre (1992).

² De la cual son representativos autores como Max Horkheimer y Jürgen Habermas.

desarrolla un principio único de transformación social, por estar inmerso en una única lógica de dominación y para entender esta totalidad de una forma acertada se recurre a un único conocimiento pensando que existe una única ignorancia. Pero en la actualidad ni los actores, ni las formas de dominación, ni las transformaciones sociales, ni la ignorancia, ni el conocimiento son uno solo.

De Sousa Santos (2006) señala que dentro del proyecto de la modernidad es posible diferenciar dos formas de conocimiento:

De una parte, el conocimiento como regulación, cuyo punto de ignorancia es denominado caos y cuyo punto de conocimiento es llamado orden. De la otra, el conocimiento como emancipación, cuyo punto de ignorancia es llamado colonialismo y cuyo punto de conocimiento es denominado solidaridad. Aun cuando ambas formas de conocimiento se encuentran inscritas en la matriz de la modernidad eurocéntrica, la verdad es que el conocimiento como regulación acabó predominando sobre el conocimiento como emancipación. Este resultado se derivó del modo en el que la ciencia moderna se convirtió en una instancia hegemónica y por lo tanto institucionalizada. Así, la teoría crítica moderna, aun cuando reclamaba ser una forma de conocimiento como emancipación, al desatender la tarea de elaborar una crítica epistemológica a la ciencia moderna, rápidamente empezó a convertirse en una forma de conocimiento como regulación. (p.26)

Por lo tanto para superar esta crisis de la modernidad no es suficiente proponer otro tipo de ciencia social. Se requiere del desarrollo de un pensamiento crítico y emancipador que permita renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social, cuyo punto de partida sea una crítica al conocimiento mismo. Para lograrlo, frente al desgaste del positivismo como paradigma y del modelo de racionalidad en general se planteó la necesidad de desarrollar una transición paradigmática en el ámbito epistemológico que obligara a las ciencias sociales a crear un nuevo proceso de construcción teórico y metodológico que diera cuenta de las realidades sociales, con el propósito de enriquecer sus mecanismos de investigación y percepción de la realidad social contemporánea.

En este sentido, el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos (2006) desarrolló un enfoque metodológico conocido como Epistemología del Sur, basado en el

“postmodernismo de oposición” (p.35) con el cual busca crear una teoría crítica postmoderna que recoja la experiencia social que ha sido desperdiciada por la tradición científica occidental y que es más diversa y extensa de lo que ésta conoce y considera importante. Esto implica que el conocimiento sea multicultural, edificante, rebelde, participativo, construido de abajo hacia arriba y enmarcado en las condiciones que lo hacen posible.

Esta visión permite adoptar además varias perspectivas de análisis para el estudio de un mismo objeto de investigación al mismo tiempo, a partir de una nueva teoría crítica de la sociedad, con el fin de incorporar experiencias sociales silenciadas. Por teoría crítica se entiende aquella que no limita la realidad a lo que existe.

La realidad, como quiera que se la conciba, es considerada por la teoría crítica como un campo de posibilidades, siendo precisamente la tarea de ésta definir y ponderar el grado de variación que existe más allá de lo empíricamente dado. El análisis crítico de lo que existe reposa sobre el presupuesto de que los hechos de la realidad no agotan las posibilidades de la existencia, y que, por lo tanto, también hay alternativas capaces de superar aquello que resulta criticable en lo que existe. El malestar, la indignación y el inconformismo frente a lo que existe sirven de fuente de inspiración para teorizar sobre el modo de superar tal estado de cosas. (De Sousa, 2006, pp.17-18).

Lo anterior implica el abordaje de la realidad desde una perspectiva solidaria, entendiendo la solidaridad como una forma de conocimiento en la que se reconoce al otro como sujeto y no como objeto de conocimiento. Pero para reconocerlo es necesario aceptarlo como un creador de conocimiento e integrarlo en un marco común de referencia, que en el caso de la presente investigación es la seguridad, con el propósito de comprender la complejidad de este fenómeno como un todo y no desde una sola de sus partes como normalmente ha ocurrido al estudiar únicamente la versión oficial de las autoridades.

En desarrollo de lo planteado se propone incluir otros actores que hacen parte de la seguridad pero que en ninguno de los trabajos anteriores sobre el tema han sido tenidos en cuenta por haber sido asumidos como objeto y no como sujeto de ella. El primer actor es el conjunto de uniformados que integran la Policía Nacional, aquellos policías que están en

permanente contacto con la ciudadanía, que desarrollan su labor en las calles y son la base en la estructura jerárquica piramidal de institución. Aquellos que son vistos como “*objeto*” de la seguridad en la medida en que sirven de instrumento para garantizarla pero quienes no participan en la definición de políticas para construirla. El segundo actor es la comunidad que es normalmente “*objeto*” de las acciones emprendidas por la institución, pero que tampoco es escuchada y por ende ha sido relegada a un papel secundario desde el cual tampoco tiene injerencia en la búsqueda de su propia seguridad.

Con el propósito de visibilizar estos actores y convertirlos en “*sujetos*” de la seguridad es necesario acudir al carácter emancipatorio para generar un diálogo multicultural y así “*dar voz a los que no la tienen*”. Según el autor, existen formas ilimitadas de apreciar lo que sucede en el mundo y es la globalización neoliberal la que ha conducido a la producción social de ausencias, excluyendo y marginando a las sociabilidades no regidas por este modelo propio de la globalización económica (Bonet, 2008). En este sentido, los postulados de eficiencia y eficacia emanados de la racionalidad productiva introducidos al país por el modelo neoliberal, derivaron en la adopción de un esquema de gestión en la Policía Nacional y en el fortalecimiento de una estructura de mando jerarquizada, que terminó por excluir de esta lógica a actores tan importantes como la comunidad y los uniformados de base, al no ser considerados necesarios dentro de la dinámica de construcción de la seguridad. En los documentos oficiales (Policía Nacional, 2011a) ambos grupos poblacionales aparecen como protagonistas del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, pero la realidad es otra, presentándose lo que el profesor De Sousa (2010b) describe como una “*relación fantasmal entre la teoría y la práctica*”. (p.31)

La recuperación de esa parte de la realidad que se considera inexistente por haber sido desechada o marginada se realiza a partir de lo que De Sousa (2010a) denomina “*sociología de las ausencias*”. (pp.22-24). Por medio de este postulado se pretende transformar los sujetos y objetos ausentes en sujetos y objetos presentes, con el propósito de socializar fragmentos de la experiencia social hasta ahora desperdiciados y de esta forma ampliar el mundo y dilatar el presente (De Sousa, 2006, p.82). Para conocer el fenómeno de la seguridad y el modelo policial se requiere incluir la percepción de aquellos que hasta

ahora habían sido apartados del tema policial en Colombia, con el fin de generar una nueva clase de conocimiento desde ellos y observar otro tipo de experiencias.

Son varias las formas de generar ausencias. De Sousa (2010b) reconoce por lo menos cinco: el ignorante, el retrasado, el inferior, el local o particular y el improductivo o estéril. (pp.37-39)

La primera de ellas, el ignorante, es fruto de lo que se conoce como la monocultura del saber (De Sousa, 2006, p.75). Desde esta ausencia se asume que la ciencia moderna posee la verdad absoluta sobre todas las cosas y los criterios en los que se fundamenta son únicos y ciertos. Por lo tanto, el conocimiento que se produce por fuera de ella, no existe y la ausencia es admitida como ignorancia. En este sentido, el conocimiento con el cual se cuenta en Colombia sobre el tema de la seguridad ha sido impuesto desde el “*norte*” y es un conocimiento hegemónico así como el modelo de policía actual. A pesar de contar con unas connotaciones tan particulares y una dinámica propia, la seguridad en el país se rige por parámetros importados, no se ha generado una teoría distintiva ni se ha construido un conocimiento desde lo local, a partir de las experiencias que hacen parte de nuestra cotidianidad.

De esta forma, el modelo de seguridad y sus correspondientes políticas públicas han sido tomados por disposición externa y se presume que el desarrollo de las mismas es el adecuado y propicio para combatir la delincuencia en la nación, sin tener en cuenta las condiciones y las particularidades que caracterizan el escenario de la criminalidad en el país. Tampoco se han incluido otra multiplicidad de actores que intervienen en la seguridad entre los que se encuentran la comunidad, las víctimas, los delincuentes, las empresas de seguridad privada, las demás autoridades locales y nacionales y el aparato judicial, entre otros.

El modelo de Policía adoptado en Colombia fue introducido en el país por el Comisario Juan María Marcelino Gilibert basándose en el existente en Francia sin ser adaptado a la realidad colombiana de la época: sus transformaciones y reformas se han realizado de la

misma manera y a pesar de que desde hace varios años se ha intentado implementar la policía comunitaria en el país, el esquema policial se sigue rigiendo por los parámetros de dicho sistema. Esto incluye indicadores definidos por los países hegemónicos como método científico de medición de la eficiencia policial, para mostrar estadísticas que generan una realidad paralela, presentando una situación de seguridad que dista de lo que ocurre verdaderamente.

La segunda forma de producir ausencias, el retrasado, está basada en lo que De Sousa (2006) denominó la monocultura del tiempo lineal (p.75). Desde esta lógica el tiempo es visto como un proceso continuo y a la cabeza de éste se encuentran los países desarrollados. Todo lo que no vaya a la vanguardia, a la par con este proceso, lo que no sea contemporáneo es considerado retrasado y por lo tanto ausente. Así, la Policía vista desde la perspectiva de cuadrantes siempre va a estar acompañada de una visión de desarrollo y su actividad va a estar basada en la productividad. Esto implica que la institución colombiana debe igualarse con sus pares de otros países, adquirir tecnología de punta, aprender nuevos métodos de investigación y desarrollar alternativas que la hagan eficiente en la prestación de sus servicios y en la reducción del delito, olvidando su relación con la comunidad y alejándose de otras posibilidades que desde lo local pueden contribuir con su labor, pero que en esta lógica resultan residuales y obsoletas.

La tercera, es la del inferior o de la clasificación social, que se asienta en la monocultura de la naturalización de las diferencias (De Sousa, 2006, p.76). *“Esta perspectiva consiste en la distribución de las poblaciones por categorías que naturalizan jerarquías. De acuerdo con esta lógica, la no-existencia es producida bajo la forma de una inferioridad insuperable, en tanto que natural. Quien es inferior lo es porque es insuperablemente inferior y por consiguiente, no puede constituir una alternativa creíble frente a quien es superior”*. (De Sousa, 2010b, pp. 38-39). En términos de seguridad, la imposición de los modelos hegemónicos implica una aceptación de los mismos que son considerados mejores que otros, por lo que son naturalizados y vistos como algo normal.

De igual forma, la supremacía tradicional de las autoridades y de los superiores de la institución naturalizó su condición como actores principales de la seguridad, anulando la posibilidad de participación de otros sectores de la sociedad en la producción de la misma, como ha ocurrido en el país con la comunidad y los policías de rangos más bajos. La inferioridad de los uniformados de base es explicable a partir de la estructura misma que caracteriza al ente policial. La Policía Nacional como la mayoría de instituciones de esta naturaleza predominantes en el mundo occidental, es un cuerpo jerarquizado articulado a través de una cadena de mando definida, compuesta por peldaños que poseen responsabilidades y competencias determinadas. En este modelo, propio de las organizaciones castrenses, cada peldaño se enmarca en otro superior y a medida que va aumentando se va reduciendo el número de personal y en los superiores se concentra tanto la toma de decisiones como la mayor responsabilidad de todos los procesos que se desarrollan en la institución, con base en el principio de unidad de mando. Lo anterior forma una estructura piramidal que se ordena en niveles de responsabilidad según el grado que posea cada uniformado. Existen además relaciones de subordinación en la que los directivos transmiten sus decisiones de arriba hacia abajo a sus subalternos inmediatos en forma de órdenes para su cumplimiento.

Gráfica 1. Planta de Personal de la Policía Nacional de Colombia 2011



*De un total de 163.624 miembros de la institución en el 2011. No se incluye el personal no uniformado que representa el 2.6%.

Fuente: Policía Nacional (2011). Elaboración propia.

En la Capital, los policías que están en los escaños más bajos de la institución representan más del 94%³ del total de personas que pertenecen a la Metropolitana de Bogotá. A pesar de ser mayoría, no participan ni tienen voz ni voto en los procesos de toma de decisiones de la entidad y muchas veces ni siquiera tienen la posibilidad de poseer un criterio propio frente a cualquier situación. Esto lo manifiestan algunos policías cuando sostienen:

*“Aquí toca cumplir son órdenes. Lo que ordene el superior es ley. Y uno no puede chistar o decir nada al respecto o si no se gana una anotación negativa en el folio de vida o la vaciada del superior. ¿Cuál humanismo en la Policía? ¿Cuál participación? A uno no lo tienen en cuenta para nada y es mejor no opinar para no ganarse problemas. De dientes para afuera, los superiores muestran una cosa, todo parece muy democrático, todo se ve muy participativo y muy consensuado. Pero la realidad que se vive estando acá adentro es otra.”*⁴

En los conversatorios sostenidos con uniformados a través de grupos focales realizados en desarrollo de la presente investigación se pudo establecer que éste es un sentimiento generalizado. Por lo tanto se considera importante en este trabajo visibilizar este grupo poblacional y permitirle expresar su sentir frente a la institución con el propósito de conocer desde la emancipación otra realidad hasta ahora no tenida en cuenta.

En el caso de la comunidad, el poder conferido a la Policía por parte del Estado para el cumplimiento de sus funciones constitucionales la convierte en una figura de autoridad frente a la población, la cual debe obedecer sus orientaciones con el fin de garantizar el cumplimiento de la ley, configurándose una relación informal que puede ser considerada de algún modo de subordinación. Al no existir históricamente corresponsabilidad en el manejo de la seguridad que promueva la participación de los ciudadanos y de los mismos gobernantes en este tema, el ente policial asumió unas atribuciones y unas potestades que lo convirtieron en el único garante de la misma. Con la Constitución Nacional y el poder conferido por ésta a las autoridades civiles como jefes de policía, estas últimas cobraron importancia y comenzaron a incidir en las políticas de seguridad tanto a nivel nacional

³ Se habla de más del 94%, pues esta cifra solo incluye los policías que hacen parte del nivel ejecutivo, suboficiales, patrulleros, auxiliares bachilleres y agentes que conformaban la planta de personal de la Policía Metropolitana de Bogotá en el año 2011. Pero también habría que contabilizar a los oficiales de rangos más bajos. Lo anterior basado en una cifra total de 18.663 funcionarios.

⁴ Entrevista a un oficial de la Policía Metropolitana de Bogotá de grado Subteniente que solicitó no revelar su nombre. Fecha entrevista: Marzo 30 de 2012.

como local. En la Carta Política y demás normatividad posterior referente a la Policía quedó consagrada una función similar para la comunidad a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana. Pero esto en la práctica no ocurrió y la institución no reconoce a la población como un interlocutor válido en temas de seguridad, sino que la sigue tratando como un actor para el cual trabaja, pero cuya opinión no tiene en cuenta. Una de las únicas funciones que cumple la comunidad en el tema de seguridad es servir de informante en algunos casos de comisión de delitos.

La cuarta forma, la del particular, es la lógica de la escala dominante. (De Sousa, 2006, p. 76). Desde esta perspectiva, existen contextos considerados universales que por serlo, son tomados como válidos y por ende las alternativas individuales o territoriales a los mismos no son tenidas en cuenta. Se asume entonces un nivel como el principal y todos los otros son contemplados como insignificantes. Para el caso que nos ocupa, el modelo de la seguridad hegemónico y el modelo de policía son impuestos por ser los dominantes y cualquier posibilidad distinta como lo puede ser un esquema comunitario o un proyecto elaborado desde lo local es considerado como de segunda o tercera clase por lo que nunca va a ser aceptado como una opción válida.

Por último se encuentra la lógica del estéril basada en el razonamiento de productividad capitalista. A partir de esta perspectiva orientada por el crecimiento económico, lo inexistente es aquello que no produzca ganancias, que no se mueva dentro de la dinámica capitalista de mejores resultados a un menor costo. El modelo de policía en Colombia es productivista por sí mismo. Se fundamenta en una racionalidad en la cual se busca la mayor operatividad y la mayor reducción de delitos, pagando por ello el menor precio posible en términos de recursos, de personal, de desgaste del aparato policial y de vidas de uniformados entre otros.

1.2. Una sociología de las emergencias como estrategia para reconocer al otro

Con el fin de trascender el totalitarismo segregador y uniforme basado en la razón metonímica, De Sousa (2006) propone como una alternativa epistemológica en sí misma,

que permita vencer todas estas lógicas de producción de inexistencias, cinco ecologías o emergencias.

En primer lugar, para hacer frente a la monocultura del saber científico recurre a la ecología de los distintos saberes (De Sousa, 2006, p.78), que valida el conocimiento no científico como alternativa legítima para dar respuesta a algunos vacíos del saber, debido a que este último no es general ni completo. La discusión entre las diferentes formas de conocimiento implica una confrontación entre los mismos que permite emerger esa sabiduría hasta ahora excluida y complementar el saber tradicional para proporcionar una visión más completa de las distintas realidades existentes. Es así como desde la presente investigación se pretende generar una nueva forma de conocimiento que parta de la experiencia de actores hasta el momento ausentes.

En segundo lugar, frente a la lógica del tiempo lineal opta por la ecología de las temporalidades (De Sousa, 2006, p.79) con el fin de rescatar las prácticas sociales incluidas en las dinámicas de tiempos específicos impuestas por Occidente y permitirles generar un desarrollo autónomo avanzando a su ritmo, que no es necesariamente el mismo que ha determinado la modernidad. De esta forma las particularidades del caso colombiano no se equiparan a lo que sucede en otros países y su evolución se definirá por sus posibilidades y condiciones propias y no por mandatos externos.

Con el fin de superar la lógica de la clasificación social, se acude a la ecología de los reconocimientos (De Sousa, 2006, p.80), con el propósito de hacer visibles y creíbles las diferentes prácticas sociales y reconocer aquellos actores que por las jerarquías y las diferencias naturalizadas habían sido excluidos. Se busca entonces con la identificación de la comunidad y los uniformados de menor rango hasta el momento ausentes en los discursos oficiales, acabar con su silencio, liberar sus experiencias y convertirlos en sujetos presentes que desde su perspectiva contribuyan con la construcción de la realidad frente al tema policial y de seguridad en Bogotá. Con lo anterior se logra ampliar el mundo y dilatar el presente como afirma De Sousa, incrementándose además el universo de las experiencias

creíbles existentes y las posibilidades de experimentación social frente a un tema limitado a lo documental y a lo oficial.

Para superar el problema de la escala dominante global y universal se propone la ecología de las transescalas (De Sousa, 2006, p.81) con el propósito de recuperar aquellas experiencias locales que no hacen parte de la lógica hegemónica y globalizadora. En el caso que nos ocupa, la escala dominante se logra resolver a partir de la creación de dinámicas diferenciadas de seguridad en cada localidad que sean propuestas desde la comunidad y desde los policías de base como producto de aquellos relatos focalizados que se construyen desde lo territorial, sobre sus vivencias y desarrollo de funciones en sus respectivos espacios.

Finalmente para superar la lógica del improductivo o estéril se recurre a la ecología de la productividad (De Sousa, 2006, p.82) que busca retornar a modelos alternos de producción diferentes a aquellos impuestos por la dinámica capitalista que los ha excluido e invisibilizado. Esto implica que el desarrollo de la seguridad, la actividad policial y sus respectivas mediciones no deben seguir enmarcadas en el afán de la productividad vista en términos de mostrar resultados rápidos, porque corren el riesgo de generar realidades paralelas a partir de unas estadísticas que no siempre son ciertas, como ocurre actualmente en el país. Se debe optar entonces por la construcción de otro tipo de indicadores que surjan desde la propia comunidad y permitan el análisis de temas como el nivel de compromiso policial, la participación de los uniformados en actividades comunitarias, el conocimiento de la ciudadanía en los programas ofrecidos por la institución, su nivel de satisfacción frente al servicio prestado, entre otros.

En un contexto tan importante dentro de la agenda política como la seguridad es importante tener en cuenta no sólo los conceptos dominantes sino estrategias alternativas. La comprensión de la realidad y sobre todo de los problemas sociales no es algo que se pueda ver desde una sola lógica hegemónica. Requiere propuestas alternativas que incluyan nuevas formas de pensar y de ver la realidad.

Sin embargo, todo este proceso desarrollado con la sociología de las ausencias puede presentar problemas en la medida en que es posible que termine por fragmentar excesivamente la realidad o por generar tantas realidades alternas que sean imposibles de manejar. Al resultar imposible explicar de manera correcta a través de una teoría general la multiplicidad de experiencias sociales recogidas a partir de lo anterior; se propone una “*Teoría de la Traducción*” (De Sousa, 2000, p.32) con el fin de confrontar los discursos disponibles hegemónicos y contra hegemónicos, para generar un diálogo que conduzca a contrastar el conocimiento tradicional con el emancipatorio sin poner en riesgo su identidad. Esta traducción entre saberes, se realiza por medio de una interpretación de las diferentes culturas para establecer sus requerimientos y las posibles respuestas a los mismos, acudiendo a lo que De Sousa denomina hermenéutica diatópica; partiendo del enriquecimiento que se puede lograr con el diálogo de las mismas, al ser formas de conocimiento incompleto. En la presente investigación el discurso es el oficial de las autoridades de policía y se pretende contrastar con el discurso de los ausentes (comunidad y policías de base) para así visibilizar los pensamientos y necesidades de estos últimos, vinculándolos en la dinámica de la seguridad en Bogotá.

1.3. De las ausencias a las emergencias: un enfoque alternativo

Comprender un fenómeno como la seguridad desde una perspectiva social, emancipatoria e incluyente implica reconocer que este concepto ha empleado para su análisis categorías universales de corte positivista pensadas para otras latitudes o para otras sociedades, quizás poco aplicables en contextos tan particulares como el colombiano. Al aplicar conceptos, una epistemología y un marco teórico dominante para estudiar la seguridad se están aceptando una serie de categorías que por ser limitadas anulan la posibilidad de entender un fenómeno tan complejo como el que nos ocupa. Por lo tanto, para generar un conocimiento diferente, es necesario situarse en un entorno distinto, reconociendo que no pertenecemos a esa lógica hegemónica y que por eso se necesitan una epistemología y una metodología distintas, de modo que contemplen las dimensiones objetivas y subjetivas que hacen posible la realidad social.

El problema con el enfoque positivista es que no da cuenta de la complejidad de los fenómenos que estudia, reduce la realidad para forzarla conforme a las exigencias del método. De este modo se obtiene una posición parcializada del investigador quien termina tergiversando lo que sucede con las personas (Bonilla & Rodríguez, 1997). Con el enfoque cuantitativo se comete un error al justificar los análisis numéricamente, basándose en la reconstrucción metodológica, sin tener en cuenta el conocimiento, contexto, valores e interpretación que los individuos realizan de la realidad social que se estudia. Además los datos hegemónicos son tan fragmentados que no permiten realizar análisis más profundos, pues obedecen a intereses particulares que muestran únicamente una parte de la realidad.

Por ello, para desarrollar una sociología de las emergencias, la presente investigación requiere además de una construcción de conocimiento apoyada en herramientas teóricas, de una metodología que permita realizar una aproximación al Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional, que recurra tanto a la perspectiva oficial materializada en estadísticas delincuenciales, (toda vez que el componente cuantitativo es la única alternativa informativa que tradicionalmente ha existido para conocer el fenómeno), como a técnicas cualitativas para visibilizar la posición de dos actores sociales ausentes en la construcción de la seguridad: la comunidad y los uniformados de base.

Hasta el momento, la sociología de las ausencias ha negado a estos dos grupos poblacionales como protagonistas, por un lado asumiendo a los ciudadanos simplemente como una estadística y por otro a los policías por no tener mando, por no tener voz. A partir de las ecologías se visibiliza la percepción de estos dos actores para conocer su visión de los cuadrantes, a través de herramientas cuantitativas y cualitativas, con el propósito de analizar el fenómeno de manera holística superando la dualidad tradicional reflejada en las dimensiones objetiva y subjetiva que plantea la seguridad ciudadana, entendiendo el conocimiento derivado como algo integral. Lo anterior debido a que lo objetivo (determinado por las autoridades como las estadísticas de criminalidad) en la práctica no lo es, ya que no refleja condiciones reales de seguridad, sino interpretaciones de las cifras muchas veces ajustadas a las necesidades de lo que se quiere mostrar; y lo subjetivo,

porque es desestimado al ser considerado meras percepciones de sujetos sin representatividad, sin tener en cuenta el conocimiento que desde esta perspectiva se puede construir.

Por lo tanto, en esta investigación se complementó la información estadística de delitos existentes para Bogotá y sus localidades con una encuesta aplicada a miembros de la comunidad para apreciar el nivel de conocimiento del modelo, la imagen que se tiene sobre el mismo y la valoración que se hace sobre la situación de seguridad en la ciudad con el objetivo de obtener una nueva visión del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y de la dinámica de seguridad en Bogotá.

Dado que lo cuantitativo se encuentra inserto en la lógica de las ausencias, es limitado y no permite conocer otro tipo de fenómenos relacionados con la seguridad y con el servicio policial, se realizó también una exploración cualitativa desde las emergencias, profundizando la apreciación de los actores sociales ausentes, para determinar su percepción de la realidad y del contexto en el que se encuentran inmersos. Por una parte, el ejercicio se enfocó en la percepción de los policías acerca de su quehacer cotidiano y de sus experiencias con la comunidad y en la institución. Por la otra, se confrontó la realidad “*aparente*” (oficial) con el ejercicio de reconocimiento de la experiencia de los actores de algunos cuadrantes de Bogotá, pero ante la imposibilidad de realizar este ejercicio en toda la ciudad por motivos de tiempo y económicos, se desarrolló en tres zonas (cuatro cuadrantes) escogidas mediante un muestreo por juicio u opinión, cuya finalidad es la profundización del conocimiento de los protagonistas y no llegar necesariamente a generalizaciones o inferencias estadísticas.

Este ejercicio de triangulación incluyó ambos métodos propuestos para obtener una visión integral de la situación y adelantar la acción de traducción propuesta por De Sousa Santos, arrojando una perspectiva crítica, propositiva y vinculante a partir del reconocimiento de los principales factores de tensión.

Capítulo 2. La Seguridad: Un Dilema Conceptual Hegemónico

La seguridad es un fenómeno difícil de conceptualizar por la variedad de temáticas que comprende y por las diversas expresiones en las que se manifiesta. No obstante, la seguridad ha hecho parte de un discurso hegemónico impuesto desde occidente, basado en categorías y criterios que presuponen una aplicación universal. Los valores e intereses de los países que han liderado este discurso en las últimas décadas han marcado el devenir de esta noción en las naciones subordinadas.

Ni siquiera la seguridad basada en el individuo se ha constituido como una alternativa plausible para superar esta lógica dominante ya que las respuestas a los problemas planteados en este marco siguen siendo las mismas y no conciben al ciudadano como sujeto activo y participante en la construcción de la seguridad, resultando imposible superar los problemas de criminalidad y delincuencia que afectan hoy en día las principales ciudades.

Pero para generar opciones distintas y configurar un pensamiento emancipador frente a este tema, es necesario primero conocer el razonamiento preeminente sobre el cual se ha desarrollado la seguridad en los últimos tiempos. Es importante mencionar que las transformaciones ocurridas en el escenario mundial crearon las condiciones propicias para replantear el concepto tradicional de seguridad a nivel internacional. De este modo de la seguridad estatal se dio paso a la seguridad del individuo. Sin embargo la dinámica delincencial y de conflicto que ha experimentado Colombia en las últimas décadas no ha permitido completar esa transición en el país, creando una fuerte tensión entre el concepto de seguridad basada en el Estado y en la que se centra en el ciudadano. Lo anterior se manifiesta especialmente en el tipo de políticas adoptadas en el país para superar la problemática de criminalidad y violencia, así como en el enfoque que se le da a la seguridad tanto a nivel nacional como a nivel local.

A continuación se realizará una breve ilustración sobre el concepto, su evolución y la forma en que se ha trabajado tanto en Colombia como en la ciudad de Bogotá recientemente.

2.1. De la seguridad del Estado a la seguridad del individuo

La seguridad es un concepto polisémico que abarca una extensa multiplicidad de fenómenos y manifestaciones, acarreando implicaciones directas para el conjunto de la sociedad. La existencia de diversas aproximaciones y la falta de consenso respecto a ellas, ha generado limitaciones para la construcción de un campo teórico que permita abordar la realidad existente. Debido a su variedad de acepciones la seguridad es un derecho colectivo intangible que debe concebirse desde diferentes perspectivas, así como la violencia y la delincuencia en Colombia, que son de carácter multidimensional.

Etimológicamente, el término “*seguridad*” procede del latín “*securitas*” y según el Diccionario de la Lengua Española hace referencia a “*la ausencia de riesgo o a la confianza en algo o alguien*”. (Real Academia Española, 2001). Es una de las necesidades fundamentales de los seres humanos (luego de las necesidades fisiológicas) según la Pirámide de Necesidades de Maslow (1943), en la cual se busca llegar a un estado de estabilidad, orden y protección.

Sin embargo, la seguridad como concepto hace parte de un discurso dominante y hegemónico impuesto desde el norte. Es una creación netamente occidental que surge de la visión eurocentrista, sobre la base de una definición elaborada por los países considerados como desarrollados y aceptada por nuestros pueblos vistos como parte del “*sur*”.

En un plano histórico, la idea de seguridad ha variado a través de los años según la coyuntura nacional y mundial y sus hitos más importantes pueden rastrearse en la obra de pensadores europeos. Para Federico Engels (1996, p. 67), la **seguridad** nace con el surgimiento de la propiedad privada, al existir una división social del trabajo y por ende, una sociedad de clases, que otorgaba a los individuos diferentes tipos de bienes que era necesario proteger de los otros.

Con la aparición del Estado moderno como actor predominante en el ámbito internacional, surge el concepto de **seguridad nacional** basada en la defensa de los intereses nacionales ante cualquier amenaza externa, empleando el uso de la fuerza y el poder militar de ser necesario.

Con esta misma lógica teóricos políticos como Thomas Hobbes y Nicolás de Maquiavelo, conciben la seguridad como un componente esencial del Estado, tanto que llega a justificar su razón de ser. En *El Príncipe*, Maquiavelo (1997) sostiene que el fin del Estado es garantizar la seguridad y el bienestar a través de cualquier procedimiento, así esto implique el uso de mecanismos inmorales para la conservación y consolidación del poder. Expone la tesis de un gobierno fuerte y exitoso como aquel que pueda garantizar la seguridad de la vida y de la propiedad, como deseos universales de la naturaleza humana, ya que la única forma que tienen los individuos para garantizar su propia seguridad es con el poder.

Por su parte, en el *Leviatán* de Hobbes (1999), el Estado se convierte, por medio del uso de la fuerza, en garante del orden social, de la paz y de la seguridad de toda la sociedad, a través del llamado "*contrato social*", debido a la constante situación de guerra en la que se encuentran los individuos a consecuencia de su naturaleza humana, en la cual, el hombre es capaz de destruirse a sí mismo y a sus semejantes. El individuo reconoce como soberano y otorga al Estado poder, renunciando a su propia libertad y esperando de éste protección y defensa frente a situaciones de violencia que puedan amenazarlo; pues para la seguridad de los hombres se requiere no sólo el acuerdo, sino además el sometimiento de las voluntades acerca de las cosas necesarias para la paz y la defensa, y en esa unión o sometimiento consiste la naturaleza del Estado.

Más adelante, autores como Max Weber (2007), quien define el Estado como "*aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima*"(p.84), le otorgan a la noción de seguridad un significado especial basado en la defensa de la soberanía como una de las funciones esenciales del mismo, a través de instituciones como las fuerzas armadas y la policía, entre otras. Desde esta perspectiva, los organismos policiales son vistos como instituciones

represivas, que utilizan la violencia legítima del Estado para garantizar el cumplimiento de la ley y para hacer cumplir los fines del mismo.

El concepto de seguridad nacional se mantiene a lo largo de los siglos XIX y XX hasta la época de la Guerra Fría, donde cobra un significado especial, en el cual la seguridad es vista en términos de defensa de la soberanía nacional, del territorio y de los intereses de la nación respecto a desafíos internos y externos. Con la bipolaridad, se empieza a hablar en América de la **seguridad hemisférica o continental**⁵, derivada de la seguridad nacional y adecuada a las condiciones propias del continente, generada por la amenaza de una confrontación nuclear que amenazaba a los países occidentales luego de la Segunda Guerra Mundial. Dicho concepto se encontraba estrechamente ligado a los intereses de Estados Unidos.

De este modo, aparece la noción de *“enemigo interno”* en cada país involucrado en ese conflicto, asociado con la amenaza comunista de la época y de factores que alteraban el orden público de las naciones como el narcotráfico y las migraciones ilegales, entre otros. Con el propósito de contener el comunismo surge en los años sesenta en Estados Unidos la Doctrina de Seguridad Nacional entendida como *“el conjunto de premisas que buscaban evitar brotes insurgentes en los países latinoamericanos”*.(Ohgushi, 1991).

Con el fin de la Guerra Fría se presenta una transformación en la naturaleza de los conflictos armados que ahora no son producidos entre Estados sino al interior de los mismos, convirtiéndose la población civil en su principal víctima. Existe un cambio en el paradigma de la seguridad pues esta noción deja de centrarse en la salvaguarda del Estado y del territorio y la amenaza principal deja de ser de carácter netamente militar. La globalización abre paso a una serie de nuevos desafíos complejos y difusos que afectan directamente a los individuos y la seguridad empieza a basarse en la prevención y en la protección de los mismos.

⁵ Las bases de este concepto se encuentran en la Declaración final de la Conferencia Interamericana sobre la guerra y la paz (México, 1945), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 y en la creación de la Escuela de las Américas establecida en Panamá en 1946.

En este contexto aparecen diferentes corrientes que abordan el tema de la seguridad desde el individuo como objeto central de la protección que se debe brindar. No obstante, estos nuevos enfoques no pueden ser considerados alternativos al discurso hegemónico de la seguridad, pues se basan en nociones propias de la modernidad como subdesarrollo, productividad y globalización, entre otros; por ende, las propuestas que surgen frente a estos desafíos o amenazas se enmarcan dentro de la misma lógica que se propone superar. Además porque aunque se presentan como opciones desde la periferia, en realidad hacen parte de la lógica dominante, que podrían llegar incluso a justificar intervenciones en las naciones subordinadas.

A nivel mundial en 1994 la ONU lanza el concepto de **seguridad humana**, unido estrechamente con el de desarrollo humano, en el cual se empieza a apreciar en una mayor medida la seguridad:

basada en la valoración del ser humano, en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales, frente a problemas de violencia y criminalidad. [...] Desde esta perspectiva, la seguridad no puede ser definida sólo como la ausencia de conflicto armado, sea dentro de un Estado o entre Estados, sino que engloba nuevos ámbitos como la seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política. Los abusos de derechos humanos, los desplazamientos de la población civil, el terrorismo internacional, la pandemia del SIDA, el tráfico de armas, de drogas y personas, los desastres ambientales, presentan una amenaza directa a la seguridad humana. (Annan, 2000, p.32).

En el marco de este nuevo paradigma preventivo y como un componente específico de la seguridad humana propuesto por Naciones Unidas, surge la idea de la **seguridad ciudadana** como un bien público (Zúñiga, 2007, p.142) sobre el cual se ha reconocido la centralidad de la participación comunitaria. Los bienes públicos son aquellos que se encuentran disponibles para todas las personas y su uso por parte de un individuo no limita el disfrute por parte de otro, en el marco de los principios de la no exclusión⁶ y no

⁶ El principio de la no exclusión hace referencia a la dificultad que existe para excluir del consumo de un bien público a ciertos individuos, basándose en el sistema de precios.

rivalidad⁷. Sobre esta nueva idea de seguridad se fundamenta la transformación del ente policial en Colombia y se construyen las estrategias que orientarán el accionar de la institución hasta el día de hoy.

El concepto de la seguridad ciudadana trasciende al de seguridad nacional. Según Gustavo Béliz (2007) es posible afirmar en la actualidad que esta noción es una superación de la idea de seguridad estatal que privilegiaba el mantenimiento del orden público como valor superlativo para enfocar su prioridad en la seguridad de las personas y convertir dicho atributo en un derecho exigible frente al Estado. *“No implica la eliminación del mismo, sino su reordenamiento y fortalecimiento, su recentramiento en el ciudadano en tanto ser comunitario, enfocando en él sus mejores capacidades analíticas, operativas y estratégicas”*. (p.70).

En este sentido, la seguridad ya no es entendida únicamente en términos de amenazas externas a los países bajo la forma de ataques militares, sino se asume como la condición que permite el libre ejercicio de los derechos económicos, políticos y sociales de las personas, protegiéndolas de cualquier riesgo o amenaza que perturbe el adecuado y normal funcionamiento de la sociedad en su conjunto.

No se trata de reemplazar la seguridad del Estado por la seguridad de las personas pues la primera de ellas sigue siendo una condición para que exista la segunda; sino de complementar la seguridad nacional ya que ella sola no es suficiente para garantizar la seguridad de los ciudadanos. Por lo tanto la seguridad ciudadana requiere de estrategias globales para combatir las amenazas que trasciendan la capacidad coercitiva y el poder militar tradicional en la protección del Estado.

La seguridad ciudadana es la certeza que tiene la comunidad en que el desarrollo de la ciudad le permitirá protegerse contra los peligros que trae consigo la vida en sociedad (Misión Siglo XXI, 1996, pp.36-37). Por un lado, en términos de calidad de vida, derechos humanos y dignidad humana respecto a factores como la exclusión, la pobreza y el desempleo entre otros, que coartan la libertad, el acceso al mercado y las oportunidades

⁷ El principio de la no rivalidad consiste en que si alguien hace uso de un bien público, no está disminuyendo la cantidad que hay disponible para el disfrute de los demás.

sociales de las personas. Desde esta perspectiva, con el individuo como punto de referencia central se empiezan a insertar en la agenda de la seguridad amenazas distintas que pertenecían a nuevos frentes de la vida cotidiana. Por el otro lado, respecto al temor generado por la violencia y la criminalidad, que lesionan la integridad física de las personas y evitan que pueda gozar de una convivencia pacífica. En este último punto el delito adquiere una relevancia especial, convirtiéndose en una categoría principal bajo la cual se engloba el problema de la seguridad.

Sin embargo, la definición de la seguridad ciudadana se torna difícil debido a que abarca diferentes connotaciones objetivas y subjetivas (Delgado & Guardia, 1994). La dimensión objetiva hace referencia a una situación de probabilidad en la que el ciudadano puede resultar víctima de un hecho violento. Es medible de manera cuantitativa y se basa en hechos reales y conocidos. La dimensión subjetiva se origina en sensaciones, sentimientos y vivencias personales, definiéndose como la posibilidad de sufrir un daño. Es medible cualitativamente y se refiere a la percepción de inseguridad ciudadana y a la representación social que los individuos hacen de la seguridad.

Adicionalmente, la seguridad ciudadana se enmarca en dos contextos: el global en la medida en que debe hacer frente a amenazas que traspasan las fronteras y el local pues es en ese ámbito en el cual se presenta la aplicación de las políticas por parte de las autoridades estatales. Lo anterior no implica la anulación del Estado como patrocinador de las mismas, sino la necesidad de que exista una sinergia entre las diferentes instancias competentes en el tema y una producción conjunta de la seguridad. Por lo tanto es necesario que converjan, participen y se articulen los diferentes actores que intervienen en la seguridad ciudadana, con el fin de generar una corresponsabilidad y un trabajo común que permita hacer frente a las problemáticas que en esta materia se presenten. La seguridad deja de ser un tema de competencia exclusiva de la policía y demás autoridades, para convertirse en un asunto que atañe a todos los miembros de la sociedad en su conjunto. En este sentido la ciudad adquiere una importancia especial como el espacio en el cual se tramitan los conflictos, se logra la aproximación a la población y del cual los individuos se apropian para reclamar sus derechos.

Así, la seguridad ciudadana se constituyó como el marco referencial para manejar el tema de la criminalidad y la delincuencia en la mayoría de los centros urbanos de América Latina. Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos amenazaron con acabar con el concepto de seguridad basada en el individuo y regresar a la perspectiva estado-céntrica de la misma. Los atentados originaron una sensación de vulnerabilidad que despertó el sentimiento nacionalista de los norteamericanos y que rápidamente se propagó en el mundo occidental. Los esfuerzos se volcaron nuevamente hacia el fortalecimiento militar y el uso de la fuerza para garantizar la protección de los Estados de amenazas terroristas que podían surgir de otras partes del mundo. Para Francine Jácome (2004) *“el 11-S significó el retorno a la definición restringida de la seguridad que privilegia el uso legítimo de la fuerza frente a las amenazas del terrorismo y el narcotráfico, así como la militarización de la seguridad y el desplazamiento de la seguridad regional o cooperativa por la seguridad nacional”*.(p.41).

A partir de ese momento se establece un régimen internacional de facto liderado por Norteamérica y con el apoyo militar de la OTAN, invocando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para conseguir el apoyo de los países americanos. Se busca la reformulación de la noción de seguridad y Estados Unidos trata de regresar a la concepción clásica de seguridad nacional, pero otorgándole una orientación preventiva en términos de la necesidad de desarrollar acciones conjuntas en contra de la nueva amenaza mundial: el terrorismo.

La comunidad internacional responde a los ataques terroristas a través de Naciones Unidas promulgando la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad (Naciones Unidas, 2001), en la cual invita a los Estados a cooperar, adoptando las medidas necesarias para prevenir y reprimir los actos de terrorismo que se puedan presentar a nivel internacional, asociándolos con otro tipo de problemáticas como la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de armas y la circulación ilícita de materiales peligrosos.

Los países de América Latina enfocados en la seguridad ciudadana no contaban con un sistema sólido y unificado de seguridad para contrarrestar esta situación a nivel regional. Tampoco para hacer frente a las nuevas amenazas de carácter interméstico⁸. El interés de los países latinoamericanos era evitar una nueva militarización del concepto de seguridad como lo proponía Estados Unidos con el fin de regresar a la noción tradicional de seguridad nacional. Por ello se establece una nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio creándose la **seguridad multidimensional** (OEA, 2003), que agrupa las amenazas nuevas y las tradicionales y parte de una nueva noción de carácter colectivo y cooperativo, basada en una perspectiva integral de carácter holístico en la cual confluyen la seguridad internacional, la seguridad humana y la seguridad estatal. Sin embargo la falta de consenso sobre las amenazas que deben ser consideradas y sobre la amplitud que debe tener el concepto de seguridad, unidas a la influencia norteamericana en la redefinición del sistema regional, conllevaron a que ese nuevo concepto de seguridad no tuviera el impacto esperado en la región.

Como consecuencia de lo anterior, a pesar de ser el marco de referencia sobre el cual en teoría se sigue sustentando el sistema de seguridad latinoamericano, la seguridad multidimensional no tiene mucha incidencia en las políticas internas de cada país y en la práctica la mayoría de estados latinoamericanos son más proclives a manejar el tema de la seguridad como un asunto de carácter nacional y siguen desarrollando sus acciones basándose en los postulados de la seguridad ciudadana.

2.2. La seguridad en el Contexto Colombiano

En el caso específico de Colombia hasta finales de los años ochenta la seguridad era entendida en términos de seguridad nacional y los problemas referidos a ésta eran tratados como asuntos militares y de policía siguiendo la lógica estado céntrica de la seguridad de la mayoría de los países latinoamericanos y como una imposición de Estados Unidos. La

⁸El término interméstico proviene del vocablo en inglés “intermestic”. Fue acuñado por Brian Hocking para denotar aquellas amenazas o problemas que tienen connotaciones a nivel internacional y doméstico al mismo tiempo. Aparece en escritos sobre relaciones internacionales, generalmente en aquellos relacionados con la interdependencia entre las relaciones de los estados. (Hocking, 1995, p. 8.)

inseguridad en aquel entonces era concebida como un problema de los grupos al margen de la ley y del narcotráfico.

El gobierno Nacional dejaba los temas de la seguridad y la defensa nacional a cargo de los mandos militares por medio del Consejo Superior de la Defensa Nacional (CSDN) creado en 1965⁹, a pesar de que el Presidente de la República por mandato constitucional era el Jefe de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Dado que los grupos guerrilleros eran asumidos como la materialización del “*enemigo interno*” desde la lógica de la Guerra Fría al recibir apoyo económico externo, era necesario derrotarlos por la vía militar por ser un problema de seguridad nacional. Éstos empezaron a crecer y a expandirse por toda la nación y trasladaron el conflicto a las ciudades a través de milicias urbanas. El fin del conflicto bipolar acabó o por lo menos mermó el acceso de estos grupos a recursos internacionales, por lo que comenzaron a desarrollar diferentes actividades como el secuestro, la extorsión y el narcotráfico que aunque también afectaban la acción estatal empezaron a tener una incidencia directa en la población.

Posteriormente, el Estado Social de Derecho instaurado con la Constitución de 1991 estableció los fundamentos para transformar el manejo del orden público, permitiendo la transición de la seguridad desde una perspectiva orientada a proteger los intereses de la nación como se había concebido hasta aquel entonces, a una seguridad centrada en el individuo, gracias al fomento de políticas como la descentralización, la democratización y la participación ciudadana. Como tal, la Carta Política no ofrece una definición de seguridad ciudadana ya que se sigue manteniendo la concepción tradicional de orden público. Pero se otorgan menos restricciones a las libertades que las impuestas por la Constitución anterior, pues ahora se ofrece protección a otros derechos aparte de la vida, honra y bienes de los individuos. A partir de ese momento, se comienza a entender la seguridad como un deber constitucional que poseen las autoridades, “*para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y*

⁹ Se crea mediante Decreto Legislativo 3398 de 1965 (Ministerio de Defensa Nacional, 1965)

libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (Presidencia de la República, 1991, art.2).

Desde ese entonces el gobierno nacional adoptó la seguridad ciudadana como base conceptual y comenzó a promulgar una serie de políticas y leyes en ese sentido¹⁰ siguiendo la lógica señalada por Naciones Unidas. No obstante, el accionar gubernamental nunca dejó de incluir la salvaguarda de la seguridad nacional y de sus intereses debido a la continuación del conflicto armado interno y del narcotráfico, apoyado en la ayuda militar y económica externa como en el caso del Plan Colombia, profundizando la lógica de dominación traducida en los condicionamientos impuestos por Estados Unidos para el manejo de la seguridad en el país.

Más adelante como ocurrió a nivel internacional la noción de seguridad ciudadana que se había establecido por lo menos en teoría con la Constitución Nacional se vio afectada con los sucesos del 11 de septiembre de 2001, permitiéndole posteriormente al Presidente Álvaro Uribe Vélez legitimar su posición de desconocimiento del conflicto armado interno, presentar a los grupos guerrilleros como una amenaza terrorista y promulgar su Política de Defensa y Seguridad Democrática como bandera de gobierno. Una vez más el pensamiento hegemónico occidental determinó el rumbo que seguiría la seguridad en el país, orientada a combatir el terrorismo expresado ahora en los grupos al margen de la ley, quienes con el paso del tiempo se transformaron adaptándose a las nuevas condiciones y se trasladaron a las ciudades generando problemas de seguridad urbana como consecuencia del problema del narcotráfico, del desarme paramilitar y de la creación de las Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), entre otras.

A pesar de que con la Política de Seguridad Democrática se esperaba resolver esa situación al mostrar al ciudadano como elemento fundamental en la construcción de la seguridad, se centró en la seguridad nacional asumiendo que la violencia en Colombia se refería

¹⁰ Respecto a políticas se encuentran la "Estrategia Nacional contra la Violencia" en 1991, la "Política Para la Seguridad y la Convivencia" en 1994, el "Programa Seguridad para la Gente" en 1993, "Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana" en 1998, entre otras; y en el tema de legislación, la Ley 684 de 2001 y el Decreto Ley 2535 de 2003 entre otras.

exclusivamente al conflicto armado, dejando el manejo de la seguridad ciudadana en manos de las autoridades locales, provocando el fraccionamiento del manejo de las problemáticas de seguridad en el país.

Se creó así una disyuntiva entre lo que entendía el gobierno nacional y lo que entendía el gobierno local frente al tema de seguridad. Mientras el Presidente y su gabinete se centraron en combatir por la vía militar a los grupos al margen de la ley y a los narcotraficantes dentro de una lógica de seguridad nacional, sobre los alcaldes de los municipios colombianos recayó toda la responsabilidad de garantizar la seguridad en las ciudades.

Con la Seguridad Democrática no mejoraron los índices de violencia en las principales capitales colombianas como se esperaba. En ese contexto, el Presidente Juan Manuel Santos promulgó en el 2011 su Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la cual regresa al concepto de seguridad ciudadana, definiéndola como *“la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad”*. (Presidencia de la República, 2011, pp.1-2).

En teoría, esto significaría un cambio en el concepto de seguridad trabajado por el gobierno, alejándose de la noción de seguridad nacional y se centraría en la defensa del individuo, el aumento en su calidad de vida y en el mejoramiento de la percepción que éste tiene de lo que ocurre en su entorno cercano. No obstante, hasta el momento no ha habido un cambio sustancial en el manejo de la seguridad desde el gobierno nacional.

En materia estadística para el año 2011 se presentó un incremento total de los delitos de mayor impacto social en un 2% respecto al año anterior, representados en un aumento de los secuestros, las extorsiones, las acciones terroristas, las lesiones personales, el hurto a personas, el hurto a comercio, el hurto de motocicletas y el hurto a bancos, como se puede observar en el cuadro 2 que se presenta a continuación:

Tabla 1. Estadísticas Delitos de Mayor Impacto Social en Colombia 2010-2011

Delito	2010	2011	Diferencia	Variación
Homicidios	15459	14746	-713	-4,6
Secuestros	282	305	23	8,2
Extorsión	1352	1805	453	33,5
Terrorismo	284	364	80	28,2
Lesiones Personales	53168	55529	2361	4,4
Muertes en A. Tránsito	5614	5304	-310	-5,5
Hurto a Personas	61711	63236	1525	2,5
Hurto a Comercio	13090	13224	134	1,0
Hurto a Residencias	17431	17062	-369	-2,1
Hurto de Vehículos	8205	7927	-278	-3,4
Hurto de Motocicletas	13339	14580	1241	9,3
Hurto a Bancos	70	108	38	54,3

Fuente: Policía Nacional de Colombia. Revista Criminalidad. Volumen 54. No. 1 (2012). Elaboración propia.

Según la Policía Nacional (2011c, pp.84-115) en el 2011 la cifra de homicidios disminuyó respecto al año anterior en un 4.6%. La tasa del país fue de 32 homicidios por cada 100.000 habitantes. Mientras Bogotá registró una tasa de homicidios de 23, algunas ciudades capitales como Cali (71) y Medellín (63) registraron tasas muy superiores a la del promedio colombiano.

Delitos como la extorsión aumentaron en un 33.5% siendo Bogotá, Medellín y las ciudades que registraron mayor aumento en el número de casos. Según estas mismas estadísticas los actos terroristas se incrementaron en un 28.2% en el país, estimándose los daños y pérdidas en cerca de \$22.113'470.014 millones de pesos, resultando 77 personas muertas y 277 heridas. Bogotá y los departamentos de Cauca, Meta, Antioquia y Valle del Cauca, presentaron los mayores incrementos de estas acciones. Las lesiones personales también crecieron en un 4.4% señalando una tasa de 121 por cada 100 mil habitantes.

Respecto a los delitos contra el patrimonio económico, el hurto común desagregado en residencias, comercio y personas aumentó en total en un 1.4%. El hurto de automotores (vehículos y motos) creció en un 5.9%, pero según las autoridades este incremento se debe a la ampliación del parque automotor en el país. Finalmente el hurto a entidades financieras

fue el delito que registró una mayor alza en el 2011 (54.3%) siendo las ciudades más afectadas Bogotá, Barranquilla, Cali, Ibagué y Medellín.

Lo anterior implica que continuando con la medición que las autoridades realizan, el país no ha mejorado en términos de seguridad ciudadana. Se sigue presentando una fuerte tensión entre el manejo que se da a los problemas de criminalidad y violencia en los diferentes ámbitos territoriales, por lo que a nivel nacional sigue operando un concepto de seguridad estatal, en el que se priorizan una serie de medidas y programas orientados a garantizar el orden público y la paz previniendo el accionar de los grupos al margen de la ley por medio de las instituciones de justicia y de policía. Esto contribuye a que los delitos que afectan a los individuos en las ciudades no disminuyan pues no son siempre objeto de políticas públicas nacionales diseñadas para tal fin.

2.3. Urbanismo y Seguridad Ciudadana

El urbanismo, entendido como *“el entorno vital en el que interactúan los habitantes de la ciudad”* (Calvo, 2007, p.13), tiene incidencia por lo menos de dos formas en el tema de la seguridad ciudadana. La primera, pues los centros urbanos se han convertido en los lugares donde se localizan geográficamente los delitos. Normalmente, las personas no son conscientes de la interacción que ejercen con el espacio en el que desarrollan su vida cotidiana. Pero los temas del territorio son un segmento fundamental en las estrategias relacionadas con la seguridad ya que los actos delictivos no se encuentran determinados únicamente por la sociedad a la que afecta, sino por el marco territorial en que se desarrolla la criminalidad.

En cierto modo, el sentido de lo urbano se construye alrededor de una nueva categoría: el de la violencia espacial, cuya sujeción a un locus o lugar concreto implica la consolidación de una suerte de criminalización de lo urbano, evidenciado a través de fenómenos tales como la anulación del sentido de lo público, la estigmatización de ciertos lugares y horarios, y la configuración de una imagen urbana securitizada (implementación de muros, rejas, guardias privados, etc.) Procesos que se concretan en la emergencia de formas específicas de utilizar la ciudad, como dejar de salir en la noche o no usar el transporte público para evitar ser víctima de un delito, por citar dos casos; o que se manifiesta también en la adopción de medidas de autoprotección comunitaria, cuyos costos y características difieren acorde al estrato social

donde se implantan y que si bien en algunos casos incentivan la cooperación vecinal (sobre todo en los estratos económicos de menor nivel), no necesariamente han contribuido a disminuir la violencia, fortaleciendo por el contrario procesos de exclusión a través de la privatización de la seguridad, y de desinstitucionalización mediante la denominada justicia por mano propia, entre otros ejemplos. Es decir, procesos que en definitiva generan la pérdida de identificación de la comunidad respecto a su entorno urbano y al grupo social en su conjunto [...] y sobre cuya aseveración se puede confirmar la transformación del sentido de lo urbano, hacia una condición de convivencia matizada por una suerte de desencuentro de sus individuos. (Córdova, 2007, p.8).

En la segunda forma, la modernización y la revolución urbanística han conllevado a un cambio en la sociedad y en la forma en que el individuo se relaciona con el entorno, afectando directamente su percepción de inseguridad.

Las ciudades pueden definirse como “*asentamientos relativamente densos de personas heterogéneas que organizan un gran territorio rural a su alrededor*”. (Lynch, 1981, p.12) Al no producir para ellos mismos medios para su subsistencia, conllevan a una división social, espacial y técnica de la producción en la que se realizan transacciones de distinta naturaleza entre los que producen diferentes tipos de bienes: de subsistencia, manufacturados, simbólicos, así como los que proveen protección. Los tipos de interacción entre unos y otros definen su nivel de urbanización. (Ascher, 2004).

Las ciudades surgen con la modernidad. Según Ascher (2004), han evolucionado a la par de la sociedad, identificándose tres etapas específicas¹¹. En la tercera de ellas junto con el desarrollo de la ciencia y la tecnología se ha presentado la creación de lo que ha denominado “*sociedades del riesgo*”. El riesgo implica un peligro probable, previsible y calculable que surge cuando las personas al tomar decisiones miden las probabilidades de la ocurrencia de determinado suceso y sus posibles consecuencias. El riesgo se incrementa en la medida en que el individuo se vuelve más racional a partir de los avances en la educación, la tecnología, la comunicación y la cultura, pues se hace consciente de los

¹¹ La primera es la ciudad del renacimiento centrada en el individuo, la segunda la de la revolución industrial y la tercera es la sociedad del hipertexto.

peligros y de los daños que lo pueden afectar. En este sentido, la seguridad física, económica, social y familiar, se convierten en preocupaciones de esta nueva sociedad.

En estas sociedades de riesgo, los individuos comienzan a hacer valoraciones de los territorios en los cuales desarrollan su cotidianidad, conduciendo o bien a que determinados lugares sean frecuentados en mayor proporción o a que sean estigmatizados. Esto permite suponer que la conformación espacial tiene injerencia en las personas afectando la percepción que ellos tienen de su seguridad. Así lo expresaban Wilson y Kelling con su teoría de las “*ventanas rotas*” (broken windows) lanzada a principios de los ochenta, donde la percepción de inseguridad que no siempre se encuentra ligada a situaciones de violencia o delincuencia reales, debilita los lazos de cohesión de la comunidad contra el delito, acaba con el control social, deteriora la imagen de la policía, causa pánico entre la población y fomenta la inseguridad. Este tema se retomará más adelante.

2.3.1. La seguridad en Bogotá

Bogotá es la ciudad más importante de Colombia. No sólo por ser su capital, sino por ser el eje político, cultural, económico, industrial y administrativo del país. Además de ser el centro urbano más grande, la Capital alberga casi el 15% del total de los habitantes de la nación y con su área metropolitana está clasificada como la sexta ciudad de América Latina según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá (Cámara de Comercio, 2010, pp. 6-19).

De igual forma su estructura económica es la más diversificada del país, siendo la que mayor número de exportaciones registra. Según la Revista América Economía (2011) es la octava ciudad en América Latina para hacer negocios. También cuenta con la plataforma empresarial más importante de Colombia y en ella se encuentran las entidades públicas más importantes de la nación.

Bogotá ha sido históricamente una de las ciudades con los índices delincuenciales más altos de Colombia. Su complejidad y la diversidad de fenómenos que en ella se presentan, permite catalogarla como un reflejo de lo que sucede en el país, situación que no ocurre en otras ciudades colombianas.

No obstante, hasta principios de los años noventa la seguridad en Bogotá, al igual que en el resto de ciudades colombianas, era un tema que dependía en su totalidad de la Policía Nacional. Para las Administraciones Distritales, el problema de la inseguridad en la Capital aunque empezaba a ser incluido en la agenda pública de la ciudad y comenzaba a ser considerado como un tema prioritario con la designación de los alcaldes como jefes de policía por la Constitución de 1991, era un asunto que debía ser manejado por el ente policial y la función del burgomaestre se limitaba a apoyar económicamente el aumento del pie de fuerza de la Policía, el incremento en dotación y equipamiento a la fuerza pública y el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los Comandos de Atención Inmediata (CAI)¹².

Bogotá se encontraba en medio de un proceso de modernización producto del acelerado crecimiento urbano y poblacional que se venía presentando desde los sesenta. Dicho crecimiento se desarrolló de forma desordenada, fomentando la aparición de barrios informales generalmente en zonas marginales y de economías ilegales que incrementaron las conflictividades y problemas de violencia y criminalidad en la capital. A este panorama se suma el insuficiente dispositivo policial dedicado a atender el aumento de acciones terroristas en Bogotá¹³ como consecuencia de la persecución de los carteles de Medellín y Cali y la ofensiva insurgente desarrollada en varias ciudades del país, que conllevó a la desprotección de la ciudad en materia de seguridad y al consecuente aumento en los índices de criminalidad. Lo anterior en un marco de impunidad, producto de un aparato judicial excesivamente congestionado.

El entonces Director de la Policía Nacional lo veía de la siguiente forma:

“Al asumir la Dirección de la Policía nacional en 1989 me encontré con una situación que tenía que ver con el narcotráfico y las acciones violentas de Pablo Escobar y su gente con la formación de autodefensas, en el magdalena medio y la delincuencia común desatada con el secuestro con fines económicos. No era aún el secuestro político sino el secuestro con fines económicos y bastante extendido en todo el territorio nacional. [...] El narcotráfico venía

¹² Ejemplos de lo anterior, se pueden encontrar en artículos de periódicos como: El gran lunar: la inseguridad (El Tiempo, 1991e) y Treinta CAI más y 600 agentes para primer semestre de 1991 (El Tiempo, 1990).

¹³ A principios de los noventa fue necesario retirar 2.700 agentes de vigilancia en Bogotá, para destinarlos exclusivamente a la seguridad de personalidades y empresas, debido a las acciones terroristas desarrolladas por los carteles del narcotráfico en ese entonces. (El Tiempo, 1991d).

*realizando acciones violentas, atentados indiscriminados o selectivos y una de las ciudades preferidas en ese sentido era Bogotá y en Medellín (se presentaba) el asesinato permanente casi a diario de agentes de la Policía Nacional”.*¹⁴

Las autoridades de policía de la época manifestaban su incapacidad de dar soluciones de fondo al problema de la inseguridad debido a la fuerte expansión de las actividades delincuenciales derivadas del narcotráfico, los grupos insurgentes y la delincuencia común, a la constante tecnificación de su modus operandi y a los altos niveles de impunidad que se presentaban en aquel entonces. También a las limitaciones de personal y de recursos físicos y logísticos para fortalecer su accionar. Además argumentaban que no encontraban apoyo de la comunidad en la denuncia de los delitos cometidos que les permitieran obtener resultados positivos. (Rubio Orjuela, 1991). En palabras del General Gómez Padilla: *“Durante mucho tiempo simplemente se afirmaba que bastaba con incrementar el cuerpo policial, con mejorar sus procesos de formación, que la policía modificara sus métodos de prevención y se olvidó que para poder brindar seguridad se requiere una acción integral de todos los entes del estado local y seguridad”.*¹⁵

A partir de 1995 la nueva Administración Distrital a la cabeza de Antanas Mockus aborda el tema de la seguridad como una prioridad del Distrito, aunque sin dejar de estar articulada a las políticas nacionales y desde entonces se ha venido trabajando de manera local, desde una perspectiva de seguridad ciudadana, donde el Alcalde es el encargado de garantizarla, promoverla y mantenerla, facultades propias de la autonomía otorgada a los municipios con la descentralización territorial. Pero se propuso además el involucramiento de la ciudadanía en los temas de seguridad para generar una corresponsabilidad que permitiera abordar el tema desde todos los actores que participan en ella.

Siguiendo esa lógica, el pilar fundamental sobre el cual se construyeron las políticas de seguridad fue la *“cultura ciudadana”*, en un intento de la administración por lograr la autorregulación de los individuos para que obedecieran las normas como una necesidad y

¹⁴ Entrevista General Miguel Antonio Gómez Padilla. Exdirector Policía Nacional. Fecha entrevista: Noviembre 19 de 2011.

¹⁵ Entrevista General Miguel Antonio Gómez Padilla. Exdirector Policía Nacional. Fecha entrevista: Noviembre 19 de 2011.

no como una obligación. Pero además se determinó que las condiciones sociales, los espacios públicos y la calidad de vida eran elementos claves para proveer de seguridad a la ciudad; para lo cual la educación y la participación ciudadana se convirtieron en herramientas fundamentales para socializar todos estos procesos entre la población y para lograr la transformación de la ciudad. Desde ese entonces las autoridades evidenciaron la importancia de tratar la violencia como un fenómeno multicausal y por ende buscar la formulación y ejecución de distintos programas de seguridad y convivencia que permitieran reducir los delitos contra la vida, integridad y patrimonio económico, que no partieran de una única respuesta de seguridad que atendiera por igual a todos. Además constataron que tampoco podía haber una sola institución que respondiera a todas las demandas de seguridad. La estrategia incluyó entonces acciones restrictivas, elementos preventivos y procedimientos pedagógicos como la Hora Zanahoria, Navidad sin Pólvora y Entregue las llaves, entre otros, que permitieron reducir notablemente los índices de inseguridad. (Martin & Ceballos, 2004, pp. 150-153).

En 1998 el nuevo Alcalde Enrique Peñalosa orienta las políticas de seguridad hacia la prevención situacional mediante la transformación de la ciudad por medio de la construcción de obras de infraestructura, la promoción de proyectos de movilidad y el mejoramiento del espacio público (invirtiendo en iluminación, arreglo de lugares comunes, etc.) para elevar la percepción de seguridad y con el fin de brindar a la ciudadanía espacios libres de peligro donde pudieran desarrollar sus actividades habituales, basados en la teoría de las “*ventanas rotas*”. Además se fomentan las acciones ciudadanas que promuevan la vida en comunidad y se trabaja en la prevención y en la penalización de aquellas actuaciones que alteran la sana convivencia. También se impulsan mecanismos de participación como los encuentros ciudadanos para acercar a la administración con la comunidad. Estas acciones que dieron continuidad a los programas de la Alcaldía anterior, permitieron seguir con la mejora de los indicadores y la percepción de seguridad. (Martin & Ceballos, 2004, pp. 153-154 y 271-276).

Posteriormente en el 2001 con la reelección del Alcalde Antanas Mockus se retoma la seguridad desde la cultura ciudadana y el cumplimiento de la ley, manteniendo también la

recuperación de los espacios públicos y la promoción del buen comportamiento de los individuos. De igual forma, se implementa el nuevo Código de Policía, se fortalece la Policía y se promueven los mecanismos alternativos de solución de conflictos, con el fin de brindar una mayor protección a la ciudadanía y optimizar el funcionamiento del sistema de justicia. Además se promueve la institucionalización de las políticas de seguridad con la adopción del Plan de Equipamientos en Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia y la estructuración de los Consejos Locales de Seguridad. (Martin & Ceballos, 2004, pp. 139-169).

Para el Alcalde, la ciudad debía comportarse como una entidad omnipresente que se relacionara con la comunidad y le proveyera mecanismos orientados a resolver de forma pacífica los conflictos, sin caer en el extremo de un paternalismo que permitiera la exclusión de la población y su actuación pasiva frente a la solución a sus propios problemas de seguridad. Siguiendo esta lógica, la Administración Distrital buscó desarrollar la institucionalidad necesaria para resolver conflictos basándose en una pedagogía enmarcada en la convivencia ciudadana.

La complementariedad y continuidad de las políticas de seguridad de estos 2 gobernantes permitió renovar la imagen de la ciudad, posicionar el tema de la seguridad como una prioridad en la agenda del gobierno distrital y mejorar la calidad de vida de los habitantes de Bogotá. La criminalidad disminuyó notablemente en la Capital, registrándose entre 1995 y 2003 un descenso del 52.1% en los homicidios, del 47.3% en las muertes en accidentes de tránsito, del 52.7% en las muertes accidentales y del 36.6% en los delitos contra la propiedad, entre los que se incluyen el hurto a personas, vehículos, residencias, bancos y establecimientos comerciales¹⁶.

Más adelante, el alcalde Luis Eduardo Garzón promovió la importancia del componente social en la administración sin descuidar la transformación de la ciudad dando continuidad a las políticas de las administraciones anteriores, permitiendo que el tema de seguridad

¹⁶ Fuente muertes violentas: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, actualización 5 de enero de 2005. Fuente delitos contra la propiedad: Centro de Investigaciones Criminológicas, Policía Metropolitana, actualización 8 de enero de 2004.

incluyera un enfoque social donde el Estado al ser garante de los derechos fundamentales y servicios básicos de las personas, lograra la construcción de una ciudad más segura y que gozara de dinámicas de convivencia. Lo anterior con base en la teoría de que los diferentes niveles de delito en una sociedad son como una *“epidemia social que refleja enfermedades estructurales que aquejan a la sociedad, como la pobreza, la concentración de la riqueza, la inequidad, la falta de oportunidades, la corrupción, etc.”* (Alcaldía Local de Ciudad Bolívar & UNAL, 2006, p. 304). En esta administración el concepto anterior de seguridad y convivencia se complementa con una orientación humanista, que involucra el respeto a los derechos humanos, la inclusión social, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la construcción de convivencia bajo una perspectiva de corresponsabilidad.

Desde la Administración Garzón, se trabajó el concepto de la seguridad humana, desde una óptica de Seguridad Integral, entendida como un *“bien público que propicia las condiciones estructurales necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática, en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas establecidas”*. (Ospina, 2003, p.14)

El ex alcalde le apostó a tratar el tema de la seguridad y la convivencia como una política de estado, es decir, una política pública de largo plazo, no cuatrienal. Por tal razón, el alcalde Samuel Moreno continuó con el concepto de seguridad adoptado por su antecesor basándose en generar las condiciones para que todas y todos logren desarrollar su proyecto de vida, ejerzan sus derechos libremente, y disfruten la ciudad en un entorno seguro y socialmente justo¹⁷.

Este concepto se enfocó en una perspectiva garantista, apostándole a la gestión social como medio para resolver las violencias, proponiendo medidas que incrementaran los costos de la delincuencia y que restringieran el ingreso a la vida delictiva, pues se consideraba que era la inversión social lo que garantizaba una mejor materialización de la seguridad.

¹⁷ Ver Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008-2012.

El modelo de seguridad ciudadana de la Alcaldía de Samuel Moreno no utilizó el miedo para cohesionar la sociedad y combatir el crimen. Por el contrario, trató de propiciar cambios culturales en aquellos núcleos sociales con propensión al uso de violencia como medio de resolución de conflictos o con tendencia a la criminalidad. La implementación de proyectos de inclusión de estos núcleos vulnerables se intentó desarrollar a través de la participación comunitaria para incentivar la convivencia y desmotivar los delitos cometidos para la supervivencia y las acciones violentas.

La seguridad se fundamentaba en la corresponsabilidad ciudadano-autoridades civiles y de Policía. El gasto público se concentró de mayor manera en la prevención que a la represión. Como ellos mismo lo afirman:

Queremos para Bogotá una policía más “ciudadanizada”, menos militarizada de forma y fondo, más cercana a la cotidianidad de los bogotanos y bogotanas, que conozca bien el territorio y sus habitantes, con una proximidad que genere la legitimidad del mutuo respeto. Por eso la ciudad ha invertido tantos recursos en su profesionalización en los más prestigiosos centros universitarios, incluyendo la Universidad Nacional. Por eso mismo en el nuevo Plan Distrital de Desarrollo, estamos planteando la creación de una Escuela de Formación de Policías para la ciudad de Bogotá, que reconozca sus realidades culturales y etnográficas; sus entornos geográficos; sus problemáticas, conflictos y violencias, y también sus inigualables condiciones para consolidarse como espacio demostrativo de las posibilidades de reconciliación en Colombia. (Subsecretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2009, p.4).

No obstante ninguna de estas políticas surtió el efecto esperado. A pesar de que por mandato constitucional los alcaldes municipales son la primera autoridad de policía de las ciudades y son encargados de conservar el orden público en las mismas, la estructura jerarquizada de la Policía es de carácter nacional e históricamente los Comandantes de la Policía de Bogotá han obedecido más a esta estructura que a la autoridad de los gobernantes locales.

La Administración de Samuel Moreno terminó sumida en una de las más profundas crisis por problemas de corrupción y de falta de toma de decisiones en temas importantes,

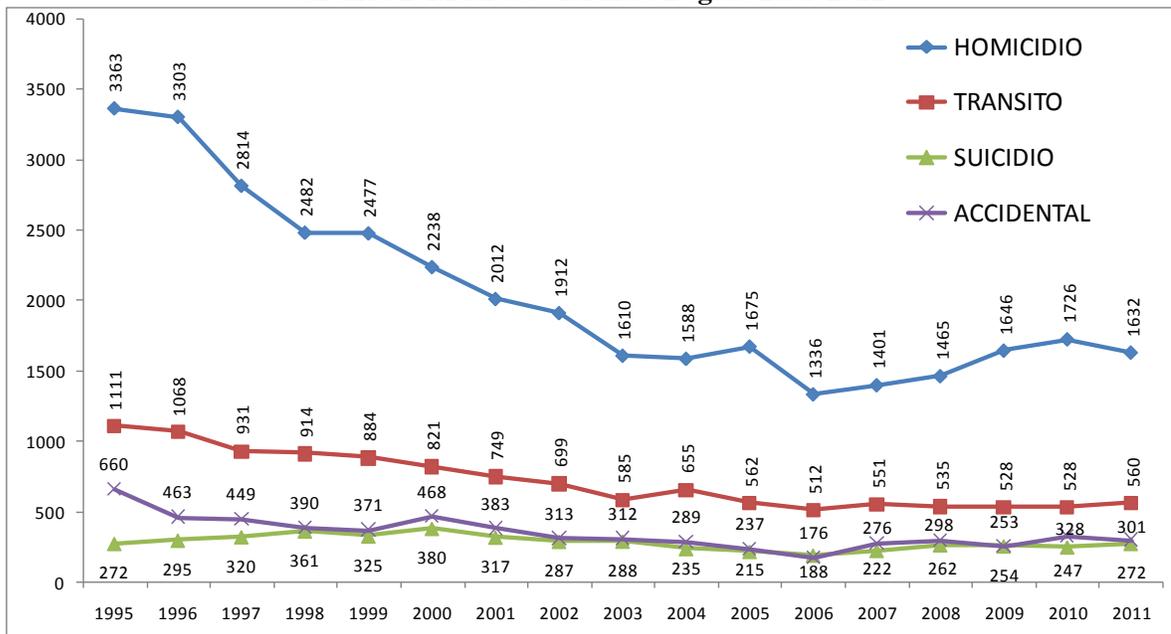
necesarios y urgentes para la ciudad. Respecto a la seguridad no se logró concretar una política unificada que permitiera combatir la criminalidad en la ciudad, sino se desarrollaron una variedad de programas y proyectos difusos sin impacto, que no lograron resolver los problemas que aquejaban a Bogotá. Es así como las Juntas Zonales de Seguridad, las Zonas de Atención Integral en Convivencia y Seguridad Ciudadana y los Territorios de Gestión Integral, entre otros, se convirtieron en ruedas sueltas que generaban acciones en algunos puntos de la capital, pero que al no articularse entre sí y al no tener un acompañamiento de la Policía Nacional ni de las Administraciones Locales, no lograron solventar la crisis de inseguridad por la que atravesaba Bogotá. Por el contrario durante gran parte del periodo se presentó una discrepancia y una desconfianza entre el gobierno distrital y la Policía, evidenciada en la carencia de acciones conjuntas, en la inexistencia de políticas comunes y en la falta de cooperación entre ambos actores.

A partir de la *“Fenomenología de la Actividad Delictiva”* (Kala, 2003, p.30) es posible establecer la dinámica del comportamiento delincuencial determinando su ritmo y tendencia. Algunas series temporales permiten apreciar las variaciones producidas en los indicadores más representativos de la seguridad como las muertes violentas y los delitos contra el patrimonio. Por medio de este tipo de instrumentos es que se ha realizado históricamente la apreciación de las problemáticas de seguridad en la ciudad.

Respecto a las muertes violentas, en los últimos 15 años se ha registrado un comportamiento estable de temas como el suicidio con incrementos importantes en los años 1998 y 2000, con un aumento progresivo desde el 2006. Según las autoridades locales¹⁸ esta ampliación en el número de casos se ha presentado en localidades específicas como Ciudad Bolívar, Suba y Kennedy, siendo la más afectada la población joven y los problemas de pareja o familiares las principales causas.

¹⁸ Información registrada en el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Conducta Suicida - SISVECOS de la Secretaría Distrital de Salud.

Gráfica 2. Muertes Violentas Bogotá 1995-2011



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal. Actualización 2 de enero de 2012 y por lo tanto susceptibles de variación en consultas posteriores. Elaboración propia.

Las muertes accidentales presentaron una tendencia a la baja significativa hasta el 2006, año en el que comenzaron a aumentar considerablemente. Al ser causada por hechos violentos externos que no fueron provocados por la víctima o por algún tercero, no son objeto de intervención por parte de las autoridades distritales ni tampoco se conoce el motivo de su incremento en los últimos años en la Capital.

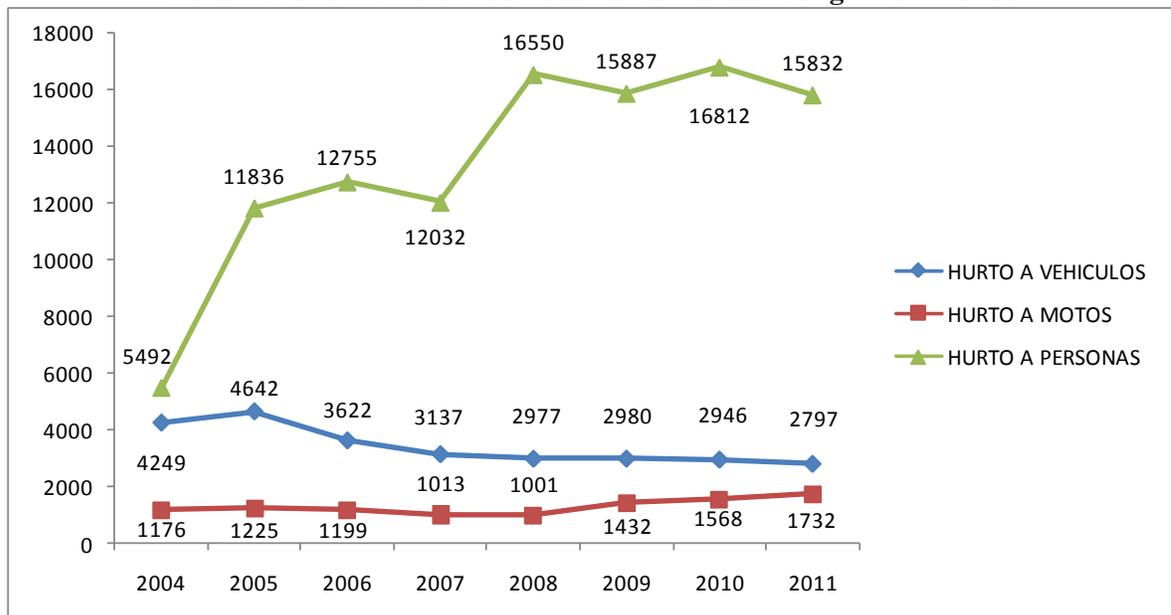
Por su parte los accidentes de tránsito han disminuido en un 49.6% en los últimos 16 años. Esta reducción se debe entre otras a la mejora en la señalización, a la implementación de programas para prevenir la accidentalidad vial, a las campañas que prohíben conducir embriagado, al endurecimiento de las penas así como al aumento de las multas por manejar en estado de alicoramiento y al tratamiento que ha dado la Policía Nacional al tema desde 1997, año en el que asume el control operativo del tránsito y transporte en la Capital.

Por otro lado, los homicidios han registrado un descenso sustancial en las últimas décadas. Entre 1995 y 2006 se presentó una disminución del 60.3%. Esta tendencia concuerda con lo ocurrido en el resto del país, en donde se redujo este delito al mermar la violencia homicida producida por los ataques terroristas de los grandes carteles de la droga en las principales

ciudades colombianas. Sin embargo algunos analistas¹⁹ afirman que fueron las medidas tomadas por las administraciones distritales desde mediados de los noventa mencionadas anteriormente las que permitieron reducir la comisión de homicidios y mejorar la situación de seguridad y convivencia en Bogotá.

No obstante con los dos últimos gobiernos cambió la tendencia a la baja de este indicador en la ciudad. A partir del 2004 comienza a aumentar nuevamente el número de casos alcanzando su punto máximo en 2010 y finalizando en el 2011 con un incremento del 22.2% frente a lo reportado cinco años atrás. Las autoridades sostienen que este ascenso es propio del periodo de “*postconflicto*” (Cárdenas, 2003) por el que atravesaba el país y se debe a los problemas de seguridad generados por los desmovilizados y reinsertados ubicados en las diferentes ciudades producto del retorno a la vida civil de los paramilitares. Sin embargo, los autores mencionados anteriormente afirman que los nuevos problemas de criminalidad en la Capital son producto de la falta de políticas públicas eficientes contra la violencia en la ciudad como las aplicadas por sus antecesores.

Gráfica 3. Delitos contra el Patrimonio Económico Bogotá 2004-2011



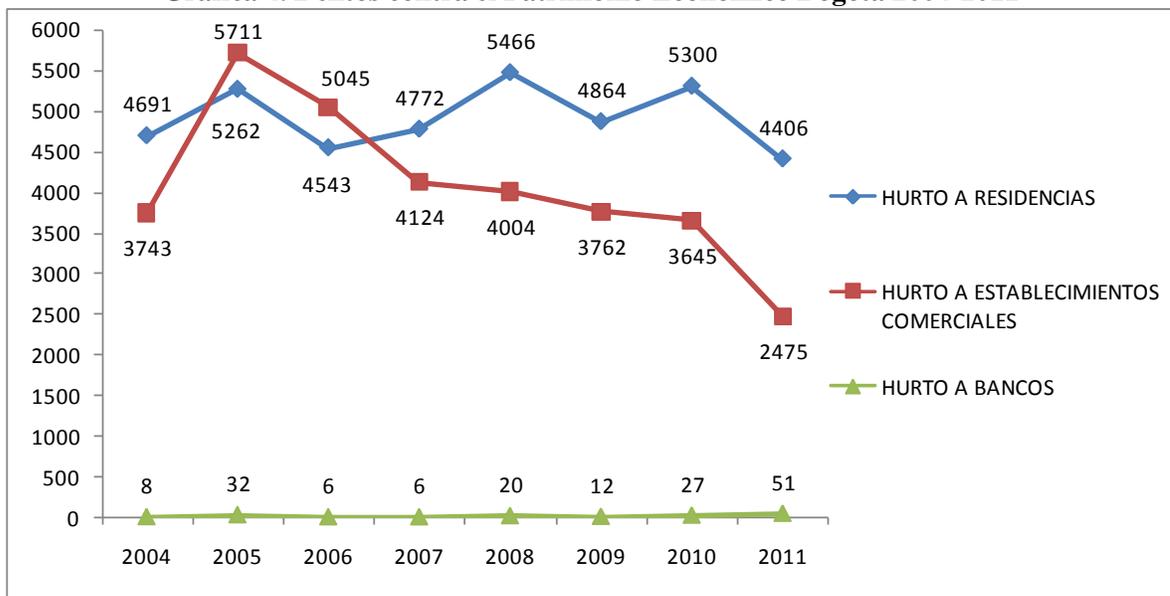
Fuente: CICRI-MEBOG, Actualización 13 de enero de 2012. Datos susceptibles de variación en consultas posteriores. Elaboración propia.

¹⁹ Entre los que se encuentran Hugo Acero Velásquez, Gerard Martin, Miguel Ceballos, María Victoria Llorente, Ángela Rivas y Fabio Sánchez.

Respecto a los delitos contra el patrimonio, se han registrado aumentos significativos en conductas como el hurto a personas que se incrementó en un 188.3% del 2004 al 2011. Este crecimiento ha incidido en la seguridad negativamente al ser una de las modalidades delictivas que presenta una mayor afectación en la percepción de seguridad en Bogotá.

Por su parte, el hurto a motocicletas venía presentando un comportamiento constante en los últimos años y su incremento del 73% a partir del 2008 lo explican las autoridades por el elevado número de motos que han ingresado al mercado capitalino dados sus bajos precios, facilidades de financiamiento, reducido cobro de impuestos y a que no cuentan con restricciones para transitar. Por el contrario el hurto a vehículos disminuyó en un 34.2% en los últimos 7 años como consecuencia de los programas de prevención adelantados por las autoridades en la Capital según lo manifestado por ellas mismas. El hurto a bancos se ha elevado en los últimos años registrando un incremento en el 2011 del 88.9% respecto al año anterior a pesar de que el número de cámaras y de miembros de la seguridad en las diferentes entidades financieras ha aumentado. Finalmente, tanto el hurto a residencias como el hurto a establecimientos comerciales presentaron una disminución en el último año del 16.9% y del 32.1% respectivamente como lo ilustra la gráfica 3.

Gráfica 4. Delitos contra el Patrimonio Económico Bogotá 2004-2011



Fuente: CICRI-MEBOG, Actualización 13 de enero de 2012. Datos susceptibles de variación en consultas posteriores. Elaboración propia.

En síntesis, es posible afirmar que el concepto de seguridad es una construcción histórica polisémica que ha presentado cambios en el tiempo de acuerdo a transformaciones contextuales, pasando de la salvaguarda del Estado a la protección del ciudadano. No obstante en el caso colombiano a pesar de adoptarse la seguridad ciudadana como modelo, se ha mantenido una estrecha relación con el concepto tradicional de seguridad nacional. La seguridad ciudadana por su parte ha sido asumida por los mandatarios locales, generándose desde una lógica urbana, de riesgo, donde el espacio de la ciudad es concebido de otra manera y convirtiéndose en una de las principales preocupaciones de la población en la actualidad. Pero al no ser abordada desde otras perspectivas como la investigación social las respuestas han sido meramente coyunturales y no han contribuido con una solución integral a la problemática que plantea.

Capítulo 3. Modelos de Policía: Hacia la Consolidación de un Modelo de Policía Comunitario

La Policía es un concepto heredado de la antigua Grecia que hace mención a la regulación de los ciudadanos y a los temas de administración y gobierno de la polis. La función de policía es anterior a los cuerpos organizados, pues surgió desde mucho antes con el fin de promover el mantenimiento del orden político y social a través del cumplimiento de la ley.

El sistema policial moderno aparece como un elemento alternativo de mantenimiento del orden público, ejerciendo un comportamiento reactivo frente al delito. Su evolución se ha dado principalmente en los últimos dos siglos, en el marco de la industrialización y urbanización propias de las democracias occidentales, resultando éste propicio para la aparición de nuevos retos relacionados en materia de criminalidad y delincuencia.

Este desarrollo no se dio de manera homogénea y en general se identifican dos modelos dentro de los cuales se originó la moderna policía: el de Europa continental cuyo principal exponente fue la policía francesa, y el anglosajón propio de Inglaterra.

El continental se desarrolló a partir del sistema de gobierno monárquico y centralizado característico de la Europa del siglo XVII donde la policía emerge como una imposición del monarca a sus súbditos, mientras que el modelo anglosajón, se fundamentó en la tradición del policing by consent según la cual la policía surge de la comunidad y por ende comparte sus valores y responde ante ella. (Llorente, 1997, p.5).

Sin embargo, ambos modelos corresponden a la lógica hegemónica occidental y han sido impuestos en la mayoría de las naciones latinoamericanas, sin que exista una adaptación de éstos a la realidad de cada país. En Colombia se implantó a finales del siglo XIX el modelo de policía continental, cuyos postulados han permanecido hasta el día de hoy en la institución determinando su accionar y orientación, a pesar de los intentos de introducir el esquema anglosajón mediante estrategias como la Policía Comunitaria y la Vigilancia por Cuadrantes.

3. 1. Modelo Francés o Continental de Policía

El modelo continental, Francés o Napoleónico surge con la Gendarmería Nacional Francesa en 1791. Desde esta perspectiva, los cuerpos de policía son entendidos como instituciones que utilizan la violencia legítima para proteger los intereses y cumplir los fines del Estado, como lo indican los postulados de la seguridad nacional. Desde su origen este modelo plantea todas las ausencias mencionadas por De Sousa en la Epistemología del Sur: un solo saber, un solo tipo de actor dominante, un único modelo productivo, una sola temporalidad y una sola escala dominante.

El modelo continental se caracteriza por ser jerarquizado, militarizado y centralizado. Fue desarrollado con el fin de proyectar la autoridad estatal a través de la Policía. Funciona según una lógica “*de arriba hacia abajo*” según la cual, el gobierno nacional es la cabeza del sector y el único encargado de impartir las órdenes a la Policía Nacional quien debe cumplirlas en todo el territorio. El Estado constantemente deja ver que como jefe de policía es el único que posee el monopolio legítimo de la fuerza en la nación y el encargado legítimo del manejo del orden público. La Policía es vista como una institución autoritaria, que en el cumplimiento de los fines del Estado puede llegar a cometer abusos de autoridad.

El trabajo policial se basa en desarrollar las políticas de seguridad definidas por el gobierno nacional y orientadas a proteger la nación y no en responder a las demandas de la comunidad. Por lo tanto no existe la necesidad de desarrollar ninguna estrategia de policía comunitaria y la sociedad civil no confía en la institución, ni genera tampoco mecanismos de control social. Según el modelo esta es la mejor forma para optimizar recursos y personal.

Desde la perspectiva continental, la falta de información en cada jurisdicción, la incapacidad de manejar casos específicos y la necesidad de enfrentar los problemas a nivel nacional, conduce a que el gobierno maneje a la Policía con base en las cifras.

Toda burocracia centralizada utiliza indicadores cuantitativos para evaluar sus acciones. Pero dentro de las fuerzas de policía esta preocupación ha adquirido una mayor relevancia, en especial en los últimos diez años. Existe la necesidad de remitir constantemente reportes a los

superiores informando sobre las actividades realizadas y los resultados obtenidos[...] (pues) las estadísticas son la mejor forma de manejar una organización compleja y centralizada. Pero esta situación le acarrea dos problemas a los subordinados. De un lado, se muestran reacios a mostrar “malas cifras” porque pueden ser considerados ineficientes. Pero por otra parte, tienen cuidado de no sobreestimar las estadísticas porque la administración central puede usar este argumento para generar recortes de personal. Lo anterior explica por qué los comandantes locales gastan tanto tiempo en tratar de arreglar la presentación de sus cifras. [...]Un sistema de administración que haga énfasis en la medición de la actividad sin preocuparse por rendir cuentas, se convierte en prisionero de sus propias cifras. El enfoque en las estadísticas y la brecha entre la realidad y los reportes conducen a una pérdida de credibilidad de los jefes. (Mouhanna, 2009, pp108-109).

De igual manera, en el esquema continental, el reclutamiento se realiza a nivel nacional. Esto implica que haya uniformados trabajando en lugares distintos a sus territorios de origen, generando que normalmente no se involucren con la vida local y que por lo tanto no establezcan vínculos con la población, ni posean información cualitativa sobre lo que ocurre en las zonas en las que trabajan. Este problema se ve ampliado por los altos niveles de rotación de personal, práctica común para evitar casos de corrupción.

En algunos países, el modelo continental se caracteriza también por la coexistencia de dos cuerpos policiales de ámbito estatal: unos de naturaleza civil y otros de naturaleza militar. Esto ocurre en el caso de Francia donde existen dos cuerpos de policía: la Policía Nacional y la Gendarmería Francesa. Esta última ha sido más cercana a la comunidad a pesar de su carácter militar por su proximidad histórica con la población y por ser de carácter local.

Al evaluar este modelo en ese país (Mouhanna, 2009, pp.119-120), se han podido identificar todos los problemas aquí relacionados, se ha establecido que el esquema no es funcional y se ha evidenciado la creciente insatisfacción de la comunidad con el mismo. Por lo tanto han intentado introducir reformas²⁰, pero sin tener en cuenta las experiencias pasadas. Y ha existido una gran diferencia entre lo que se plantea en el papel en las reformas, frente a lo que sucede en la práctica. La adopción de estrategias de policía

²⁰ El modelo de *Ilotage* y la *Police de Proximité*.

comunitaria en Francia se ha convertido más en una cuestión mediática, sin que exista un cambio real en el modelo de policía, conduciendo a que se amplíe la brecha entre la institución y la comunidad y persistan los problemas señalados. Los policías que tratan de adoptar medidas propias del modelo comunitario son tildados de débiles y son acusados de no producir “*buenas estadísticas*”. La cercanía a la comunidad obedeció más a una táctica para hacer de alguna manera tareas de inteligencia, que en realidad para solucionar los problemas de la población, aumentando el distanciamiento entre ambos. Por su parte, el gobierno francés se dedicó a otorgar más recursos a la policía, dotarlos con mejores equipos e infraestructura y presionar para que los uniformados rindieran cuentas por medio de estadísticas. Esto frenó la posibilidad de mejorar la relación con la comunidad y el trabajo policial se limitó a garantizar la seguridad de la nación y no a atender las demandas de la sociedad.

3.2. Modelo Anglosajón de Policía

El otro modelo de policía moderna existente es el Anglosajón de policía comunitaria. Este esquema se basa en los postulados formulados en 1829 por el entonces Ministro del Interior Británico Sir Robert Peel, tras lo que se consideró como una crisis de la seguridad y del ente policial en Londres en aquella época. El objetivo de la policía bajo esta perspectiva es prevenir las violaciones a la seguridad a través de la vigilancia permanente de los uniformados y su presencia constante en las calles, con lo cual lograban la disuasión de los posibles infractores y evitaban la comisión de los delitos.

Este esquema se caracteriza por ser descentralizado, no jerarquizado y por tener una orientación “*de abajo hacia arriba*” en la medida en que la comunidad participa de manera activa en la construcción de políticas de seguridad y sus requerimientos son la base de las mismas, siendo tenidas en cuenta por las autoridades a diferencia de lo que ocurre en el modelo continental. Además porque la actividad policial no se basa únicamente en el mantenimiento del orden público y el control a la criminalidad, sino en temas como la calidad de vida de la población, el control social, la satisfacción de la comunidad respecto al quehacer policial, la percepción de inseguridad y la cohesión social. Es un modelo más

acercado a las emergencias propuestas por la Epistemología del Sur en la medida en que involucra a diferentes actores, reduce las jerarquías y reconoce otras temporalidades y otras productividades.

En el modelo anglosajón existe un contacto más amplio con la ciudadanía derivado de un mayor número de reuniones con la comunidad y por patrullajes a pie o en bicicleta. Esta cercanía exige que haya una rendición de cuentas constante sobre la actividad policial, que se traduce en mayor transparencia y un mayor control social.

Bajo este esquema el policía es visto como un “*civil en uniforme*”, que asume una posición más proactiva que reactiva, orientando su accionar a prestar un servicio que permita resolver conflictividades para evitar que se conviertan en delitos. La Policía es una fuerza profesionalizada, experta en la promoción de la seguridad, en la cual los uniformados poseen la autonomía para tomar decisiones orientadas a la solución de los problemas de inseguridad de la comunidad. Los problemas se resuelven a nivel local y no desde el ámbito nacional y para su resolución son tenidos en cuenta diversos actores tanto institucionales como de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta lo anterior, Herman Goldstein introduce en 1979 la Política Orientada a la Solución de Problemas²¹, como una estrategia del modelo de policía anglosajón, en la cual la Policía en lugar de ser concebida como una institución encargada de mantener el orden público, debe ser vista como un organismo capaz de solucionar problemas sociales y de conducta que se presentan en la comunidad. Bajo esta perspectiva, las distintas actividades de la función policial son sometidas a rigurosos análisis por parte de personal especializado con el fin de buscar estrategias de fondo que permitan minimizar o acabar dichas dificultades. La fórmula para solucionar los problemas según esta política se basa en la prevención del delito, en la colaboración interinstitucional, en la participación de la comunidad y en la elaboración de diagnósticos y caracterizaciones que permitan una mejor comprensión del fenómeno delincuencia para resolverlo desde las causas que lo originan,

²¹ Toda la información referente a esta política se encuentra en la página web del Center for Problem Oriented Policing del doctor Herman Goldstein en: www.popcenter.org [Consultado: 10/02/12]

por medio de un modelo de 4 fases conocido como SARA²² por sus siglas en inglés o conocido en español como esquema DARE: Detección, Análisis, Respuesta y Evaluación.

De igual forma, bajo el modelo anglosajón se introducen otro tipo de instrumentos basados en la prevención, con el fin de generar una corresponsabilidad en el manejo de la seguridad con una participación activa de la población, como la Vigilancia Vecinal o Neighborhood Watch, que hace referencia a programas comunitarios basados en la protección de determinado territorio por medio de la intervención ciudadana para impedir la comisión de hechos delictivos, a través de medidas de autoprotección, reporte de crímenes y de actividades sospechosas a la policía, entre otros.

Basada en la Vigilancia Vecinal, dentro del esquema anglosajón se desarrolla una herramienta para complementar la policía comunitaria conocida como Sector Policing o Policía por Sectores o Cuadrantes cuyo objetivo principal es dividir el territorio en zonas más pequeñas que puedan ser controladas con mayor facilidad por los uniformados, con el fin de desarrollar en ellas la estrategia comunitaria. Es un esquema descentralizado de policía orientado a abordar las causas de la delincuencia en sectores geográficos específicos en asociación con determinadas comunidades.

Es un modelo de policía basado en la territorialización que divide la ciudad en cuadrantes establecidos según la situación demográfica, económica, geográfica y social de cada zona, a la cual se le asigna un servicio de policía permanente, con el fin de que establezca lazos con la comunidad que permitan generar vínculos de confianza. De esta forma, los policías pueden conocer con información de primera mano la situación delictiva de su sector y las necesidades de los habitantes del mismo.

Se caracteriza por la rápida respuesta a las denuncias de la comunidad, la proactividad de los uniformados, la presencia de patrullas más visibles, la fácil identificación de delincuentes y la focalización del servicio de policía con el fin de responder de manera eficiente a las necesidades de la población y así resolver sus problemas, entre otros.

²² SARA: Scanning, Analysis, Response, Assessment.

3.3. Modelo de Policía en Colombia

Son pocos los estudios que existen respecto al tema policial en el país. La mayoría hacen parte de documentos institucionales que cuentan con el sesgo ideológico propio de la perspectiva hegemónica oficial. Otros resultan desactualizados para explicar la nueva transformación por la que atraviesa la Policía Nacional en la actualidad. También son limitados en la medida en que se dedican a realizar recuentos históricos y no poseen un trabajo en terreno que le otorgue una perspectiva cualitativa para explicar la realidad desde el punto de vista de la comunidad o de los uniformados. Lo cierto es que unos y otros obedecen a la lógica dominante y limitan la posibilidad de reconocer otros actores y otras dinámicas. Para entender la acción de una institución tan compleja como la Policía Nacional resulta necesario comprender sus orígenes, transformación, desarrollo y problemática a lo largo de su historia, pertinentes para analizar lo que sucede con ella en la actualidad.

3.3.1. Origen y evolución de la Policía Colombiana

En Colombia desde el virreinato diferentes grupos ejercieron funciones de policía orientadas a actividades como vigilar las calles, realizar obras de ornato urbano y alumbrado y escoltar personalidades de la época, entre otras, pero no existía un cuerpo de policía en el país. Hasta 1891 se crea uno como tal, dando paso al origen formal de la Policía Colombiana, con la misión francesa contratada por el país y dirigida por Juan María Marcelino Gilibert con las características propias del modelo continental de policía.

El objetivo inicial de la Policía Nacional colombiana era el de garantizar la seguridad en las ciudades, regulando las libertades, derechos y obligaciones de la población. No obstante, con el paso del tiempo y debido a la pérdida de su identidad al cambiar regularmente de posición en el andamiaje gubernamental durante todo el siglo XX, la Institución terminó apartándose en cierta medida de su misión, a pesar de su profesionalización, tecnificación y modernización. Además *“se olvidó de su filosofía de servir al ciudadano y comenzó por el contrario a servirse del ciudadano”*²³, resultando las relaciones con la comunidad lejanas,

²³ Entrevista General Luis Ernesto Gilibert. Exdirector Policía Nacional. Fecha entrevista: Diciembre 1 de 2007.

limitando sus funciones al mantenimiento del orden público y no a la protección de la población.

Con el advenimiento de la democracia y el desarrollo de las características propias de la Policía moderna, se dejó entrever la necesidad de crear una fuerza que no se limitara a perseguir y castigar delincuentes una vez cometidos los delitos, sino que adoptara una posición preventiva frente al crimen, dado su carácter civil de servicio público y los precarios resultados en materia de reducción delincencial que traía consigo el sistema tradicional. El General Gilibert menciona:

*“Los policías y todos los miembros de la Institución empezaron a demandar de la ciudadanía respeto, admiración y sumisión. No se ganaron esa admiración y ese respeto por el buen servicio, sino que lo demandaban amparados en su condición de uniformados y en su condición de autoridad. Entonces las relaciones entre el ciudadano y el policía se fueron deteriorando a lo largo de los años. En la medida en que iban pasando los tiempos y en la medida que se iba alterando más el orden público, la Policía iba adquiriendo un talante más militar. Y en la medida que ese talante militar se iba expandiendo, el ciudadano empezó a ver al policía distante. Dejó de ver el policía amigo y empezó a ver el policía, como su instigador, como su controlador, no como su amigo y su guía. Se abrió la brecha y se dañaron las relaciones entre ciudadanos y policías. Se perdió la comunicación”.*²⁴

La población perdió todo tipo de respeto por la Institución. Empezó a ver al policía como una figura autoritaria y lejana a la cual le temía. Los policías por su parte, comenzaron a cometer todo tipo de abusos contra la comunidad, valiéndose de su autoridad. Para finales de los años ochenta, la Policía contaba con un mínimo de aceptación y confianza por parte de la ciudadanía. Su imagen estaba muy deteriorada y padecía graves problemas de corrupción a su interior.

3.3.2. La Policía Nacional en el contexto contemporáneo

Con la llegada del modelo neoliberal al país, a la institución se le presentaron dos situaciones que debió resolver, para las cuales un acercamiento con la comunidad resultaba por lo menos deseable. Por un lado tuvo que aprender a ser más eficiente con un menor

²⁴ Entrevista General Luis Ernesto Gilibert. Exdirector Policía Nacional. Fecha entrevista: Enero 15 de 2012.

presupuesto. Por el otro, al existir una menor intervención del Estado en los asuntos públicos y generarse una mayor desprotección de los grupos más vulnerables de la sociedad, se vio en la necesidad de asumir el problema de gobernabilidad generado por estos grupos que eran más propensos a la comisión de delitos. La Policía comenzó a ver a la ciudadanía como un actor que podía empezar a jugar un papel importante en la construcción de la seguridad y un aliado en el combate contra la delincuencia.

Sin embargo, el único vínculo con los ciudadanos eran los Comandos de Atención Inmediata (CAI), con los cuales se buscaba devolver a los policías a las comunidades, con el fin de que tuvieran un contacto más directo con la población. Pero este programa terminó politizándose y sirviendo a los intereses de unos cuantos en detrimento de la sociedad en general, en la medida en que políticos, dirigentes y personalidades de la vida pública comenzaron a reclamar CAIs en los entornos de sus viviendas y lugares de trabajo para que les prestaran seguridad a ellos y no a las comunidades que en realidad los necesitaban. Además porque en el afán de aumentar su número, se volvieron poco funcionales pues contaban con menos personal y menos recursos logísticos para operar, desatendiendo en la mayoría de los casos las llamadas de los ciudadanos o demorando la prestación de sus servicios.

Con la Constitución Nacional de 1991 y el cambio en el concepto de seguridad, consciente de la necesidad de adecuar la institución a la realidad que estaba viviendo la sociedad colombiana en ese entonces y a los requerimientos de la ciudadanía en materia de seguridad, la Policía Nacional plantea una modificación de su misión y funciones. En palabras del Director de la Policía de la época:

“Con motivo de la Constitución del 91 la Policía Nacional propone al constituyente la redefinición del cuerpo institución Policía Nacional como una organización de naturaleza civil permanente y a cargo de la nación cuyo objetivo era asegurar el ambiente propicio para el ejercicio de las libertades públicas y como fin, la convivencia, concepto que se introduce por primera vez en la Constitución Política de Colombia. Considerábamos que la definición anterior que se daba del cuerpo de policía era muy limitada. Se hablaba de que a la Policía le correspondía proteger la vida la honra y los bienes. En la constitución del 91 se establece algo

*más amplio, es asegurar el ejercicio de las libertades y derechos para garantizar la convivencia”.*²⁵

Esta orientación civilista, sumada a la multiplicidad de obligaciones y mecanismos de participación que ofrecía la Constitución a los ciudadanos con respecto a las instituciones del Estado, estableció la necesidad de modificar la estructura de la Policía Nacional, ya que su modelo centralizado, reactivo, orientado hacia el orden público, militarizado y completamente alejado de la comunidad, no correspondía con los requerimientos de seguridad para un cuerpo de tal importancia y magnitud en aquel entonces. De igual forma, el vasto número de casos de corrupción, falta de efectividad y transparencia que se presentaban en la Institución, habían logrado deteriorar la imagen de la Policía, la cual era vista con desconfianza por parte de la ciudadanía.

La Policía comenzó a sufrir además como ocurrió con varias instituciones policiales en el mundo lo que se conoce como el “*Síndrome de Hillsborough*”²⁶ en el cual por anteponer el mantenimiento del orden público (security) sobre la seguridad de las personas (safety) se generó una tragedia. En el caso colombiano, como consecuencia de las condiciones propias de violencia que vivía el país con el narcotráfico y los grandes carteles de la droga, la institución empezó a optar por el mantenimiento del orden público en contraposición de la seguridad de los individuos, resultando incluso para los ciudadanos indolente frente a sus problemas de seguridad y afectando seriamente la percepción y la confianza que la comunidad tenía en ella.

3.3.3. Las principales reformas

En 1992 ya se venía gestando un plan de reforma que incluía dos proyectos de ley que buscaban actualizar con fundamento en la Constitución Nacional, dos instrumentos jurídicos esenciales para la conducción y administración de la Policía como lo son su

²⁵ Entrevista General Miguel Antonio Gómez Padilla. Exdirector Policía Nacional. Fecha entrevista: Noviembre 19 de 2011.

²⁶ Hace referencia a la tragedia ocurrida en el estadio del mismo nombre en 1989, cuando la policía encargada de la seguridad en un partido de fútbol decidió dejar entrar a más de 2000 hinchas sin boleta que estaban causando disturbios al exterior del estadio, ocasionando la muerte de 96 personas a causa del sobrecupo.

Estatuto Orgánico y su Reglamento de Disciplina. Sin embargo, hasta 1993 el entonces Ministro de Defensa Rafael Pardo decidió emprender la reforma a la Institución creando dos Comisiones con el fin de realizar un análisis de los problemas que aquejaban a la Policía y de proponer alternativas puntuales que logran transformarla y comenzar un nuevo ciclo en el cual se tuviera en cuenta la participación ciudadana.

La primera Comisión se denominó consultiva o externa y estaba formada por representantes de todos los estamentos sociales del país entre los que se encontraban varios gremios, la clase política, líderes sindicales, el clero, algunos representantes de la sociedad civil y funcionarios de otras entidades del Estado. Se reunieron por cuarenta días y su función era realizar un estudio sobre la situación de la Policía Nacional y su futuro, con el propósito de generar propuestas para elaborar un programa de modernización y actualización de dicha institución.

Aunque los resultados de las recomendaciones no fueron de amplia divulgación, se tiene conocimiento que se determinaron como problemas de la institución temas como la falta de liderazgo, la pérdida de valores, la necesidad de dinero fácil, la corrupción y el desencuentro con la comunidad, entre otros. Sin embargo, al ser una comisión de alto nivel aunque contó con la participación de muchos sectores de la sociedad, no se realizó un estudio profundo de la percepción de la comunidad, del ciudadano de a pie frente a la Policía Nacional. Tampoco se hizo una caracterización que permitiera una diferenciación por ciudades, zonas, estratos, situaciones de seguridad, etc., que lograra determinar la labor de la policía en diferentes contextos y los imaginarios sociales que a lo largo del país se han construido sobre ellos. Esto otorgó una visión muy limitada de la realidad que no permitió conocer de fondo los problemas de la institución y la imagen que poseía la ciudadanía sobre sus policías.

La segunda Comisión era de carácter interno y fue creada por la Dirección General de la Policía Nacional. Estuvo integrada por cincuenta miembros pertenecientes a todos los estamentos y grados del personal de la Institución, traídos de todo el país, con el propósito de analizar en el mismo plazo de tiempo los temas objeto de la reforma institucional. Para

evitar posibles presiones, sin reservas ni limitaciones de ninguna naturaleza y garantizar que el proceso se desarrollara como debía ser, se reunieron en el Club de Agentes de la Policía sin uniforme acompañados por asesores de la Universidad de los Andes y expertos en Función Pública que orientaran el ejercicio.

Esta Comisión hizo un trabajo más a fondo, ahondando en los problemas y necesidades internas de la Institución, identificando como preocupaciones principales la falta de recursos humanos, logísticos y presupuestales, la corrupción, la obligación de atender muchas tareas a la vez, las deficiencias en el manejo de la información, las carencias en los procesos de formación y capacitación, la falta de protección a los uniformados y el desconocimiento de sus derechos como ciudadanos, entre otros.

En el trabajo con la comisión interna se dejó de lado el tema de la relación con la comunidad, pero si surgió como un asunto prioritario la necesidad de reestructurar la carrera de los suboficiales y agentes y la preocupación de estos últimos por los ascensos y por la falta de progreso dentro de la institución. También se propuso crear un reglamento institucional fuerte para frenar la corrupción y fortalecer y garantizar la capacitación y la profesionalización del personal. Además, se vio la necesidad de cambiar la estructura organizacional de la Policía y de adecuarla a un modelo gerencial basado en el direccionamiento estratégico con el fin de convertirla en una “*empresa*” eficiente y moderna, que prestara servicios de calidad. Lo anterior derivaría en lo que más adelante se conocería como la Transformación Cultural de la Policía Nacional.

El trabajo de las dos Comisiones generó aceptación en la comunidad en general y en algunos sectores de la Policía porque se creía que iba a representar un gran cambio en términos de mejora del servicio, participación de la ciudadanía en el desempeño institucional y solución de problemas internos. Pero algunos uniformados lo rechazaron porque la iniciativa de la transformación provino de afuera y la sintieron como algo impuesto, porque el cambio que hubo en los rangos de alguna manera los alejó de la alineación y equiparación de funciones que tenían con el estamento militar derivando en

problemas de jerarquía con los subalternos y porque algunos eran reacios a desarrollar trabajos con la comunidad, pues pensaban que estas labores no eran propias de un policía.

A partir de lo anterior, las Comisiones emitieron algunas recomendaciones tendientes a modificar la Institución desde la base, en todos sus ámbitos. El resultado, fue la aprobación por parte del Congreso de la Ley 62 de 1993 *“Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”* (Congreso de la República, 1993) y de varios decretos reglamentarios relacionados. Se generó una nueva normatividad que cobijara todas las acciones y esferas de la Institución.

En materia específica de relaciones Policía-Comunidad, se propuso la creación de un Sistema de Participación Ciudadana con el fin de estrechar los lazos y mejorar las relaciones entre ambos, del cual haría parte la Comisión Nacional de Participación Ciudadana, el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y diferentes Comisiones Departamentales y Municipales. Además se hizo énfasis en el control ciudadano que debía existir, para lo cual se creó la figura del Comisionado Nacional muy similar a la existente en países sajones como el Reino Unido, quien se encargaría de recibir y tramitar las quejas ciudadanas respecto al comportamiento de los uniformados y vigilar la conducta de los miembros de la Institución. También se trabajó en la relación y subordinación de los miembros de la organización castrense a las autoridades locales y nacionales.

De igual forma, se creó el programa de Participación Comunitaria (PARCO) al interior de la Policía como una experiencia exitosa en su momento que establecería las bases de la Policía Comunitaria, al consistir en un grupo pequeño de uniformados que desarrollaba actividades de mejoramiento de la imagen institucional y prevención de contravenciones de la mano de la comunidad.

No obstante, este cúmulo de instrumentos no se implementó como se consagró en la ley y la relación de la policía con la comunidad a excepción de experiencias muy limitadas y específicas continuó siendo de desconfianza, rechazo y lejanía.

3.3.4. La Transformación Cultural

La Policía consciente de que debía materializar todas estas iniciativas en un cambio al interior de la institución, decidió emprender el proceso de Transformación Cultural y Mejoramiento institucional (1995-1998) con el propósito de crear una nueva cultura de trabajo en los diferentes niveles y construir un nuevo perfil organizacional, acorde con las expectativas y necesidades de los colombianos. Sin importar que el análisis que motivó la aparición de dicha Transformación fuera el mismo que se hiciera en su momento para la reforma de 1993, las condiciones estaban dadas para que ahora sí se presentara un verdadero cambio, pues el sentir del personal era que éste provenía de una iniciativa institucional y no de una decisión del gobierno o la sociedad civil.

El General Rosso José Serrano explica:

“El proceso de Transformación Cultural se basó en crear una cultura organizacional y en incorporar un esquema gerencial dentro de la institución que permitiera hacer a la Policía Nacional más eficiente y eficaz en la prestación de sus servicios y en el uso de los recursos policiales. Además que lograra acabar con la corrupción que afectaba la imagen policial en aquel entonces.”²⁷

Este cambio se basaba en la lógica neoliberal adoptada en los noventa por muchas organizaciones públicas que buscaban acoger un modelo de gestión basado en los postulados de eficiencia y eficacia, que permitiera la construcción de una práctica empresarial sobre la cual se basaran las relaciones entre la sociedad y el Estado, convirtiendo a la institución en una empresa pública, a sus usuarios en clientes y a su Director en gerente. Lo anterior para ofrecer su servicio, en este caso, la prestación de la seguridad, a un mínimo costo, en una mezcla de políticas de Estado y de mercado. Todo este proceso se desarrolló con el asesoramiento de la Universidad de los Andes.

Para mostrar su eficiencia la Policía comenzó a estimar los servicios que ofrecía a través de la presentación de estadísticas delincuenciales que dieran cuenta de los avances o retrocesos en su labor en un intento de justificar su accionar y ofrecer a la ciudadanía resultados cuantificables sobre los procesos que estaba adelantando. La medición de la actividad

²⁷ Entrevista General Rosso José Serrano. Exdirector Policía Nacional. Fecha entrevista: Noviembre 29 de 2011.

policial por medio de indicadores delictivos limitó otras posibles formas de verificación del trabajo policial que incluyeran por ejemplo mecanismos de control social.

Con el propósito de promover la profesionalización del personal, mediante Decreto 132 de 1995 se creó el Nivel Ejecutivo para regular la carrera de los suboficiales de la institución. Sin embargo durante su implementación no fueron tenidos en cuenta diferentes factores como el tema presupuestal, lo que generaría problemas para los ascensos años más tarde. Además se estructuró un nuevo modelo pedagógico basado en la formación del talento humano.

Por otra parte, la Policía Nacional contrató con el Centro Nacional de Consultoría en 1996 una Consulta Ciudadana en las 19 localidades urbanas de Bogotá, tomando una muestra representativa de hogares, instituciones y personal uniformado, entre otros, con el fin de establecer lo que pensaba y quería la ciudadanía de su Policía y lo que sentía y experimentaba el policía ante su institución. Entre los resultados más importantes de la Consulta en materia de relaciones Policía-Comunidad se encontraron la necesidad de cerrar la brecha de la desconfianza entre la ciudadanía y la institución y de fomentar el desarrollo de la integración entre ambas a través de mecanismos de participación en el trabajo policial, la falta de programas conjuntos de seguridad local, y la desconfianza de la comunidad en la Policía como consecuencia de la ineficacia de los instrumentos usados por la primera en los “*momentos de verdad*” del servicio de policía (línea de atención al ciudadano, servicios de recepción de denuncias, CAI’s, etc). (Centro Nacional de Consultoría, 1996).

De igual manera la Policía Nacional implementó el Programa de Lucha contra la Corrupción y el Plan Transparencia con el objetivo de recuperar la confianza de la comunidad y fortalecer la confianza del subalterno hacia el superior. Esto condujo a un proceso de depuración importante al interior de la entidad dadas las facultades discrecionales otorgadas por el Congreso mediante los Decretos 132, 573 y 574 de 1995 al Gobierno Nacional, al Ministro de Defensa y al Director de la Policía para dar de baja sin necesidad de un proceso disciplinario a aquellos uniformados sobre los cuales existieran

fundadas sospechas de estar implicados en casos de corrupción, que fueran ineficientes o que mostraran falta de compromiso.

Aunque la Transformación Cultural permitió la modernización y profesionalización del ente policial y la reestructuración del mismo a nivel interno fortaleciendo valores, promoviendo el liderazgo y mejorando los procesos de formación, no se logró el impacto esperado en términos de mejora en las relaciones con la comunidad o de progreso en la imagen institucional. Lo anterior se debe posiblemente a que con ese proceso se revirtieron sutilmente las acciones emprendidas desde 1993 orientadas a fomentar la participación de los ciudadanos en la actividad policial y se desmontaron por voluntad de los directivos de la institución los programas que permitirían promover el control y la supervisión ciudadana frente al quehacer policial. Se acabó con la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, los Comandos Municipales, y las Subdirecciones de Policía Rural, de Policía Urbana y de Participación Ciudadana. Además no se dio paso a la Comisión Nacional de Participación Ciudadana y sus respectivos equivalentes regionales y locales y no se convocó el Consejo Nacional de Policía. Esto derivó en que la participación ciudadana se asumiera como un voluntariado o un apoyo a la gestión policial, marginando a la comunidad de las actividades de planeación del servicio sin permitir un verdadero control y vigilancia frente al trabajo de la institución, ya que los ciudadanos lo único que hacían era colaborar en programas cívicos que eran manejados en su totalidad por la Policía.

Al no traducirse la Transformación Cultural en un acercamiento de la Policía con la comunidad, las tensiones con esta última continuaron. Además persistió la desconfianza entre ambos, así como la ineficiencia en la prestación del servicio policial.

3.3.5. La Policía Comunitaria

En 1998 tomando como referencia al Modelo Anglosajón se decide introducir el modelo de Policía Comunitaria en el país, con mecanismos de participación ciudadana que facilitarían una mayor cercanía con la población y un mejor involucramiento de ésta en los temas policiales como los Frentes de Seguridad Local, la Policía Cívica Juvenil y las Escuelas de Seguridad Ciudadana, entre otros. Sin embargo aunque estos programas vinculaban a la

ciudadanía activamente en la búsqueda de su propia seguridad capacitándola para ello y creando unas redes de apoyo a nivel de barrio, eran esencialmente operativos.

El programa de Auxiliares Bachilleres también permitió cerrar la brecha entre Policía y comunidad, en la medida en que prestaban un servicio social en lugar de cumplir con su servicio militar obligatorio, al tiempo que conocían más a fondo la institución, llevando a sus círculos sociales y familiares el mensaje de una Policía más próxima a la comunidad y colaborando con los elementos del quehacer comunitario policial.

La Policía Comunitaria se implementó en las principales ciudades del país como una especialidad del servicio en la cual el policía interactuaba directamente con la comunidad. En Bogotá, se realizó la prueba piloto de la misma. Para el desarrollo de esta estrategia se seleccionaron a nivel nacional 1604 uniformados entre oficiales y miembros del Nivel Ejecutivo que tuvieran una hoja de vida intachable y aptitudes para el trabajo comunitario y fueron capacitados tanto en Policía de Proximidad en España como en gestión comunitaria en la Universidad Javeriana en Bogotá.

A partir de esos fundamentos se desarrolló el modelo en el cual los uniformados realizaban recorridos a pie o en bicicleta y se interesaban por conocer a los habitantes del sector donde trabajaban y por tratar de resolver los problemas que tenían en materia de seguridad. La respuesta que se buscaba por parte de la ciudadanía era que ellos mismos se hicieran responsables de su propia seguridad, asumiéndola con una orientación de corresponsabilidad, sin que desconocieran en ningún momento el papel del policía como autoridad, sin que se apropiaran de procesos que no les correspondían y sin caer por las vías de hecho en grupos de vigilancia privada. Su función debía ser meramente informativa en el sentido de alertar a las autoridades sobre cualquier delito o contravención, pero sin intervenir directamente en el actuar policial. También debían estar más pendientes de las amenazas y no propiciar situaciones de riesgo que dieran cabida a escenarios que atentaran contra su integridad.

Esta estrategia arrojó resultados importantes en algunos sitios, en especial en diferentes sectores de Bogotá donde se desarrolló el plan piloto, aumentando la confianza ciudadana en la Policía y rescatando su función preventiva. Los policías comunitarios eran reconocidos por la comunidad como actores que se involucraban con ellos, que se interesaban por los problemas del sector y que emprendían acciones conjuntas para solucionarlos. La gente confiaba en los policías y al conocerlos era fácil ejercer control de las actividades que desarrollaban. Los uniformados sostenían una comunicación permanente con las personas de la zona de la cual estaban a cargo, participaban en actividades con ellos para mejorar la convivencia y la calidad de vida de los mismos y se aumentaron los niveles de confianza en la institución. Esto permitió que los policías tuvieran información de primera mano sobre lo que ocurría en los lugares a los que fueron asignados y tuvieran mayores herramientas para trabajar en pro de la seguridad de los mismos, incrementando la disuasión de los principales delitos, acabando con la cultura del “positivo”²⁸ y mejorando con su presencia permanente la percepción tanto de la seguridad como de la imagen de la misma institución entre la población.

No obstante el programa no contó con el suficiente respaldo de todos los uniformados. Los policías que continuaron encargados de la vigilancia consideraban que sus compañeros de la Comunitaria no estaban ejerciendo un verdadero trabajo policial y por lo tanto menospreciaban su labor. Además en lugares especialmente de estratos altos no hubo una participación activa de la comunidad en estos procesos, sino por el contrario los ciudadanos continuaron esperando que fuera la Policía o en su defecto la vigilancia privada, la que les resolviera sus problemas de convivencia y seguridad.

3.3.6. Regreso al modelo tradicional de policía: Inflexiones

Con la crisis que sufre el concepto de seguridad ciudadana luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre y la orientación que le da el Presidente Álvaro Uribe a las políticas de

²⁸ La cultura del “positivo” hace referencia a la medición objetiva de los hechos delictivos por parte de la Policía Nacional. Se dice que hay un “positivo”, cuando las autoridades logran neutralizar un acto criminal cuando éste está en curso o capturar a los implicados y restablecer los derechos o bienes que resultaron afectados cuando el delito ya fue cometido.

seguridad, la Policía Nacional deja de lado el modelo comunitario y siguiendo las directrices del gobierno se enfoca en el combate a los grupos al margen de la ley en todo el territorio nacional. Se produce nuevamente una ruptura de la institución con la comunidad y se revierten los logros alcanzados con la Policía Comunitaria.

Como parte de uno de los objetivos estratégicos de esta política orientado a continuar con la reducción de los indicadores de criminalidad en las principales ciudades del país, se elaboró la Estrategia de Seguridad Ciudadana para el período 2006-2010, con el fin de *“fortalecer la capacidad de la Policía Nacional para desarticular a los grupos y bandas responsables de la comisión de delitos de impacto en las ciudades y centros urbanos”* (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, 2007, p. 46). Dicha estrategia implicaba entre otros, aumentar el pie de fuerza en las ciudades, ampliando la cobertura policial y mejorando su servicio. No obstante, la directriz a nivel nacional por parte de la Dirección de la Policía, siguió siendo la de acabar con las amenazas al orden público y fortalecer la acción criminal contra los actores del conflicto armado, dejando a los comandantes de policía de cada departamento o área metropolitana, el manejo de la seguridad ciudadana.

En el año 2007 debido al aumento en la criminalidad en las principales ciudades del país la Policía Nacional decide cambiar su estrategia, su accionar y su escenario de operaciones, asumiendo la posición de que *“controlada la situación los grupos armados ilegales y el terrorismo, [...] la institución se encuentra ante un escenario que plantea el tránsito de las acciones delictivas hacia el ámbito urbano”* (Policía Nacional, 2010a, p. 28). Su afirmación se basaba en datos como la disminución del 40% en acciones terroristas, en la reducción del 55% en acciones subversivas contra la Policía Nacional para el año 2007 y en el incremento generalizado en los delitos en los principales centros urbanos del país.

Desde el año anterior ya se venían creando las bases para propiciar este cambio. Mediante Decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006, *“Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional”*, la antigua Dirección Operativa de la Policía Nacional comienza a denominarse Dirección de Seguridad Ciudadana y se le otorga la función de asegurar la convivencia, la seguridad y la participación ciudadana a través de

todas las unidades de policía del país. Adicionalmente, con la Resolución 02063 del 15 de junio de 2007 queda definida la estructura orgánica de esta Dirección, se determinan sus funciones, se establece el andamiaje institucional necesario para cumplir su misión y se crean las dependencias necesarias para trabajar los temas relacionados con la comunidad y la seguridad ciudadana como el Área de Vigilancia Comunitaria²⁹, el Grupo Programas de Participación Ciudadana³⁰ y los Comandos Operativos Especiales de Seguridad Ciudadana³¹.

3.3.7. La Vigilancia Comunitaria

Con esta nueva estructura interna y con el fin de combatir la criminalidad en las ciudades, la Policía Nacional retoma su estrategia comunitaria intentando extenderla a toda la población y entre todos los uniformados. Para lograrlo crea la Vigilancia Comunitaria como un nuevo servicio de policía que buscaba actualizar, consolidar y orientar a la institución hacia lo que se conoce hoy como Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, con el objetivo de lograr una reducción en los delitos de mayor impacto que afectaban las principales ciudades del país, mejorar la percepción de seguridad y lograr un mayor acercamiento con el ciudadano. Esta estrategia es incorporada en el Plan de Direccionamiento Estratégico 2007-2010 y a partir del 11 de febrero de 2007 a través de la Directiva Transitoria 017 de la Policía Nacional, se da la orden de implementar el sistema de *“Modelo de Vigilancia Comunitaria Urbana y Rural”* en todo el territorio nacional, comenzando con una prueba piloto en cuatro de los CAI’s más problemáticos de la Capital (Verbenal, La Libertad, La Victoria y Rincón)³².

²⁹ Según la Policía Nacional el Área de Vigilancia Comunitaria es la modalidad del servicio público de Policía, orientada a contribuir en la construcción de la cultura de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, mediante la integración con la comunidad a través de la autogestión y/o interrelación con las autoridades y organizaciones, fomentando el civismo, la vecindad y la tolerancia. (Policía Nacional, 2007a).

³⁰ Según la Policía Nacional, son los encargados de desarrollar labores de participación ciudadana en la institución con la comunidad. (Policía Nacional, 2007b).

³¹ Según la Policía Nacional, los Comandos Operativos Especiales de Seguridad Ciudadana son unidades de la Dirección de Seguridad Ciudadana altamente entrenadas y especializadas, encargadas de ejecutar operaciones de alto riesgo, tanto a nivel urbano como rural, y en casos de crisis nacionales en las cuales se vea comprometida la estabilidad del Estado. (Policía Nacional, 2007c).

³² Estos CAI son clasificados por la Policía Nacional como de *“alta complejidad”* debido a su grave situación de inseguridad, cometiéndose en ellos todas las formas de violencia y delincuencia, pero en ambientes y condiciones sociales y geográficas distintas.

Con la Vigilancia Comunitaria (VICOM) se empezó a desarrollar a partir de 2007, un nuevo intento de generar en los policías una filosofía y una cultura en la prestación del servicio policial, que influyera de manera transversal en todas las especialidades de la Institución y lograra congregarse de manera integral todos los esfuerzos que se venían haciendo desde hace varios años para acercarse a la Policía y a la comunidad. Se pretendía rescatar el carácter comunitario de todos los uniformados, para que sin importar que estuvieran cumpliendo funciones de vigilancia, desarrollaran tareas que les permitieran acercarse a la población, mejorar la imagen institucional y recuperar la confianza ciudadana.

La Policía en ese momento manifestaba que no era un programa coyuntural, sino que se venía haciendo un trabajo serio, continuo y progresivo, que se extendió en principio a 26 unidades del país. Sostenían que este programa había mostrado parcialmente sus frutos, que no era identificado como una fórmula mágica que pretendía acabar con todos los problemas de seguridad de un día para otro y que permitía proyectar la Vigilancia Comunitaria como el futuro de la Policía Nacional.

Aunque los resultados de las pruebas piloto realizadas en Bogotá no son de público conocimiento, se pudo establecer por información suministrada por funcionarios que participaron en el proceso, que para finales del 2007 se tenía un balance no muy positivo de las mismas. Se conocían resultados parciales que demostraban unas leves mejoras en la percepción de seguridad en los sitios intervenidos, pero problemas en la prestación del servicio y en los indicadores de seguridad en las jurisdicciones intervenidas. Se detectaron también algunas falencias, sobre todo dentro de la misma institución, que se trataron de corregir y se esperaba lograr la implementación total del modelo de manera progresiva en Bogotá.

El impacto no fue el esperado. La comunidad no observó un cambio importante en términos de reducción de delitos o de mejora en la cercanía con el policía. Incluso mucha gente ni siquiera tuvo conocimiento de la existencia del programa. Según la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá de 2007, frente a la comisión de un

delito o hecho violento sólo el 11% de los encuestados acudió a la Policía. Durante los últimos 4 años, el porcentaje de personas que lo hizo se redujo en 12 puntos. El 61% de los encuestados manifestó conocer el programa de Policía Comunitaria, calificando este servicio como bueno únicamente un 43% de la población. (Cámara de Comercio de Bogotá, 2007, pp. 12-24). Pero en el punto donde se evalúan los servicios prestados por la policía, nunca se mencionó la Vigilancia Comunitaria.

Tampoco los resultados obtenidos fueron los más óptimos. Se sabe que las cifras no fueron concluyentes y no se pudo determinar si los cambios que se registraron en algunos delitos obedecieron a la aplicación de la prueba piloto o a factores externos que se dieron en la jurisdicción de los CAI estudiados. A nivel interno, se registraron inconvenientes constantes como la ausencia de personal asignado por diversas novedades, la remisión del personal del CAI a puestos de control u otras misiones por parte de los Comandantes de Estación, la interferencia continua por parte de los Comandantes de Estación quienes no respetaban los planes de patrullaje establecidos y la no disponibilidad de elementos como motos para el patrullaje, entre otros. Se determinó también que los cuadrantes establecidos eran demasiado extensos y dificultaban el recorrido con las patrullas disponibles, situación agravada por las precarias condiciones de las vías y el alto volumen de población flotante. Además se evidenció que los policías fueron asignados a los diferentes CAI sin tener en cuenta su intención de participar en la prueba piloto, o sin verificarse si contaban con los requisitos necesarios para desarrollar esta tarea a cabalidad. Tampoco se les respetó su tiempo de servicio y fueron rotados constantemente de manera que no se permitió entablar una relación con la comunidad. En este sentido, fueron muy pocos los uniformados que se dedicaron al trabajo con la población, ya que existía la necesidad de cumplir con las tareas reactivas tradicionales para responder con la disminución de los índices delincuenciales ordenada por los Comandantes de Estación.

Por tal motivo, no sería sino hasta el año 2010 que la seguridad ciudadana se convertiría en el eje central del trabajo policial y en una disposición nacional. El Director de la Policía, General Óscar Naranjo, ante la imposibilidad de reducir los índices de criminalidad en las principales urbes y consciente de que las políticas diseñadas hasta entonces no eran suficientes para lograr resultados eficaces pues el problema de inseguridad no era de índole

nacional sino local, decide reivindicar a través del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes la estrategia comunitaria y repensar a la Policía Nacional como un actor social cercano a la población y encargado de salvaguardar al individuo y no al Estado.

3.3.8. La Policía Nacional de Colombia en la Actualidad: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes

La estructura orgánica de la Policía Nacional en la actualidad está determinada por los Decretos 4222 de 2006 y 216 de 2010. En ellos se establece que la institución se encuentra organizada en 14 direcciones, 8 de tipo operativo y 6 de apoyo al servicio. De igual forma se estipula, que aunque su jurisdicción es nacional, la Policía Nacional cuenta con unidades desconcentradas que abarcan todo el territorio colombiano y que incluyen 8 Regionales de policía, 8 Policías Metropolitanas, 34 Departamentos de Policía, 10 Distritos Especiales, 1.207 Estaciones de Policía y 554 CAI, que dependen de la Dirección de Seguridad Ciudadana.

Gráfica 5. Estructura Orgánica Policía Nacional. Decreto 4222 de 2006 y Decreto 216 de 2010



Fuente: Policía Nacional de Colombia (2011).

La Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) también depende directamente de la Dirección de Seguridad Ciudadana. La función de policía debe ser la misma en cada unidad a nivel nacional y las directrices establecidas por la Dirección, cumplidas en todo el territorio. Sin embargo por mandato constitucional el Alcalde Mayor es el Jefe de Policía en Bogotá, pero no es el jefe del Comandante de la Policía Metropolitana, ni de la fuerza

pública de la ciudad. La institución policial en razón de su naturaleza de cuerpo nacional, responde en últimas a superiores jerárquicos del nivel nacional.

En general, esta situación se ha resuelto favorablemente para la ciudad gracias a una relación personal positiva que en los últimos gobiernos locales caracterizó la comunicación entre el Alcalde Mayor y el Comandante de Policía, aunque esta regla no ha estado exenta de excepciones, como ocurrió en el mandato de Samuel Moreno y Clara López. Del lado de la Policía Metropolitana, en general ha sido marcado el interés demostrado por cooperar efectivamente con las políticas y programas generados por la administración de la ciudad. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los logros obtenidos en materia de formación especializada y profesionalización de los efectivos policiales de la ciudad. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Las órdenes y decretos del Alcalde Mayor son de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten las autoridades policivas de su jurisdicción, pudiendo revocar las de estas últimas cuando vayan en contra de las leyes o por asuntos de convivencia y mantenimiento del orden público. Y a pesar de ser la Policía una institución de carácter nacional y que las reformas en su gestión y manejo de personal no dependen del Alcalde, se han desarrollado en la ciudad una serie de políticas innovadoras y programas distritales, que han permitido una interacción dinámica entre ambas instituciones, a través de la destinación de recursos y apoyo a la Policía con programas concretos, fomentando la modernización y profesionalización de esta última y mejorando sus condiciones de operación en la ciudad.

El último de estos programas adoptado por la Policía a nivel nacional es el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, entendido como una estrategia operativa que busca a través de la delimitación de responsabilidades en lugares específicos y la asignación de recursos determinados, fortalecer el servicio de policía de manera integral, afianzar la relación con la comunidad, aumentar la efectividad en la reducción de delitos y mejorar la seguridad y la convivencia en las diferentes ciudades del país.

La Policía Nacional presentó oficialmente la estrategia el 15 de Febrero de 2010 escogiendo para su desarrollo determinadas áreas de cuatro ciudades principales (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), como los lugares más críticos a los cuales según información de la Policía, se asignarían 36.000 uniformados, 2.300 vehículos y más de 6.600 motocicletas para combatir la delincuencia. El programa sería implementado en julio del mismo año en las Policías Metropolitanas con cobertura en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta y Pereira, pero hasta octubre del 2010 comenzó su funcionamiento.

El objeto inicial del Plan era optimizar el servicio de vigilancia que cumplen las unidades policiales mediante la orientación estratégica del dispositivo de vigilancia en unidades territoriales pequeñas (cuadrantes), consultando las necesidades ciudadanas y propendiendo por una mayor articulación con las autoridades locales para la resolución de problemas de ese nivel. Posteriormente, el Plan fue relanzado como la estrategia integral de la Policía Nacional en el marco de la iniciativa del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos denominado *“Seguridad Ciudadana: Una Política Nacional para la Prosperidad Democrática”*; orientándose a cumplir tanto las exigencias del ciudadano, como las del Gobierno Nacional, siendo indispensable privilegiar la prevención como plataforma básica del servicio policial. (Policía Nacional, 2011b).

Los cuadrantes fueron definidos por la Policía Nacional, como *“un sector geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se cuentan la prevención, la disuasión y el control de delitos y contravenciones, bajo principios de integralidad, corresponsabilidad y trabajo con calidad”* (Policía Nacional, 2011a, p.24) . Agrupan desde una manzana hasta un conjunto de barrios, dependiendo de la complejidad del sector, según la apreciación diagnóstica y situacional realizada por los uniformados de cada localidad.

Para lograrlo, se estipuló la instauración de una base de datos con códigos específicos que recopilara la información general de los cuadrantes a nivel nacional y la aplicación de una Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR), confiriendo responsabilidades concretas a cada uno de los policías que integran el cuadrante, los cuales debían mantener

comunicación directa y frecuente con los miembros de la comunidad, con el propósito de desarrollar estrategias conjuntas, realizar una georreferenciación de los delitos y conocer las condiciones propias del sector en el cual trabajaban, para enfrentar la criminalidad de forma eficaz.

No obstante a pesar de haber sido mostrado al público como una estrategia totalmente nueva de la Policía, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes era el paso a seguir en la implementación del modelo de Vigilancia Comunitaria que se venía adoptando en algunas ciudades del país. A pesar de no haber contado con el impacto esperado en términos de seguridad y convivencia ciudadana, el modelo efectuado en el 2007 no sufrió ninguna modificación y por el contrario la vigilancia comunitaria por cuadrantes se implementó como se venía realizando. De igual forma, en lugar de realizarlo en las mismas zonas donde se desarrolló la prueba piloto, se eligieron cuadrantes distintos, dificultándose la comparación de lo ocurrido en los diferentes años y del beneficio de la estrategia, pues los sectores intervenidos en el 2007 y los del 2010 cuentan con dinámicas delincuenciales específicas que hacen imposible conocer los verdaderos avances del modelo mediante una comparación.

En Bogotá fueron elegidas tres zonas de tres localidades diferentes con el fin de realizar una prueba piloto durante cien días. Estas se seleccionaron por contar con un elevado número de delitos. Los lugares escogidos fueron La Gaitana (Suba), el Lucero (Ciudad Bolívar) y El Virrey (Chapinero), las dos primeras tomadas por su alto número de homicidios y lesiones personales, y la última, por el importante registro de hurto a personas. Posteriormente se establecieron 714 cuadrantes en Bogotá para los cuales se destinaron 4281 uniformados de los 18803 policías que hacían parte de la MEBOG.

Para finales de 2011 ya se contaba con 768 cuadrantes en los cuales ejercían sus labores 4608 uniformados de los 18663 que trabajan en la Capital. Según información suministrada por la Policía Metropolitana de Bogotá, el costo aproximado para poner en funcionamiento un cuadrante en Bogotá incluidos los gastos de personal y medios logísticos es de \$250 millones de pesos.

Esta unidad distribuyó su presencia en la ciudad, asignando bajo la dirección de cada C.A.I. un número determinado de cuadrantes que cuentan con el siguiente personal: un coordinador (generalmente el comandante de la respectiva Estación), un líder de cuadrante (comandante de CAI y/o comandante de subestación de policía, el cual es responsable de uno o más cuadrantes) y una patrulla que normalmente está compuesta por dos patrulleros para cada uno de los tres turnos en que se encuentra distribuido su servicio. Además, según el área de telemática de la MEBOG para funcionar los cuadrantes a diciembre de 2011 contaban con 768 dispositivos móviles, 748 celulares, 786 avanteles de datos, 1055 radios, 396 vehículos, 1633 motos y 37 bicicletas.

A partir de febrero de 2012 se ampliaron nuevamente los cuadrantes para un total de 1033 y se incrementó el número de uniformados en la Metropolitana de Bogotá para un total de 20100 policías. Los policías que entraron a fortalecer el trabajo en la Capital fueron destinados especialmente a las localidades de Suba, Bosa, Chapinero, Kennedy, San Cristóbal y Ciudad Bolívar.

Sin embargo, las autoridades expresan la necesidad de extender aún más el número de cuadrantes en Bogotá para garantizar una mayor cobertura y la prestación de un mejor servicio. El Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá sostuvo en una sesión del Concejo de Bogotá adelantada en mayo de 2012 que se requerían por lo menos 500 cuadrantes más, lo cual implicaría un costo adicional de \$150.000 millones de pesos. Además finalizó su intervención destacando que el trabajo interinstitucional de autoridades civiles y policiales, así como la vinculación de la comunidad, son las claves para unos resultados mucho más efectivos. (Concejo de Bogotá, 2012, p. 5).

Con el nuevo modelo se planteó que la evaluación se realizaría a través de nuevos sistemas de medición del servicio de policía que trascendieran los indicadores de eficacia, operatividad y la *“cultura del positivo”*, para basarse en indicadores de efectividad centrados en el cumplimiento de las metas que se formulan en los cuadrantes de acuerdo con su diagnóstico, valorando los impactos para lograr un mejor resultado traducido en la

satisfacción de la comunidad frente a un ambiente seguro. (Policía Nacional, 2010b, p.81). Bajo esa premisa, los aspectos para considerar serían la gestión policial, la reducción estadística policiva y la percepción ciudadana. Desde esta perspectiva se pretendía evaluar el desempeño de las unidades policiales a partir de factores como la protección de los ciudadanos, la presencia policial, los tiempos de respuesta a los requerimientos de la comunidad y el trato de los uniformados con el conglomerado que corresponde a su cuadrante. (Policía Nacional-Dirección de Seguridad Ciudadana, 2011, p.65). Sin embargo, en la práctica ninguna de estas variables han sido implementadas o tenidas en cuenta.

En definitiva, a pesar de los intentos de adoptar los postulados comunitarios del Modelo Anglosajón, la Policía Nacional colombiana sigue rigiéndose por las premisas del Sistema Francés por el cual fue creada. Si bien se reconoce una intencionalidad de cambio y de una mejor prestación del servicio, hasta el momento este propósito es retórico. Existe un reconocimiento de la necesidad de proteger a la comunidad y vincularla por lo menos en el discurso. Pero en nuestro contexto seguimos copiando modelos que si bien funcionan en otras latitudes, al no tener en cuenta la parte idiosincrática, no consiguen los resultados esperados.

Aunque en términos operativos el Plan Cuadrantes constituye un modelo idóneo de vigilancia, los resultados en materia de criminalidad todavía son deficientes pues no involucran a la comunidad y desestimulan la labor de los uniformados de base, como se verá en siguiente capítulo. Por lo tanto es importante el uso de recursos multidisciplinarios que den cuenta de los procesos de cambio de la institución. En este sentido es el análisis histórico y documental de esta experiencia lo que permitirá identificar los errores cometidos para corregirlos y brindará las herramientas necesarias para una verdadera transformación dentro de la Policía Nacional.

Capítulo 4. Reconociendo al otro. La acción policial y la seguridad desde los uniformados de base

Las crisis experimentadas por la Policía Nacional han sido recurrentes a lo largo de su historia como se vio en capítulos anteriores y las estrategias adoptadas por la institución no han sido suficientes para resolverlas. En la actualidad esta entidad presenta todavía problemas en materia de ineficiencia, corrupción, falta de personal, carencia de recursos, ausencia de perfiles policiales adecuados, distanciamiento con la comunidad, entre otras que afectan tanto su imagen frente a la ciudadanía como su labor en la construcción de la seguridad. Sin embargo, aunque son temas que hasta hace poco han salido a la luz pública no son nuevos.

Por lo tanto, en el presente apartado se estudiará el tema policial desde la Epistemología del Sur, a partir de un enfoque cualitativo con el cual se buscó generar una visión de la situación policial como es percibida en la actualidad por los uniformados de base, mostrando las tensiones existentes entre ellos al interior de la institución y frente a la comunidad. En un intento de dar voz a los uniformados, se recogieron los testimonios de varios de ellos quienes a través de 9 grupos focales de aproximadamente 10 personas cada uno y 10 entrevistas semiestructuradas, narraron su sentir sobre su profesión y su relación con la comunidad³³. (Anexo 1. Ver el guion de las entrevistas).

Resulta pertinente mencionar que no fue una tarea fácil lograr entrevistas con miembros de base de la institución que quisieran contar sobre los problemas que ésta atraviesa en su interior. Al inicio de las mismas era evidente la desconfianza y el miedo a responder las preguntas, brindar sus puntos de vista y revelar detalles sobre lo que experimentan en sus labores diarias, razón por la cual no se identificará a los informantes. Esto ocurre según ellos mismos no sólo por el temor a que sus superiores tuvieran conocimiento de lo que estaban afirmando ya que en su mayoría los involucra directamente a ellos sino porque su

³³ La cantidad de entrevistas se determinó según el criterio de saturación teórica, luego de que en el aspecto policial se estipulara que la información adicional no conducía a conocimientos agregados, pues las referencias empezaban a repetirse sin obtener percepciones nuevas relevantes.

misma formación les indica que la Policía es una institución hermética y jerarquizada que tiene tan arraigada la “*naturalización de sus diferencias*” que no es permitido para un subalterno hablar con un civil sobre la entidad sin el consentimiento de un superior o sin haber sido instruido sobre qué responder. No se dan cuenta que con esta actitud terminan por separarse más de la ciudadanía, haciendo de su trabajo algo tan confidencial y desconocido que genera más desconfianza y rechazo por parte de la opinión pública.

4.1. Imaginario de la Función Policial. Policía Nacional de los Colombianos ¿Todos con un mismo corazón?

En los últimos años la imagen policial ha estado estrechamente ligada con el desempeño de sus uniformados medido en términos de resultados, según la capacidad institucional para enfrentar el tema de la delincuencia en las diferentes ciudades del país. Estos resultados han sido determinantes en la construcción de la percepción de seguridad de los colombianos, quienes poco han tenido en cuenta otro tipo de variables como los factores que han originado el aumento delincencial, las clases de violencia que se experimentan en la ciudad, o si el policía realiza campañas de prevención o asume frente a los criminales una actitud netamente reactiva. A la gente le interesa sentirse segura sin que su tranquilidad sea perturbada por ningún hecho delincencial. Y si esto ocurre, esperan que las autoridades capturen a los transgresores y les apliquen las sanciones correspondientes.

Poco o nada le afecta a la comunidad la condición del policía. Si su salario compensa su sacrificio, si tiene problemas personales, si le alcanza el dinero para subsistir, o si le queda tiempo para descansar. Esto no hace parte del imaginario que acompaña al uniformado. Es como si el policía no fuera una persona común y corriente. Y esta es otra de las razones por las cuales se ha aumentado la brecha entre la policía y la comunidad.

Un uniformado lo ve de la siguiente manera:

“Uno tiene problemas personales como todo el mundo. Yo por ejemplo soy cabeza de hogar, separado, tengo una hija y me toca dejarla sola en la casa cuando no tiene colegio. A veces ando sin plata, no me alcanza para el arriendo y ni la gente ni los superiores tienen en cuenta la vida de los subalternos. No saben uno como vive, ni se preocupan por los problemas que uno pueda tener. [...] Los descansos son muy poquitos y uno con esa mano de problemas no

siempre tiene buena disposición para el servicio. Igual sabe que le toca trabajar porque hay que cumplir. Pero pues uno no es de palo y a veces se le salta la piedra y la comunidad no entiende eso. Quieren que uno siempre esté con buena cara y que le resuelva los problemas a todo el mundo cuando a veces ni siquiera los de uno los puede resolver [...] Es que normalmente no le tienen consideración a uno”³⁴.

Adicionalmente, los uniformados de base perciben rechazo por parte de la ciudadanía y se encuentran a la defensiva por las acusaciones que cualquier persona pueda hacer de ellos, sean ciertas o no. La proliferación de medios tecnológicos y de comunicación ha terminado por profundizar esta situación. Así lo menciona uno de ellos:

“La gente en Bogotá ya no quiere a la Policía. El policía en Bogotá vive con miedo, porque la comunidad lo denuncia por todo. Nuestro trabajo se ha vuelto muy complicado porque si vamos a realizar algún procedimiento, si vamos a actuar, tenemos 20 celulares encima tomando fotos y grabando todo lo que hacemos. Entonces a uno ahora le toca dejarse hacer de todo. Pero no podemos hacer nada, porque cualquier cosa que uno haga, si detiene a alguien, si efectúa alguna requisita, todo así esté bien hecho es abuso de autoridad y lo van es jodiendo”³⁵.

Otro sostiene:

“Ahora en cualquier procedimiento uno tiene que esperar que lo maten para poder disparar. [...] A los policías nos presionan mucho pero no tenemos garantías de nada. Nos presionan todos los días, nos dan bombo en la radio, nos ponen negativas. La gente trabaja con miedo. Es difícil”³⁶.

En este sentido, la comunidad se está convirtiendo en un escrutador que por el impacto de los medios de comunicación, prejuzga la labor policial además de exigir resultados.

En las marchas y expresiones públicas de jóvenes, sindicalistas, poblaciones vulnerables y demás grupos que deciden exigir sus derechos y protestar a través de este tipo de manifestaciones se evidencia esta situación:

³⁴ Entrevista Grupo Focal personal Nivel Ejecutivo de la Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Julio 18 de 2012.

³⁵ Entrevista Grupo Focal personal Nivel Ejecutivo de la Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Febrero 12 de 2012.

³⁶ Entrevista Grupo Focal personal Nivel Ejecutivo de la Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Julio 19 de 2012.

“Las cámaras de televisión de todos los noticieros son las primeras en filmar. Entonces a los policías nos dan la orden de aguantar y aguantar y nos tiran piedra y nos botan bolitas con pintura y nos tiran orines en bolsas, excrementos o hasta artefactos explosivos. Y nosotros nos tenemos que dejar porque donde toquemos a alguien ahí si nos caen todos los de derechos humanos. Vaya uno ahora a echarle agua o gas a alguno de esos a ver en qué lío se mete. En una situación de esas los superiores que están en los Puestos de Mando viendo los noticieros le están marcando a uno al avantel todo el tiempo, diciéndole: pilas mijo que está en pantalla, y pues uno se queda sano. Toca cuidarse mucho de eso. Y no se dan cuenta que lo que uno hace es por el bien del orden público. Pero ¿hay derecho? ¿Que lo vuelvan a uno mierda? ¿Que vuelvan nada la ciudad? La gente abusa de uno. Ahí si ¿dónde están los derechos de los policías? ¡Es que nosotros también somos personas por Dios!”³⁷.

Sostienen también que normalmente la comunidad se pone a favor del civil así éste sea delincuente y que por lo general reciben en ese sentido muy poco apoyo de la ciudadanía, lo cual termina desmotivándolos.

Los medios de comunicación en ese sentido han empezado a jugar un rol fundamental no sólo en la percepción de seguridad sino también en la construcción de la imagen policial frente a la comunidad. Desde finales de la década de los ochenta, los hechos de violencia y delincuencia se han tomado los titulares de prensa de la mayoría de países a nivel mundial, haciendo de la seguridad un tema de gran relevancia en la agenda mediática internacional. En su afán de adquirir mayores índices de audiencia y mayores márgenes de rentabilidad, los medios informativos comenzaron a llenar sus espacios televisivos con las llamadas “*crónicas rojas*”, maximizando las situaciones de inseguridad y generando un efecto de pánico generalizado.

Sin embargo, aunque los medios de comunicación tienen influencia en la percepción de inseguridad, no pueden ser considerados determinantes de la misma. Pero sí intervienen en la concepción que la comunidad mantiene sobre su policía. Fue la noticia de la violación y asesinato de la menor Sandra Catalina Vásquez en la III Estación de Policía de Bogotá en 1993 (Semana, 1995) el detonante entre la opinión pública que develó la crisis que vivía la

³⁷ Entrevista Grupo Focal personal del Escuadrón Móvil Antidisturbios ESMAD de la Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Abril 21 de 2012.

policía en su interior y que provocó las reformas realizadas en años posteriores. Y son casos como el del asesinato de un grafitero en Bogotá a manos de la Policía (El Espectador, 2011), los presuntos nexos del General Mauricio Santoyo con las Autodefensas Unidas de Colombia y la banda La Terraza (El Tiempo, 2012) y el intercambio de droga por un celular a manos de uniformados (Radio Santafé, 2012), entre otros, los que han enlodado el nombre de la institución recientemente y al no haber individualizaciones sobre los perpetradores de algún hecho, termina siendo la Policía Nacional como entidad la culpable de lo ocurrido. Esto quedó evidenciado en la encuesta realizada a la comunidad con ocasión de la presente investigación (Capítulo 5) en la cual al indagar sobre hechos concretos de corrupción observados por la comunidad, el 7% de los que respondieron afirmativamente manifestaron que conocían de este tipo de actos por lo que habían visto en las noticias.

4.2. Malestar Institucional: tensiones internas

Otro de los aspectos que causa desmotivación dentro del personal de base son las dificultades presentadas con los ascensos y los consecuentes problemas en el pago de los salarios y las prestaciones sociales de los uniformados.

La problemática de ascensos se origina con el establecimiento del Nivel Ejecutivo en 1995. Esta nueva modalidad buscaba la creación de una carrera policial que agrupara a los policías de base incluyendo Suboficiales y Agentes, los profesionalizara y les exigiera mayores requisitos de entrada, brindándoles posibilidades de nivelación salarial con mejoramiento de sueldos para lograr la reivindicación de la actividad policial. Antiguamente el reglamento de los suboficiales era igual al de las demás Fuerzas Militares en grados y tiempos, siendo los requisitos de ingreso mínimos. Por ello se propuso crear un régimen de carrera de identidad estrictamente policial pues se asumía que la institución se encontraba inmersa en la *“lógica del atrasado”* y que era necesario equipararla con otras policías del mundo en especial con las de los países desarrollados. Se buscaba un tránsito del modelo francés de policía a uno más parecido al anglosajón.

Sin embargo no se tuvo en cuenta que las exigencias para la promoción de grado a grado eran lo suficientemente flexibles como para permitir un gran volumen de ascensos al año,

ni que financieramente la institución no sería capaz de soportar la gran carga presupuestal que esto implicaba para la entidad en lo referente al pago de sueldos y seguridad social de los policías. Al darse cuenta de ello y de que no tenían cómo sostener el Nivel Ejecutivo, las directivas de la institución comenzaron a represar los ascensos de aquellos que ya cumplían con los requisitos previstos en la ley. Como consecuencia de esta situación hay uniformados desde 1998 esperando el ascenso en su carrera y la respectiva mejora salarial y según datos de la misma Policía Nacional existen alrededor de 600 demandas en la institución por este tema. Además se han tenido que aumentar los requisitos de ascenso y crear grados no contemplados en la reforma que son de carácter simbólico³⁸ con el fin de desacelerar el proceso previsto en la carrera policial y evitar un número mayor de personas esperando la promoción de escalafón.

Este es un problema que no experimentan los oficiales de la institución quienes cada vez que cumplen con el tiempo mínimo de servicio establecido para cada rango, ascienden de grado. Además, los oficiales no tienen que presentarse a concurso como sí lo hacen los del Nivel Ejecutivo. Ellos simplemente hacen curso y si lo aprueban y no tienen inconvenientes con su hoja de vida ascienden a pesar de que se suponía que para los suboficiales que contaran con estudios técnicos iba a ser igual que para los oficiales. Así lo expresa un patrullero:

“Para los señores oficiales si hay plata, sólo tienen que cumplir el tiempo mínimo de ascenso, no los demoran, nada. En cambio nosotros seguimos en las mismas. Para nosotros no hay presupuesto, siendo que nosotros somos los que frentamos, los que nos exponemos, los que más trabajamos. La Policía sin nosotros sencillamente no existiría. Esa es nuestra pelea”³⁹.

Otro patrullero, con nueve años de servicio de los cuales cuatro ha estado esperando su ascenso, lo expone de la siguiente manera:

“Cuando entré a la Policía me dijeron que si tenía una carrera técnica ascendía automáticamente a subintendente a los 5 años. Ahora aparte de que no se me ha dado (el

³⁸ El grado de Intendente Jefe no se encontraba contemplado en la reforma al Nivel Ejecutivo y fue incluido con posterioridad debido a los problemas presentados por el represamiento en los ascensos.

³⁹ Entrevista Patrullero de la Policía Metropolitana de Bogotá. Antigüedad: 11 años. Fecha: Marzo 8 de 2012.

*ascenso) me dijeron que tenía que concursar. [...] ¿Cómo es posible que un patrullero recién salido gane lo mismo que yo que llevo 9 años en la institución?*⁴⁰.

Otro uniformado afirma: *“Hay una desmotivación del personal por los ascensos. Yo llevo 12 años en la Policía y uno no aspira a quedarse de patrullero toda la vida”*⁴¹. Un Subintendente sostiene:

*“Yo llevo 14 años en la Policía. Duré 11 de patrullero y casi que no me llaman a curso de ascenso cuando he debido ascender a los 5 años a Subintendente. Ya debería ser Intendente antiguo. Me presenté a dos cursos de ascenso. En el segundo curso ascendí. En el primero no pasé porque llamaron a 17600 hombres y sólo promovieron a 4500. Supuestamente yo no pasé en el primero por algo médico pero mentiras, lo que pasa es que eso es una rosca ni la verraca. A mí me dijeron unos compañeros que ascendieron en el primer curso al que me llamaron que me consiguiera tres milloncitos (de pesos), que con eso uno pasaba. Y ellos los dieron y les funcionó. Lo que pasa es que yo si no le iba a pagar la gana a nadie”*⁴².

En el 2010 estas denuncias sobre las irregularidades y venta de los exámenes de ascenso se hicieron públicas (Radio Santafé, 2010) y en su momento las directivas de la institución prometieron realizar las investigaciones del caso para evitar nuevamente hechos de esta índole. Sin embargo, los uniformados manifiestan que la situación no ha variado y se siguen presentando anomalías con los concursos del Nivel Ejecutivo.

Esto plantea un problema para la carrera policial en la medida en que al no respetarse la antigüedad para los ascensos, se rompen las jerarquías que existen dentro del Nivel Ejecutivo de la institución. Por ejemplo, si promueven a un patrullero de 6 años a subintendente, ¿quién es más antiguo, él o un patrullero que no ha ascendido pero lleva 10 años en la Policía? ¿Se debe tener en cuenta el rango o los años trabajados? Al plantear esa duda entre los uniformados, la respuesta fue la misma: no se sabe.

Además tanto oficiales como suboficiales e incluso algunos civiles atribuyen al represamiento en los ascensos y a la consecuente desigualdad salarial, la corrupción en la

⁴⁰ Entrevista Patrullero de la Policía Metropolitana de Bogotá. Antigüedad: 9 años. Fecha: Abril 21 de 2012.

⁴¹ Entrevista Patrullero de la Fuerza Disponible de la Policía Metropolitana de Bogotá. Antigüedad: 12 años. Fecha: Abril 21 de 2012.

⁴² Entrevista Subintendente de la Policía Metropolitana de Bogotá. Antigüedad: 14 años. Fecha: Marzo 10 de 2012.

institución. Un policía sostiene: *“El tema de sobornos se debe a que el sueldo no alcanza para nada. Un compañero mío que trabaja en tránsito se puede llegar a hacer hasta cinco millones de pesos al mes con el tema de multas. Como le piden cuota, a un infractor le hace el comparendo y al siguiente no pero le pide mordida. Y así se cuadra. ¿Lo que le pagan en la institución? Eso es para los dulces como dicen por ahí”*⁴³. Otra ciudadana que ha sostenido una relación directa con policías afirma: *“Normalmente los policías tienen muchas deudas. No ganan bien. Y aparte de familia y muchos hijos tienen moza, esposa y novia. Por eso son fácilmente corruptibles. De alguna manera tienen que sostener todo eso”*⁴⁴.

Estos testimonios sumados a muchos otros en el mismo sentido dejan ver la forma en la cual se ha naturalizado esta situación, llegando incluso a justificar de alguna manera los cobros a civiles y la corrupción que afecta la imagen de la Policía Nacional frente a la comunidad. El represamiento en los ascensos además de desmoralizar la tropa, los ha conducido a buscar otras alternativas de subsistencia económica que no siempre se encuentran dentro de la legalidad. A pesar de que en el Congreso Nacional se han desarrollado debates para tratar el tema (Senado de la República, 2012) y en varias ocasiones se ha hablado de la inclusión de recursos en el Plan de Desarrollo para solventar el problema (Senado de la República, 2011), la situación no ha variado.

Los policiales también justifican esta corrupción aduciendo que existe una desmotivación general de los uniformados por los hechos que conocen a diario cometidos por compañeros suyos e incluso por sus superiores y que la mayoría de las veces quedan en la completa impunidad. Un grupo del Nivel Ejecutivo afirma:

“Después de ver la noticia de mi General Santoyo, ¿usted cree que uno le puede tener algún tipo de respeto a un superior? Robó, vendió información, dejó que mataran compañeros nuestros. Y eso que a ese lo cogieron. Pero uno sabe de señores generales y de otros oficiales que ya tienen son negocios. Se dice que el sector ese del Bronx es manejado por varios coroneles. Y hay compañeros que se atreven a decir nombres propios. Uno oye de otros oficiales superiores en Bogotá que reciben plata por los Sanandresitos y por dejar funcionar

⁴³ Entrevista Subintendente de la Policía Metropolitana de Bogotá. Antigüedad: 11 años. Fecha: Abril 21 de 2012.

⁴⁴ Entrevista ciudadana residente en la localidad de Teusaquillo de aproximadamente 50 años de edad. Fecha entrevista: Junio 4 de 2012.

muchos establecimientos. Entonces, ¿qué moral le queda a uno si todos son una partida de deshonestos?”⁴⁵

Ciertas o no esas afirmaciones se han arraigado en el pensamiento de muchos de los uniformados en Bogotá, generando entre ellos mismos rechazo pero a la vez creando un imaginario de corrupción generalizado dentro de la institución que aunque puede que no sea real, justifica los actos de algunos de ellos. Consideran que al ser representantes de la autoridad y la ley pueden violar las normas sin mayores consecuencias, ya que al hacer un ejercicio de “*elección racional*”, los beneficios serán mayores que los costos.

A esta situación se suma el sistema de incentivos que se ha generado dentro de la institución, que premia el trabajo operativo policial con cosas como reconocimientos en la hoja de vida y días de descanso. El problema no es que se gratifique la labor, sino que si una patrulla no muestra operatividad también se escribe en el folio de vida y si es reiterativo se saca de la estación. Lo anterior sin importar si se han desarrollado otras labores, sin tener en cuenta tareas de prevención o sin analizar que la situación de seguridad puede estar tan bien en cierto territorio que por ello no se presenta operatividad. Por esto es que los uniformados viven en función de buscar “*positivos*” y en ocasiones cuando no los encuentran, terminan inventándolos. Un uniformado menciona:

“Pareciera que a la institución no le importa la seguridad como tal. Lo que quieren todo el tiempo es que uno esté presentando positivos para poder mostrar. Y pues uno tampoco pelea porque no ve que cuando uno da una captura le dan un día de descanso. Cuando son positivos de más importancia como delincuentes duros capturados, estupefacientes, bandas o algo así le dan a uno hasta un turno. Y esos descansitos sirven. Entonces cuando no pasa así mucho en el sector uno busca... Y algo encuentra. ¿Si me entiende?”⁴⁶

Otro problema en este sentido, es que existe una Oficina de Atención al Ciudadano en cada uno de los comandos del país que es la encargada de recibir y tramitar las quejas interpuestas por los ciudadanos frente a cualquier acto ilegal o irregular que cometan los

⁴⁵ Entrevista Grupo Focal personal Nivel Ejecutivo de la Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Agosto 22 de 2012.

⁴⁶ Entrevista Grupo Focal personal Nivel Ejecutivo Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Marzo 27 de 2012.

uniformados. La segunda instancia la realiza la Inspección General. En Bogotá es posible encontrar una de estas oficinas en cada estación que es manejada por un suboficial y una a nivel central dirigida por un subteniente. No obstante, al ser la Policía una institución donde pesa tanto la jerarquía, existe un problema en que la evaluación de los casos de abuso de autoridad o de participación de uniformados en delitos la realice personal de tan bajo rango, pues son ellos quienes terminan juzgando a sus superiores jerárquicos y eso puede conllevar a represalias contra los que realizan la investigación o a que los uniformados no realicen las averiguaciones a cabalidad por miedo a esta situación.

Al preguntar por qué no expone esta problemática se obtienen respuestas como: *“En la Policía la palabra de un subalterno no vale de nada. Nosotros no tenemos derecho a protestar. No podemos armar un sindicato. Estamos en una institución castrense y acá sólo se reciben órdenes”*⁴⁷. A pesar de lo anterior, en un intento de superar la *“ausencia del inferior”*, buscando el reconocimiento que reclaman y tratando de visibilizar su posición, alrededor de 2500 policías del Nivel Ejecutivo intentaron realizar un *“Plan Tortuga”* el 1 de agosto de 2012, convocado de manera anónima por redes sociales y medios electrónicos, con el fin de mostrar su inconformidad con el cambio en los sistemas de ascensos y solicitar mejores condiciones laborales. Frente a la opinión pública se sostuvo que dicha manifestación que pretendía parar o retrasar las actividades del trabajo policial por un día fue frenada por las promesas del Gobierno Nacional de millonarias inversiones a la institución con el fin de destrabar el represamiento en los ascensos. Sin embargo, los uniformados de base denuncian que los superiores enviaron un comunicado a todas las unidades del país ordenando la individualización del personal uniformado o civil que se encontrara promoviendo dicha actividad con el fin de evitar la puesta en marcha del plan y de realizar la judicialización de aquellos que participaran en las acciones propuestas, conforme a lo dispuesto en el Código Penal Colombiano y la Justicia Penal Militar. No es necesariamente errado que los superiores frenen estos intentos de protesta ya que al ser la policía una de las instituciones que ostenta la potestad del uso legítimo de la fuerza para el cumplimiento de sus funciones, es normal pensar que su accionar puede salirse de las manos o sencillamente pueden dejar de hacer su trabajo por encontrarse en *“paro”*. Pero entonces se deberían abrir

⁴⁷ Entrevista Grupo Focal personal Nivel Ejecutivo Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Junio 22 de 2012.

otros espacios y buscar mecanismos para que los uniformados puedan reclamar mejores condiciones laborales sin necesidad de optar por la sindicalización, porque por más que se reprima la intención de protestar, el descontento sigue al interior de la institución.

4.3. Tensiones Jerárquicas: Trato diferencial

De igual forma, se ha venido generando un fuerte conflicto entre el Nivel Ejecutivo y la oficialidad. No sólo por el mejor trato que se dice se le da a estos últimos sino porque los uniformados de base reclaman que sus superiores cuentan con mayores beneficios dentro de la entidad. En primer lugar manifiestan que existe una marcada desigualdad en la asignación de subsidios de la caja de vivienda con respecto a la que reciben los oficiales, a pesar de que al haber un número mayor de uniformados pertenecientes al Nivel Ejecutivo son ellos los que más rendimientos aportan a la caja. Mientras a un oficial luego de 15 años de servicio prestado le otorgan un subsidio de vivienda de hasta 121 salarios mínimos mensuales legales vigentes, el de un suboficial es de máximo 49. Lo mismo sucede con el tema de viáticos, pues a los oficiales por concepto de éstos se les paga el 10% del sueldo básico mensual mientras a los integrantes del Nivel Ejecutivo sólo el 6%.

Además sostienen que con la implementación de la carrera le habían quitado la posibilidad a los integrantes del Nivel Ejecutivo de acceder al bono pensional del 50% de su asignación salarial a la cual tenían derecho luego de 15 años de servicios prestados como ocurre con el cuerpo de oficiales y les aumentaron en 5 años el tiempo para poder solicitar el retiro voluntario⁴⁸. Aunque esta situación que fue reversada por medio de una sentencia del Consejo de Estado en el 2012, la expedición del Decreto 1858 de 2012 *"Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional"* ha generado nuevamente inconformidad entre los uniformados de base. Afirman que con esta normatividad se han beneficiado únicamente los integrantes del Nivel Ejecutivo que ingresaron al escalafón por homologación, es decir los Suboficiales y Agentes que se incorporaron al nuevo sistema antes del 2005 quienes tienen derecho a recibir el 50% del bono pensional a los 15 años y pueden solicitar el retiro a los 20, mientras que los que entraron al Nivel Ejecutivo directamente no fueron cobijados por el

⁴⁸ Decreto 1091 de 1995 artículo 51 y Decreto 4433 de 2004 artículo 25.

fallo a pesar de que tenían el mismo derecho. De esto culpan a la cúpula de la institución y al gobierno nacional. Uno de ellos menciona: *“La Policía interpretó el fallo del Consejo de Estado como quiso. Entonces sólo se han podido ir los homologados. Los que entramos por incorporación directa como yo, que queramos pedir el retiro a los 20 años o la media pensión a los 15 tenemos que demandar ante el Consejo de Estado a ver si nos reconocen el derecho”*⁴⁹. Sin embargo, al ser un tema que por su extensión y complejidad desborda la temática de la presente investigación no será profundizado en este documento.

Otros temas en los que tampoco se ahondará en este trabajo, pero que también generan conflictos entre los oficiales y los miembros del Nivel Ejecutivo por la diferencia que existe entre lo que perciben unos y otros se presenta respecto a las condiciones de los alojamientos, el monto de los subsidios familiares, la prima de antigüedad, la prima de orden público y la prima de riesgo, que en todos los casos es mejor para los oficiales que para los del Nivel Ejecutivo.

Incluso entre los mismos oficiales se presentan rencillas dependiendo del grado en el que estén. Los de rangos más bajos se quejan de los malos tratos a los que en ocasiones son sometidos por sus superiores. Uno de ellos sostiene: *“En los oficiales no hay humanismo. Entre nosotros mismos nos damos muy duro. Pesa mucho el rango. Lo tratan a uno con groserías, a los madrazos. La amenaza de J1, J2 y J3 es o rinde o lo echo, pero mal, a las patadas. Con la comunidad son muy decentes, pero es muy raro el superior de los que están en la Bogotá en este momento que a uno lo trate bien”*⁵⁰.

Por otra parte, los uniformados de base manifiestan que a diferencia de los oficiales no poseen una adecuada y constante capacitación profesional. Algunos de ellos sostienen que la única preparación que han adquirido en la institución es la impartida en los cursos de ascenso y que al haber represamientos llevan 10 años o más sin recibir ningún tipo de formación. Algunos incluso mencionan que son profesionales pero que muy pocas veces se

⁴⁹ Entrevista Subintendente de la Policía Metropolitana de Bogotá. Antigüedad: 14 años. Fecha: Junio 22 de 2012.

⁵⁰ Entrevista Grupo Focal Oficiales Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Junio 28 de 2012.

les permite desarrollar o ejercer esta profesión dentro de la entidad, sino que son trasladados a lugares donde no pueden aportar el conocimiento que poseen.

En caso de querer adelantar algún estudio técnico, profesional o de postgrado que ellos mismos quieran pagar por fuera de la institución les es permitido hacerlo siempre y cuando no perjudique la prestación del servicio. Pero al ser tan extensas las jornadas laborales, con sus múltiples ocupaciones y la prestación constante de turnos, únicamente aquellos uniformados que trabajan en oficinas en las áreas administrativas están en capacidad de hacerlo.

Líderes de la comunidad refieren que han conseguido con Cámara de Comercio y otras entidades capacitaciones para los uniformados, que se han perdido por falta de asistencia de los mismos. Al personal de vigilancia rara vez le dan incentivos, no los incluyen en procesos de formación. No le dan la importancia que deberían tener estos procesos, no los ponen en el nivel que es.

Los policías sostienen además que entre sus compañeros perciben un fuerte desconocimiento de la labor que deben cumplir lo cual conduce a los retrasos, maltratos y a la incompetencia de la cual se queja constantemente la comunidad. Los ciudadanos entrevistados en las diferentes localidades a lo largo de esta investigación expresaron que por lo general tienen la imagen del policía lejano, poco cortés, carente de ética, que abusa de la autoridad, del cual reciben malos tratos y por lo tanto que no soluciona sus problemas. Consideran que esto se debe a que carecen de procesos de formación adecuados en los cuales se les enseñe a relacionarse con la comunidad. *“Muchos policías comunitarios no tienen ni idea de procedimientos de policía y muchos de vigilancia no saben tratar a la gente”*⁵¹. Lo anterior conduce a otro problema en la institución que son las diferencias que existen entre las distintas especialidades de policía.

⁵¹ Entrevista Grupo Focal personal Nivel Ejecutivo Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Junio 22 de 2012.

4.4. La Especialización del Trabajo Policial

A pesar de que la Policía Nacional es una sola, la multiplicidad de tareas asignadas a los funcionarios policiales ha conducido a una especialización del servicio⁵² en el cual se fijan roles determinados a cada grupo de la entidad. Aunque en el año 2007 se estableció que todos los uniformados deberían prestar un servicio integral basado en la vigilancia comunitaria sin importar el equipo al cual pertenecieran, se siguen presentando diferencias entre los policías de la institución.

Los que prestan el servicio en las estaciones de policía por medio de los cuadrantes, son los de vigilancia. Ellos son los que se relacionan directamente con la comunidad. Algunas apreciaciones sobre su especialidad y las diferencias con las otras son las siguientes:

“Como policía de vigilancia toca responder por todo: tráfico, conducción de la ciudadanía, orden público, convivencia, etc. [...] Nosotros tenemos rencillas principalmente con los de la SIPOL y la SIJIN que es la banda criminal más grande de Colombia y al no tener control hacen lo que se les da la gana o con los de la Fuerza Disponible que son muy pasados con los civiles, no tienen sensibilidad con las personas. [...] La vigilancia es la niña fea de la Policía. Es a la que más duro le dan. La comunidad nos da duro porque es la que la gente ve. La policía que usted ve en la calle son los de vigilancia [...] A los de vigilancia nos toca estar pendientes de todo y somos los que menos descansamos [...] Nos ponen negativas por todo, así seamos los que más trabajemos”⁵³.

Al estar pendientes del trabajo de la calle, los uniformados de vigilancia sostienen que no tienen conocimiento o poco les interesan los temas organizacionales y de gestión de la institución. Por ello no están de acuerdo ni aportan a los postulados propios de la lógica productivista que ha manejado la entidad en los últimos años. Así lo expresa uno de ellos: *“Se supone que la Policía funciona como una empresa. Yo sé que existe un Sistema de Gestión de Calidad y hay una estructura organizacional, pero la verdad de eso no se nada. No me interesa*

⁵² En la actualidad existen 17 especialidades en la Policía Nacional: Carabineros, Guías caninos, Ambiental y Ecológica, Tránsito y Transporte, Antiexplosivos, Turismo, Infancia y Adolescencia, Policía Fiscal y Aduanera, Antinarcóticos, Antisecuestro y Antiextorsión, Aeroportuaria, Protección a Personas e Instalaciones, Servicio Aéreo, Antidisturbios, Logística, Justicia Penal Militar y Operaciones Especiales. El resto del personal está dedicado a la vigilancia, que desde 2007 es comunitaria. (Policía Nacional, 2008a, p.34).

⁵³ Entrevista Grupo Focal personal de vigilancia (oficiales y Nivel Ejecutivo) Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Marzo 29 de 2012.

porque lo único que me importa es que no me vayan a matar a nadie en mi cuadrante. Eso lo veo por allá...lejos!"⁵⁴. Lo anterior fue manifestado por un oficial, quien aunque trabaja en vigilancia, posee por lo menos en teoría una formación más profesional que los uniformados del Nivel Ejecutivo. Por lo tanto no es posible asegurar que sus palabras obedezcan a una capacitación deficiente en temas administrativos, sino como varios afirmaron, a un desinterés general en asuntos de la institución que según ellos nada tienen que ver con su labor diaria. Por un lado va entonces el personal que trabaja en temas de planeación en la institución y por otro muy distinto los policiales que desarrollan su trabajo diariamente en las calles.

4.5. Tensiones Operativas del Plan Cuadrantes

Los uniformados de base también tienen sus propias apreciaciones sobre el Plan Cuadrantes. Ellos reconocen logros importantes de la estrategia como el mayor acercamiento a la comunidad por parte del uniformado y un mejor reconocimiento de éste por parte de la población. Manifiestan que los ciudadanos no buscan campañas desarrolladas por la institución sino más presencia policial y esto es algo que obtienen con cuadrantes por el aumento de patrullas policiales y debido a que los uniformados de los cuadrantes son más asequibles y fácilmente localizables.

Además explican que a los superiores les resulta más fácil controlar las patrullas porque existe una delimitación territorial que responsabiliza a dos personas de cada cuadrante y saben exactamente quién se encuentra encargado de qué en todo momento. Igualmente la desconcentración permite que los policías no estén dentro de un CAI sino que se encuentren patrullando la ciudad, por lo cual pueden llegar más rápido al lugar de los hechos frente a cualquier llamado ciudadano.

Pero también se han podido identificar algunas fallas presentadas por el nuevo modelo. Repartirse la ciudad por cuadrantes permite individualizar responsabilidades y que se abarquen la mayoría de los territorios de la ciudad. Sin embargo, aunque se supone que todas las zonas de la ciudad pertenecen a un cuadrante y por lo tanto tienen asignado dos

⁵⁴ Entrevista Subteniente de la Policía Metropolitana de Bogotá. Antigüedad: 3 años. Fecha: Abril 14 de 2012.

uniformados para su vigilancia, hay cuadrantes muy extensos y zonas vetadas para la presencia policial.

A esto se le suma el escaso pie de fuerza que existe en la ciudad. Si bien se habla de 20.100 policías en Bogotá, lo que equivaldría a un uniformado por cada 377 habitantes⁵⁵ cifra bastante similar a la media internacional establecida por Naciones Unidas⁵⁶; seis policías para cubrir tres turnos en cada cuadrante es un número muy reducido, dada la complejidad de algunos de los mismos. Además no todos los policías que han sido designados para la ciudad están dedicados a la vigilancia, hay algunos atendiendo labores administrativas, otros prestando servicios de protección a personalidades, incluso algunos en vacaciones o permisos permanentes, por lo que la cifra real de uniformados por cada persona se reduce ostensiblemente⁵⁷.

Esto hace que la seguridad ciudadana en términos de número de policías que prestan el servicio en Bogotá no se comporte como un bien público ya que su uso es rival, pues al atender un policía de cuadrantes un caso, está limitando la posibilidad de que otra persona haga uso del servicio por las limitaciones de personal existentes. Además es excluyente en la medida en que estas limitaciones permiten a las personas con posibilidades económicas adquirir otros tipos de seguridad (especialmente con la vigilancia privada), que no son costeables por personas de estratos bajos.

Adicionalmente, al tener que desarrollar al mismo tiempo labores disuasivas, preventivas y reactivas, las patrullas no alcanzan a prestar su servicio de la forma esperada. También se les pide operatividad y los uniformados que no la presenten son trasladados. Los policías afirman que para poder cumplir con lo exigido, debería existir por lo menos una patrulla preventiva y una operativa por cada cuadrante. Esto garantizaría una mejor prestación del servicio.

⁵⁵ Este cálculo se realizó teniendo en cuenta las proyecciones del DANE, según las cuales Bogotá cuenta para el 2012 con 7.571.345 habitantes.

⁵⁶ Según la Organización de Naciones Unidas la media internacional de policía por habitante es de 1 por cada 357.

⁵⁷ No existe un registro exacto que dé cuenta en la actualidad de cuántos uniformados estén dedicados a la vigilancia, por lo cual realizar el cálculo real de número de policías por habitante no es posible.

Otro problema es que la delimitación de los cuadrantes se realiza desde la oficina de Planeación de la Policía Metropolitana de Bogotá con base en la apreciación diagnóstica y situacional que se posee de la localidad y que incluye la tasa delictiva por habitantes, la georreferenciación, la movilidad, la disponibilidad de medios y la memoria local y topográfica, entre otros. No obstante, en localidades como Los Mártires se pudo demostrar (como se verá más adelante) que la demarcación de los cuadrantes se realiza con base en límites geográficos ubicados en un mapa que permiten divisiones territoriales en zonas con alta concentración delictiva pero no se hace un ejercicio en terreno que reconozca las particularidades de cada cuadrante nuevo que se va a formar, dificultando el accionar policial.

El ejercicio debería realizarlo alguien de la Estación que conozca los cuadrantes con apoyo de la comunidad, teniendo en cuenta límites geográficos, demográficos, sociales o económicos y no imponerlo alguien del nivel central. El no hacerlo conduce a que exista disparidad en los cuadrantes establecidos, quedando unos con una gran concentración delictiva y otros en los que no se presentan hechos violentos ni conflictos.

También manifiestan que no cuentan con los medios necesarios para operar. La situación que se describirá más adelante en los Mártires con los nuevos cuadrantes establecidos, se presentó en las otras 18 localidades urbanas de Bogotá a lo largo del 2012 según lo manifestado por el personal de vigilancia de la MEBOG. De esta forma a pesar de que cada patrulla contaba con un avantel para comunicarse, no todas poseían celulares funcionales que les permitieran establecer contacto con la comunidad. De ahí las múltiples quejas de los ciudadanos frente a la estrategia. Además tampoco fueron dotados de vehículos adecuados como motos o carros que le permitieran aminorar sus tiempos de respuesta frente a cualquier situación. Entonces es posible ver más policía en la calle porque van a pie pero esto limita su capacidad de reacción.

Adicionalmente los uniformados sostienen que tampoco les queda tiempo para realizar tareas administrativas. Sin embargo con el nuevo modelo de Cuadrantes les exigen consignar todas sus actuaciones en un documento llamado Tabla de Acciones Mínimas

Requeridas (TAMIR) que deben entregar a la Estación después de cada turno. *“Los policías andan con una carpeta debajo del brazo. Todo en la Policía es papeles. Para hacer incautaciones, para llevarse a alguien, para todo hay que llenar un formato. Eso hace ineficiente la labor de la policía porque pierde uno mucho tiempo”*⁵⁸. Además se supone que todas las acciones registradas en el TAMIR deben ser firmadas por la comunidad para que quede evidencia del servicio policial. No obstante un uniformado sostiene: *“Si yo presto alguna colaboración por ejemplo orientación a algún ciudadano o regulación de tráfico, ¿cómo paro a alguien para decirle espéreme un momentico mientras lleno esto y fírmeme aquí? Entonces los compañeros y hasta uno mismo termina inventándose al final del día las acciones que realiza, además porque no se acuerda qué es todo lo que hace y nunca se cumple con el requisito de las firmas”*⁵⁹. Según manifiestan el diligenciamiento y entrega de las mismas también disminuye el tiempo de su reposo, pues deben dejar todo el papeleo listo antes de irse a descansar. Lo anterior evidencia que los sistemas de control y monitoreo a la labor policial no son los correctos y que las estadísticas de operatividad pueden no ser consecuentes con la realidad.

Además cuando hay cambio de turno, no se da información a los compañeros de la ronda siguiente sobre las labores que se venían adelantando. Se genera una brecha entre un turno de vigilancia y el siguiente.

De igual forma, los uniformados reconocieron que en todas las zonas de la ciudad existen todavía estrategias como los Frentes de Seguridad Local, las Escuelas de Seguridad y las Alarmas Comunitarias, entre otras, pero no son mecanismos funcionales que vayan de la mano con la institución en la mayoría de lugares. Indican que normalmente los policías de vigilancia que no tienen formación comunitaria no los conocen. Están además en desacuerdo con generar vínculos muy cercanos con los habitantes del sector donde trabajan pues creen que éstos pueden llevar a camaraderías que limitan su accionar. Reconocen que programas como la Red de Cooperantes sí funcionan pero por las recompensas que se les da a la comunidad, no porque haya una verdadera relación entre policía y ciudadanía.

⁵⁸ Entrevista Grupo Focal personal de vigilancia (oficiales y Nivel Ejecutivo) Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Marzo 29 de 2012.

⁵⁹ Entrevista Grupo Focal personal de vigilancia (oficiales y Nivel Ejecutivo) Policía Metropolitana de Bogotá. Fecha: Marzo 29 de 2012.

De igual forma manifiestan que participan en reuniones con residentes, comerciantes y líderes de algunos sectores en especial cuando estos grupos las requieren, pero muy pocas veces se obtiene algo bueno y productivo de las mismas.

Además refieren que para el tema de cuadrantes por ser un modelo novedoso sí hay capacitaciones ocasionales. Pero sostienen que son muy teóricas y que en la práctica todo es distinto, por lo que no les encuentran mucha utilidad.

Afirman también que normalmente no realizan rendiciones de cuentas frente a los ciudadanos con los cuales trabajan y casi ninguno conoce de veedurías mediante las cuales los habitantes de la ciudad les realicen algún tipo de seguimiento o control. Sostienen que poco o nada se preocupan por informar a la comunidad sobre el cumplimiento de sus tareas, pues lo que les interesa es que la gente tenga una buena imagen de ellos presentando estadísticas que reflejen disminución en los delitos, sin darse cuenta que ésta sería una buena forma de lograrlo. A nivel de ciudad sí se realiza una rendición de cuentas que aunque se supone que es pública, no cuenta con la participación sino de instituciones y algunos pocos líderes de la comunidad. El resto de ciudadanos normalmente no son invitados y casi nunca se enteran de este tipo de actos. Igual son rendiciones en las cuales se presentan estadísticas más que todo de operatividad y en las que la participación de la población es escasa o nula. Al indagar sobre estos eventos los uniformados de base manifiestan que no hacen parte de ellos y que a pesar de que en cada Estación hay un archivo con las TAMIR de cada cuadrante por lo cual se podría presentar resultados a este nivel, lo que hacen es sacar estadísticas por localidad a nivel de ciudad para presentarlas. Pero el trabajo que ellos desarrollan no es expuesto ante la opinión pública.

Pero consideran que el problema más grave con el que cuentan es que en Bogotá es únicamente la Policía la institución encargada de velar por el orden y la seguridad. Sostienen que no existe una verdadera articulación entre las autoridades locales y policivas y terminan desarrollándose políticas diversas que muchas veces son contradictorias y no contribuyen al mantenimiento de la paz y a la reducción del delito en la ciudad.

4.6. El Dilema de las cifras de seguridad en Bogotá

Para conocer el fenómeno de la criminalidad en toda su extensión y de paso medir la eficiencia policial, se ha recurrido tradicionalmente a la cuantificación a través de métodos estadísticos que permiten observar la dinámica de la violencia y la evolución de sus indicadores, con el fin de establecer correlaciones que sirvan para desarrollar análisis e investigaciones que conlleven a la superación del mismo. Por lo tanto resulta necesario elaborar un apartado especial para ese tema dada la magnitud y relevancia del mismo.

En Bogotá, la seguridad ciudadana es cuantificada por las autoridades a través de indicadores que permiten analizar los delitos cometidos en la ciudad que generan mayor impacto en la población. Estos se han construido a través del comportamiento histórico, de la observación sistemática y de los registros existentes en las entidades receptoras de información, que para el caso que nos ocupa son el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Nacional.

No obstante, en el curso de la presente investigación fue posible establecer que la información suministrada por este método no es suficiente para explicar el fenómeno de la criminalidad ni para evaluar el trabajo policial en la ciudad pues presenta varios inconvenientes. En primer lugar existe un problema de confiabilidad de las cifras, ya que las estadísticas en algunos casos como en los delitos contra el patrimonio provienen de una única fuente, en este caso de la Policía Nacional, lo que implica que se generen datos que no tienen comparación con otras entidades por lo cual resultan altamente manipulables. Además en otros delitos como las muertes violentas que poseen dos fuentes de información, Policía Nacional y Medicina Legal, se generan problemas de credibilidad en los registros en la medida en que no existe una unidad de criterio y ambas instituciones presentan bases de datos disímiles e interpretaciones distintas de la información, que es manejada de forma arbitraria por parte de las entidades, que no obedecen generalmente a criterios científicos sino a lo que resulte más conveniente para ellas políticamente.

Lo anterior se presenta porque tanto Policía como Medicina Legal alimentan sus bases de datos con unidad de casos conforme a su competencia específica y es cuando se realiza su

interpretación y análisis que se comienzan a presentar las diferencias significativas en la estadística de muertes violentas en la ciudad, en especial en los homicidios.

Las causas de estas diferencias son varias. En primer lugar la información es capturada por las dos instituciones en momentos distintos de la investigación y muchas veces no es actualizada posteriormente. Así un evento que la Policía en una primera instancia cuando realizó la inspección a cadáver pudo establecer como una muerte natural porque no evidenció ni en el cuerpo ni en el lugar de los hechos señales de violencia, puede ser determinada luego de la necropsia y análisis complementarios realizados por Medicina Legal como una muerte violenta.

En segundo lugar existen casos en los que a pesar de que una persona cause la muerte de otra, no son considerados para fines estadísticos de la Policía como homicidios. Ellos argumentan que la intencionalidad del perpetrador del hecho no era causar la muerte del otro, sino que el resultado es producto de un incidente involuntario, pese a que esta interpretación es de competencia exclusiva de los funcionarios judiciales. Los ejemplos más comunes de esta situación son los que ocurren con armas de fuego por indebida manipulación de las mismas.

En tercer lugar dado que la localidad de Sumapaz no hace parte de la jurisdicción de la Policía Metropolitana de Bogotá, las muertes violentas ocurridas en ese lugar no son tenidas en cuenta por esta institución, mientras que sí son contabilizadas por Medicina Legal. Lo mismo ocurre con situaciones presentadas en áreas cuya delimitación no es clara, como por ejemplo en los límites entre Bogotá y los municipios aledaños, aduciendo que no se tiene certeza de si los hechos desencadenantes ocurrieron en la ciudad o fuera de ella.

En cuarto lugar la Policía de Bogotá tampoco registra en su estadística los homicidios ocurridos en ámbitos privados, ya que manifiestan que su competencia es exclusiva de los sitios públicos, pues sólo en ellos pueden desarrollar labores preventivas que garanticen la seguridad de la ciudad. Un ejemplo clásico de ello es un homicidio perpetrado dentro de una vivienda.

Como estas, existen muchas situaciones que por sus particularidades podrían generar divergencias estadísticas entre una y otra entidad. Pero tanto las anteriores, como otras no mencionadas, representan un porcentaje muy bajo del total de la diferencia de casos registrados en Bogotá. La cuota más alta de esta diferencia se le puede atribuir a las llamadas “*muertes hospitalarias*”. Estas corresponden a hechos en los cuales una persona es herida de muerte, pero no fallece en el sitio donde fue lesionada, sino que alcanza a ser auxiliada y su deceso se produce en un centro hospitalario. La Policía argumenta que estos casos no pueden ser tenidos en cuenta como homicidios en razón a que la causa de la muerte pudo deberse a una responsabilidad médica y no a los sucesos que obligaron su traslado al establecimiento hospitalario.

En los últimos años en Bogotá, el Instituto de Medicina Legal ha presentado una cifra de muertes violentas especialmente de homicidios ostensiblemente mayor frente a la registrada por la Policía Nacional. Para el 2009 la diferencia entre ambas instituciones fue de 322 casos y para el 2010 de 399. Nótese que el número de homicidios para la Policía Nacional es exactamente el mismo para los dos años, mientras para Medicina Legal el monto varía, aumentando en un 4.7%. Este es un comportamiento que no es exclusivo de la ciudad sino que se replica en todo el país.

Tabla 2. Diferencia Homicidios Bogotá Policía Nacional-Medicina Legal. Años 2009-2010

	POLICÍA NACIONAL*	MEDICINA LEGAL**	DIFERENCIA
2009	1327	1649	322
2010	1327	1726	399

Fuente: *Centro de Investigaciones Criminológicas MEBOG actualización 06/01/11. **Instituto Nacional de Medicina Legal, actualización 05/01/11. Datos susceptibles de variación en consultas posteriores. Cálculos: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana Secretaría de Gobierno.

Con la presión ejercida por las autoridades locales y algunos sectores de la sociedad civil para que se presentara una única cifra de muertes violentas en la ciudad, en el año 2011 en Bogotá la Policía Nacional llegó a un consenso y decidió establecer un “*Comité de Homicidios*” que se reúne mensualmente para determinar las cifras de delitos contra la vida con participación de Medicina Legal y publicó la ocurrencia de 1.632 homicidios en ese año. La decisión se tomó en parte porque los datos de esta entidad reflejan un descenso del

5.4% en los registros de homicidios y también porque las altas diferencias presentadas en los años anteriores generaron preocupación y reacciones entre algunos sectores de la opinión pública quienes cuestionaron la existencia de varias estadísticas. Pero en especial porque los problemas de confiabilidad e interpretación en las cifras pueden reducirse en la medida en que existan mecanismos de verificación y control de las estadísticas particularmente si son de carácter externo. El problema radica en que en la Capital la comunidad no desarrolla ningún proceso de control social sistemático y organizado mediante el cual exijan a la Policía Nacional información certera y confiable que refleje la situación de seguridad por la que atraviesa la ciudad, por lo que se siguen presentando problemas de unidad de criterios con las estadísticas, que son tratados a puerta cerrada en el mencionado Comité, sin que se sepa a ciencia cierta en qué radica la diferencia en los números.

Por otro lado, aunque se ha avanzado en la materia, muchos de los datos siguen presentándose en términos absolutos, generándose problemas de interpretación y contraste entre ellos, al obtenerse resultados que distan de lo que ocurre en la realidad. Esto puede conducir a confusiones o a deducciones equivocadas que impidan el entendimiento de los fenómenos delincuenciales en la ciudad. Que una localidad posea el mayor número de hurtos no necesariamente la hace la más peligrosa, pues eso depende de la cantidad de población residente y flotante que posea. Por eso es más valiosa la construcción de indicadores como tasas o promedios que permitan comparar unidades de medida similares y brinden descripciones más acertadas de determinada situación. Pero resulta necesario ser cuidadoso en la elaboración de éstos, porque al usar de forma inapropiada las unidades de medida se obtendrá también información errónea sobre lo que ocurre. Un ejemplo común de lo anterior es sacar tasas de hurto a motos contabilizando la población en determinado sector, cuando la variable a utilizar debería ser la cantidad de motos que salen anualmente al mercado u otro relacionado.

Adicionalmente existe un sub registro de algunos delitos proveniente de una criminalidad oculta que radica en aquellos casos que no son denunciados por la comunidad y por lo tanto

no son conocidos por las autoridades ni incluidos en los registros oficiales, por lo que la estadística dista de lo que ocurre en la realidad.

Lo anterior tiene unas connotaciones que aunque son sabidas por los miembros de la institución como por varias entidades y personas que trabajan con el tema de la seguridad en Bogotá, no son conocidas por el grueso de la opinión pública. Así como se explicó en el modelo de policía continental, el esquema centralizado de policía que existe en Colombia emplea indicadores cuantitativos para evaluar las acciones que están desarrollando. Pero que las entidades que producen las estadísticas oficiales sean a la vez evaluadas por estas afecta su confiabilidad y puede conducir a que la información suministrada sufra alteraciones o deje de ser publicada, pues terminan siendo juez y parte⁶⁰.

Los altos mandos de la institución desarrollan valoraciones sobre el trabajo realizado por las diferentes unidades de policía, que además les permiten elaborar un diagnóstico de la situación de seguridad en los diferentes municipios colombianos, mantener un control sobre todas las divisiones de la entidad y medir la labor desempeñada. Sin embargo el manejo institucional basado en las cifras y el afán de reportar buenos resultados a sus superiores, ha conducido a que muchos uniformados utilicen justificaciones como las que se plantearán a continuación para disminuir las estadísticas de criminalidad en la ciudad.

Bajo la presión a la que se encuentran sometidos para reducir los índices de inseguridad y dado que esta tarea no depende únicamente del trabajo policial sino también de factores externos de tipo económico, social, político o cultural, entre otros y de la concurrencia de otras instituciones tanto de carácter nacional como distrital; cuando no se logran bajar las cifras de delitos en la ciudad algunos policías prefieren arreglar la estadísticas que ser calificados por sus jefes negativamente. Así lo manifiesta uno de los coroneles que pidió no ser identificado cuando sostenía respecto a la cantidad de homicidios ocurridos en la zona que tiene a su cargo: *“A mí me miden es por muertos. Este mes tuve 7. Si el otro mes*

⁶⁰ En este sentido la Policía Nacional es entidad encargada de recoger las estadísticas, las maneja, las interpreta y aparte realiza evaluaciones sobre su trabajo basándose en las mismas.

los igualo o me aumentan, sencillamente no le sirvo a mi general y me traslada o me saca”⁶¹. Y este es el sentir generalizado de muchos integrantes de la institución.

En otro punto de la ciudad, otro uniformado explica la forma en que los policías de alguna manera se “*deshumanizan*” frente a los casos que tienen que conocer y terminan por considerar como simples cifras las víctimas de los delitos que se cometen en Bogotá, por la misma presión a la que se ven sometidos por sus superiores, quienes a su vez tienen que responder ante las autoridades distritales e incluso nacionales.

Un Subteniente sostiene:

“Los muertos para nosotros se convierten en un número. Son una simple estadística. No nos ponemos a pensar en cómo se murió, que le pasó, si sufrió, si no sufrió. Es un muerto y si resulta un homicidio, aparte de un número se convierte es en un problema para nosotros. Un muerto para un policía es una catástrofe. Eso va al folio de vida, toca presentársele a mi General y explicarle por qué se dejó matar a alguien en la jurisdicción de uno y le ponen a uno una anotación negativa en el folio de vida por falta de prevención, por no prever que lo podían matar ahí. Un muerto es lo peor del mundo. Es casi como si uno lo hubiera matado. Entonces uno lo que trata es de sacárselo de encima. Le pongo el ejemplo. Hay un caso que involucra un muerto. Si llega primero el policía, mira por encima si tiene signos de violencia. Si no tiene nada aparente, se reporta como una muerte natural. Así después toque cambiarlo. Pero pues eso después se mira. Lo importante es el día a día. ¿No ve que a nosotros nos imprimen todos los días una estadística comparativa?”⁶²

Todo lo anterior plantea un problema para Bogotá en la medida en que se presentan datos que no corresponden a la realidad que vive la Capital en materia delictiva y los ciudadanos al percibir esa diferencia entre lo que reporta la Policía y lo que sucede en verdad, terminan perdiendo la confianza en la institución. Una ciudadana de la localidad de Mártires afirma: *“A mi viene un Policía y me dice que en mi sector no pasa nada. Que las estadísticas van disminuyendo, que vamos bien. Cuando yo lo que veo diariamente es todo lo contrario. Acá roban, matan, extorsionan. ¿Yo cómo hago para creerle? Y es que no es una cosa mía, no es que yo crea*

⁶¹ Entrevista a un oficial de la Policía Metropolitana de Bogotá de grado Teniente Coronel que solicitó no revelar su nombre. Fecha: Marzo 6 de 2012.

⁶² Entrevista a un oficial de la Policía Metropolitana de Bogotá de grado Subteniente que solicitó no revelar su nombre. Fecha: Marzo 30 de 2012.

que este lugar es inseguro. Es que casi todos los días veo casos de delincuencia. Entonces él me puede decir todo lo que quiera. Pero yo sé que esas cifras no son ciertas”⁶³. Otro habitante de la localidad de Usaquén sostiene: “*Lo que hacen los policías con las estadísticas es como querer tapar el sol con un dedo. Por eso es que la gente no confía en ellos*”⁶⁴.

⁶³ Entrevista ciudadana localidad de Los Mártires, residente histórica de 55 años de edad. Fecha entrevista: Febrero 21 de 2012.

⁶⁴ Entrevista ciudadano localidad de Usaquén. Fecha entrevista: Marzo 8 de 2012.

Capítulo 5. Aproximación al fenómeno de la seguridad a partir de la percepción ciudadana.

5.1. Enfoque teórico de la percepción

La realidad social subjetiva reúne los diferentes niveles de conocimiento contenidos en la conducta de los individuos frente a los aspectos objetivos de la realidad. Para ello constuye conceptos a partir de las diferentes interpretaciones dadas por parte de los sujetos. Desde esta perspectiva el punto de partida son los conocimientos y comportamientos de los actores, recopilados de forma sistemática en un espacio y un tiempo definidos. La percepción de los actores sociales es la base sobre la cual se fundamenta este apartado.

En la actualidad la **percepción** en términos generales puede entenderse como un:

Proceso cognitivo de carácter sensorial, mediante el cual el ser humano aprehende la realidad. Se activa a través de la decodificación de determinada información, que a manera de estímulo, el individuo recibe del entorno o contexto donde se encuentra inserto. Tiene un carácter cíclico, en la medida en que, una vez procesada la información, es decir, una vez que el estímulo es transformado en conocimiento, genera un nuevo ciclo de percepción que incorpora los elementos asimilados y le confiere además nuevos significados. (Córdova, 2007, p.6)

En la presente investigación, se estudiará específicamente la **percepción de inseguridad**, entendida como “la sensación de temor que tiene que ver con el ámbito subjetivo de la construcción social del miedo generado por la violencia directa o indirecta” (Carrión, 2007a, p.1). Para González (2002) la percepción de inseguridad:

Es la parte subjetiva de la seguridad, que puede ser caracterizada como una variable esencialmente psicológica, que por su naturaleza se configura a partir de referentes intrasubjetivos, remisibles a datos exteriores en la medida que éstos otorgan la confianza indispensable en el individuo para generarle espacios de acción (psicológica y material) que faciliten el despliegue de su conducta. Por ello sentirse seguro tiene que ver no sólo con estar seguro, sino con las condiciones existenciales en las que el sexo, la edad o el nivel socioeconómico influyen de manera particular. (p.43).

La percepción de inseguridad es un concepto elaborado por la ciudadanía en su conjunto que se puede presentar en dos momentos: con anterioridad a la ocurrencia de algún evento violento por la probabilidad de que suceda o posterior al mismo por el miedo a que se vuelva a presentar. Es además un fenómeno complejo e independiente de los índices de violencia de cualquier país (seguridad objetiva) y respecto a las políticas públicas establecidas para acabar con la criminalidad. Es decir, no existe una relación de causalidad entre lo que ocurre en la realidad en materia de seguridad o de intervención de las autoridades y la percepción que los ciudadanos posean sobre este fenómeno.

La percepción de inseguridad puede construirse de tres formas distintas: la victimización directa cuando se ha participado directamente en un hecho violento, la victimización indirecta cuando han sido terceras personas las afectadas por la comisión de un delito y la idea mediática basada en la información que se obtiene a través de los medios de comunicación.

Sin embargo, se podría hablar de una cuarta forma de generar percepción de inseguridad entre la población, basada en los imaginarios establecidos por la ciudadanía respecto al territorio en el que habitan, dependiendo si son lugares normalmente frecuentados o no. Las personas tienden a crear imágenes colectivas de ciertos territorios desde un punto de vista subjetivo, que no necesariamente corresponden con la realidad delincuencia de ese lugar y que dependen más de la confianza del sujeto para moverse en éstos, que de las condiciones reales o amenazas presentes en los mismos. Cierta barrio ubicado en una zona periférica de la ciudad en el cual habitan personas de bajos recursos, carezca de iluminación, tenga problemas de basuras y de edificaciones abandonadas o en mal estado, tiende a generar una mayor percepción de inseguridad que otros, así no se cometan en él tantos delitos como en otras zonas de la ciudad.

De este modo se evidencia la manera en que la distribución espacial influye en la percepción de seguridad. Este era el postulado de Wilson y Kelling con su teoría de las “*ventanas rotas*” (broken windows). Según ellos:

Un vidrio roto no reparado en un barrio señala que los vecinos se están retirando de allí porque su calidad de vida se ha deteriorado ostensiblemente por la delincuencia; al mismo tiempo, el vidrio roto refleja que el barrio está desprovisto de cualquier control y, por lo tanto, a la merced de los delincuentes. La degradación del lugar es una invitación a las fechorías. Ya no es la delincuencia la que genera sentimientos de inseguridad, sino estos últimos son los que finalmente hacen aumentar la delincuencia cuando se dejan al garete los lugares y los pequeños elementos cotidianos de la vida de un barrio. (Ruíz, 2004. P.5).

Generalmente, la percepción de inseguridad indirecta siempre es mayor que la directa y basados en experiencias que no son propias los ciudadanos terminan emitiendo juicios de valor sobre lo que creen que está ocurriendo en materia de seguridad en sus ciudades.

Aunque la percepción de inseguridad se encuentra contextualizada por la situación y los niveles de violencia y delincuencia reales, es afectada por elementos de diferentes ámbitos de la dinámica social⁶⁵ que terminan dando forma a los imaginarios de inseguridad en la ciudad, normalmente sobredimensionados frente a la situación real de seguridad. De este modo la percepción individual se va anulando, dando paso a una construcción colectiva en la cual confluyen el discurso oficial, la opinión de los medios de comunicación y los relatos personales de inseguridad, creando situaciones que en ocasiones distan de lo que ocurre verdaderamente en la ciudad.

No existen en América Latina estudios que desarrollen a profundidad la percepción de inseguridad de las personas. González Placencia (2002, p.15) pudo determinar en su investigación que al ser un tema relativamente nuevo, existe un vacío teórico que limita la literatura sobre el tema a trabajos que analizan el problema de la seguridad en el contexto de la política criminal, informes que ofrecen estadísticas respecto de la percepción ciudadana de la criminalidad y sobre victimización e investigaciones que exploran relaciones entre los datos sobre la percepción de la inseguridad y otras variables teóricamente asociadas con esta última.

⁶⁵ Situaciones como la pobreza, la exclusión, el narcotráfico y la impunidad, entre otros.

Por otra parte, al hacer referencia a un elemento subjetivo, la percepción de inseguridad no permite una medición integral de sus implicaciones. La forma tradicional en la cual se ha intentado cuantificar esta variable y darle una explicación más amplia y detallada a los fenómenos delictivos que permita complementar las cifras oficiales de criminalidad, es a través de las Encuestas de Percepción y de Victimización, normalmente realizadas por centros especializados, periódicos y académicos, entre otros. Por lo general estas encuestas en su afán de brindar datos empíricos sobre temas relacionados con la inseguridad no son otra cosa que recopilaciones, construidas por medio de cuestionarios en los cuales se recoge la opinión de algunos ciudadanos que cuentan con variables elaboradas sin referentes teóricos específicos y que no contribuyen tampoco a la interpretación de sus resultados. En el mejor de los casos, son instrumentos un poco más elaborados que presentan diagnósticos descriptivos, encargados periódicamente por gobiernos locales o nacionales y utilizados por ellos para la toma de decisiones en materia de seguridad, pero que continúan siendo meras fuentes informativas que carecen de comprobación empírica, análisis de variables y el rigor necesario para dejar de ser simples narraciones de determinada realidad.

Las críticas más comunes respecto a la validez de este tipo de encuestas son: Primero su falta de representatividad, pues suele pensarse que las muestras no son lo suficientemente grandes como para manifestar el sentir de toda la población. Segundo, la carencia de un marco conceptual que permita evaluar verdaderamente lo que ocurre y que no induzca a las personas a elegir respuestas condicionadas a la pregunta que se está realizando. Tercero, que no se tenga en cuenta la reacción al instrumento aplicado o al llamado "*efecto espino*", mediante el cual los encuestados tienden a responder más lo que consideran correcto o lo que se espera que ellos contesten, que lo que en realidad saben o sienten, por el hecho de sentirse observados. Cuarto, que no se analice la motivación de las respuestas planteadas, asumiendo que todos los ciudadanos poseen el mismo conocimiento en materia de seguridad y que son capaces de contestar las encuestas con objetividad y no de forma circunstancial, basado en la experiencia de otros o de lo observado en medios de comunicación, o con algún tipo de sesgo político. Quinto, la forma en que se elaboran los instrumentos de medición, ya que limitan la respuesta del entrevistado y carecen de posibilidades que le permitan expresar su verdadera opinión o sentimiento frente a la

seguridad. Y sexto, el problema de la generalización, pues los datos generales sobre la percepción de inseguridad normalmente dicen muy poco. (González, 2002, pp.26-33).

Aunque en el pasado ha habido algunos intentos de caracterizar factores relacionados con la criminalidad en el país,⁶⁶ no existe para Colombia una medición sistemática que registre la percepción de inseguridad en todo el territorio nacional. No obstante, a nivel local en varios centros urbanos se han desarrollado encuestas de forma periódica que han permitido brindar una apreciación sobre lo que opina la ciudadanía respecto a su seguridad. En el caso de Bogotá, la Cámara de Comercio ha desarrollado periódicamente desde 1999 la Encuesta de Percepción y Victimización, que consta de cuatro módulos: Victimización, Percepción, Institucional y de Convivencia; y le permite medir las principales dinámicas delincuenciales de la ciudad, las variables que afectan la sensación de seguridad de los ciudadanos y el nivel de confianza en las instituciones encargadas del tema en Bogotá, la opinión de los ciudadanos frente al servicio de Policía y los niveles de convivencia y conflictividad en la ciudad.(Cámara de Comercio, 2009b, p.9).

5.2. Enfoque metodológico

Desde la Epistemología del Sur surge la necesidad de estructurar una metodología crítica e incluyente para lo cual se propusieron dos encuestas semi estructuradas como forma de aproximación a una realidad compleja y extensa, con las cuales se superara la visión tradicional de percepción de seguridad de una manera propositiva, asociada al Plan Cuadrantes y con la cual trascendiera la perspectiva oficial de éste. Una de ellas se realizó a los dignatarios de Juntas de Acción Comunal como representantes de la comunidad. La otra se quería aplicar entre los policías que desarrollan su trabajo en los diferentes cuadrantes de Bogotá, con el fin de conocer su percepción sobre la labor realizada en la estrategia, de la seguridad de las zonas en las que trabajan y de su relación con la comunidad. Sin embargo, debido al mismo hermetismo que caracteriza a la institución no fue posible conseguir el permiso para desarrollar esta última.

⁶⁶ Como los módulos de victimización de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE, las realizadas ocasionalmente por el Centro Nacional de Consultoría, algunas preguntas de las Encuestas bimensuales realizadas por la firma Invamer-Gallup y la Encuesta de Victimización realizada por el DANE y el DNP en el 2003 en Bogotá, Medellín y Cali.

5.2.1. Aspectos técnicos del instrumento

La Junta de Acción Comunal es “una organización cívica, social y comunitaria integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa”.(IDPAC, 2009). Al ser además las principales interlocutoras con las autoridades en lo local y tener incidencia en todos los aspectos del ámbito municipal como la seguridad, se decidió escoger a sus dignatarios para indagar entre ellos, sobre su conocimiento y percepción sobre el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, las condiciones de delincuencia y criminalidad en sus barrios y su participación en la seguridad y en los programas de la policía.

Para la recolección de datos se elaboró una encuesta estadística (Anexo 2) basada en entrevistas cara a cara con preguntas abiertas y cerradas y en un muestreo probabilístico. La muestra fue aplicada al azar. Se realizó para un universo de 1785 Juntas de Acción Comunal existentes en Bogotá, con un nivel de confianza del 95% y un error del 5%; como se muestra en la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N \times Z^2 \times p \times q}{e^2 \times (N - 1) + Z^2 \times p \times q}$$

En donde n es el tamaño de la muestra, N es el universo, Z es el nivel de confianza, p es la probabilidad de presentación del evento, q es la probabilidad de fracaso y e es el error muestral.

De esta forma, la muestra para la encuesta fue de:

$$n = \frac{(1785) \times (1.96)^2 \times (0.5) \times (0.5)}{(0.05)^2 \times (1785 - 1) + (1.96)^2 \times (0.5) \times (0.5)} = 316.2$$

Por lo que se decidió realizar 316 encuestas a dignatarios de Juntas de Acción Comunal.

La encuesta consta de 39 preguntas, 7 abiertas y 32 cerradas. Está dividida en 4 partes. En la primera se relacionan variables sociodemográficas. En la segunda se aborda la

percepción de seguridad y victimización. En la tercera se indaga sobre la imagen que tiene la comunidad sobre la Policía y en la cuarta sobre el grado de conocimiento sobre el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y la impresión de los entrevistados sobre la labor desarrollada por los uniformados en razón del mismo. Finalmente en la quinta parte se pregunta sobre la participación de la ciudadanía en los procesos de seguridad, en las actividades de la policía y sus expectativas frente a estos temas.

5.2.2. Encuesta a dignatarios de Juntas de Acción Comunal. Visión desde la comunidad

Gráfica 6. Variables Sociodemográficas



La encuesta fue contestada por 151 hombres y 165 mujeres pertenecientes a 18 de las 20 localidades de Bogotá⁶⁷. El 8% de los encuestados son jóvenes entre los 18 y los 25 años, el 37% adultos jóvenes entre los 26 y los 40 años, el 50% adultos medios entre los 41 y los 64 años y el 5% restante adultos mayores.

5.2.2.1. Percepción y Victimización

En cuanto a percepción y victimización, el 30% de los encuestados afirmó haber sido víctima de algún hecho violento en el último año. No existe una diferencia muy marcada en el sexo de los afectados ya que de éstos, el 53% fueron hombres y el 47% mujeres, por lo que no se puede hablar en este sentido de una vulnerabilidad de la mujer o de violencia según el género como algunos piensan. La conducta más frecuente ocurrida fue el hurto a personas (85%), seguida con una marcada diferencia por otros delitos como las lesiones personales (4%), el hurto a residencias (3%) y las amenazas (2%), lo cual guarda relación con lo que ocurre en el resto de la ciudad.

⁶⁷ No se realizaron encuestas en Sumapaz ya que la Policía Metropolitana de Bogotá no presta su servicio en esta localidad por ser rural, ni en Candelaria por la dificultad de entrevistar a los dignatarios de la Junta de Acción Comunal.

Gráfica 7. Victimización de Seguridad



Elaboración Propia

Del total de las víctimas de algún delito encuestadas, sólo el 45% acudió a la policía, situación que devela el bajo porcentaje de denuncias que existe en Bogotá y la marcada tendencia a la criminalidad oculta de la que se habló anteriormente. De ellos, el 40% sostiene que la atención recibida fue mala, al 14% no lo atendieron, para el 21% la respuesta fue regular y únicamente el 25% manifiesta haber tenido una contestación adecuada; porcentaje muy bajo que termina fomentando la no denuncia. Los que no quedaron conformes con la atención afirman que no les resolvieron su problema, que recibieron un trato descortés o que simplemente no les pusieron cuidado a sus reclamos o inquietudes.

El porcentaje restante no se dirigió donde los uniformados porque lo consideraron innecesario (37%), piensan que no sirven para nada (24%), no los encontraron (14%) o

afirman que no cumplen con su trabajo (10%). Otros sostienen que no lo hicieron por miedo a represalias (2%) o porque la Policía es cómplice de delitos (2%), no responden a los llamados (2%), o no llegan a tiempo (2%). Este es un indicador que refleja la falta de confianza en la institución por parte de la comunidad bien sea por temas ligados a la corrupción o por ineficiencia policial.

Al interrogar sobre la percepción de seguridad en el barrio donde viven, el 40% considera que es poco seguro, el 34% que está entre seguro y muy seguro y el 26% restante que es inseguro o muy inseguro. Las localidades con mayores problemas de inseguridad son Los Mártires, Ciudad Bolívar y San Cristóbal; mientras que las más tranquilas son Usme, Engativá y Usaquén.

De las víctimas del hurto a personas, el 82.3% consideran que el barrio donde viven es muy inseguro, inseguro o al menos poco seguro, equivalencia que demuestra la relación existente entre este delito y la percepción de inseguridad.

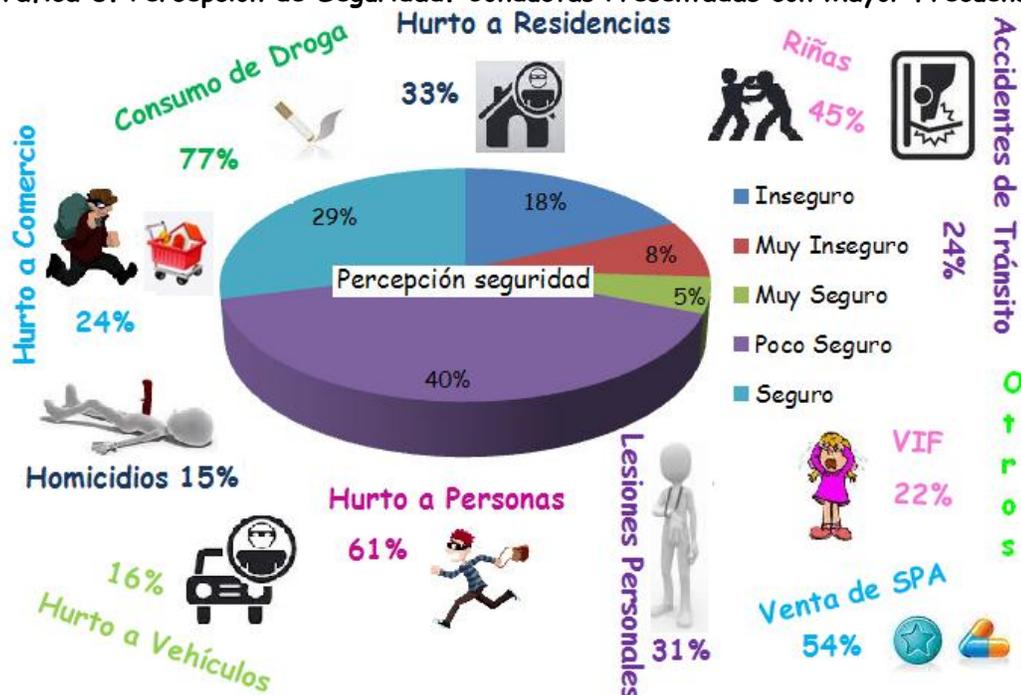
Se preguntó también a los ciudadanos sobre las conductas que se presentan con más frecuencia en su barrio⁶⁸. El problema más recurrente es el consumo de droga en sus entornos referido por el 77%, seguido del hurto a personas (61%), la venta de sustancias psicoactivas (54%) y las riñas (45%). En menor porcentaje se presenta el hurto a residencias (33%), las lesiones personales (31%), el hurto a comercio (24%), los accidentes de tránsito (24%), la violencia intrafamiliar (22%), el hurto a vehículos (16%), los homicidios (15%) el hurto a motos (10%), los delitos sexuales (9%) y la prostitución (9%). En una proporción más baja se presentan la extorsión (5%), el hurto a bancos (3%) y el secuestro (1%).

Conductas como el consumo y venta de sustancias psicoactivas y el hurto a personas se registran en todas las localidades de Bogotá. Las riñas se presentan en especial en localidades como Bosa, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal y Usme. El hurto a residencias en Chapinero, Suba y Teusaquillo. Las lesiones

⁶⁸ Esta era una pregunta cerrada con posibilidad de respuesta múltiple.

personales en Bosa, Los Mártires, Ciudad Bolívar y Kennedy. El hurto a comercio en Bosa, Ciudad Bolívar, Suba y Usme. Los accidentes de tránsito en Barrios Unidos, Suba y Teusaquillo. La violencia intrafamiliar en Barrios Unidos, Engativá y Santa Fe. El hurto a vehículos en Teusaquillo, Barrios Unidos y Suba. Los homicidios en Bosa, Kennedy, Los Mártires y Suba. El hurto a motos en Engativá y Kennedy. Los delitos sexuales en Kennedy y Suba. La prostitución en Barrios Unidos, Los Mártires, Kennedy y Usme. Extorsión en Suba, Barrios Unidos y Teusaquillo. Y el secuestro en Ciudad Bolívar.

Gráfica 8. Percepción de Seguridad. Conductas Presentadas con Mayor Frecuencia



Elaboración Propia

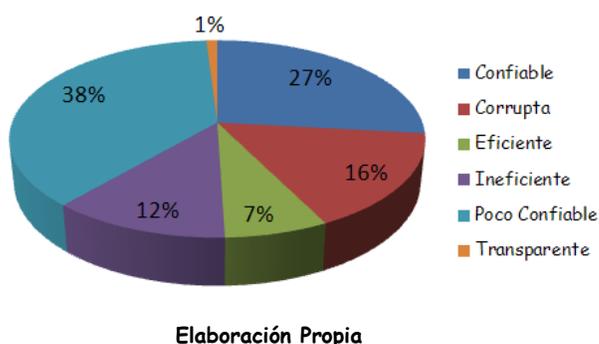
Como se puede observar, existen problemas generalizados en toda la ciudad como el microtráfico, consumo de droga y hurto a personas en las diferentes modalidades, para los cuales se pueden desarrollar estrategias universales que abarquen a todas las localidades de Bogotá. Sin embargo, hay problemáticas propias de sectores específicos de la ciudad para las cuales se requiere un tratamiento especial, acciones focalizadas y estrategias concretas para combatir la criminalidad, medidas que no ha tomado aún la Policía Nacional.

5.2.2.2. Imagen institucional

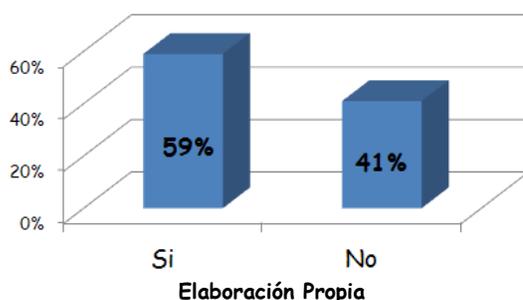
Respecto a la imagen de los policías frente a la opinión pública, el 38% de los encuestados considera que la Policía Nacional es una institución poco confiable, el 15.5% que es corrupta y el 11.7% que es ineficiente, es decir, el 65.2% de la comunidad tiene una imagen negativa de la entidad. Por el contrario, el 26.6% asegura que es una institución confiable, el 7% eficiente y el 1.3% transparente, para una imagen positiva tan sólo del 34.8%.

En contraste, al preguntar a la ciudadanía si se siente o no segura al ver un policía en la calle, la mayoría contestó afirmativamente (59%). Adicionalmente el 90% de los encuestados que poseen una idea positiva de la policía se sienten seguros cuando están en presencia de un uniformado; pero además así la población cuenta con un concepto negativo de los mismos, el 42% de ellos creen estar protegidos al ver un policía. Las razones para sentirse seguro son en su mayoría porque con ellos aumenta la percepción de seguridad (37%), le generan confianza (23%), representan la autoridad (18%) y disuaden a los delincuentes (14%), entre otros factores; mientras que algunos de los motivos por los cuales frente a un uniformado no se consideran protegidos son: porque no cumplen con su trabajo (39%), no le generan confianza (30%), los consideran cómplices de los delincuentes (13%) y abusan de la autoridad (6%).

Gráfica 9. Imagen Policial



Gráfica 10. ¿Se siente seguro cuando ve un Policía?



Las respuestas anteriores hacen referencia a características de los uniformados en su desempeño y en su contacto directo con la comunidad, relacionadas con la eficiencia, la honestidad y la interacción con el ciudadano del común. Estas apreciaciones hacen referencia a la percepción ciudadana de la eficiencia policial reflejada a la ciudadanía en su

desempeño cotidiano, la cual sin duda tiene profundos problemas que deben ser modificados con urgencia.

La ciudadanía percibe al policía con el cual se relaciona con problemas graves de ineficiencia, corrupción y maltrato hacia ellos mismos, cuando su misión debería ser estar a su servicio. Este tipo de conductas no pueden ser generalizadas, pero como cada vez más la comunidad evidencia comportamientos negativos reiterados que no son sancionados concluye erróneamente que todos los policías son iguales y que existe una protección o por lo menos una anuencia de sus superiores, reafirmando la percepción de impunidad y complicidad que ya poseen.

El 39% de los encuestados creen que la Policía en general se encuentra involucrada en la comisión de delitos, aunque sólo el 64% de ellos ha conocido directamente casos reales en los cuales se encuentra inmiscuido algún uniformado. Entre los más frecuentes está la venta de sustancias psicoactivas, el hurto a personas, la no imposición de cierres o multas a establecimientos de comercio que violan las normas y la complicidad en general con los criminales. Otro 7% manifiestan tener conocimiento de estos hechos por los medios de comunicación, lo cual demuestra la influencia de éstos en la imagen policial.

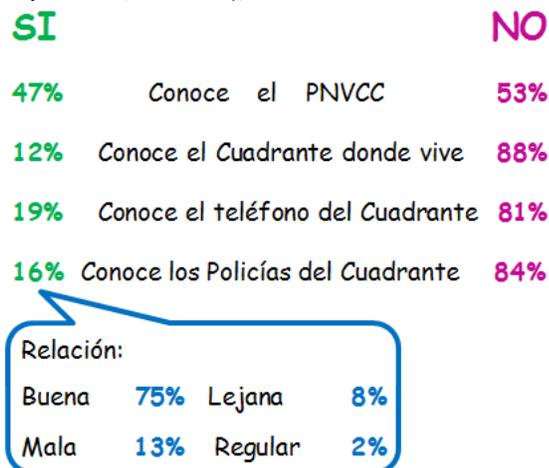
Estas cifras indican que aún la Policía Nacional no ha logrado consolidar uno de los principales objetivos del Plan Cuadrantes: acercarse a la comunidad y crear empatía, lo que demuestra que todavía se requieren estrategias novedosas y creativas de proximidad para tal fin, que trasciendan lo publicitario, que tiendan puentes interinstitucionales que parecieran no existir y que fomenten la credibilidad de los uniformados a partir de acciones reales comprobadas y acompañadas.

5.2.2.3. Implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)

En lo relacionado con esta estrategia, únicamente el 47% afirmó conocer el modelo. Esta es una cifra baja considerando los altos niveles de divulgación del mismo y que los líderes comunitarios son los ciudadanos que establecen un mayor contacto con la institución. Además, tan sólo el 16% conoce a los policías de su cuadrante. Sin embargo, la mayoría de

ellos (75%) afirma que su relación con los uniformados es buena. El resto, consideran que es mala (13%), lejana (8%) o regular (2%).

Gráfica 11. Conocimiento del Plan Cuadrantes



Elaboración Propia

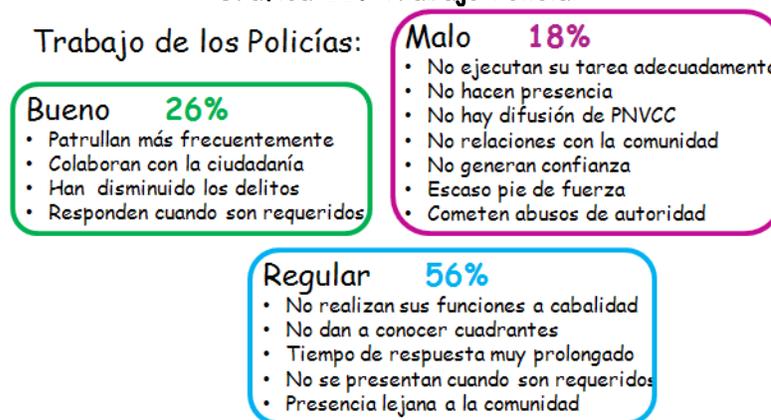
Al indagar sobre el cuadrante en el que residen únicamente el 12% de los encuestados sabe a cuál pertenece y tan sólo el 19% tiene el número de teléfono, evidenciándose el poco conocimiento por parte de la comunidad del modelo a pesar de las campañas de difusión realizadas por la Policía y demás autoridades locales en Bogotá. Aunque no se cuenta con una cifra específica para años anteriores pues no se destinó un rubro determinado para tal fin, se tiene conocimiento de que en varios proyectos de inversión del Fondo de Vigilancia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá⁶⁹ se han destinado recursos para la divulgación de la estrategia de cuadrantes, sin que se hayan obtenido los resultados esperados. Esto se refleja también en que el 70% de la población no percibe una diferencia entre el Plan Cuadrantes y las estrategias anteriores desarrolladas por la Policía para mejorar la seguridad en la ciudad.

Respecto al trabajo desarrollado por los uniformados, el 56% consideran que es regular, especialmente porque no realizan sus funciones a cabalidad (22%), no dan a conocer a la

⁶⁹ Entre ellas se encuentran “Articulación del Plan Integral de Seguridad con el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes” en el 2010, “Apoyar 20 localidades a través de acciones de la asistencia y acompañamiento técnico, en la gestión pública de la seguridad y la convivencia” en el 2011 en el marco de la cual se han adelantado acciones de difusión puerta a puerta del Plan Cuadrantes y “Divulgación de Actividades Preventivas y Operativas del Plan Cuadrantes – Territorios GSI” con un monto de \$240 millones de pesos para el 2012, entre otras.

ciudadanía el modelo de cuadrantes (16%), el tiempo de respuesta es muy prolongado (13%), no se presentan cuando son requeridos (12%) y su presencia es lejana a la comunidad (7%). El 18% sostienen que la labor adelantada por los policías es mala, aduciendo que no ejecutan su tarea en forma adecuada (35%), no hacen presencia (16%), no hay plena difusión de la estrategia de cuadrantes (15%), no establecen relaciones con la comunidad (15%), no generan confianza entre la gente (4%), existe escaso pie de fuerza (4%) y cometen abusos de autoridad (2%), entre otros. Únicamente el 26% de los encuestados afirman que el quehacer policial a través del Plan Cuadrantes es bueno porque patrullan más frecuentemente (22%), colaboran con la ciudadanía (20%), han logrado disminuir los delitos (17%) y responden cuando son requeridos (14%).

Gráfica 12. Trabajo Policial



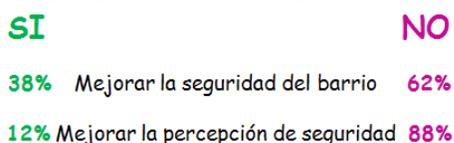
Elaboración Propia

De igual forma, la mayor parte de los ciudadanos no considera que el modelo de cuadrantes haya mejorado la seguridad en su barrio (62%) fundamentalmente porque continúa la comisión de delitos (37%), no tienen conocimiento del Plan (29%), los uniformados no hacen presencia cuando son requeridos (14%), tardan mucho tiempo en responder a cualquier llamado (3%) y no realizan funciones preventivas (3%). No obstante, hay quienes manifiestan que la seguridad se ha incrementado (38%) en especial porque sostienen que sí se ha registrado una disminución en los delitos (38%), existe una mayor presencia policial (28%), hay una respuesta más rápida por parte de los uniformados (10%), se evidencia un mayor contacto con la comunidad (6%) y los policías conocen mejor la zona (3%). La razón por la cual las respuestas parecen tan contradictorias es que hay localidades de Bogotá en las cuales se reconoce una mejora en los índices de seguridad con

el Plan Cuadrantes como Teusaquillo, San Cristóbal, Barrios Unidos, Antonio Nariño y Usme; y otras en las cuales el modelo no ha contribuido con un avance en la seguridad como Los Mártires, Santa Fe, Tunjuelito, Fontibón, Bosa, Engativá y Usaquén.

La tendencia es muy similar cuando se cuestiona sobre el cambio en la percepción de seguridad en el barrio con la llegada de cuadrantes. La mayoría de los encuestados consideran que la estrategia no ha mejorado la percepción de seguridad (66%) en especial porque continúa la comisión de delitos (27%), falta difusión del modelo (26%) y no hay presencia policial en las calles que brinde sensación de tranquilidad (8%). Los demás consideran que sí ha mejorado (34%) porque se presentan menos hechos violentos (23%), la comunidad siente más apoyo por parte de los uniformados (21%), existe más cercanía con la ciudadanía, se observa más pie de fuerza y la presencia de los policías genera disuasión frente al delincuente (cada uno con 7%). En esta pregunta también se presenta dualidad en las respuestas según la localidad del encuestado. En aquellas como Tunjuelito, Fontibón, Kennedy y Usaquén las personas son más dadas a pensar que con el Plan Cuadrantes no ha mejorado la percepción de seguridad, aunque esta es una tendencia generalizada para casi toda la ciudad ya que únicamente en Teusaquillo y San Cristóbal es mayor la población que considera que con el modelo sí se experimenta una mejora en la percepción.

Gráfica 13. PNVCC Ha Permitido:



Elaboración Propia

Como ocurre habitualmente, aquellas personas que consideran que la seguridad del barrio no ha mejorado también opinan que tampoco lo ha hecho la percepción de seguridad en el mismo (93%). Sin embargo, es más reducido el porcentaje que manifiesta que se cometen menos delitos en su sector y que al mismo tiempo observan un avance en la seguridad (79%), reafirmando el postulado en el cual se sostiene que no siempre una reducción en los índices delincuenciales se traduce en una mayor percepción de seguridad.

Al preguntar a la gente sobre los logros del Plan Cuadrantes, la mayoría de los entrevistados sostienen que no cuenta con ninguno o que sencillamente no los conocen (64%). Los que consideran que el modelo ha traído beneficios a la comunidad afirman que lo ha hecho de por lo menos tres formas. La primera referida a la reducción de la delincuencia, mejorando la seguridad tanto objetiva como subjetiva de la ciudad. Manifiestan que con el modelo además han logrado mermar el consumo de sustancias psicoactivas en sitios públicos y disminuir la presencia de población vulnerable que puede llegar a generar conflicto como habitantes de calle, desplazados y jóvenes, entre otros. El segundo resultado positivo de la estrategia es que ha permitido establecer una relación más directa y una mejor comunicación con la comunidad. Consideran que ahora la prestación del servicio es mucho más rápida y personalizada gracias a que existe un enlace permanente por teléfono con el encargado del cuadrante pues conocen su número de celular. También que ha mejorado el trato recibido por parte de los uniformados fomentándose la familiaridad y la cercanía con los vecinos. Las personas se sienten más protegidas, ha mejorado la confianza en la institución y se ha fortalecido la organización comunitaria. El tercer logro que identifican es la presencia constante de la Policía en sus barrios. Aseguran que con el Plan ha aumentado la vigilancia, el patrullaje se realiza a través de rondas más frecuentes y los uniformados están más pendientes de lo que ocurre en su sector, pudiendo llegar más rápido ante cualquier hecho, haciendo así más eficiente su servicio. Esto les ha permitido conocer mejor la problemática de cada sector y lograr un mayor reconocimiento entre los ciudadanos. Además afirman que la presencia policial ha generado disuasión entre los delincuentes. Estos aspectos positivos se han evidenciado especialmente en algunas localidades como Antonio Nariño, Barrios Unidos, Kennedy y Teusaquillo, que son precisamente aquellas donde se tiene más conocimiento de la estrategia y en algunas de las cuales también los ciudadanos perciben una mejora en la seguridad.

Por otro lado el 61% de los encuestados encuentra grandes fallas en el Plan Cuadrantes. La mayoría considera que el modelo no es conocido porque ha sido poco difundido entre la opinión pública especialmente en sectores de la ciudad como Usaquén, Suba, Chapinero y Engativá. Manifiestan que la comunidad no cuenta con información suficiente sobre el mismo, no conoce a los policías de su cuadrante ni los teléfonos, a pesar de las labores de

socialización puerta a puerta, pancartas y repartición de stickers que la institución asegura haber realizado en todos los sectores de la Capital.

Además declaran que a pesar de la implementación del modelo no ha mejorado la seguridad en sus entornos, pues continúa la presencia de delincuentes y la comisión de delitos.

Respecto al trabajo policial las falencias encontradas por los encuestados hacen referencia a que no hacen presencia en todas las zonas de Bogotá y a demoras en la prestación del servicio y en el tiempo de respuesta frente a cualquier llamado. Sostienen que la razón principal es la falta de vigilancia y patrullaje constante. Esta situación empeora según la comunidad ya que algunos cuadrantes son muy extensos exigiéndoles frecuencias muy largas en los recorridos. Además porque existe escaso pie de fuerza y mala delimitación de los mismos. Esto último también puede sectorizar el territorio de manera equivocada y no permite tener una mirada integral de los problemas de seguridad. Incluso algunos líderes de la localidad de Engativá se atrevieron a expresar que en ocasiones el control territorial se establece y ejerce por conveniencia e interés particular.

Adicionalmente la gente se queja de que los policías no contestan los celulares, no llegan cuando son requeridos y no cumplen su trabajo a cabalidad. No obstante, la ciudadanía reconoce que esto ocurre en parte por falta de medios logísticos para la adecuada prestación del servicio; saben que los uniformados no cuentan con las suficientes motos, celulares y demás elementos requeridos para adelantar sus labores correctamente.

Otra falla descrita hace referencia a la corrupción que enloda la imagen policial en general. Sostienen que ninguna estrategia podrá funcionar si los uniformados siguen estando involucrados en la comisión de delitos, continúan abusando de su autoridad, siendo permisivos con los infractores y flexibles en la aplicación de las normas.

De igual forma los ciudadanos consideran que existe falta colaboración por parte de los policías, pues no se interesan muchas veces en resolver sus requerimientos. Esto sucede sobre todo en localidades como Usaquén, Los Mártires, Chapinero y Suba. Mencionan la

falta de compromiso por parte de los uniformados quienes no intentan establecer relaciones con la ciudadanía y no asisten a las reuniones convocadas por los vecinos; además de malos tratos por parte del personal.

Aseguran que establecer un vínculo es difícil por los problemas de desconfianza que existen, pero más aún por la rotación constante de personal en los cuadrantes, a pesar de que algunos comandantes les han indicado que las frecuencias de traslados son normalmente de dos años.

Manifiestan también que la gente no es tenida en cuenta en la toma de decisiones relacionadas con su propia seguridad y que se sienten utilizadas al servir únicamente como informantes, pero sin que exista una verdadera interacción o un consenso. En este punto reconocen sus propios errores admitiendo que entre ellos mismos falta solidaridad vecinal, aceptando que no participan en la construcción de su propia seguridad dejándose todo a la institución y que no siempre alertan a la policía o denuncian hechos violentos.

Así mismo son conscientes que carecen de capacitación y veedurías para cooperar con la seguridad en el barrio. Sostienen que los policías no realizan funciones preventivas, ni programas para la gente, ni le rinden cuentas a la comunidad y ésta tampoco ejerce ninguna clase de control social sobre su trabajo.

Lo anterior ratifica la diversidad de formas en las cuales es asumido el Plan Cuadrantes por la ciudadanía y la diferencia que existe en la manera como se concibe en diferentes zonas de la ciudad. Esto obedece a que las condiciones de seguridad, las características de cada territorio, el pensamiento e idiosincrasia de los habitantes de cada sector y los uniformados asignados a cada uno de los cuadrantes y por lo tanto su forma de trabajar son distintos, aunque la estrategia sea una sola a nivel nacional.

Al preguntar si participan en reuniones periódicas con los policías de su cuadrante, el 90% de los encuestados manifestó que no lo hace. El 10% restante sostiene encuentros con los uniformados en su mayoría ocasionalmente y en un menor porcentaje se reúnen mensual o

trimestralmente. Cabe anotar que únicamente un 39% de las personas que conocen a los policías de su cuadrante, asisten a reuniones con ellos, lo que demuestra un desinterés por parte tanto de la comunidad como de los mismos uniformados por desarrollar trabajos conjuntos o establecer un verdadero vínculo entre ellos que les permita trabajar unidos por su seguridad. Lo que existe es una relación lejana en el cual cada uno acude al otro solamente cuando lo necesita.

5.2.2.4. Participación Ciudadana

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana se pudo establecer que la mayoría de los ciudadanos no hacen uso de los mismos. De los encuestados, únicamente el 13% manifestó que existe algún Frente de Seguridad en su localidad; el 21% que cuentan con alarma comunitaria; el 5% que ha asistido a alguna campaña educativa liderada por la Policía Nacional; el 4% que ha participado en alguna campaña de Gestión Comunitaria; el 4% que ha hecho parte de alguna capacitación en Policía Cívica; el 15% que existe en su barrio una Red de Apoyo y Comunicaciones; el 10% que cuentan con una Red de Cooperantes en su cuadrante; el 10% que hay en su barrio una Red de Apoyo y Solidaridad; y el 12% que tienen un Comité de Vigilancia en su zona. La comunidad misma reconoce que no participa en estos mecanismos por indiferencia, falta de conocimiento o desinformación, pero también expresan que la mayoría no lo hacen porque no existe una oferta institucional amplia y pública frente a los mismos.

Gráfica 14. Participación Ciudadana

SI		NO
13%	Frente de Seguridad	87%
21%	Alarma Comunitaria	79%
5%	Escuela de seguridad ciudadana	95%
5%	Campaña Educativa	95%
4%	Policía Cívica	96%
4%	Campaña de Gestión Comunitaria	96%
15%	Red de Apoyo y Comunicaciones	85%
10%	Red de Cooperantes	90%
8%	Red de Apoyo y Solidaridad	92%
12%	Comité de Vigilancia	88%

Elaboración Propia

Además se evidenció que tan solo el 2% de los entrevistados ha desarrollado algún proceso de control social respecto a la labor adelantada por la Policía en el cuadrante en el que residen. De ellos, 3 personas han conformado veedurías locales para hacer seguimiento al trabajo policial en San Cristóbal, Suba y Teusaquillo y 2 en Ciudad Bolívar lo hicieron a través de la Junta de Acción Comunal, pero les tocó abandonarla por amenazas de muerte y desaparición.

Se quiso averiguar entre la comunidad también sobre las acciones que ellos mismos realizan con el fin de mejorar la seguridad de su entorno. El 34% contestó que no desarrolla ninguna actividad pues consideran que *“para eso está la autoridad”, “para eso tenemos a la Policía”*, en especial en lugares como Barrios Unidos, Bosa, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, Santa Fe y Tunjuelito. El 29% adopta medidas de autoprotección como estar alerta con la seguridad del entorno, no salir de noche, comprar cámaras de vigilancia para la zona, instalar alarmas, adquirir puertas de seguridad, *“no dar papaya”* y no meterse con gente desconocida, entre otras, principalmente en zonas como Bosa, Engativá, Kennedy, Suba, Antonio Nariño y Usaquén. El 11% considera importante fortalecer las relaciones vecinales y la colaboración comunitaria reuniéndose con los vecinos para hablar sobre seguridad, socializar los puntos críticos de la localidad donde se cometen delitos y dar buen ejemplo a través del buen comportamiento y el fortalecimiento de valores como el respeto y la honestidad, en localidades como Antonio Nariño, Teusaquillo, Chapinero y Engativá. El 8 % colabora con las autoridades competentes denunciando hechos delictivos y situaciones o personas que considere sospechosas, manteniendo una buena comunicación con la Policía en lugares como Barrios Unidos, Engativá, Los Mártires y Usme. El 7% contrata servicios de vigilancia privada en zonas como Usaquén, Suba y Chapinero. El otro 7% prefiere reunirse con los vecinos para crear mecanismos de vigilancia comunal, efectuar rondas en las que a veces incluso van armados y hacer justicia por cuenta propia en lugares como Barrios Unidos, Ciudad Bolívar, Bosa, Engativá. El 3% restante opta por adelantar procesos de formación comunitaria y ciudadana con la Policía, apoya las campañas educativas y los programas en acciones preventivas de la institución, promueve la creación de Frentes de Seguridad, Comités de Seguridad y la Policía Comunitaria en lugares como Antonio Nariño, Fontibón, Teusaquillo y Usme.

Los encuestados también dieron su opinión sobre cómo mejorar la seguridad en su barrio. La mayor parte de ellos recomendaron acciones policivas de represión como las que se adelantan hasta el momento en toda la ciudad que involucran directamente a las autoridades, tales como aumentar el pie de fuerza; mejorar la rapidez en la prestación del servicio; incrementar el patrullaje en rondas permanentes a pie, en moto y vehículos; ampliar la vigilancia las 24 horas del día y en zonas críticas de la ciudad; controlar la delincuencia; instalar más cámaras de seguridad y alarmas; imponer sanciones más severas a los infractores y criminales; adelantar labores de inteligencia e intensificar las requisas; ampliar la presencia policial ya que ésta genera disuasión; fomentar la denuncia; ubicar más CAI móviles y aumentar la operatividad. Para ello también solicitan dotar a la Policía con más y mejores medios logísticos, vehículos en buen estado, radios, celulares, computadores, entre otros.

También plantean la posibilidad de aumentar la vigilancia privada y promover medidas de autoprotección que incluyen la adquisición de alarmas, circuitos cerrados de televisión, rejas y puertas de seguridad entre otras, que les garanticen tranquilidad, así eso implique su aislamiento y confinamiento.

Otros proponen mejorar la eficiencia policial y exigirle a los uniformados mayor compromiso, dedicación y responsabilidad, además de fomentar valores como la honestidad y el respeto para evitar la corrupción. Esto implica que estén más atentos a los llamados de la ciudadanía y a sus necesidades; que tengan un mejor conocimiento de la normatividad vigente; que tengan más contacto con la comunidad y establezcan con ellos una relación más cercana, generando estrategias para darse a conocer; así como mejorar el trato hacía los civiles, evitando situaciones de abuso de autoridad. Con este fin sugieren brindar mejores capacitaciones a los uniformados en temas que incluyan cultura ciudadana, valores cívicos y derechos humanos. Además mejorar las condiciones económicas de los policías para evitar así problemas de corrupción.

Pocos proponen ampliar la vigilancia comunal, realizar rondas con vecinos más frecuentemente e incluso armarse para buscar justicia con sus propias manos. Esto ocurre

generalmente frente a la incapacidad del Estado de dar una respuesta efectiva al problema de la inseguridad y ante la presencia de grupos vulnerables como consumidores de sustancias psicoactivas, prostitutas y habitantes de calle.

Para el caso específico del Plan Cuadrantes, se solicita mayor difusión e información sobre el mismo y sus componentes; saber en qué consiste, a qué cuadrante pertenece, cómo se puede colaborar, qué herramientas incluye, qué policías lo integran, entre otros. También que los uniformados suministren a la ciudadanía regularmente los números de teléfono actualizados y se presenten ante la comunidad.

Finalmente al solicitar a la ciudadanía recomendaciones para mejorar la relación entre policía y comunidad, la mayor parte de los encuestados plantea la necesidad de que exista un mayor acercamiento entre estos dos grupos, que puede generarse a través estrategias como reuniones periódicas, desarrollo de actividades conjuntas, incremento de campañas educativas y ampliación de canales de comunicación. Los ciudadanos además demandan de los policías amabilidad, respeto, buen trato, dedicación, honestidad, cumplimiento de normas, presencia permanente, colaboración y una mejor actitud durante el servicio. La gente quiere que la policía los conozca, se vuelva su amiga y haga parte de su cotidianidad. Para ello sugieren identificar a los funcionarios con la mejor calidad humana y elegirlos para tratar con la comunidad. También mejorar el proceso de selección y formación policial, enseñándolos a ser personas, a no abusar del poder que ostentan y a garantizar la protección de los derechos humanos. Piden adicionalmente que vuelva la Policía Comunitaria. Proponen también que los uniformados sean más eficientes en su trabajo y eviten verse involucrados en casos de corrupción con el fin de ganar credibilidad para conquistar la confianza de la gente.

En el tema concreto de Plan Cuadrantes invitan a desarrollar actividades puerta a puerta, eventos masivos en sitios públicos como plazas y centros comerciales, así como repartir más carteles con información.

En síntesis si bien los datos arrojados aún son generales y sólo permiten un análisis exploratorio, evidencian la visión que la comunidad tiene de la seguridad y de la estrategia de Cuadrantes. Este último es un modelo que en su concepción es bien intencionado, pero en sus logros es de alcances limitados, pues la opinión de la ciudadanía en algunas zonas de la ciudad aún es negativa y plantea una serie de factores sobre los cuales se debe profundizar en procesos de investigación posteriores a nivel de imagen institucional, del desempeño profesional y de interacción con la sociedad.

Capítulo 6. La Seguridad y el Servicio Policial a partir de Tres Estudios de Caso

El pensamiento hegemónico que ha acompañado el concepto de seguridad postula una idea generalizada sobre la cual la delincuencia es una sola, las problemáticas de seguridad ciudadana son similares y afectan de igual manera a los habitantes de una ciudad; por lo tanto su estudio y solución deben ser los mismos. Sin embargo, Bogotá posee una realidad y una dinámica compleja y distinta que se ve reflejada en los temas que afectan la ciudad.

Bogotá entendida como un producto colectivo, una creación social que evoluciona y se transforma a ritmos diferentes, tiene múltiples elementos que se relacionan entre sí con cierta autonomía como resultado de la interacción entre diversos actores, niveles y temporalidades. Por lo tanto, cada sector de la ciudad cuenta con unas características propias que lo definen y determinan.

En materia de seguridad ocurre lo mismo presentándose un amplio espectro de posibilidades que van desde la existencia de problemas de convivencia por peleas vecinales hasta contextos en los cuales el crimen organizado y los grupos al margen de la ley determinan las condiciones de seguridad de un lugar específico. Además, ha sido posible establecer la existencia de una especie de estratificación delincencial que afecta de manera diferenciada a la ciudadanía, con actores, modalidades y contextos distintos que influyen de manera disímil en la comunidad y en la forma en que ésta asume su seguridad y se relaciona con las autoridades. Éstas últimas también actúan de manera diversa de acuerdo con las problemáticas de cada lugar, estableciendo relaciones diferenciadas con la ciudadanía y adoptando posiciones particulares según la delincuencia de cada sector.

Una manera de entender esta realidad empíricamente es a través de un enfoque cualitativo, que con una perspectiva amplia de la dinámica de seguridad y del conocimiento sobre el modelo de policía en Bogotá supere las limitaciones del componente cuantitativo. Para trascender las ausencias mencionadas, se emplearon técnicas como entrevistas semi estructuradas individuales y en grupos focales realizadas a la comunidad y a miembros de la policía. Esta estrategia se complementó con un proceso de observación con recorridos de

campo experimentando la vivencia cotidiana de la comunidad y la labor policial en los cuadrantes seleccionados.

Con la presente investigación no se pretende realizar un análisis general y estandarizado de la problemática de seguridad y del modelo de policía en la Capital, sino la comprensión de estos fenómenos a través del conocimiento y profundización de tres casos específicos que abarcan cuatro cuadrantes de la ciudad. Se empleó el estudio de caso ya que es conceptualmente flexible y proporciona una visión de conjunto de los contextos y actores elegidos. Además porque facilita el debate y focaliza la investigación respecto a experiencias reconocidas socialmente, considerándolas como procesos dinámicos y en construcción.

Para la selección específica de los cuadrantes se recurrió al muestreo por juicio u opinión, por las limitaciones de capacidad, tiempo y recursos que impiden un análisis global de los temas planteados. En este tipo de muestreo, las unidades de estudio se escogieron a juicio de la investigadora, luego de conocer la problemática de seguridad y el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en Bogotá e indagar sobre los mismos en distintas entidades que trabajan el tema en la Capital. Los cuadrantes se seleccionaron luego de un amplio recorrido sobre el tema y se determinaron como los más representativos de la muestra por las dinámicas delincuenciales que en ellos se manejan.

Por lo tanto, se eligieron 4 cuadrantes en 3 zonas de la ciudad bajo los siguientes criterios: dos cuadrantes considerados tradicionalmente difíciles por su alta concentración delictiva y contravencional, que registran condiciones especiales de criminalidad y en los cuales según la comunidad la experiencia de cuadrantes no ha funcionado: Cuadrantes 18 y 19 de la Localidad de Los Mártires. De igual forma, se eligió una zona que no presenta una alta tasa de delitos pero donde existe una fuerte demanda ciudadana por temas de seguridad y convivencia y en la cual según los residentes de la zona el nuevo modelo de policía ha funcionado: Cuadrante 22 de la Localidad de Antonio Nariño. Finalmente, se seleccionó un área en la cual no se registra actividad delictiva y la percepción de los residentes de la

misma es de tranquilidad, pero no por la labor policial porque ni siquiera se tiene conocimiento del modelo implementado: Cuadrante 29 de la Localidad de Usaquén.

Para cada zona se realizó una breve contextualización de la localidad y se elaboraron series temporales de los últimos tres años para observar la dinámica del comportamiento delictivo en ellas. Se empleó el tiempo como variable independiente y como variable dependiente se utilizaron los delitos de mayor impacto discriminados: contra la vida, la integridad personal y contra el patrimonio económico. Estos ejercicios son meramente de observación y permiten establecer los cambios en la frecuencia de la variable dependiente con el propósito de realizar una comparación incipiente.

Posteriormente se efectuó la misma operación con los Cuadrantes a estudiar y se procedió a contrastarla con los relatos de las comunidades y uniformados que desarrollan su labor en estos sitios. Lo anterior intenta confrontar el discurso hegemónico con el contrahegemónico para superar la lógica dominante, reevaluar el contexto existente y así a través de la ecología de las transescalas rescatar las experiencias localizadas y los relatos focalizados.

6.1. Caracterización general de la localidad de Los Mártires

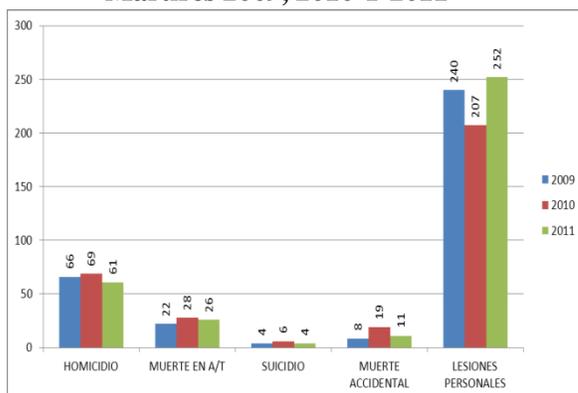
La localidad de Los Mártires se ubica en el centro de la ciudad. Se encuentra completamente urbanizada, salvo por parques y rondas de los ríos y se divide en 22 barrios.

Según las proyecciones del DANE, la población residente en la localidad para 2011 es de aproximadamente 97.926 habitantes que representa el 1.31% de la población total de la ciudad; de los cuales el 48.7% son hombres y el 51.3% mujeres (DANE, 2005) y existe una población flotante representada en trabajadores de fábricas, industrias, estudiantes y personas que realizan actividades comerciales. Si bien los indicadores del DANE evidencian niveles de calidad de vida en los Mártires superiores a la media Distrital, también se presenta una situación de hacinamiento crítico que afecta aproximadamente a 1182 personas y a 511 personas que habitan en viviendas inadecuadas. (Policía Comunitaria, 2005).

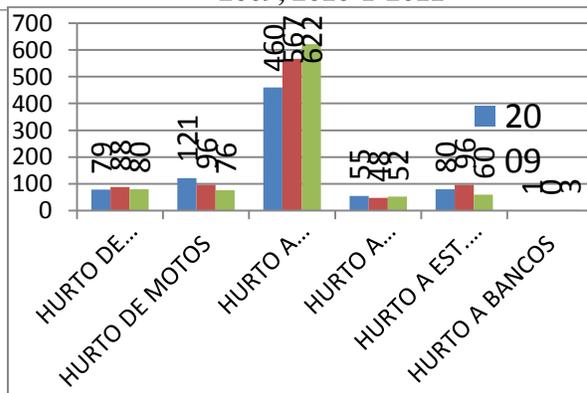
Para el año 2009 la Subdirección Técnica de Adultez de la Secretaría Distrital de Integración Social identificó 55 parches vigentes y 1120 habitantes de calle en la localidad, siendo la zona con más parches (14%) y mayor número de habitantes de calle (54.1%) de la ciudad, lo cual se explica por el alto deterioro urbano de este lugar y por ser un sitio histórico de concentración de esta población.

Respecto a la seguridad, la información oficial da cuenta de una reducción en el 2011 de casi todos los delitos contra la vida y la integridad personal con excepción de las lesiones personales que para el último año se incrementaron en un 21.7%. Es así como frente al año anterior, para el 2011 los homicidios disminuyeron en un 11.6%, las muertes en accidente de tránsito en un 7.1%, los suicidios en un 33.3 % y las muertes accidentales en un 42.1%, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 15. Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal Localidad de Los Mártires 2009, 2010 Y 2011



Gráfica 16. Delitos Contra el Patrimonio Económico Localidad de Los Mártires 2009, 2010 Y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEACSC. Actualización 2 de enero de 2012 y por lo tanto susceptibles de variación en consultas posteriores.

No obstante, al estudiar las tasas delictivas se pudo establecer que Los Mártires posee unas de las más altas de Bogotá. Por ejemplo, la localidad presenta la tasa de homicidios más elevada de la ciudad, que para 2011 era de 62.3 casos por cada cien mil habitantes, muy superior también a la de la Capital que en ese año era de 21.9. Lo mismo ocurre con la tasa de muertes en accidentes de tránsito: 26.6 por cada cien mil habitantes en Los Mártires frente a 7.5 en Bogotá. En el tema de lesiones personales la tasa de la localidad es la tercera

más alta en Bogotá, luego de Candelaria y Santa Fe. En el 2011 se registraron 257.3 lesiones por cada cien mil habitantes frente a 115.6 en toda la ciudad.

En el caso de los delitos contra el patrimonio económico se presentó para el 2011 un descenso en algunos de ellos como el hurto a vehículos que se redujo en un 9.1%, el hurto a motos en un 20.8% y el hurto a establecimientos comerciales en un 37.5%. No obstante, se presentaron incrementos significativos en otras conductas como el hurto a residencias en un 8.3%, el hurto a personas en 9.7% y el hurto a bancos que se triplicó en el último año.

Aunque las autoridades locales presentan las anteriores estadísticas como un balance positivo, la comunidad no deja de manifestar su descontento por la inseguridad y criminalidad del sector. Esto se ve reflejado en la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá de diciembre de 2011 según la cual Los Mártires es la localidad que registró una de las percepciones de inseguridad más críticas de la ciudad (52%), siendo clasificada también como un sitio con alta victimización.

Respecto al tema policial, según información suministrada por la Policía de la localidad, a 31 de diciembre de 2011 Los Mártires contaba con cuatro Comandos de Atención Inmediata (CAI) distribuidos en 23 cuadrantes con problemáticas diferenciadas. En febrero de 2012 se abrieron 10 nuevos cuadrantes para los cuales se asignaron 40 policías más. No obstante, la denominada Zona de Alto Impacto abarca dos cuadrantes y según los residentes y los mismos uniformados del sector, la dinámica delincencial y los problemas de seguridad y convivencia que allí se presentan son los mismos. Este es uno de los inconvenientes que se registra con la estrategia de Cuadrantes y que es referenciado por la ciudadanía según el cual, lugares que corresponden a una misma lógica delictiva son separados en áreas diferentes sin tener en cuenta la realidad propia de un determinado sitio.

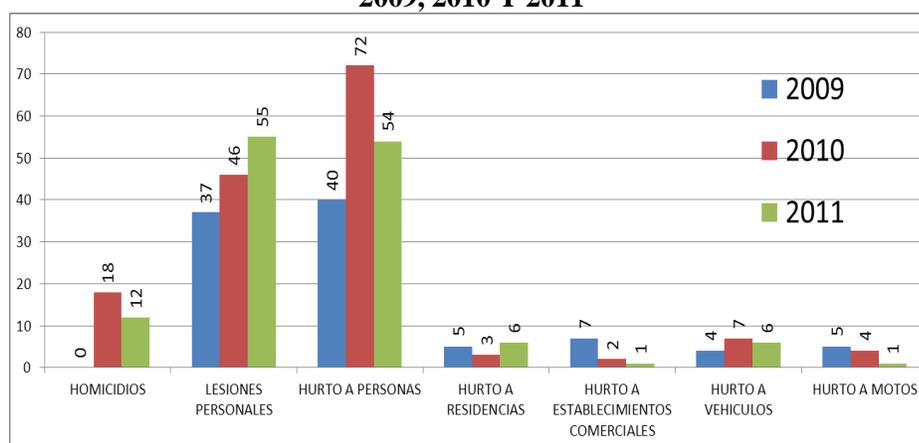
Por lo tanto, la presente investigación tomó los cuadrantes 18 y 19 como objeto de estudio que abarcan de la calle 19 a la calle 26 entre la Avenida Caracas y la carrera 17; cuyas principales problemáticas según la versión oficial son las riñas, lesiones personales,

problemas con establecimientos de comercio, hurto a personas, expendio y consumo de estupefacientes y tráfico y porte de armas de fuego.

Se escogió esta zona de la ciudad para adelantar el trabajo de campo ya que corresponde a un lugar de gran influencia en el centro de la capital con especial ubicación estratégica, localizada cerca de los grandes hitos de poder y con un invaluable patrimonio arquitectónico. Además porque es un sector que presenta una serie de hechos y condiciones que lo hacen propicio para la comisión de delitos, entre los que se encuentran los altos niveles de informalidad, la presencia del habitante de calle y en especial porque en este territorio se encuentra ubicada una de las Zonas de Alto Impacto de la ciudad.

En términos estadísticos, estos 2 cuadrantes para el 2011 aportaron el 19.7% de los homicidios, el 21.8% de las lesiones personales, el 11.5 % del hurto a residencias y el 8.7% de los hurtos a personas de la localidad. Y aunque para ese año se registran disminuciones importantes en delitos como el hurto a motos (75%), el hurto a establecimientos comerciales (50%), el homicidio (33.3%) y el hurto a personas (25%); se presentaron aumentos en otras conductas como el hurto a residencias (100%) y las lesiones personales (19.6%).

Gráfica 17. Delitos de Mayor Impacto Social Cuadrantes 18 y 19 Localidad de Los Mártires 2009, 2010 Y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEACSC. Actualización 2 de enero de 2012 y por lo tanto susceptibles de variación en consultas posteriores

Lo anterior hace parte de la información oficial brindada por las autoridades dentro de la monocultura del saber propia de los modelos de policía continentales. Sin embargo esta postura es uno de los puntos de divergencia entre autoridades y comunidad y una de las razones principales por las cuales la ciudadanía ha perdido la confianza en su policía, pues según dicen ellos mismos las cifras les enseñan una cosa pero la realidad que viven diariamente es otra.

Para superar esta lógica, como se planteó anteriormente a través de la ecología de los distintos saberes se recurrirá al conocimiento tradicional de otros actores, a ese que hasta ahora había sido olvidado. A continuación se narrará la seguridad y el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes a través del punto de vista de la ciudadanía y los uniformados de base.

6.1.1. Cuadrantes 18 y 19 Localidad de Los Mártires: la seguridad vista desde abajo

*“Doctora estoy enferma. Ya no puedo ni dormir. Desde que pusieron ese amanecederó en la cuadra no he vuelto a pegar el ojo. Y me asomo a la ventana y lo único que veo son borrachos, gente metiendo vicio, haciendo sus necesidades en la puerta de mi edificio. Perdóneme lo que le voy a decir, pero he visto a personas hasta haciendo el amor! Usted cree que a mis 76 años y después de vivir 45 años aquí, ¿me merezco esto? Mi hijo que vive en el apartamento de abajo tiene niñas pequeñas y se quiere ir de acá por todo lo que está pasando. ¿Y ahora yo que voy a hacer? Me voy a quedar sola! Porque yo ¿para dónde voy a coger?”.*⁷⁰

La situación que describe doña Rosa⁷¹ es una condición recurrente a la que se han visto sometidos los residentes históricos de los cuadrantes 18 y 19 de la localidad de los Mártires desde que en el 2002 el Alcalde Mayor de Bogotá de ese entonces reglamentara mediante Decreto 187 la Unidad de Planeamiento Zonal 102 La Sabana como Zona de Alto Impacto. Y es que sin siquiera consultarlo con muchos de los habitantes de ese lugar, instauraron allí una Zona de Tolerancia en la cual se permite el ejercicio de la prostitución, trasladando hacia ese lugar establecimientos de comercio como whiskerías, casas de lenocinio y lugares

⁷⁰ Entrevista ciudadana localidad de Los Mártires, residente histórica de 76 años de edad. Fecha entrevista: Octubre de 2011.

⁷¹ El nombre de la ciudadana fue cambiado por razones de seguridad.

de striptease. Estos sitios fueron ubicados incluso en predios continuos a las viviendas de personas ajenas al negocio generando como consecuencia graves problemas de seguridad y convivencia en el sector, en una mezcla de usos residenciales, comerciales, dotacionales, religiosos, educativos y de prostitución.

En este punto, es importante mencionar que los habitantes de la zona que no tienen relación con los establecimientos de comercio son residentes históricos de estos cuadrantes que se conocen desde hace muchos años y han creado fuertes vínculos de cohesión social, unión e integración entre ellos. La mayoría han vivido gran parte de sus vidas en ese barrio, poseen una identidad comunitaria, comparten unos intereses similares y un sentido de pertenencia que los vincula con el territorio en el que habitan, considerando que el resto de población, en especial la que desarrolla actividades ligadas a la prostitución es ajena al sector y no cumple con las normas básicas de comportamiento y convivencia establecidas por este grupo social.

Por lo tanto los vecinos tradicionales de ese territorio se han unido y desde hace casi diez años han estado tocando las puertas de todas las instituciones que conocen del nivel local, distrital e incluso nacional para que alguien les resuelva su situación y saquen las “*casas de putas*” como ellos las llaman de un barrio que a principios del siglo pasado era de los más lujosos y prestigiosos de la ciudad; pero que según manifiestan, desde que invadieron todos esos negocios el sector se ha convertido en el caldo de cultivo para la criminalidad.

En el año 2006 la Administración Distrital evidenció problemas de convivencia entre los diferentes grupos poblacionales ubicados en la Zona de Alto Impacto. Para tratar de generar espacios de diálogo entre ellos y mejorar las condiciones y calidad de vida de los habitantes del sector, se firmó el 13 de octubre de ese año un Pacto de Convivencia y Seguridad Ciudadana encaminado a mejorar el entorno local, propiciar las buenas relaciones entre la comunidad y las autoridades y fomentar el desarrollo humano para garantizar los derechos y la sana convivencia tanto de los que viven como de los que trabajan en esa zona. Teóricamente el Pacto convocaba a las entidades locales y distritales y a representantes de todos los sectores de la sociedad civil. Sin embargo, los vecinos manifiestan que no fueron

tenidos en cuenta para la firma del mismo y por ende las acciones adelantadas no han generado resultados positivos para el sector.

Homicidios, hurto a personas, lesiones personales, venta y consumo de droga, invasión del espacio público, transgresión de los horarios en establecimientos públicos, vendedores ambulantes, violencia intrafamiliar, delincuencia juvenil, habitantes de calle, riñas y escándalos, son tan sólo algunas de las problemáticas que se concentran en esos cuadrantes según lo manifestado por la comunidad. Los habitantes de los cuadrantes 18 y 19 ya ni siquiera se atreven a denunciar los hechos violentos o situaciones de corrupción de las cuales tienen conocimiento, pues han sido víctimas de amenazas y agresiones tanto verbales como físicas por hacerlo. Esto y la falta de acciones efectivas para contrarrestar el delito en este punto de la ciudad, han desestimulado la denuncia como forma de participar en la construcción de su propia seguridad, dejando todo en manos de las autoridades locales y convirtiendo el tema en un asunto que debe ser tratado únicamente por la policía.

Los residentes aseguran que existen mafias que se camuflan en los negocios de prostitución dedicadas al tráfico de estupefacientes y a la comercialización de armas de fuego. Las autoridades incluso se atreven a afirmar extraoficialmente que estas mafias en realidad son grupos de paramilitares organizados que operan especialmente entre las calles 22 y 23 entre carreras 15 y 17, encontrándose su mayor concentración en la carrera 16 A. Se rumora que en esa zona esconden secuestrados y que algunos establecimientos de comercio son utilizados para robos en la modalidad de *“paseo millonario”*. Además entre estas mafias se presentan disputas territoriales por el control de los negocios de droga, siendo las que ponen la mayoría de los muertos en la localidad.

Según lo expresan los habitantes del sector, estas mafias han convertido algunos de los establecimientos de comercio de la zona en clubes sociales como La Mansión, Lido Club o Paraíso Tropical con el fin de evadir las restricciones de horario o uso del suelo, transformando su actividad en privada e incluso registrándose fuera de la ciudad para eludir el control de las autoridades. Bajo esta figura disfrazan casas de prostitución, venta de licor adulterado, consumo y expendio de sustancias psicoactivas, entre otros y logran evadir las

multas, sanciones o cierres definitivos de los que ya son objeto por los procesos que contra ellos se adelantan en las Alcaldías Locales por incumplimiento de la normatividad vigente. La proliferación de estos clubes que se presentan como entidades sin ánimo de lucro genera en su vigilancia una controversia entre las entidades distritales, locales y de policía, aprovechando el pretendido desconocimiento de las mencionadas autoridades sobre la aplicación de la norma, para operar sin control efectivo. Una residente del cuadrante sostiene: *“En la mayoría de esos clubes venden droga y en todos los establecimientos tienen una caleta porque nosotros las hemos visto construir. Allá esconden la droga y el licor adulterado”*⁷².

Los clubes sociales y demás establecimientos de comercio dedicados a la prostitución se convierten a nivel local en un problema que impacta negativamente la percepción de seguridad, a la vez que perturba la convivencia pacífica de los sectores donde están ubicados. Entre las conflictividades más comunes que generan se encuentran el exceso en los niveles de ruido tanto por la música del establecimiento como por propaganda realizada por pregoneros y perifoneo, contaminación visual por carteles, vertimiento de aguas residuales, problemas con el manejo de basuras generalmente entregadas a habitantes de calle y no a las empresas de aseo, la invasión de la vía pública por ventas ambulantes de comida, carros de clientes por falta de parqueaderos y taxis que esperan a los usuarios en la salida de los establecimientos. Los problemas de movilidad también se deben a una práctica muy famosa conocida en el sector como el *“cuquitour”* en el que literalmente se *“para el tráfico”* para que la gente observe a las trabajadoras sexuales y población LGBTI que ofrece sus servicios en la zona.

Los clientes de estos negocios pertenecen a todas las clases sociales y desarrollan todo tipo de actividades pues en el sector hay trabajadoras sexuales de todas las categorías, encontrándose allí incluso policías en sus descansos. Los usuarios se convierten en un dolor de cabeza para los residentes de esta zona, pues normalmente luego de hacer uso de los servicios que allí se prestan, salen de esos lugares en alto estado de alicoramiento y realizan sus necesidades en la calle, provocan escándalos en la vía pública, ocasionan daños en los

⁷² Entrevista ciudadana Grupo focal localidad de Los Mártires, residente de 43 años de edad. Fecha entrevista: Abril 19 de 2012.

bienes de la comunidad e incluso se convierten en víctimas de delitos como el hurto a personas en las modalidades de cosquilleo, atraco, o paseo millonario.

Según la comunidad residente, los trabajadores sexuales de estos establecimientos también se constituyen como un problema pues desarrollan actos obscenos y de exhibicionismo en la calle, además de acosar a los transeúntes tratándolos de conducir a sus lugares de trabajo así sea a la fuerza, fomentan la explotación sexual en menores y llevan a cabo actos sexuales en la vía pública en especial en las noches. Uno de los ciudadanos asegura: *“La droga es la que mueve esa zona. Las prostitutas funcionan es con droga, con marihuana y con perico. Y yo creo que es por eso que se desinhiben y cometen todos esos delitos”*⁷³. Otra residente manifiesta: *“Las mujeres consumen droga para olvidar el asco que sienten al vender sus cuerpos, otras porque ya son drogadictas y otras para complacer a los clientes que las obligan a consumir. Consumen droga en las calles, en los prostíbulos, en los andenes de nuestras casas dando mal ejemplo a nuestros hijos. Debemos soportar que nuestros esposos e hijos sean acosados por estas personas. Debemos soportar además que anden casi desnudos por la calle y que ofrezcan sus cuerpos frente a nuestras casas”*⁷⁴.

Además afirman que alrededor de todos esos establecimientos han generado actividades comerciales alternas para legalizar el dinero que reciben. *“Hay mucha plata rampante. El barrio se está llenando de misceláneas y tiendas que venden todo súper barato y los dueños son los mismos de los de esos antros. Todos esos son lavaderos”*⁷⁵.

No obstante, los dueños y administradores de estos negocios sostienen que no son delincuentes sino empresarios organizados que generan más de 1500 empleos en el sector, pues en cada lugar trabajan alrededor de 100 personas que viven de ellos. Manifiestan haber mejorado la zona ostensiblemente, disminuyendo los homicidios y logrando una autorregulación, con el fin de garantizar la seguridad de los que visitan sus locales. Para ello tienen sus propios grupos de seguridad privada y afirman haber tomado medidas como

⁷³ Entrevista ciudadano Grupo focal localidad de Los Mártires, residente histórico de 47 años de edad. Fecha entrevista: Abril 19 de 2012.

⁷⁴ Entrevista ciudadana localidad de Los Mártires, residente de 39 años de edad. Fecha entrevista: Febrero 21 de 2012.

⁷⁵ Entrevista ciudadana localidad de Los Mártires, residente histórica de 55 años de edad. Fecha entrevista: Abril 13 de 2012.

no dejar ingresar ladrones a la zona, poner conos para regular el tránsito, y organizar el servicio de taxis carnetizándolos y certificando a 45 de ellos para evitar que realicen acciones delictivas como el “paseo millonario”. Insisten además en que fueron ellos los que retiraron los vendedores ambulantes que expendían estupefacientes y traficaban armas en el sector dejando únicamente a unos cuantos con chaleco e identificación. Uno de ellos que tiene su negocio en la carrera 16 A cuenta: *“Ahora tenemos 32 chaceros organizados en la cuadra. Por ejemplo Agustín. Él trabaja con el hijo y otros y 10 personas dependen de esa chaza. Pero no en todo lado es igual. Usted vaya a la carrera 16 y allá no hay control. Allá ve a tinteros y chaceros jugando dados y gastándose la plata que se ganaron el día anterior”*.⁷⁶.

Aseguran que el tema de las basuras es de los restaurantes y que hay gente en el sector, que no son muchos, que generan problemas de inseguridad y que por ellos son estigmatizados. Declaran que el delito que más se comete en ese cuadrante es el hurto a personas en la modalidad de cosquilleo, situación que concuerda con las estadísticas oficiales, pero que no es generado por ellos sino precisamente por personas externas a la zona, mujeres, población LGBTI y afro que a partir de las 7 de la noche, pero en especial a las 3 de la mañana esperan a los clientes que salen de sus establecimientos, aproximadamente unas 3000 personas al tiempo, para robarlos incluso llegando a amenazarlos y a lesionarlos con armas blancas y de fuego. Un comerciante del sector lo expresa de la siguiente manera: *“El (barrio) Santafé ya de cuatro años para acá no es ni sombra de lo que fue. Yo llevo desde el año 72 manejando negocios de mujeres y ahora fue que se dañó esto, porque las mujeres se volvieron atracadoras, escopolamineras. Y otra cosa son los travestis. Pero si se les impide la entrada a la zona esas locas se arrebatan y dicen es que las están estigmatizando. Ellos van a menearse y a jopear y empiezan los chiflidos y todo y ahí empiezan a decir que se están burlando de ellos y empiezan los conflictos”*.⁷⁷

Otro administrador de uno de los negocios sostiene: *“yo saco a mis clientes con mucho pesar entre las 2:30 y 3 a.m. de mi sitio y no se sabe qué les pueda pasar. Cosquilleras, ladrones, todos, esperan que abran el amanecederero del lado para hacer sus fechorías. [...] Una cosquillera se*

⁷⁶ Entrevista Grupo Focal comerciante de la Carrera 16 A de la Zona de Alto Impacto localidad de Los Mártires. Fecha entrevista: Mayo 8 de 2012.

⁷⁷ Entrevista Grupo Focal comerciante de la Carrera 16 de la Zona de Alto Impacto localidad de Los Mártires. Fecha entrevista: Mayo 2 de 2012.

*puede llegar a hacer hasta 4 millones de pesos un sábado. Mientras empiezan a manosear a los clientes les sacan todo. Y tienen otros compinches que los defienden y andan armados. ¿Y quién denuncia? Pues nadie. O es que quién va ir a decirle a la mujer que lo robaron por estar con una prostituta*⁷⁸. Y es que según ellos son los “*amanecederos*”, las residencias y la prostitución que se ejerce en la calle sin ningún control los que continúan sirviendo de caldo de cultivo para la delincuencia.

Lo anterior ha generado un choque producido por la monocultura del tiempo lineal en la cual se encuentran en momentos diferentes la idea de progreso vista en términos de cómo se imaginan el sector los comerciantes de la Zona de Alto Impacto quienes la conciben como un lugar de diversión y esparcimiento y buscan dotar sus negocios de luces y letreros llamativos que atraigan clientes como ellos mismos dicen “*al estilo Las Vegas*” y la forma en que la viven los que habitan en ella, que quisieran recuperar la tranquilidad de la cual gozaban anteriormente. Esto hace parte también de la lógica del estéril, en la cual para los administradores de estos negocios los vecinos residentes no son tenidos en cuenta y no les importa vulnerar sus derechos pues no producen ganancias y no participan en la dinámica productiva que ellos han creado en el sector.

Otra problemática importante de la Zona de Alto Impacto son los habitantes de calle. Desde la desaparición del sector conocido como “*el cartucho*” la problemática del microtráfico, consumo de droga y por ende la presencia de habitantes de calle aumentó vertiginosamente en este sector. Para la comunidad este grupo poblacional se convierte en un factor de inseguridad por sus elevados niveles de consumo de licor y sustancias psicoactivas. Además porque portan armas blancas, generan riñas entre ellos, agreden a los habitantes del sector, provocan escándalos en el espacio público, botan escombros de construcciones y realizan sus necesidades en la vía. También deambulan por todas las calles del cuadrante hurtan cualquier elemento que encuentran en el espacio público entre ellos contadores de agua y de gas, duermen en las calles y antejardines e invaden frecuentemente la avenida del ferrocarril. Su presencia en esa zona de la ciudad se debe en parte al alto deterioro urbanístico del sector, la falta de iluminación y los problemas de aseo que allí se presentan.

⁷⁸ Entrevista Grupo Focal administrador de un establecimiento de comercio de la Carrera 16 de la Zona de Alto Impacto localidad de Los Mártires. Fecha entrevista: Mayo 2 de 2012.

La invasión del espacio también sucede por la presencia de ventas ambulantes de dulces y cigarrillos que en la mayoría de los casos camuflan droga, ventas ambulantes de comida preparada con pipas de gas que además de no ser permitidas, resultan peligrosas para los habitantes y transeúntes del sector, y ventas callejeras de objetos de reciclaje producidos en las bodegas de la zona. Esta invasión del espacio público genera también frecuentes problemas de movilidad vehicular.

De igual forma la comunidad denuncia la existencia de “*albergues*” o inquilinatos donde se produce hacinamiento, problemas de salubridad, consumo de droga, hurto a personas y malas condiciones de vida, en especial para niños y para adultos mayores, producto del deterioro social y de la infraestructura a consecuencia del cambio de condiciones sociales y económicas de sus habitantes que generó procesos de subdivisión de las grandes casonas coloniales, de subarriendo y de aparición de los inquilinos como nuevo grupo poblacional. En estos sitios también es frecuente encontrar conexiones fraudulentas de luz y agua, construcciones ilegales y en los alrededores falta de alumbrado público que favorece la comisión de delitos.

Todo este tipo de sucesos y problemáticas que tienen que vivir diariamente los habitantes del sector afectan la percepción de seguridad y la comunidad manifiesta que las autoridades no han sido capaces de controlar la criminalidad que allí se presenta. Esta incapacidad es asumida como una manifestación de debilidad, contradictoria con la información recibida de las autoridades. Entonces, por más que la Policía sostenga que la delincuencia en la zona ha disminuido, la gente siente todo lo contrario, tienen miedo de salir a las calles y ser víctimas de algún hecho violento. Una residente del lugar asegura: “*Acá a la gente la matan en el barrio, los levantan, los resucitan y aparecen muertos en otro lugar. Como si uno no se diera cuenta de lo que pasa. Yo por eso a la Policía ya no le creo nada*”⁷⁹.

De igual manera lo expresa otro vecino de la zona cuando afirma: “*los acontecimientos que se presentan a diario en nuestro sector han generado una situación de miedo permanente entre las personas decentes que vivimos aquí, pues la Policía está muy limitada por las normas débiles y por*

⁷⁹ Entrevista ciudadana localidad de Los Mártires, residente histórica de 55 años de edad. Fecha entrevista: Febrero 21 de 2012.

el bajo número de unidades para controlar el barrio tan afectado por la zona de tolerancia”⁸⁰. Además afirman que las acciones institucionales no se pueden limitar a labores en casos coyunturales, sino que se requiere un trabajo sistemático y de impacto para lograr solucionar la problemática de criminalidad que afecta el cuadrante: “Todas las peticiones que hemos hecho para que se solucione este grave problema han sido en vano, pues no basta con hacer operativos relámpago que sólo se llevan a cabo cuando se hace un reclamo o cuando sucede algo grave y vienen los medios de comunicación”⁸¹.

Aunque la Policía, la comunidad y las autoridades locales concuerdan en que existe escaso pie de fuerza en el sector, la labor desarrollada por los uniformados es criticada pues se limita al ámbito operativo sin incluir la prevención o generar vínculos con la comunidad del sector. Sostienen que anteriormente dicha tarea la cumplían los integrantes de la Policía Comunitaria, que al fusionarse con los de vigilancia y aumentar su exigencia en procedimientos de policía la dejaron a un lado.

La comunidad también lo percibe de la misma manera:

“Nos quitaron la Policía Comunitaria diciéndonos que ahora los policías de cuadrantes se iban a dedicar tanto a prevención como a disuasión. Pero nos mintieron. El policía de ahora es de vigilancia y eminentemente reactivo. No hay prevención. El policía del barrio se perdió. Con la policía comunitaria se lograban muchas cosas. Pero ahora no hay ninguna interacción con la comunidad. La policía no se mezcla, la policía oculta. Tienen un discurso pendejo de que han hecho muchas cosas y tratan de engañar a la gente diciendo que han hecho muchas cosas, pero en prevención y en relaciones con la comunidad no están cumpliendo nada de lo que prometieron. Cuadrantes lo que hizo fue acabar un buen trabajo de la Policía Comunitaria. Aunque hay policía que eran comunitarios adscritos en los CAI, los comandantes no los dejan y los obligan a vigilancia. Ahora hay un montón de reuniones según ellas administrativas y dejan a la comunidad tirados”⁸².

⁸⁰ Entrevista ciudadano localidad de Los Mártires, residente histórico de 58 años de edad. Fecha entrevista: Noviembre 10 de 2011.

⁸¹ Entrevista ciudadano localidad de Los Mártires, residente histórico de 58 años de edad. Fecha entrevista: Noviembre 10 de 2011.

⁸² Entrevista Grupo Focal residentes históricos de la localidad de Los Mártires. Fecha entrevista: Febrero 16 de 2012.

Adicionalmente los uniformados señalan que en toda la Estación no hay sino una mujer, lo que dificulta la requisita de este género en la localidad pues sólo personal femenino de la policía está autorizado para hacerlo, por lo que los delincuentes normalmente utilizan mujeres para camuflar armas y droga.

Además es conocido que la labor policial se dificulta por falta de medios logísticos: los comandantes de turno no cuentan con vehículos suficientes, las motos son sometidas a un trabajo extremo durante jornadas de 24 horas por lo que se deterioran e inutilizan y los medios de comunicación en caso de daño no son reemplazados oportunamente.

De igual forma, en febrero de 2012 se abrieron 10 nuevos cuadrantes en la localidad de Los Mártires para un total de 33 cuadrantes sin que se les dieran celulares, avanteles o motos para desarrollar su labor. Uno de los policías de ese sector de la ciudad manifiesta:

“En Febrero se activaron 10 cuadrantes en esta localidad. Se supone que en cada cuadrante tiene que haber un celular, un avantel con plataforma para verificar antecedentes de personas y vehículos y algún medio para movilizarse. Pero los cuadrantes nuevos todavía no tienen esos elementos. No tienen vehículo, moto, celular ni avantel. A duras penas tienen radio. Igual ellos ya están trabajando porque se tiene la consigna de que no puede haber ningún cuadrante inactivo. Pero dígame, sin nada, ¿cómo podemos trabajar?”⁸³.

Otro aspecto crítico es la apertura de nuevos cuadrantes desde el nivel central de la Policía Metropolitana de Bogotá, sin tener en cuenta las características propias del sector. *“Por ejemplo el cuadrante 32 es inocuo porque ahí hay un parque en el cual se está construyendo la estación del Transmilenio. Pero por ahora los policiales asignados a ese cuadrante ¿qué hacen?, pues darle vueltas al parque donde no pasa nada! Mientras sí hubiéramos necesitado refuerzos en los cuadrantes 18 o 19 por la cantidad de problemáticas que genera la zona de alto impacto. Esa delimitación se hizo sin ningún tipo de planeación. La hizo alguien sentado detrás de un escritorio y pues sin conocer, el resultado no podía ser distinto”⁸⁴.* No parece entonces haber un criterio

⁸³ Entrevista a un uniformado de la Policía Metropolitana de Bogotá que hace parte de la estrategia de Cuadrantes en la Localidad de Mártires y solicitó no revelar su nombre ni su grado. Antigüedad: 2 años. Fecha: Marzo 23 de 2012.

⁸⁴ Entrevista a un uniformado de la Policía Metropolitana de Bogotá que hace parte de la estrategia de Cuadrantes en la Localidad de Mártires y solicitó no revelar su nombre ni su grado. Antigüedad: 2 años. Fecha: Marzo 23 de 2012.

racional construido desde lo local para la demarcación de los nuevos cuadrantes. A pesar de que para el establecimiento de los mismos se hace uso de la información delincriminal, diagnóstica y situacional suministrada por los uniformados de la localidad, en el momento de trazar como tal el cuadrante no se consulta con la policía local ni se hace una verificación en terreno del sector sino se toman límites geográficos aleatoriamente ocurriendo lo que sucedió en el cuadrante 32.

Los comerciantes también consideran que los policías no poseen ni las herramientas ni la capacitación para brindar seguridad en un sector con las condiciones y particularidades de la Zona de Alto Impacto. Uno de ellos manifiesta: *“Cualquier policía va a requisar a las cosquilleras y ellas se le lanzan a pegarle y hasta le intentan robar el revólver. Y con los travestis ni se diga. Esos se van a coger y se cortan porque a todo el mundo le quieren pegar el sida”*.⁸⁵

Además afirman que la precariedad del sistema judicial en Colombia ha contribuido con la impunidad, pues los policías bien sea por la demora en las judicializaciones o por no empapelarse con los diferentes casos, terminan por no coger a los delincuentes o por retenerlos frente a los denunciantes y soltarlos inmediatamente, generándoles conflictos posteriores con ellos por lo que dejan de denunciar los casos de los cuales tienen conocimiento como ocurre con el resto de los habitantes del sector. *“La policía coge a los delincuentes, los suben a la patrulla, les dan una vuelta, les cogen lo que han robado y los sueltan. Uno los ve por ahí a la media hora en las mismas. Los ladrones después vuelven y le dicen a uno: mire gran HP, le di el celular que me robé y me soltaron. Y se gana uno es un enemigo. Nadie denuncia porque les da miedo. Por eso ya uno no colabora. Pasa algo y preguntan ¿quién fue? Y todos dicen que nadie sabe nada”*⁸⁶. Los uniformados aducen que todo es una falla del sistema: *“Cuando capturo a alguien me toca ir a la Fiscalía, llego a la sala de detenidos y si no hay campo, me toca quedarme a mí como custodio del paciente y después de todo ese tiempo normalmente lo sueltan. Por eso uno al igual que los compañeros prefiere no enchicharse”*⁸⁷.

⁸⁵ Entrevista Grupo Focal comerciante de la Carrera 16 de la Zona de Alto Impacto localidad de Los Mártires. Fecha entrevista: Mayo 2 de 2012.

⁸⁶ Entrevista Grupo Focal comerciante de la Calle 23 de la Zona de Alto Impacto localidad de Los Mártires. Fecha entrevista: Mayo 23 de 2012.

⁸⁷ Entrevista a un uniformado de la Policía Metropolitana de Bogotá que hace parte de la estrategia de Cuadrantes y solicitó no revelar su nombre. Patrullero. Antigüedad: 9 años. Fecha: Marzo 7 de 2012.

De este modo los vacíos existentes en el sistema de justicia terminan obstruyendo los intentos de enfrentar y aminorar el aumento de la criminalidad, generando una mayor desconfianza entre la Policía y la comunidad, desestimulando la denuncia y creando una situación de inseguridad mayor para los residentes de esta zona.

Pero incluso algunos habitantes del sector se atreven a afirmar que toda la Policía de ese lugar es corrupta y que aunque lleguen con buenas intenciones todos se dejan contaminar por una u otra razón. Así lo sostienen algunos miembros de la comunidad: *“Es que mire. Todo el mundo viene al barrio a conseguir plata. Entonces hay un dueño de un sitio de esos con mucha plata y un policía nuevo que no gana nada pues se deja untar. Eso es como con un pañal, más se demoran en cambiarlos que en untarse [...] Y el policía se vuelve elegante, ya no toma aguardiente o cerveza, sino se ponen a pedir whiskey”*⁸⁸. Ellos dicen que de 4 años para acá se ha incrementado la corrupción. *“Ahora los policías se venden por plata. Ellos toda una noche aguantando frío, aguantando hambre, sin plata. Pero viene el dueño del establecimiento y le da un milloncito porque sí. ¿No se lo guarda? Puede ser gente buena pero se venden. Ni el policía más bueno, más honesto, se va a aguantar no recibir un millón por rasgar un pedazo de papel”*⁸⁹.

Además los ciudadanos manifiestan que la policía no inspira ni respeto ni confianza en el sector: *“La Policía acá son peleles, acá no son autoridad. Son unos plátanos verdes. Pasan en su carrito a pasear, algunos a cobrar su platica y listo”*⁹⁰. Y aunque el comentario anterior podría sonar desobligante e irresponsable, lo realiza un ciudadano que reside frente a uno de los establecimientos de comercio de la zona que regularmente es testigo del pago a policías por parte de los dueños de estos negocios: *“Afuera del amanecederó mantienen 3 patrullas como si allá viviera el presidente. Y a las 4:00 a.m. don Luis le da plata a la policía. ¿Para qué? No sé, para prestarles seguridad y dejarles abrir el chuzo. Eso no pasa todos los días porque hay días buenos, hay días malos, como en todo negocio”*⁹¹.

⁸⁸ Entrevista ciudadana Grupo focal localidad de Los Mártires, residente de 43 años de edad. Fecha entrevista: Abril 19 de 2012.

⁸⁹ Entrevista ciudadano Grupo focal localidad de Los Mártires, residente de 32 años de edad. Fecha entrevista: Abril 19 de 2012.

⁹⁰ Entrevista ciudadano Localidad de Los Mártires, residente histórico de 64 años de edad. Fecha entrevista: Enero 12 de 2012.

⁹¹ Entrevista ciudadano Localidad de Los Mártires, residente histórico de 64 años de edad. Fecha entrevista: Enero 12 de 2012.

Frente a este tema la comunidad no se explica cómo operan estos “amanecederos” si el decreto 345 de 2002 consagra la prohibición de venta y/o consumo de bebidas alcohólicas en todo tipo de comercio entre las 3:00 a.m. y las 10:00 a.m. Un taxista que presta sus servicios en los alrededores relata la forma en que “vacunan” al dueño de uno de los “amanecederos” del sector para permitirle funcionar: *“A ese man los fines de semana las noches buenas le caen los tombos y le cobran por patrulla que vaya \$200.000 pesos. Si va alguno de los duros le toca darles hasta \$400.000. Pero el man lo hace para que lo dejen trabajar y no lo jodan. Porque pierde más si le cierran el negocio”*⁹².

Los mismos uniformados aceptan de manera extraoficial que existe corrupción en la localidad e incluso tratan de justificarla:

*“En la localidad no se puede hacer control de establecimientos públicos pues uno está haciendo cualquier procedimiento y lo llaman a uno y le dicen que deje de hacer control. Los establecimientos de comercio tienen mucho peso frente a las autoridades locales. Si a mucho los dejan sellar por 7 días. Además hay mucha tentación para el policía. Como en Estaciones así como ésta no se paga prima de orden público ni dan incentivos sino se la pasa es recibiendo anotaciones negativas en el folio de vida por cualquier cosa, la gente se deja tentar. Y para los comandantes es imposible manejar esa situación”*⁹³.

De esta manera se ha generado otra de las ausencias planteadas por De Sousa al naturalizarse la corrupción como una práctica regular en el sector, que al volverse cotidiana termina siendo aceptada y justificada, convirtiéndose incluso para los superiores en una conducta poco visible. Un comerciante se lo expresaba así en una reunión al Comandante del CAI, quien sostenía que en su zona no se presentaban casos de corrupción: *“Sargento, déjeme decirle que usted con su mayor y con su coronel pueden dar todas las vueltas por el barrio que quieran y no se mueve nada. Pero no es sino que volteen la esquina y ahí están los policías con la delincuencia en actos de corrupción. La Policía es la institución más corrupta de la nación. Por*

⁹² Entrevista taxista que presta su servicio regularmente en la Localidad de Los Mártires, de 33 años de edad. Fecha entrevista: Marzo 23 de 2012.

⁹³ Entrevista a un uniformado de la Policía Metropolitana de Bogotá que hace parte de la estrategia de Cuadrantes en la Localidad de Mártires y solicitó no revelar su nombre ni su grado. Antigüedad: 6 años. Fecha: Abril 10 de 2012.

eso si nosotros ponemos la seguridad de la zona en manos de la Policía estaríamos cometiendo el peor error,⁹⁴.

Las falencias detectadas por los dueños y administradores de los establecimientos de comercio del sector respecto al servicio de policía han promovido la generación de mecanismos alternativos de seguridad contratados por ellos mismos para evitar la comisión de hechos delictivos en la zona como se mencionó anteriormente. Esto ha derivado también en una naturalización de la seguridad privada informal como forma de mantener estos cuadrantes con bajos índices de criminalidad. Así, en ese punto de la ciudad resulta normal contratar vigilantes, cámaras de seguridad, reguladores de tránsito, alarmas, entre otros, dirigidos y operados por los mismos comerciantes, relegando a un segundo plano la función cumplida por la Policía y privatizando la prestación de un servicio que por definición debería ser público. Estos mecanismos alternativos de seguridad a la vez contribuyen a agrandar la brecha existente entre policía y comunidad y a generar un cúmulo de acciones desarticuladas en contra de la delincuencia que no terminan teniendo un impacto real y efectivo en contra de la criminalidad en la zona. Además se produce una sectorización de la seguridad pues ésta se termina prestando únicamente en aquellas calles donde funcionan los negocios que contratan estas posibilidades alternas y el delito se desplaza hacia aquellos lugares que no usan estos mecanismos pues no tienen los suficientes recursos económicos para acceder a ellos, que generalmente son en los que habitan los residentes históricos de estos cuadrantes, incrementando su problema de inseguridad.

A modo de cierre, es posible afirmar que a pesar de la estrecha relación entre los vecinos tradicionales del sector, los esquemas de protección adquiridos por los comerciantes y la vigilancia que pueda ofrecer el modelo de Cuadrantes, la seguridad no ha mejorado en la zona pues no existe una articulación entre la Policía y la comunidad. La ciudadanía no confía en los uniformados porque perciben que la labor que desarrollan no es adecuada ni verdadera y que la mayoría de sus acciones están acompañadas de actos de corrupción.

⁹⁴ Entrevista Grupo Focal administrador de un establecimiento de comercio de la Carrera 16 de la Zona de Alto Impacto localidad de Los Mártires. Fecha entrevista: Abril 19 de 2012.

6.2. Caracterización general de la localidad de Usaquén

La localidad de Usaquén se encuentra en el extremo nororiental de la ciudad. Para el año 2011 contaba con un total de 474.773 habitantes según las proyecciones del censo poblacional realizado por el DANE, lo que la ubica como la sexta localidad en población. Del total de ocupantes de Usaquén el 45,4% son hombres y el 54,6% mujeres. El porcentaje de alfabetismo en la localidad es del 97,3%. En Usaquén predominan las clases media y alta: el 32,3% de los predios son de estrato 4, 24,8% estrato 6 y el 21,1% estrato 3. En menor medida, el estrato 5 ocupa el 15%, estrato 2 el 2,7% y el estrato 1 el 1,7%. (Cámara de Comercio de Bogotá, 2011).

El uso del suelo urbano de Usaquén se divide en seis áreas de actividad: residencial (56,6%), área urbana integral (19,5%), dotacional (17,5%), comercio y servicios (4,2%), suelo protegido (1,7%) y área de actividad central (0,5%). El 70,9% de las residencias son apartamentos y el 99,9% de los domicilios cuentan con servicios públicos domiciliarios (energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras). (Cámara de Comercio de Bogotá, 2011).

Usaquén posee el tercer mayor Índice de Condiciones de Calidad de Vida de la ciudad, incluso por encima del que ostenta Bogotá. Además es la décima localidad en número de hogares pobres con Necesidades Básicas Insatisfechas (2,9% del total de hogares). (Cámara de Comercio de Bogotá, 2011).

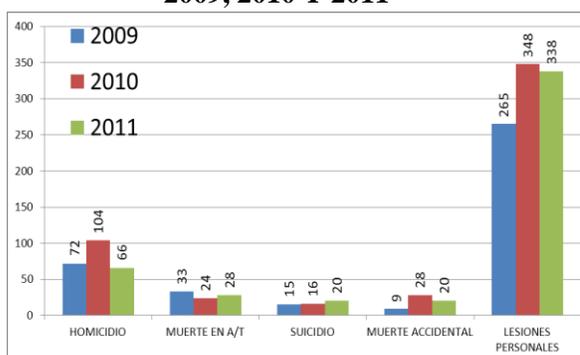
La localidad se encuentra bajo la jurisdicción del Batallón de Policía Militar No. 15 y del Comando Operativo 1 del cual hace parte la Primera Estación de la Policía Metropolitana de Bogotá, que agrupa ocho Centros de Atención Inmediata-CAI: Verbenal, Toberín, Navarra, Codito, Contador, Lisboa, Unicentro y Villa Nidia. A 31 de diciembre de 2011 Usaquén contaba con 42 cuadrantes de Policía. El 25 de abril de 2012 se instauró un nuevo CAI en Santa Bárbara con 6 cuadrantes más.

En cuanto a seguridad y convivencia se han identificado como principales problemáticas la invasión del espacio público por vendedores ambulantes, el microtráfico, el hurto a

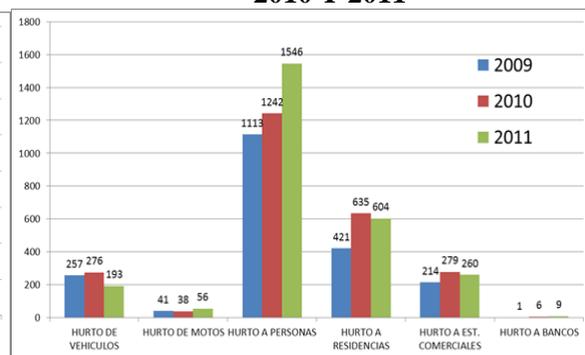
personas y a residencias; y en algunos barrios específicos como Villa Nidia, Toberín y El Codito, problemas de violencia intrafamiliar, abuso sexual en menores, violencia escolar, presencia de habitantes de calle y proliferación de personas víctimas del desplazamiento forzoso. Además se registra la presencia de criminalidad organizada y pandillas que se dedican al consumo y expendio de drogas y alcohol y a la delincuencia común.

Según las estadísticas oficiales los delitos contra la vida que más afectan la localidad de Usaquén son las lesiones personales y los homicidios. No obstante, junto con las muertes accidentales presentaron una disminución para el año 2011, del 36.5% en homicidios, del 28.6% en accidentales y del 2.9% en lesiones. Las muertes en accidentes de tránsito aumentaron en un 16.7% y los suicidios en un 25% respecto al año anterior.

Gráfica 18. Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal Localidad de Usaquén 2009, 2010 Y 2011



Gráfica 19. Delitos Contra el Patrimonio Económico Localidad de Usaquén 2009, 2010 Y 2011



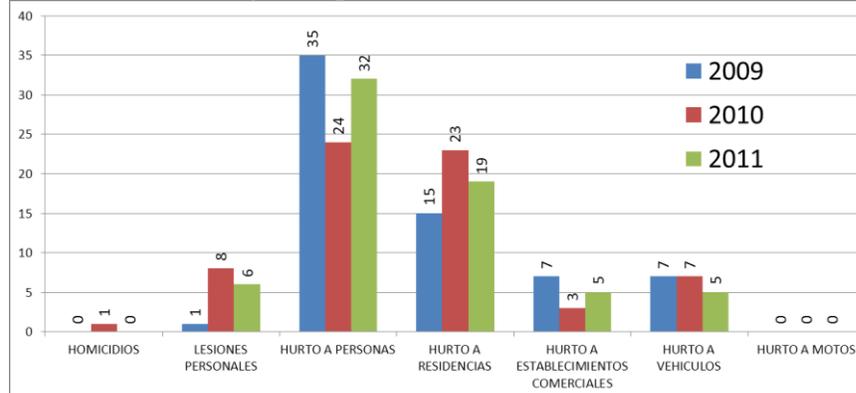
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEACSC. Actualización 2 de enero de 2012 y por lo tanto susceptibles de variación en consultas posteriores

Respecto a las conductas cometidas contra el patrimonio, el hurto a personas es el delito que se registra con mayor frecuencia en la localidad. Para el 2011 se incrementó en un 24.5%, al igual que el hurto a bancos que creció en un 50% y el hurto a motos que lo hizo en un 47.4%. Por el contrario, el hurto a vehículos, a establecimientos comerciales y a residencias disminuyeron en 30.1%, 6.8% y 4.9% respectivamente.

En el cuadrante 29 específicamente son los hurtos a personas y a residencias los delitos que registran las estadísticas más altas. Durante el 2011 no se presentaron homicidios ni hurto a motos en esa zona de la ciudad y conductas como las lesiones personales y el hurto a

vehículos se mantuvieron en niveles bajos disminuyendo levemente. Por su parte, el hurto a establecimientos comerciales se incrementó en un 66.7% en el último año

Gráfica 20. Delitos de Mayor Impacto Social Cuadrante 29 Localidad de Usaquéen



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEACSC. Actualización 2 de enero de 2012 y por lo tanto susceptibles de variación en consultas posteriores

Esta información estadística también hace parte de la la monocultura del saber que se intenta superar. Como se verá más adelante, los residentes del cuadrante 29 de Usaquéen no se interesan mucho por el tema de la seguridad por lo que para ellos estas cifras resultan irrelevantes y su percepción frente al tema la construyen más por lo que oyen que por lo que experimentan diariamente, pues por lo general pasan más tiempo en sus sitios de trabajo o fuera de casa que en sus residencias. No obstante se intentará recopilar el sentir de los habitantes del sector para confrontarlo con el discurso hegemónico predominante.

6.2.1. Cuadrante 29 Localidad de Usaquéen: la seguridad como un bien privado

En el cuadrante 29 de la localidad de Usaquéen se vive una realidad social totalmente diferente a la analizada en Los Mártires. Esta es una zona netamente residencial, habitada por personas de alto nivel socioeconómico que trabajan en otras partes de la ciudad y generalmente no desarrollan sus actividades diarias en el barrio donde viven, por lo que no pasan mucho tiempo en él ni poseen conocimiento de lo que sucede a su alrededor. Así lo sostiene una residente del cuadrante: *“Entre semana yo llego tarde de trabajar y no vuelvo a*

salir de mi casa. He escuchado cosas que han pasado, pero que yo sepa cómo es la situación por acá, la verdad no. Los fines de semana tampoco estoy por este lado”⁹⁵.

La mayoría de las viviendas son edificios o conjuntos residenciales protegidos por compañías de seguridad privada las 24 horas del día que proveen diferentes servicios para prevenir situaciones que amenacen la seguridad. Las normas de comportamiento no están dadas en un sentido comunal sino se rigen por las leyes de la propiedad horizontal que son de obligatorio cumplimiento para todos.

Para esta población los principales problemas de seguridad no son los mismos que en otros sitios de la ciudad. Aunque en general consideran que el barrio donde viven es seguro, manifiestan que los delitos que más se cometen en este sector son los hurtos a personas, a residencias y a vehículos. Los residentes de este cuadrante afirman que los hurtos a personas se presentan frecuentemente en las modalidades de raponazo por parte de delincuentes en moto, atraco en parques, fleteo y “*paseo millonario*”. El hurto a residencias también es común en las modalidades de violación de cerraduras y “*llamada millonaria*”. Además se registra hurto de autopartes y vehículos por la proliferación de automóviles lujosos en el sector. Sostienen que los delincuentes son personas de otras partes de la localidad, de otro nivel socioeconómico como El Codito o Verbenal.

Desde los años ochenta aproximadamente, frente a la incapacidad del Estado de ofrecer una respuesta efectiva al problema de la violencia y la delincuencia en la ciudad, la seguridad en Bogotá ha tendido a la privatización, imponiéndose el modelo adoptado a finales del siglo XIX en países europeos, mediante el cual se generó todo un mercado de bienes y servicios a su alrededor. La seguridad dejó de ser un derecho universal que debe ser garantizado públicamente y se ha convertido en una mercancía producida por un conjunto reducido de proveedores privados. Al entrar en el sistema de productividad capitalista la seguridad ha generado su propia “*ausencia*” comenzando a funcionar en la lógica del crecimiento económico referida por De Sousa en la medida en que el fin último ya no es únicamente la protección de los ciudadanos sino la obtención de ganancias económicas,

⁹⁵ Entrevista ciudadana residente en el Cuadrante 29 de la Localidad de Usaquén de 57 años de edad. Fecha entrevista: Agosto 2 de 2012.

convirtiéndose en un negocio lucrativo y rentable que crece a medida que aumenta el miedo de la gente a ser víctima de algún hecho violento.

Esta condición económica termina configurando a la seguridad privada como un nuevo actor político que entra a hacer parte de la seguridad ciudadana pero desde una perspectiva distinta a la prestación del servicio: la rentabilidad de los capitales invertidos. En otras palabras, este sector penetra en la seguridad ciudadana desde una óptica absolutamente mercantil y ese sólo hecho le otorga una cualidad inédita de actor relevante: por un lado, obtener ganancia compitiendo con el Estado y por otro constituirse en un actor decisivo como agentes de seguridad pública, es decir en la defensa del orden público interno al haber un número mayor de vigilantes privados que de miembros de la Policía Nacional. (Carrión, 2007b)

Según cifras de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada publicadas por el CEACSC, para el 2011 existían en Bogotá alrededor de 110.000 vigilantes registrados en las diferentes empresas privadas (CEACSC, 2012, p.37). Comparados con los 18.663 policías con los que contaba Bogotá para ese año, se puede hablar de casi 6 celadores por cada uniformado en la ciudad. Estas cifras reflejan la fuerte demanda que existe por parte de los ciudadanos de seguridad privada, que visibiliza la insuficiencia estatal para la prestación pública de seguridad especialmente en el tema de personal, sin que necesariamente sea producto de una situación objetiva sino también dependa de una cuestión de percepción de inseguridad.

De los 1947 usuarios de compañías de seguridad privada el 34.9% pertenecen a la tipología “*residencial*”, con una concentración del 65% en tan sólo tres localidades de la ciudad: Usaquén que es la principal con un 25.7%, Chapinero 21% y Suba 20.26%.(CEACSC, 2012, p.38).

Las personas que cuentan con cierta capacidad económica en lugar de colaborar con las autoridades para encontrar alternativas que permitan mejorar los índices de seguridad, contratan compañías de vigilancia privada para la prestación de estos servicios,

presentándose una segmentación del mercado. De esta forma se registra otra “ausencia” naturalizando jerarquías, pues únicamente reciben servicios de seguridad privada quienes tienen los recursos financieros necesarios para pagar por ellos. Esto ocurre en el Cuadrante 29 en el cual, la vigilancia privada resulta ser una solución más eficiente para las personas que viven en él, ya que las necesidades de seguridad son homogéneas y los beneficios ofrecidos por este modelo se acomodan a las preferencias e intereses de los habitantes del sector.

En lugar de asumir la seguridad como un bien público por el cual pagan impuestos pero no siempre está disponible para ellos o sobre el cual no están de acuerdo en la forma como es proveído y administrado, lo adoptan como un bien privado sobre el cual pueden tomar decisiones, establecer prioridades y poseen exclusividad. Esto les permite garantizar la mejor prestación de un servicio que responda por la seguridad de sus propiedades, sus familias y de ellos mismos, sin tener que depender de las políticas de las diferentes administraciones o de la misma policía.

Sin embargo, con este sistema pierden el sentido de lo público y se aíslan y confinan a los espacios que son protegidos por la vigilancia privada por la que pagan. Se alejan de los uniformados al no necesitar de ellos y no asisten a sus reuniones dejando esta relación en manos de los administradores de la copropiedad, siendo ellos y los celadores de las porterías los que establecen contacto con los policías. Además se limitan a desarrollar sus vidas en áreas pequeñas en las cuales no interactúan tampoco con la gente que vive a su alrededor. Por lo tanto no hay construcción de un tejido social, no generan un sentido de pertenencia por el territorio que habitan y no cimientan vínculos de solidaridad que les permitan actuar o ayudar a otros frente a la comisión de delitos. Así lo manifiestan algunos residentes del sector:

“Yo no tengo ni idea quien vive en mi edificio. Mucho menos en los apartamentos cercanos. Uno saluda a la gente cuando la ve por educación y le son familiares algunos que ve seguido. Pero no tengo ni idea qué hacen, donde trabajan, nada! Normalmente veo gente distinta y no sé

si son residentes o visitantes. No he establecido ningún contacto con ellos. Y eso que vivo en el mismo sitio hace 15 años”⁹⁶.

Otro afirma: *“Si siento alguna amenaza contra mi seguridad o la de mi familia le aviso al portero. Pero no tengo conocimiento de policías por acá, nunca los he visto. Tampoco los he necesitado*”⁹⁷.

La seguridad deja de ser un problema para ellos y no sienten la necesidad de participar en la construcción de la misma, pues consideran que su función en este sentido es pagar a otros porque les provean este servicio. Creen que el mantenimiento del orden social se basa en la segregación, el aislamiento y la exclusión para la prevención del crimen. De esta forma dejan por fuera de sus entornos a los delincuentes. Y se limitan a adoptar medidas de autoprotección como no salir de noche, vigilar sus pertenencias, mantener bien cerradas las puertas de sus casas, entre otros para sentirse seguros.

La arquitectura y los sistemas electrónicos se convierten en los principales aliados de la vigilancia privada para conseguir estos propósitos. De este modo las puertas, los muros, las alarmas y los circuitos cerrados de televisión, entre otros, son vistos como herramientas para mantener alejada la criminalidad y la gente termina sin darse cuenta que estos mismos mecanismos los aíslan también de sus propios vecinos. Por el contrario, a medida que la inseguridad aumenta las personas comienzan a demandar mayores aplicaciones tecnológicas que les brinden seguridad y la oferta del mercado comienza a diversificarse y a tecnificarse. Se constituye así otra de las *“ausencias”* mediante la cual se cree que sólo los sistemas tecnológicos de punta que vayan a la vanguardia son eficientes en la provisión del servicio de seguridad; los demás no sirven.

Todas estas son situaciones que en términos de Boaventura de Sousa se han *“naturalizado”* convirtiéndose en prácticas normales para los habitantes del sector quienes no sólo son completamente ajenos a la seguridad de la zona en la que residen sino que en pro de la misma se han aislado rompiendo cualquier tipo de vínculo comunitario que pueda

⁹⁶ Entrevista ciudadana Localidad de Usaquéen, residente hace 15 años en el Cuadrante 29 de 29 años de edad. Fecha entrevista: Abril 28 de 2012.

⁹⁷ Entrevista Grupo focal residentes cuadrante 29 Localidad de Usaquéen. Fecha entrevista: Septiembre 3 de 2012.

contribuir al mantenimiento del orden social en este lugar. La excesiva adopción de medidas preventivas para protegerse de la delincuencia ha llevado a que se acabe con la solidaridad y la ayuda mutua, pues se restringe la interacción comunal y se debilitan los vínculos sociales.

Esto ha conducido a un proceso de fragmentación social en el que el desconocimiento del otro genera desconfianza, segregación, encerramiento, estigmatización de la pobreza y miedo de aquellos que no son de la misma clase social.

El Decreto 3222 de 2002 por el cual se reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada exhortó a estas empresas a afiliarse a la Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana con el fin de colaborar con la Policía Nacional aportando información sobre hechos delictivos y conductas que afecten la tranquilidad, convivencia y seguridad de los sectores en los cuales desarrollan su labor. A partir de la puesta en marcha del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes se esperaba además que los vigilantes identificaran los cuadrantes en los cuales trabajaban y mantuvieran una relación directa con los uniformados del mismo, con el propósito de aportar información que permitiera evitar la comisión de delitos en las zonas en las cuales hacen presencia. Sin embargo, según lo manifestado por varios de los celadores de la zona no se ha establecido ningún vínculo con los policías del cuadrante y cualquier situación anómala se maneja a través de las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana instauradas por las empresas de seguridad. Uno de los vigilantes sostiene: *“Si se llega a presentar alguna novedad yo tengo que reportarla directamente a la central y ellos por la red que tienen se encargan de informar a la Policía. Ese es el procedimiento que nos enseñaron en la empresa. [...] De todos modos, así quisiera no podría comunicarme directamente con los policías porque no me han dejado ningún teléfono ni nada. Ni siquiera los conozco”*⁹⁸.

No existe entonces una relación directa entre las empresas de vigilancia privada y los uniformados de los cuadrantes, que permita mejorar los tiempos de acción de estos últimos y su calidad de respuesta, a pesar de ser los celadores los referentes inmediatos de

⁹⁸ Entrevista vigilante empresa de seguridad privada formal “Seguridad Superior Ltda.” Cuadrante 29 Localidad de Usaquén. Fecha entrevista: Julio 14 de 2012.

seguridad en zonas como éstas frente a la comunidad. La reacción del cuadrante frente a un hecho violento debe esperar a que las compañías se comuniquen con la central y desde allí se dé aviso a las autoridades, quienes a su vez redireccionan la solicitud a los respectivos cuadrantes, en lugar de existir una comunicación directa, cercana y efectiva.

Los residentes tampoco utilizan el servicio de la policía de forma directa, de hecho no tienen un referente histórico de esta relación. Para ellos nunca existió en el barrio ni Policía Comunitaria ni ningún otro programa que les permitiera generar vínculos con los uniformados del sector. Aparte de las razones esbozadas anteriormente, manifiestan que los policías se encuentran involucrados en la comisión de delitos. Aunque esta es una percepción generalizada, parece partir más de un imaginario que de situaciones reales pues al indagar sobre hechos concretos que conocieran en los cuales hubieran estado inmiscuidos policías, manifestaron no tener conocimiento de ninguno específico. No obstante afirman tener un mayor nivel de confianza en la vigilancia privada.

Los pocos residentes que han hecho uso del servicio público se encuentran inconformes con la contestación recibida. No sólo porque a veces no atienden a sus llamados sino porque sostienen que existe una alta rotación de personal. Un habitante del cuadrante 29 afirma: *“Yo he intentado llamar a los policías del cuadrante porque alguna vez recibí un volante donde estaba el número. Pero en diferentes oportunidades que he llamado siempre ha llegado un policía diferente. Pregunté la razón y me dicen que es porque están de permiso, están en una vuelta, están en lo que sea, pero siempre llega uno distinto. Mi esposa los llamó una vez porque desde la ventana vio gente que estaba como atracando un muchacho en la vía del tren y nunca llegaron”*⁹⁹. Este tipo de respuesta no ha permitido generar vínculos con la comunidad ni ha conducido a que los vecinos del sector conozcan a los policías que los vigilan.

De igual forma, una de las líderes comunitarias que trabajan en el sector manifiesta su inconformidad con el servicio de policía prestado en esta parte de la ciudad, pues sostiene que a pesar de que ha intentado convocar en varias oportunidades a la policía para que asistan a reuniones con la gente de la zona, ha sido bastante difícil porque siempre aducen

⁹⁹ Entrevista ciudadano Localidad de Usaquén, residente hace 8 años en el Cuadrante 29 de 42 años de edad. Fecha entrevista: Junio 9 de 2012.

estar muy ocupados. Además afirma que en las pocas ocasiones en las que han concurrido no interactúan con los asistentes. Ella dice: *“Los policías van y se paran allá por cumplir pero no realizan ninguna labor. No se presentan, no hablan con la gente. No establecen ningún tipo de contacto”*¹⁰⁰.

En resumen, existe una desvinculación casi que completa entre la comunidad que reside en el cuadrante 29 de Usaquén y los policías que prestan sus servicios en ese sector. La seguridad allí es proveída por prestadores privados por disposición de los habitantes y con la anuencia de los uniformados de la zona, quienes además de ver en la vigilancia privada un colaborador en el mantenimiento del orden social, terminan liberando gran parte de su carga en estos operadores particulares. Sin embargo en lugares públicos en los cuales no tienen competencia o jurisdicción los celadores se sigue presentando la comisión de delitos, fomentándose aún más la adopción excesiva de medidas de autoprotección que lo único que termina haciendo es romper los lazos de solidaridad que deberían existir entre los vecinos del sector.

6.3. Caracterización general de la localidad de Antonio Nariño

Según las proyecciones del DANE, Antonio Nariño contaba con 108.307 habitantes para el año 2011, representando aproximadamente el 1.45% de habitantes de Bogotá. Es catalogada como una localidad estacionaria porque su población residente no ha sufrido variaciones significativas en el tiempo pero cuenta con una población flotante diaria de aproximadamente 150.000 personas. Está compuesta por 2 UPZ: Ciudad Jardín y Restrepo, que agrupan 15 barrios legales y 2 sin legalizar.

En Antonio Nariño se ubica una zona de comercio y actividad bancaria importante que la convierte en polo de desarrollo económico y genera un valor agregado a los habitantes del sector. Entre las actividades económicas más representativas se encuentran empresas dedicadas al comercio de alimentos, venta de prendas de vestir y sus accesorios, sector del cuero (venta y fabricación de calzado, marroquinería, comercialización de insumos para la industria del cuero, etc.), en el campo financiero y jurídico (corporaciones de ahorro y

¹⁰⁰ Entrevista líder comunitaria Localidad de Usaquén de 53 años de edad. Fecha entrevista: Junio 9 de 2012.

vivienda, bancos, fiduciarias, oficinas de abogados, cooperativas, etc.), y en el medio automotriz (venta de repuestos, mantenimiento y reparación de vehículos automotores). (Policía Comunitaria, 2006, p.13).

En materia de seguridad y convivencia uno de los grandes problemas de la localidad es la invasión del espacio público, tema de discusión frecuente en los Consejos de Seguridad adelantados mensualmente en este lugar. A pesar de que las autoridades locales han realizado operativos y han implementado programas de reubicación, han aparecido nuevos vendedores ambulantes de otros sectores y localidades que se apropian reiteradamente del espacio recuperado. A eso se suma la invasión por parte de vehículos.

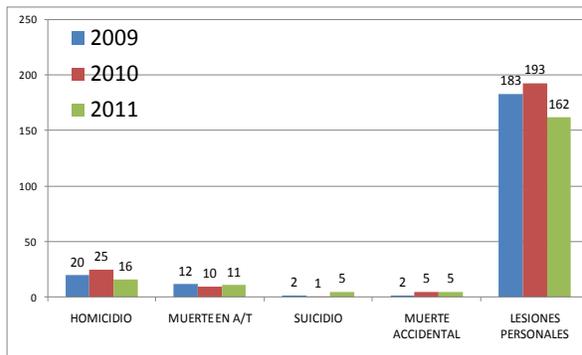
Otra de las problemáticas de seguridad se origina en la alta actividad comercial y bancaria que representa un factor de riesgo al generar importantes índices de hurto en el sector, especialmente a personas, bancos y vehículos. Esta situación se presenta especialmente en los barrios Restrepo, Santander y Policarpa. En estas zonas también se registran problemas de venta de drogas, prostitución y comercio de licor adulterado.

Adicionalmente, de acuerdo con información de las autoridades locales, la delincuencia común actúa en toda la jurisdicción de la localidad, donde además se reporta la existencia de bandas de delincuencia organizada en los barrios Restrepo, Valvanera y Policarpa. También hacen presencia dos pandillas que delinquen en la localidad especialmente en el barrio Policarpa.

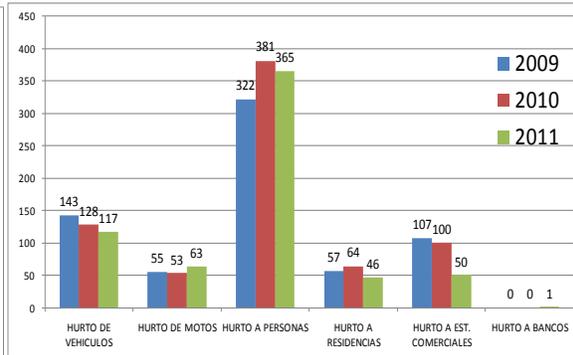
Sin embargo, según las cifras oficiales en este sector de Bogotá no se registra una importante estadística de delitos contra la vida. Para el 2011 Antonio Nariño presentó una disminución del 36% en el número de homicidios siendo la tercera localidad con menos casos en Bogotá luego de Sumapaz y La Candelaria. Lo mismo ocurrió con los accidentes de tránsito y las muertes accidentales que para ese año representaron un bajo porcentaje del total de registros de toda la ciudad. Los suicidios aunque también aportan un bajo número en relación con lo ocurrido en la Capital, aumentaron significativamente durante el último

año. Por último el porcentaje de lesiones personales en Antonio Nariño también es inferior al encontrado en otras localidades de la ciudad y para el 2011 se redujeron en un 31%.

Gráfica 21. Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal Localidad de Antonio Nariño 2009, 2010 Y 2011



Gráfica 22. Delitos Contra el Patrimonio Económico Localidad de Antonio Nariño 2009, 2010 Y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEACSC. Actualización 2 de enero de 2012 y por lo tanto susceptibles de variación en consultas posteriores

En el caso de los delitos contra el patrimonio económico según las estadísticas oficiales la conducta que con mayor frecuencia afecta la localidad es el hurto a personas. Esto se debe a la proliferación de atracos, fleteos y paseos millonarios ligados con la dinámica comercial y bancaria del sector. Esta situación generó también que en el último año se incrementara el hurto a bancos en un caso. Por el contrario, para ese mismo periodo de tiempo se presentaron descensos importantes en el hurto a vehículos, residencias y establecimientos comerciales. El hurto a motos se incrementó en casi un 19% en el 2011 debido al aumento en el número de este tipo de automotores y a que sus dueños los parquean generalmente en las calles sin ningún tipo de vigilancia.

No obstante los residentes de la localidad manifiestan que los delitos contra el patrimonio económico son mayores de lo que reflejan las estadísticas. Pero al ser en su mayoría hurtos de cuantías menores, no son denunciados o registrados en las bases de datos oficiales, por lo que no se ven expresados en la información mostrada anteriormente, la cual no se constituye en un reflejo de lo que sucede en realidad en la localidad en materia delincuencia.

Antonio Nariño se encuentra bajo la jurisdicción de la Estación 15 de la Policía Metropolitana de Bogotá ubicada en el barrio Restrepo y cuenta con la colaboración de tres (3) CAI Ciudad Berna, Restrepo y Valvanera. La Policía refiere la existencia de 135 Frentes de Seguridad de los cuales en el 2011 se encontraban activos únicamente 10 de ellos.

A partir del 2012 comienza un trabajo liderado por la Alcaldía Local con el cual se busca posicionar a la localidad como la más segura del Distrito. Al hacer un análisis sobre la situación de seguridad y los servicios de policía en Antonio Nariño, encontraron que si bien el ejercicio del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en el sector era un modelo de intervención que permitía hacer a la Policía una distribución más objetiva del territorio, no contaba con ningún apoyo por parte de la comunidad, quien había perdido total confianza en la institución, no establecía ningún vínculo con ella y había olvidado el policía “*amigo*” al cual estaba acostumbrada con el modelo de Policía Comunitaria.

Se comenzó entonces a desarrollar una estrategia que permitiera garantizar una forma de acercar al ciudadano con los uniformados, pero que a la vez lograra mejorar los tiempos de respuesta de la entidad frente a la denuncia de cualquier hecho violento. En primer lugar, se construyó un esquema de “*autocuidado ciudadano*” a partir de la consolidación de Zonas Seguras en diferentes partes de la localidad controladas por Frentes de Seguridad. Consiste en reactivar esta antigua estrategia policial, estableciendo zonas protegidas y vigiladas por los ciudadanos, en las cuales los delincuentes se sientan disuadidos para cometer actos delictivos. Pero para lograrlo es necesario que los vecinos se conozcan entre sí y trabajen conjuntamente, para lo cual la Alcaldía Local ha venido adelantando varios encuentros ciudadanos y actividades con la población. Gracias a este trabajo lograron reactivarse en el año 2012 27 Frentes de Seguridad y se lograron conectar alrededor de 540 hogares y negocios.

En segundo lugar, se dotó cada Frente de Seguridad con unos “*Botones de Vida*” que permitieran alertar a las autoridades no sólo frente a la comisión de cualquier hecho

violento, sino de situaciones en las que el apoyo policial fuera requerido así no fuera en materia de operatividad.

Según las autoridades locales, con esta estrategia ha mejorado la seguridad de la localidad. El Alcalde Local refiere: *“Con este modelo logramos encontrar que efectivamente los índices de delincuencia se redujeron, al punto que, por ejemplo, aquí en el sector del comercio del barrio Restrepo se logró desarticular la banda que duró más o menos entre 10 o 20 años llamada Los Juanitos [...] También nos ha ayudado en sectores residenciales y tenemos la estadística real de que la Policía está dando resultados inmediatos”*¹⁰¹.

De igual forma, la Alcaldía Local y la Policía se han unido para promocionar el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en la localidad. Para el 2011 existían 22 cuadrantes que fueron ampliados a 29 en febrero de 2012. Se han instalado 145 pendones y placas en las calles con los números tanto del CAI como de los cuadrantes para visibilizar esta estrategia entre la comunidad y construir una relación más estrecha con ellos.

La idea es continuar con esta labor. El Alcalde Local menciona:

*“Para el 2013 se tiene planeado adquirir 333 paneles nuevos para conectar alrededor de 6.700 hogares y/o negocios. Y se espera tener conectados todos los hogares y locales de la localidad de aquí a que termine mi periodo en tres años. [...] Se realizará además un control más efectivo. La idea es que el primer llamado sea al cuadrante del sector, el segundo al oficial de guardia para que no haya excusa de que la patrulla está ocupada atendiendo otro operativo y la tercera a un celular que está en el despacho de la Alcaldía, con la intención de que nosotros podamos también hacer el seguimiento y requiramos en el momento en que sea oportuno al policía sobre las acciones que se adelantaron [...] Además ahora cada botón va a ir individualizado para evitar falsas llamadas que generen desgastes de la fuerza pública”*¹⁰².

Por otra parte, al estudiar específicamente el Cuadrante 22 las estadísticas oficiales señalan que ésta es una zona con una mínima incidencia delincriminal; tanto así que entre los años

¹⁰¹ Entrevista Alcalde Local de Antonio Nariño Giovanni Monroy Pardo. Fecha Entrevista. Febrero 6 de 2013.

¹⁰² Entrevista Alcalde Local de Antonio Nariño Giovanni Monroy Pardo. Fecha Entrevista. Febrero 6 de 2013.

2009 y 2011 no se registró en este punto de la ciudad ningún homicidio, ni ningún hurto de vehículos o motos. Las lesiones personales y los hurtos a residencias se incrementaron para el 2011 en un caso y el hurto a establecimientos comerciales aumentó en 3 casos, cifra relativamente baja comparada con el resto de la ciudad. El hurto a personas continuando con la tendencia de la localidad es la conducta que afecta en mayor medida este cuadrante, aunque también logró reducirse en un 33.3% en el último año.

Sin embargo los habitantes del sector afirman que el hurto a personas no sólo registra un mayor número de casos que el reportado por la información oficial, sino que ha venido incrementándose en la zona desde la apertura del Centro Comercial Centro Mayor, afectando la tranquilidad de los vecinos del cuadrante y atrayendo delincuencia hacia este lado de la Capital.

Gráfica 23. Delitos de Mayor Impacto Social Cuadrante 22 Localidad de Antonio Nariño 2009, 2010 Y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEACSC. Actualización 2 de enero de 2012 y por lo tanto susceptibles de variación en consultas posteriores

6.3.1. Cuadrante 22 Localidad de Antonio Nariño: un ejemplo de modelo emergente

El Cuadrante 22 de la Localidad de Antonio Nariño se encuentra ubicado en el barrio Cinco de Noviembre. Este es uno de los sectores menos antiguo de la localidad, construido a mediados de los años setenta por la Caja de Vivienda Militar, por lo que la mayoría de casas y apartamentos son habitados por pensionados de las Fuerzas Militares. Esta situación

hace que sus residentes tengan una estrecha relación entre ellos y con los miembros de la Fuerza Pública que hacen presencia en el sector.

Es un cuadrante netamente residencial, estrato 3, con una Junta de Acción Comunal proactiva que mantiene unido el barrio y ha logrado generar una fuerte cohesión entre la comunidad.

A pesar de que no se registra un número elevado de conductas violentas ni delitos en el barrio, los residentes consideraban hasta hace poco que la zona era insegura. Pero más que problemas de seguridad lo que se ha presentado históricamente en ese sector son conflictos de convivencia entre vecinos en especial en lo referente a manejo de escombros y basuras, mascotas, ruido, entre otros; situaciones que no son reportadas en las estadísticas oficiales, por lo que rara vez son tenidas en cuenta por las autoridades locales, pero que deterioran la calidad de vida de la población.

Las tiendas de barrio también generan situaciones que afectan la tranquilidad de la zona ya que infringen las normas, venden licor que en ocasiones es adulterado, ponen música a volúmenes muy altos y se producen riñas en su interior normalmente entre la gente que consume alcohol. Además se presenta en sus alrededores, así como en parques y diferentes vías del cuadrante expendio y consumo de sustancias psicoactivas.

Desde la construcción del Centro Comercial en el barrio converge un alto número de población flotante proveniente en su mayoría del suroccidente y suroriente de Bogotá, que ha conducido a que se incrementen los hurtos a personas y vehículos. Un vecino de la zona lo describe de la siguiente forma: *“Desde que abrieron el Centro Mayor por acá se ve más gente. Parquean carros, llegaron más vendedores ambulantes de comida y chucherías al barrio. Y eso indudablemente aumenta los ladrones que buscan el papayazo para apropiarse de lo ajeno. Eso nos ha afectado, hay más ruido, más tráfico”*¹⁰³.

¹⁰³ Entrevista ciudadano Localidad de Antonio Nariño, residente hace 21 años en el Cuadrante 22 de 58 años de edad. Fecha entrevista: Agosto 30 de 2012.

Los bajos niveles de criminalidad en esta zona de la ciudad la atribuyen los residentes del barrio en parte al estrecho vínculo que han mantenido con la policía del lugar. Recuerdan con agrado la Policía Comunitaria pues la consideraban un modelo que les permitía tener un “*policía de barrio*”, una relación más cercana con los miembros de la institución y por eso recibieron con entusiasmo el Plan Cuadrantes pues esperaban retornar a esa estrategia. Afirman que de esa época recuerdan algunos Frentes de Seguridad Local y Escuelas Comunitarias establecidas que se encuentran inactivas. *“Nosotros nos alegramos mucho con la llegada de los cuadrantes, porque ya nos hacía falta el policía cercano, el policía amigo al que estábamos acostumbrados y que nos habían quitado. Todavía no tenemos la misma cercanía que llegamos a tener con los muchachos de la comunitaria, pero esperamos llegar a lo mismo. Eso se da con el tiempo. Recuperar la confianza en la policía es difícil, pero en esas estamos”*¹⁰⁴.

En el 2012 la Alcaldía Local fungiendo como puente entre la Policía del sector y la comunidad comenzó a implementar su modelo de “*autocuidado ciudadano*”, mediante el cual se reactivó un Frente de Seguridad en el barrio al cual se le asignó un Botón de Vida, con el propósito de fortalecer el Plan Cuadrantes. Para ello se estableció un modelo “*cuadra a cuadra*”, en el que la Policía reunió a los vecinos, les ofreció capacitaciones en temas preventivos y de seguridad, levantó un árbol telefónico para mantener a toda la gente comunicada, ha hecho reuniones periódicas para que se conozcan entre ellos y nombró un Coordinador de Frente y un Tesorero. La Alcaldía Local por su parte dotó el Frente con un panel inalámbrico provisto de tecnología GSM de transmisión celular que entregó al Coordinador del Frente mediante el cual se activa una alarma. El Alcalde explica: *“A cada panel le hemos conectado 30 botones. Entonces cada hogar tiene un botón similar a un control de alarma de vehículo, que lo cargan o lo tienen en su vivienda o en un sector aledaño porque la intención, como es Zona Segura, es que ese botón sirva para cuidar ese lugar. Es decir que un ciudadano no se puede llevar ese botón para otro sector de la ciudad porque no va a tener ningún tipo de reacción”*¹⁰⁵.

Con la alarma se logra disuadir al delincuente y hacer un llamado a las autoridades; que ya no es a la línea de emergencia como ocurría anteriormente, sino al policía del cuadrante el

¹⁰⁴ Entrevista ciudadana Localidad de Antonio Nariño, residente hace 14 años en el Cuadrante 22 de aproximadamente 45 años de edad. Fecha entrevista: Agosto 30 de 2012.

¹⁰⁵ Entrevista Alcalde Local de Antonio Nariño Giovanni Monroy Pardo. Fecha Entrevista. Febrero 6 de 2013.

cual no debe estar más allá de un kilómetro a la redonda, por lo que se espera que la reacción sea mucho más rápida. Esta es una estrategia además económica pues conectar cada hogar tiene un costo de \$70.000. Su funcionamiento es en “*cascada*”, de forma que si los uniformados del cuadrante próximo se encuentran atendiendo otro caso, acuden los policías del siguiente cuadrante más cercano. Las alarmas son inalámbricas por lo que no son fácilmente vulneradas por criminales y en sus memorias queda registrado cualquier llamado de los habitantes del lugar, lo que le permite a la Alcaldía Local realizar un seguimiento a la respuesta brindada a las personas que hacen uso de las mismas y monitorear los tiempos en los que se presenta la reacción.

El funcionamiento y mantenimiento de las alarmas, obliga a la comunidad a estar en reuniones periódicas y a generar vínculos entre los ciudadanos. Incluso personas que ni se conocían en el barrio comenzaron a hacer grupos de ahorro para mantener con carga las tarjetas SIM con las que funcionan los botones y ahora se han ampliado a colectas comunales para realizar actividades de fin de año, fiestas de los niños, entre otras, que fortalezcan más los lazos entre la misma comunidad.

La población ya comenzó también a aportar a la estrategia generando mecanismos para su correcto uso como imponer multas hasta de \$150.000 a aquellos que utilicen la alarma sin necesitarla. Además sugirió la idea de realizar rendiciones de cuentas periódicas en cada uno de los cuadrantes de la localidad. Y aunque todavía no se ha materializado es una iniciativa que fomentaría el control social, permitiría a la ciudadanía realizar un seguimiento del trabajo policial y mejoraría la seguridad en este sector de la ciudad.

Con estos aportes la ciudadanía ha logrado superar la “*ausencia*” de la escala dominante, desde la cual el Plan Cuadrantes fue impuesto de una misma forma en toda la ciudad. Los residentes del cuadrante 22 con ayuda de las autoridades locales en un ejercicio diferenciado y propio que trasciende la lógica hegemónica, hicieron de sus “*Botones de Vida*” un instrumento que permite potencializar la estrategia de cuadrantes mejorando la percepción y la propia seguridad del sector. Con el sólo hecho de instalar el sistema en el

barrio, la gente siente que tiene opción de acudir a las autoridades frente a cualquier evento que amenace su tranquilidad, sintiéndose más protegida.

No obstante y a pesar de ser una herramienta nueva por lo que el seguimiento a la misma es aun precario, ya han existido quejas por parte de los residentes de la demora en la respuesta o de la falta de contestación en caso de algún llamado. La policía sostiene que se debe a que existe un limitado pie de fuerza en la localidad y no dan abasto para atender los llamados de los residentes de la zona.

Adicionalmente algunos uniformados sostienen que no siempre obtienen la colaboración requerida: *“En el tema de la seguridad siempre va a haber quejas porque nada es perfecto. Nosotros hacemos nuestras rondas, vigilamos, estamos pendientes de la gente, pero entonces todos quieren tener un policía en la puerta de sus casas y que les resolvamos todos sus problemas. Así nos queda difícil”*¹⁰⁶. Esto ocurre porque para los vecinos es difícil superar la naturalización que ha creado el imaginario en el cual la seguridad es competencia exclusiva de las autoridades. Sin embargo los uniformados continúan trabajando para superar esta ausencia en la localidad.

Otro problema que ha surgido en ese cuadrante es que algunos vecinos se concentraron en la alarma como si fuera la solución al problema de inseguridad del barrio sin darse cuenta que simplemente es un mecanismo que puede ayudar a desarrollar de mejor forma el trabajo realizado por los policías del cuadrante. Esto puede conducir a generar falsas expectativas entre los habitantes del sector y a que caigan en la lógica del retrasado en la medida en que la comunidad puede creer que únicamente con sistemas tecnológicos avanzados lograrán solucionar su problema de seguridad, sin preocuparse por participar activamente en la construcción de la misma. Hay que tener presente que si no hay unión entre los vecinos la tecnología es insuficiente. Un botón por sí solo es inerte.

Adicionalmente resulta necesario que la policía no se limite a reaccionar ante cualquier hecho violento que le sea comunicado a través de la alarma, sino que se generen campañas

¹⁰⁶Entrevista Grupo Focal suboficiales que prestan su servicio en la localidad de Antonio Nariño. Fecha entrevista: Septiembre 6 de 2012.

de prevención que permitan resolver de fondo los problemas de convivencia que se registran en la zona o que involucren a la comunidad en el tema. Esto es algo que aún no es posible evidenciar completamente en este sector de la ciudad.

Gracias a las campañas de promoción y divulgación del modelo lideradas por la Alcaldía Local, son muy pocas las personas que en el barrio no conocen todavía la estrategia de cuadrantes. La mayoría de los habitantes del lugar están al tanto del número del cuadrante en el que viven, identifican a sus uniformados y piden constantemente sus números de teléfono. Esto ha permitido estrechar los vínculos con la institución, aumentar la confianza y mejorar la percepción de seguridad en el sector, gracias a que los policías patrullan constantemente las calles del barrio. La Junta de Acción Comunal cita frecuentemente a los uniformados a las reuniones con la comunidad y ellos asisten y participan activamente en las mismas.

Además los ciudadanos afirman que los uniformados que laboran en esa zona son personas responsables y comprometidas con la seguridad del sector, que desarrollan periódicamente actividades de prevención, encuentros ciudadanos y campañas educativas a la ciudadanía para prevenir la comisión de delitos.

El único inconveniente que encuentran algunos residentes es que trasladan constantemente a los policías del cuadrante: *“Si los están cambiando cada rato es difícil. Porque uno se acerca, los conoce, los deja entrar a la casa, le cuenta sus problemas y ellos ayudan. Pero en cualquier momento los mandan para otro lado y toca volver a empezar una nueva relación”*¹⁰⁷.

La Policía por su parte manifiesta estar comprometida con la seguridad del lugar a pesar de que son conscientes de que en ocasiones no dan abasto con el trabajo a realizar por el escaso pie de fuerza en la localidad. El Comandante de Estación es muy exigente con sus patrullas y en caso de no contestar un llamado, les hace una anotación en la hoja de vida. Invitan constantemente a los vecinos del sector a trabajar conjuntamente, exigiendo corresponsabilidad en el manejo de la seguridad. Piden que los residentes estén organizados

¹⁰⁷ Entrevista Grupo Focal vecinos Cuadrante 22 Localidad de Antonio Nariño. Fecha entrevista: Septiembre 4 de 2012.

y que presten interés a lo que sucede en su entorno y a cambio los capacitan en temas que aporten positivamente a su calidad de vida.

Adicionalmente la institución sostiene una buena relación con las autoridades locales, lo que ha facilitado el desarrollo de operativos, planes y programas conjuntos no sólo para visibilizar la labor de la institución en la localidad sino para mejorar la seguridad. El Alcalde Local afirma que ejerce su función como máxima autoridad en materia de policía en la localidad y recibe por parte de los uniformados buena disposición y cooperación para el trabajo.

Esta experiencia demuestra que a pesar de las grandes diferencias que se pueden presentar en las localidades en materia de seguridad, es posible plantear estrategias emergentes y vinculantes. Para el caso de Antonio Nariño, en particular del Cuadrante 22, queda evidenciado que la articulación Policía-comunidad se facilitó por la intervención de un agente mediador como la Alcaldía Local que retomó experiencias ya existentes y las tradujo en un modelo activo, validado y exitoso, con el que se superaron las ausencias propias del modelo de policía actual.

Estos resultados más que un efecto de voluntad institucional y comunitaria, permitieron reforzar vínculos de solidaridad que han llevado a restablecer nexos económicos, sociales, barriales y mecanismos de autorregulación y control, trascendiendo el tema de la seguridad a otros campos de la vida cotidiana.

Para concluir este capítulo, es relevante mencionar que como quedó demostrado, el estudio de caso es una estrategia adecuada para contrastar la percepción de seguridad desde las experiencias y las vivencias de los diferentes protagonistas de estos cuadrantes. Recurrir metodológicamente al estudio de caso permite generar una verdadera síntesis como un factor de triangulación de información en el cual desde la Epistemología del Sur es posible dar voz a diferentes actores sociales y de esa forma, entender un problema como la seguridad desde sus limitaciones y sus tensiones.

El conocimiento de la comunidad permite validar la información oficial y complementarla para obtener una perspectiva más real de los acontecimientos. A partir de esto se pudo evidenciar que Bogotá es una ciudad heterogénea con diversidad de contextos, problemas y situaciones, por lo que se necesitan medidas diferenciadas en cada sector para abordar el tema de la seguridad. Es así como en los cuadrantes de Los Mártires en los que existen tensiones entre la institución y comunidad basadas en la desconfianza y la ausencia de vínculos, las alternativas para resolver la problemática de inseguridad deberían ser distintas a las del cuadrante de Usaquén, en el cual ni el tejido social, ni el trabajo institucional es importante y la seguridad se asume como un bien privado por el cual se paga. En este sentido, experiencias exitosas como la de Antonio Nariño comienzan a dar algunas luces sobre hacia adonde avanzar.

Conclusiones y Recomendaciones. Una propuesta para la seguridad y la policía desde la Epistemología del Sur

La presente investigación permitió validar una estrategia metodológica y teórica basada en la Epistemología del Sur como una alternativa “*desde abajo*” para estudiar un fenómeno social concreto tradicionalmente visto desde una perspectiva institucional que por su carácter hegemónico limita o impide reconocer la riqueza de aportes, evidencias y experiencias complejas y multidimensionales en torno a la seguridad asociada con el modelo de policía en Bogotá.

En este sentido, este enfoque identificó algunas tensiones desde el seno de la sociedad, desde el cual se pueden plantear alternativas vinculantes para pensar y transformar temas como la seguridad de una manera incluyente, emancipatoria y participativa. Permitió proponer y validar estrategias metodológicas, contrastar saberes desde las vivencias cotidianas de las que se derivan nuevas líneas de acción que con perspectiva etnográfica y cualitativa complementan y superan enfoques positivistas como mecanismo para dar cuenta de fenómenos altamente complejos. Esta perspectiva social que poco ha sido abordada hasta el momento permite una construcción comunitaria de la seguridad desde lo local, con unas características propias originadas en las necesidades de la población y adecuadas al contexto colombiano.

En el plano conceptual, si bien la seguridad sigue siendo prioritaria tanto en la agenda pública nacional como en la local, se continúa presentando una disyuntiva en la forma en que es asumida en los diferentes niveles. Aunque debería primar la seguridad ciudadana, muchos temas se siguen manejando como asuntos de seguridad nacional a pesar de que esta última debería ser asumida únicamente como un requisito y un complemento de la primera. Pero cuando se prioriza la seguridad nacional se desconocen las dinámicas sociales que determinan el marco en el que se presenta la seguridad. Además se privilegia un modelo de policía basado en los postulados del sistema continental que no corresponde con las necesidades actuales de la población.

En este sentido la Epistemología del Sur permitió evidenciar que aunque en los últimos años la Policía Nacional se ha modernizado, profesionalizado y adquirido nuevas técnicas de investigación, cuenta todavía con una estructura organizativa hermética, jerarquizada y centralizada que limita la posibilidad de asumir al policía de manera distinta y genera tensiones tanto al interior de la institución como en su relación con la comunidad. Por un lado, al no ser reconocidos los derechos de los uniformados y su condición de ciudadanos, se dificulta su interacción con la ciudadanía y su desempeño se vuelve ineficiente. Además, al existir una estructura vertical se desconoce el posible aporte y conocimiento empírico que poseen de los entornos en los que desarrollan su labor y les son impuestos criterios que evitan una toma de decisiones adecuada y participativa.

Por otro lado, al adoptar un esquema que privilegia la represión por encima de la prevención, no se ha logrado una comprensión de las causas de los hechos delincuenciales que le permitan generar un verdadero desarrollo social. En el marco de la ausencia de las temporalidades, gran parte de los resultados de la Policía se ajustan a criterios coyunturales, descuidando aspectos preventivos y de seguridad en el largo plazo. Generalmente la reacción policial sucede después de que se presenta un hecho violento y normalmente se trabaja en sus efectos, sin existir una verdadera labor orientada a evitarlo.

De todo lo anterior se deriva uno de los resultados más visibles a lo largo de la presente investigación que es la desconexión que existe entre la policía y la comunidad. De alguna forma la institución ejerce una dominación de la que las personas son objeto mediante estadísticas alteradas, con un sistema equivocado de prestación del servicio y una lógica de echarle la culpa de los problemas de seguridad a la gente. Al abusar en muchas ocasiones de la autoridad conferida al uniformado, la ciudadanía pierde toda la confianza en la institución y se separa más de éste, poniendo a unos y a otros en bandos contrarios. Además las estadísticas delincuenciales al ser incompletas, obedecer a la lógica del “positivo” y a un manejo político de los temas de seguridad, genera un sesgo en la misma que la hace perder validez frente a la opinión pública por no corresponder a lo que experimenta a diario la población. La Policía a partir de su discurso hegemónico naturaliza esas situaciones desde la teoría, aplicándolas en el día a día de la comunidad y se termina

generando una aceptación del fenómeno tácita que no permite analizarla como una imposición de poder y desde una posición crítica.

Como resultado de esta desconexión, la comunidad asume el tema de la seguridad como algo que no le concierne, por lo que deja de participar en su construcción y se limita a tomar medidas de autoprotección, denunciar delitos o pagar vigilancia privada. Sin embargo, se pudo comprobar que al existir una segmentación del mercado frente a este último servicio se termina beneficiando a quienes poseen los recursos económicos para costearla, impidiendo la formación de redes de solidaridad vecinal.

Dentro de la lógica específica del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes quedó evidenciado su buen funcionamiento en Bogotá pero únicamente como una estrategia de vigilancia y patrullaje, pues aumentó la presencia institucional en las calles y acortó en algunos lugares los tiempos de respuesta. Adicionalmente la redefinición geográfica permitió asignar responsabilidades específicas a los policías y mejorar el control que ejercen sus superiores sobre su trabajo, conduciendo a la reducción de la comisión de delitos en algunos sectores de la ciudad.

Sin embargo, a pesar de que se suponía que con esta estrategia todos los uniformados retomarían su función comunitaria, el cambio parece haber sido simplemente semántico pues el modelo de policía sigue siendo el mismo, basado en la vigilancia y la operatividad. El Plan Cuadrantes no ha logrado acortar la brecha entre la institución y la comunidad al basar la seguridad en la obtención de resultados estadísticos favorables, al desconocer las especificidades de cada sector y al no asumir a la comunidad como un actor prioritario en el manejo de la seguridad. Además al tener que cumplir con labores distintas los uniformados se orientan por una de ellas descuidando el resto y como resultado su trabajo resulta ineficiente y la ciudadanía se siente inconforme pues no recibe lo que demanda de la institución.

Desde los postulados de la Epistemología del Sur se puede explicar por qué el modelo de Policía por Cuadrantes no ha funcionado de manera exitosa en toda la ciudad. Desde este enfoque es posible entender las tensiones entre las ausencias y las emergencias que rodean

el tema policial y de seguridad. Así se pudo comprobar que en los tres casos analizados (Cuadrantes 18 y 19 de Los Mártires, Cuadrante 29 de Usaquén y Cuadrante 22 de Antonio Nariño) la Policía por Cuadrantes requiere estrategias diferenciadas de aplicación en toda la ciudad. La percepción de la seguridad presenta distintos niveles para la comunidad en función de la persistencia de ausencias originadas en la hegemonía de unos saberes y una racionalidad enfocada en lo operativo; en unas temporalidades que se adecuan únicamente al quehacer de la institución; que se apoyan en la persistencia de una clasificación social que naturaliza las diferencias de estrato, de estatus y de rango, tanto internamente como con la comunidad; que en el desarrollo de su gestión reconoce solamente una escala basada en un modelo indiferenciado de operación; y que finalmente observa parámetros de gestión cuantificables con lo que se desconocen otras alternativas igualmente válidas.

Estas ausencias se evidencian en lugares como Los Mártires que aunque cuentan con más vigilancia y entre sus residentes históricos existe una fuerte cohesión social, presentan una comunidad cada vez más alejada de la Policía. El modelo dominante no funciona en la medida en que la ciudadanía no está articulada al proceso. Al percibir corrupción, ineficiencia e indicadores que no corresponden con su cotidianidad, no creen en la estrategia y por ende no participan en ella. La gente pide una policía más proactiva que reactiva, permanente y disuasiva. En otros sitios como Usaquén, la participación en temas de seguridad es mínima y la ciudadanía se limita a adoptar acciones de autoprotección. La comunidad recurre al pago de la vigilancia privada, conduciendo a la fragmentación y a la disolución del tejido social, aislando a las personas, confinándolas a sus espacios privados, e impidiéndoles el goce y el disfrute de los lugares públicos.

Desde la complejidad de la experiencia social, la Epistemología del Sur aporta elementos explicativos para comprender también casos exitosos como emergencias alternativas al Modelo de Cuadrantes basadas en el reconocimiento de los múltiples saberes que convergen en el ámbito social y no como la imposición de una sola visión; de distintas temporalidades que permite rescatar otras experiencias desde sus propias lógicas y ritmos; desde el reconocimiento de actores diferentes que exterioricen sus propias necesidades y aporten soluciones viables desde sus vivencias y a través de recursos locales; y de

indicadores intangibles a partir de variables cualitativas que trasciendan las cifras delincuenciales basadas en criterios cuantitativos como único soporte de la operatividad policial. Esta situación se refleja en Antonio Nariño por el fortalecimiento de los lazos entre las instituciones y la comunidad, inexistentes en otras localidades. El éxito de la estrategia es el resultado de un proceso de articulación institución-comunidad a través de un mediador (Alcaldía Local) desde el cual se reconocieron las necesidades de la población y se ha venido construyendo una estrategia con los aportes de ésta. A partir de este modelo la comunidad reconocida como un actor válido y productivo asume desde sus saberes el control de su seguridad con lo cual mejora los nexos con la Policía. Así la comunidad es devuelta a su nivel y se le da la importancia que se merece, a la vez que fortalece el tejido social a través de nuevas estrategias de relación intervecinal.

En este contexto surgen propuestas a partir de una visión particular de los actores como las que se verán a continuación:

Estrategias participativas

Ante perspectivas hegemónicas insertas en el imaginario social relacionadas con la seguridad como una función netamente policial y coercitiva, se propone fomentar el “*enrolamiento*” (Wood & Shering, 2011) como forma de generar conciencia ciudadana, disminuir el riesgo, la victimización y promover la corresponsabilidad a partir de la construcción de un trabajo en equipo entre las autoridades y la ciudadanía por medio de campañas y acciones cívicas. Esto se puede materializar a través de la creación de redes de vecinos que contribuyan al fortalecimiento del tejido social, que estén en contacto permanente y realizando veedurías ciudadanas que permitan monitorear sistemáticamente su trabajo. Además se pueden generar Comités de Convivencia o reactivar los Frentes de Seguridad con tareas específicas que realicen diagnósticos periódicos de la situación de sus entornos, que den aviso a las autoridades sobre hechos delincuenciales, que propongan iniciativas de solución a las problemáticas planteadas y que promuevan medidas de autoprotección y cuidado.

Otra propuesta identifica variables territoriales y ambientales para reducir las posibilidades de comisión de delitos. En efecto, para mejorar la seguridad en la ciudad es necesario que la población se apropie del territorio que habita valorando el espacio que ocupa como una construcción social y cultural, para generar sentido de pertenencia. Al transformar el espacio y convertirlo en un lugar seguro la comunidad puede dejar su huella en él generando además procesos afectivos, cognitivos e interactivos a su alrededor.

Algunos teóricos (Vidal, Pol, Guardia & Pero, 2004) consideran que la apropiación del territorio puede realizarse a través de por lo menos tres prácticas urbanas distintas. La primera, con acciones cotidianas in situ, como pasar más tiempo en el barrio y construir redes vecinales para fortalecer el tejido social. La segunda, son las acciones orientadas hacia el lugar, que hacen referencia a conocer las actividades que se desarrollan en el vecindario y participar activamente en ellas -Comités de Convivencia, Frentes de Seguridad, Escuelas de Seguridad Ciudadana, Redes de Cooperantes y demás estrategias de participación comunitaria. Además incluye aquellas actividades que puedan reformar el entorno con el fin de mejorar la percepción de seguridad como el arreglo de parques, aseo de calles, recolección de basuras, reparación de fachadas, entre otros. La tercera son las acciones en torno a los proyectos a futuro del lugar. Esto comprende la toma de decisiones conjunta en materia de seguridad, la organización entre vecinos para la elaboración de proyectos y la participación en programas de entidades a nivel local.

Esta estrategia se puede complementar con otra conocida como Prevención del Delito a través del Diseño Ambiental o CPTED¹⁰⁸ por sus siglas en inglés, la cual estudia el diseño de un determinado lugar y lo acondiciona con el fin de disuadir conductas delictivas, reducir el miedo y mejorar la calidad de vida de quienes lo habitan, permitiendo involucrar activamente a la comunidad del sector en los procesos de gestión a nivel local.¹⁰⁹

Se desarrolla a través de la **Vigilancia Natural**, con la implementación de técnicas para mejorar la visibilidad del espacio público desde áreas privadas, lo cual permite mejorar la

¹⁰⁸ Crime Prevention Through Environmental Design.

¹⁰⁹ Definición de Crime Prevention Through Environmental Design según la International CPTED Association (ICA). (International CPTED Association, 2012).

confianza y percepción de un lugar mediante iluminación, eliminación de objetos y barreras, cámaras, entre otros; el **Control Natural de los Accesos**, asociado a la instalación de barreras de acceso y salida a determinados lugares, como arbustos, cercas, señales, etc; el **Reforzamiento Territorial**; y el **Mantenimiento y Manejo del Espacio Público**, entendido como la materialización de los puntos anteriores a través de planes y proyectos sostenibles. (National Crime Prevention Council, 2003).

Este tipo de estrategias debe contar con la participación activa de la comunidad en todas sus etapas y acoplarse a las necesidades y características de cada territorio. No puede convertirse en una nueva imposición para toda la ciudad, sino ser una hoja de ruta basada en las particularidades de cada sector.

Dentro de la gran heterogeneidad de visiones con respecto a la seguridad, se presentan en una proporción minoritaria propuestas de tipo estructural orientadas al mejoramiento de la educación, de las condiciones materiales objetivas de vida de la población y de alternativas de aprovechamiento del tiempo libre, entre otras. Así como la vigilancia privada como opción para mejorar la seguridad, en tanto complemento y no como sustituto.

En materia de percepción de inseguridad es necesario adelantar estudios sociológicos que analicen el miedo al delito y el comportamiento de los ciudadanos frente a este, que trasciendan la recopilación estadística de opiniones y criterios y sean propositivos. Para ello se propone la construcción de indicadores con referentes teóricos más específicos y basados en marcos conceptuales comprobable empíricamente.

Estrategias institucionales

a. Relación Policía-Comunidad

Desde la ecología de los reconocimientos un mecanismo para acercar a los uniformados a la comunidad parte de reconocerle y devolverle su condición de ciudadano al policía. De este modo el ejercicio y la profesionalización de los policías debe entenderse como una condición subjetiva, es decir reconocerlos como ciudadanos que usan uniforme y desarrollan una labor como cualquier otra y ello implica que los superiores son los primeros

que deben comprenderlo, tratando a sus subalternos con respeto, consideración y preocupación por su bienestar general. Además deben acabar con esos sistemas de incentivos “*perversos*” al exigir una operatividad que va más allá de la capacidad de los uniformados y que terminan generando situaciones que van en contra de la comunidad como la manipulación de cifras o los “*falsos positivos*”.

En el campo de la corrupción policial que se presenta en distintos niveles, las soluciones a la misma también deberían ser múltiples. Para la corrupción interna¹¹⁰ es difícil pensar en una solución única pues tiene detrás problemas económicos, políticos, de grupos de interés, de mecanismos de control, etc. Para la corrupción externa¹¹¹ se pueden proponer veedurías ciudadanas que vigilen el comportamiento del policía en la calle y lo denuncien. En ambos casos es necesario un mecanismo de control interno más eficaz, manejado por uniformados de alta jerarquía dentro de la institución.

De igual forma, la Policía Nacional debe recuperar su naturaleza civil, no únicamente en el sentido plasmado en la Constitución Nacional de no depender de las Fuerzas Armadas, sino asumiéndose como una organización con comportamiento, lenguaje y actitud distinta a la castrense. Es importante retomar el modelo comunitario pedido por la ciudadanía, para ir más allá de la disminución de los índices de inseguridad y soluciones cortoplacistas. Para ello hay que devolverle el policía amigo a la gente, recuperar la confianza de la población y cambiar la imagen de la institución, no sólo frente a los ciudadanos sino también entre sus mismos uniformados. Por lo tanto se propone retomar la estrategia de Policía Comunitaria, que funcionó en el pasado.

Para hacer más eficiente el servicio policial se podría pensar en descentralizar algunas funciones y otorgar autonomía a los policías de base en un ejercicio de “*abajo hacia arriba*”, cumpliendo con los postulados del Modelo Comunitario Anglosajón, menos jerarquizado, menos vertical, más flexible y adaptable a los cambios. Es decir que el trabajo

¹¹⁰ Percibida por los uniformados de base representada en cobros por ascensos, interferencia en investigaciones, represalias por denuncias de mal ejercicio profesional y ocultamiento de información.

¹¹¹ Percibida por la comunidad relacionada con sobornos, no cumplimiento de las funciones policiales y complicidad con los delincuentes.

no se base siempre en órdenes impartidas desde arriba sino que haya una construcción colectiva de la seguridad y que las políticas institucionales no obedezcan a una situación circunstancial, política o mediática.

Igualmente este modelo promueve la participación de la comunidad en la seguridad a través de estrategias como la Política Orientada a la Solución de Problemas y la Vigilancia Vecinal. La primera de ellas ya es conocida dentro de la institución y ampliamente trabajada de forma académica desde el Observatorio del Delito¹¹². Sin embargo, es una muestra de la falta de correspondencia que existe entre los temas tratados en el nivel central y los procedimientos implementados por los policías que trabajan en la vigilancia en las Estaciones, pues es una metodología desconocida y no aplicada por estos últimos. Pero al hacer uso de ella se podría conocer más ampliamente el fenómeno delincuenciales en cada uno de los sectores de Bogotá y trabajar en su prevención con apoyo de las demás instituciones y de la comunidad. La segunda, aunque se adelantada en algunas zonas de la ciudad más como un mecanismo que busca suplir la carencia de fuerza pública y hacer rondas por cuenta propia, debería organizarse con el fin de salvaguardar territorios, detectar situaciones de riesgo y dar oportuno aviso a las autoridades de cualquier caso delictivo.

Para desarrollar labores comunitarias es necesaria la escogencia de personal idóneo y capacitado en estas áreas, con unas características especiales y unas cualidades que le permitan establecer una buena relación con los ciudadanos; que le guste el trabajo con los civiles y mantenga una buena relación con ellos ya que tratar con la comunidad no es tarea fácil. Además, es fundamental que los superiores permitan adelantar estas tareas en cada una de las estaciones, porque lo que se ha visto hasta el momento es que al ser un trabajo basado en la prevención, por no ser cuantificable no es estimulado. Los comandantes siguen pidiendo resultados en términos de operatividad, para lo cual tienen que seguir con la represión, los positivos, las capturas, etc. y no dan espacio a la autorregulación, la cultura ciudadana y la educación, entre otros. También es necesario que no se presenten traslados

¹¹² La Política Orientada a la Solución de Problemas fue uno de los temas principales del II Encuentro Internacional y V Nacional de la Red de Observatorios del Delito “*Políticas públicas y el conocimiento del Delito*” llevado a cabo el 16 y 17 de agosto de 2011 y es explicada en textos institucionales como la “*Guía para la investigación criminológica en el Observatorio del Delito*”. (Dirección de Investigación Criminal e Interpol Área de Información y Análisis Criminal, 2010, pp. 16-33).

de personal constantemente, pues éstos no permiten construir una confianza a largo plazo y una relación duradera con el ciudadano.

b. Sistemas de información delincencial

Proponer una seguridad desde la emergencia y la emancipación implica construir otro tipo de indicadores que trasciendan la estadística delincencial. Por lo tanto, para la generación de nuevas variables se propone una política incluyente y participativa a través de la cual la comunidad defina sus propias prioridades en materia de seguridad, complementando indicadores cuantitativos con un trabajo etnográfico que permita hacer mediciones para conocer, diagnosticar y solucionar los problemas que afectan la tranquilidad y convivencia de la ciudadanía. Trabajando de manera cercana con la comunidad a través de ejercicios de observación es posible entender su estructura, composición y necesidades, no sólo en materia de seguridad sino de todos los aspectos que puedan tener incidencia en la misma.

De igual forma, se deben establecer nuevos criterios para la formulación de variables que permitan medir el trabajo policial, que vayan más allá de la eficiencia y eficacia. Se pueden sugerir entonces algunos como la pertinencia (capacidad para dar respuesta a las necesidades de la comunidad), relevancia (determinación del grado de importancia de las actuaciones para los individuos a los cuales se dirige la intervención) y coherencia (nivel de correspondencia entre los diferentes elementos del proyecto), que permitan potencializar el modelo propuesto. Estos indicadores además deben garantizar objetividad, comparabilidad, oportunidad y pertinencia, viabilidad, relevancia, sostenibilidad, fiabilidad y comprensibilidad.

De manera complementaria a los indicadores mencionados, se requieren elementos que permitan valorar aspectos como el compromiso policial, la participación institucional en actividades comunitarias, la percepción y contribución ciudadana en los programas policiales y el nivel de satisfacción de la población respecto al servicio policial, entre otros.

Además de la construcción de estos indicadores es necesaria la elaboración de bases de datos públicas y confiables que registren la información de manera transparente, completa y con unidad de criterio, así como de una metodología clara para su recopilación y análisis.

Esto se puede lograr con el apoyo de Universidades, Entidades Privadas, Centros de Estudio, entre otros. El uso de fuentes de información confiables no sólo mejorará la confianza de la ciudadanía en las instituciones, sino que legitimará los programas y proyectos que elaboren las autoridades para la reducción de la criminalidad en la ciudad.

Así es posible superar el enfoque reduccionista que limita los análisis de información delincinencial a lógicas tan simples como la del “*ascensor*” o a aquellas que se dedican a realizar observaciones porcentuales de lo descrito. La estadística criminal debe permitir la extracción de los datos delincinenciales planos no sólo para analizarlos individualmente, sino para establecer correlaciones de variables más complejas que permitan verificar la consistencia de las construcciones teóricas que buscan explicar la actividad delictiva y generar fundamentos más coherentes con la dinámica propia del objeto a estudiar, facilitando el diseño e implementación de políticas públicas más acordes con la realidad.

c. Propuestas para el Plan Cuadrantes

Para el caso de Plan Cuadrantes no debería existir un modelo aplicable a todo Bogotá. Si bien resulta poco probable la elaboración de una estrategia diferenciada para cada uno de los puntos de la Capital, deberían impartirse unas directrices generales para todo el territorio y desde la ecología de las transecalas establecerse unas estrategias focalizadas según las características del cuadrante del cual se esté hablando lideradas y adecuadas por los uniformados de cada sector acompañadas de la comunidad, que incluyan cartografías del delito que permitan evitar los factores que originan el riesgo para la seguridad.

En este sentido se proponen cuadrantes de **prevención**, en sectores donde la criminalidad no es alta y el trabajo de los uniformados se base en labores comunitarias; otros de **reacción** en sectores donde se cometen en mayor proporción delitos de alto impacto; y otros de **transición** en los que la presencia policial es un factor de disuasión contra el delito; y no mezclarlos todos en todas las zonas de la Capital como sucede actualmente. La tipología debería adecuarse a la naturaleza de la dinámica de cada sector y el número de policías debería variar según la complejidad de la zona. En los casos donde se requieran diferentes tareas a la vez, debería haber un uniformado que se dedicara de forma casi exclusiva a cada uno de los deberes asignados. Es decir que si es un policía comunitario

dedicado a la prevención y a establecer relaciones con la ciudadanía, no debería realizar actividades de vigilancia y viceversa.

Lo anterior debido a que las condiciones de la criminalidad en Colombia y específicamente en Bogotá hacen necesaria la división de las funciones policiales. Así como existen especialidades del servicio en otras áreas, se debería establecer nuevamente la función comunitaria como una rama concreta del trabajo policial, separándola de la vigilancia normal con tareas y obligaciones específicas, con lo que mejoraría la imagen policial, el trabajo de los uniformados, su relación con la comunidad e incluso las condiciones de seguridad de la ciudad.

Esto permitiría también eliminar el exceso de funciones y requisitos que tienen que cumplir los uniformados dedicados a la vigilancia de Cuadrantes, que terminan haciendo ineficiente la labor policial. Como se pudo observar tareas como el diligenciamiento de las TAMIR demora la prestación de su servicio por lo que optan en algunos casos por inventar los datos incluidos en ellas. En cambio si esta asignación la cumpliera un Policía Comunitario, podría realizarla con información real suministrada por la ciudadanía, generando cambios importantes para la comunidad.

También es esencial que en cada cuadrante se garantice el suficiente recurso humano para cubrir las necesidades del servicio y que se dote con el apoyo técnico y logístico requerido para desarrollar a cabalidad su función, pues como se pudo establecer, algunos de los cuadrantes instaurados en el 2012 carecían de los medios para operar.

Finalmente es importante reconocer que son muchas las estrategias y proyectos que la Policía ha intentado implementar al interior de la institución con el fin de mejorar la prestación de su servicio a la comunidad. Pero muchas se han quedado en el papel y no se han desarrollado ni materializado, por lo que no se ven reflejadas en el bienestar de la ciudadanía, presentándose lo que De Sousa llama una relación fantasmal entre la teoría y la práctica. Es precisamente esa brecha la que es necesario superar, pues el tema de la seguridad no termina ahí. Un modelo exitoso de policía por cuadrantes debe pasar por

reconocer al otro. Esto lo deben comprender los uniformados tanto en las relaciones internas como en las relaciones con la comunidad. Pero dadas las limitaciones del presente estudio este es hasta ahora un prometedor punto de inicio.

Bibliografía

- ACERO, H. (2002). Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001. En: CARRIÓN, F. (ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* (pp.451-475) Quito: FLACSO.
- AGUILÓ BONET, A. (2008). *La Dignidad de la Basura. Globalización hegemónica frente a globalización contrahegemónica en la filosofía política de Boaventura de Sousa Santos*. Trabajo de grado como requisito para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de las Islas Baleares. Palma de Mallorca, España.
- AGÜERO, F. (2005). *El nuevo doble desafío: Cómo ajustar el control democrático y la eficacia en el Ejército, la Policía y los servicios de inteligencia*. Documento de Trabajo Grupo de Trabajo I Control civil y democrático de los servicios de seguridad, inteligencia y policía. Universidad de Miami. Miami, Estados Unidos.
- ALCALDÍA LOCAL DE CIUDAD BOLIVAR- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA. (2006). *Asesoría y acompañamiento a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar en el tema de la seguridad y la convivencia ciudadana y en la implementación del Plan Integral de Seguridad según los lineamientos del Acuerdo 135 de 2004 del Concejo de Bogotá, D.C.* (Informe final Convenio Interadministrativo con Cofinanciación No. 033 de 2006). Bogotá: Imprenta Distrital.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2000). *Acciones que Recuperan la Seguridad y la Convivencia Ciudadana*. (Secretaría de Gobierno-Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana). Bogotá: Imprenta Distrital.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2007). *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá. Primeros resultados*. (Secretaría de Gobierno de Bogotá). Bogotá, Imprenta Distrital.
- AMÉRICA ECONOMÍA INTELLIGENCE. (2011). *Ranking 2011: Las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina*. Revisado el 20 de Mayo de 2012 desde internet: <http://rankings.americaeconomia.com/2011/ciudades/ranking.php>
- ANNAN, K.A. (2000). Millenium Report of the Secretary-General of the UN “We the Peoples-The role of the United Nations in the 21 Century”, United Nations Department of Public Information, New York. Citado en: FERNANDEZ PEREIRA, J. (2005) *Seguridad Humana*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Programa de Doctorado en Seguridad y Prevención.
- ARRAIGADA, I. (2002). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. En CARRIÓN, F. (ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* (pp.109-141) Quito: FLACSO.
- ASCHER, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Editorial Alianza.
- AVILA MARTINEZ, A. (2011). De la guerra de Jojoy a la guerra de Cano (2011). Revisado el 02 de febrero de 2012 desde internet: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/farc_joyo_y_cano_web.pdf

- BARATA, F. Alarmismos sociales y medios de Comunicación. (2009). En: CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana* (pp. 13-27). Bogotá: Autor.
- BELIZ, G. (2007). ¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? En: DAMMERT, L. y ZUÑIGA, L. *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. (pp. 1-119). Santiago de Chile: FLACSO.
- BERNAL CUELLAR, J. (1999). *Evolución del concepto seguridad Policía Nacional*. En POLICIA NACIONAL. Memorias Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Santa Fe de Bogotá: OP Gráficas.
- BONILLA, E. y RODRIGUEZ, P. (1997) *Más allá del Dilema de los Métodos. La investigación en las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- BURGOS, J. y TUDELA, P. (2002). Seguridad ciudadana en Chile: los desafíos de la participación y la modernización para una política pública. En: CARRIÓN, F. (ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* (pp.475-503). Quito: FLACSO.
- CALVO POCH, P. (2007). *Ciudades, urbanismo y seguridad*. Ponencias del Congreso Internacional de Ciudades, Urbanismo y Seguridad. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- CAMACHO GUIZADO, A. (1994). La reforma de la Policía colombiana ¿Esperanzas o Frustraciones?. En *Revista Nueva Sociedad* No. 129. Bogotá.
- CAMACHO GUIZADO, A. (1993). La Reforma de la Policía: Realidades Inmediatas y Objetivos Estratégicos. En *Revista Análisis Político* No. 19. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2007). *Encuesta de Percepción y Victimización en Bogotá*. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Dirección de Seguridad y Convivencia. Bogotá: autor.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2008). *Encuesta de Percepción y Victimización en Bogotá*. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Dirección de Seguridad y Convivencia. Bogotá: autor.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2009a). *Encuesta de Percepción y Victimización en Bogotá*. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Dirección de Seguridad y Convivencia. Bogotá: autor.
- CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2009b). *Caracterización de percepción y victimización en Bogotá*. En: CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana* (pp. 7-13). Bogotá: Autor.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. (2010). *Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina*. Dirección de Estudios e Investigaciones – Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá: autor.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2011). *Perfil económico y empresarial Localidad de Usaquén*. Revisado el 18 de marzo de 2012 desde internet: http://camara.ccb.org.co/documentos/8183_perfil_economicoyempresarial_usaquen2011.pdf
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2012). *Encuesta de Percepción y Victimización en Bogotá*. Vicepresidencia de Gobernanza y Gestión del Conocimiento Empresarial. Dirección de Seguridad y Convivencia. Bogotá: autor.
- CÁRDENAS, M. (ed.). (2003). *La Construcción del Postconflicto en Colombia*. Bogotá: FESCOL-CEREC.

- CARRIÓN, F. (2002). *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana*. En: CARRIÓN, F. (ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* (pp.13-99). Quito: FLACSO.
- CARRION, F. (2003). La Violencia Urbana y sus Nuevos Escenarios. En *Revista Enlace*. (pp.32-35). Revisado el 20 de junio de 2012 desde internet: http://www.flacso.org.ec/docs/fc_viourbanaynuevos.pdf
- CARRIÓN, F. (2007a). *Percepción Inseguridad Ciudadana*. En: Boletín Ciudad Segura 15. Percepción de la inseguridad. Quito: FLACSO.
- CARRIÓN, F. (2007b). *Seguridad privada: ¿Ha mejorado la seguridad ciudadana?*. En: Boletín Ciudad Segura 19. Privatización de la Seguridad. Quito: FLACSO.
- CASAS DUPUY, P. (2005). *Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana*. En: Seguridad urbana y Policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia.
- CASTAÑO CASTILLO, A. (1947). *La Policía, su origen y su destino*. Tesis de Grado Facultad de Derecho Universidad Nacional de Colombia. Biblioteca Escuela de Policía "General Santander". Volumen VIII. Bogotá: Editorial CAHUR.
- CENTRO DE ESTUDIO Y ANÁLISIS EN CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA (CEACSC). (2012). *Vigilancia Privada: Caracterización de la Seguridad Privada formal e informal en Bogotá D.C*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Gobierno. Bogotá D.C: Autor.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOCULTURALES E INTERNACIONALES. (2002). *La Seguridad ciudadana en el municipio colombiano*. Facultad de Ciencias sociales Universidad de los Andes. Bogotá: Autor.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR CINEP. (2010). *El legado de las políticas de Uribe: Retos para el Gobierno Santos*. Informe especial. Bogotá: Autor.
- CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA. (1996). *Consulta Ciudadana*. Bogotá: Autor.
- CIMA - CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA. (2007). *Barómetro Iberoamericano de Seguridad 2007*. Presentado en Colombia por el Centro Nacional de Consultoría. Bogotá: Autor.
- CONCEJO DE BOGOTÁ. (1991). Acuerdo 8 de 1991. *"Mediante el cual se fijan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991-1992"*. Registro Distrital 652 del 7 de Octubre de 1991. Bogotá: Imprenta Distrital.
- CONCEJO DE BOGOTÁ. (2012). Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo Período Constitucional 2012-2015. *Acta sucinta No. 026 de 2012*. Revisado el 01 de junio de 2012 desde internet: http://concejodebogota.gov.co/concejo/site/artic/20120824/asocfile/20120824095606/acta_026_c1_12_10_05_12_.pdf.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (1993). *Ley 62 de 1993*. Revisado el 13 de febrero de 2012 desde internet: http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0062_93.HTM.
- CÓRDOVA MONTUFAR, M. (2007). *Percepción de inseguridad: una aproximación transversal*. En: Boletín Ciudad Segura 15. Percepción de la inseguridad. Quito: FLACSO.

- CRUZ, J. (1999). La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España. En *Revista Panamericana de la Salud Pública*. Volumen 5, No. 4-5. Washington: Autor.
- DAMMERT, L. y ZUÑIGA, L. (2007). *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago de Chile: FLACSO.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2000). *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Volumen 1. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2006). *Conocer desde el sur. Para una cultura política emancipatoria*. Primera Edición. Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales / Unidad de Post Grado.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2010a). *Descolonizar el saber, reinventar el poder..* Montevideo: Ediciones Trilce.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2010b). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global.
- DEAS, M. y GAITAN, F. (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: FONADE.
- DELGADO AGUADO, J. (1999). *Principios filosóficos de la Policía de Proximidad*. En POLICIA NACIONAL. Memorias Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Santa Fe de Bogotá: OP Gráficas.
- DELGADO AGUADO, J. y GUARDIA MADUELL, J. (1994) *Seguridad ciudadana y función policial: una aproximación al análisis de entornos concretos*. Barcelona: Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.
- DEL OLMO, R. (2000). Ciudades duras y violencia urbana. En *Revista Sociedad* No. 167. 74-86.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2005). *Boletín Censo General. Perfil Localidad de Los Mártires*. Revisado el 8 de Noviembre de 2011 desde internet: <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/bogota/losmartires.pdf>.
- DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL E INTERPOL ÁREA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CRIMINAL (2010). *Guía para la investigación criminológica en el Observatorio del Delito*. Bogotá, D. C., Bogotá: Autor.
- DURKHEIM, E. (1983). *Las reglas del método sociológico*. Barcelona: Los Libros de Plon.
- EL ESPECTADOR. (2011). *La Policía asesinó a mi hijo: madre del joven grafitero*. Revisado el 16 de febrero de 2012 desde internet: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-293493-policia-asesino-mi-hijo-madre-de-joven-grafitero>
- EL NUEVO SIGLO. (2012). *380 mil millones para ascensos en la Policía*. Revisado el 24 de agosto de 2012 desde internet: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/8-2012-380-mil-millones-para-ascensos-en-la-polic%C3%ADa.html>
- EL TIEMPO. (1990). *Treinta CAI más y 600 agentes para primer semestre de 1991*. En Periódico El Tiempo. Sección Otros. Revisado el 10 de Enero de 2012 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-45918>

- EL TIEMPO. (1991a). *La ciudad desamparada*. En Periódico El Tiempo. Sección Otros. Revisado el 28 de Diciembre de 2011 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-151061>
- EL TIEMPO. (1991b). *Inseguridad, el mal para atacar en Bogotá*. En Periódico El Tiempo. Sección Otros. Revisado el 29 de Diciembre de 2011 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-175831>
- EL TIEMPO. (1991c). Periódico El Tiempo. Sección Bogotá. Revisado el 19 de diciembre de 2011 d *Vías, Aseo y Seguridad, Tareas Prioritarias*. esde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4445>
- EL TIEMPO. (1991d). *Vuelven 1.000 policías al servicio*. En Periódico El Tiempo. Sección Otros. Revisado el 19 de diciembre de 2011 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-106113>
- EL TIEMPO. (1991e). *El gran lunar: la inseguridad*. En Periódico El Tiempo. Sección otros. Revisado el 29 de diciembre de 2011 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-217470>
- EL TIEMPO. (1991f). *Inseguridad, y huecos lo peor*. En Periódico El Tiempo. Sección Otros. Revisado el 10 de enero de 2012 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-217674>
- EL TIEMPO. (2012). *Mancuso dijo que general (r.) Santoyo era colaborador de las AUC*. Revisado el 16 de febrero de 2012 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12155574>
- ENGELS, F. (1996). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Santafé de Bogotá: Panamericana.
- FRÜHLING, H. *Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*. (2004). Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: Editorial Verlap.
- FRÜHLING, H. (2007). Dos décadas de reforma policial en América Latina. En: ALDA, E. y BELIZ, G. *¿Cuál es la Salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- FRÜHLING, H. y TULCHIN, J. (2005). *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Fondo de cultura económica.
- FRÜHLING, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es su impacto?*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.
- FUKUYAMA, F. (1992). *El fin de la historia y el Ultimo Hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.
- FUNDACION IDEAS PARA LA PAZ. (2010). El Plan Cuadrantes es una responsabilidad compartida. En: *Periódico de la Policía Nacional de Colombia*. Edición No. 4. 6.
- FUNDACION IDEAS PARA LA PAZ. (2011). La nueva vigilancia por cuadrantes mejora la seguridad en las ciudades ¿Oportunidad para los nuevos alcaldes?. En: *Siguiendo el Conflicto Hechos y Análisis*. Número 60. Bogotá: Autor.
- GALLUP COLOMBIA LIMITADA. (2011). *Gallup Poll 82*. Revisado el 13 de febrero de 2012 desde internet: <http://www.lasillavacia.com/sites/default/files/media/photo/24556/gallup.pdf>
- GILIBERT VARGAS, L. (2000). *Frentes de Seguridad Local*. Bogotá: El Duende proyectos editoriales.

- GILIBERT VARGAS, L. (2002) Plan Integral de Seguridad Ciudadana. En *Revista Gestión*. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.
- GONZALEZ PLACENCIA, L. (2002). *Percepción Ciudadana de la Inseguridad*. Ciudades Seguras V. Universidad Autónoma Metropolitana. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México: Fondo de Cultura Económica.
- HOBBS, T. (1999) *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*. Madrid: Alianza editorial.
- HOCKING, B. (1995) Localizing foreign policy: Non central governments and multi layered diplomacy. Londres: MacMillan.
- INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL. (2009). *Ley 743 de 2002*. Bogotá: Subdirección Imprenta Distrital.
- INTERNATIONAL CPTED ASSOCIATION (2012). *Crime Prevention Through Enviromental Design*. Revisado el 05 de Septiembre de 2011 desde internet: <http://www.cpted.net/>
- JÁCOME, F. (2004). La (in)seguridad en los Países Andinos. En: *Aldea Mundo*, Año 8, N° 16. 40-47.
- KALA, J. (2003). *Fenomenología de la Delincuencia*. Colección Ciudades Seguras IV. Universidad Autónoma Metropolitana. México: Fondo de Cultura Económica.
- LAHOSA, J. (1985). *Las encuestas de victimización en el Ayuntamiento de Barcelona*. Barcelona: Comisión técnica de seguridad urbana.
- LLORENTE, M. (1997). *Perfil de la Policía Colombiana*. Programa de Estudios de Seguridad Justicia y Violencia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- LLORENTE, M. (2001). *Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá*. Contexto y balance de esta iniciativa. Programa de Estudios de Seguridad Justicia y Violencia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- LUNA, D. y TUDELA, P. (2006). *Percepción visual*. Madrid: Editorial Trotta.
- LYNCH, K. *La Buena forma de las ciudades*. (1981). Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- MAQUIAVELO, N. (1997). *El Príncipe*. Santafé de Bogotá: Editorial Temis.
- MARTIN, G. y CEBALLOS, M. (2004). *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- MARTINEZ ORIVE, J. (2002). Inicio y desarrollo de la profesionalización militar. En *Revista Escuela Nacional de Policía General Santander*. Ediciones Nos. 95-96. Bogotá: Publicultural S.A.
- MASLOW, A. (1943). *A Theory of Human Motivation* (1943). Revisado el 13 de febrero de 2012 desde internet: <http://www.emotionalliteracyeducation.com/abraham-maslow-theory-human-motivation.shtml>
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (1965). *Decreto Legislativo 3398 de 1965*. Diario Oficial No. 31.842, 25 de enero de 1966. Revisado el 9 de febrero de 2012 desde internet: http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/Cgfm_files/Media/File/pdf/Normatividad%20Leyes/DECRETO%20LEGISLATIVO%203398%20DE%201965.pdf
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (1972). *Decreto 2335 de 1971. Por el cual se reorganiza el Ministerio de Defensa Nacional*. Diario Oficial No 33.503, del 27 de enero de 1972. Bogotá, D.E. Revisado el 9 de febrero de 2012 desde internet: http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/Cgfm_files/Media/File/pdf/Normatividad%20Leyes/DECRETO%202335%20DE%201971.pdf

- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (1995). *Decreto número 1091 del 27 de Junio de 1995*. Revisado el 22 de marzo de 2012 desde internet. <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/DECRETOS>
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2004). *Decreto número 4433 del 31 de Diciembre de 2004*. Revisado el 22 de marzo de 2012 desde internet. <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/DECRETOS>
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2006). *Decreto número 4222 del 23 de Noviembre de 2006*. Revisado el 22 de marzo de 2012 desde internet. <http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2006/46462/d4222006.html>
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (2009). *Gasto en Seguridad 1998-2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2012). *Decreto número 1858 del 6 de Septiembre de 2012*. Revisado el 15 de Noviembre de 2012 desde internet: <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/DECRETOS>
- MISION SIGLO XXI. (1996). *Estudio prospectivo de Seguridad*. Bogotá: Departamento de Publicaciones Cámara de Comercio de Bogotá.
- MONTBRUN, A. (2002). *Policía y Seguridad Pública: Modelos en Marcha*. En *La ley - Gran Cuyo*. Año VI. No. 1. Buenos Aires: La Ley SAEeI.
- MONTENEGRO, A. y POSADA, C. (2001). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Editorial Alfaomega.
- MORALES GUERRERO, A. (1997). *Participación Comunitaria y Ciudadanía*. Santafé de Bogotá: Fondo Nacional Universitario.
- MOUHANNA, C. (2009). *The French centralized Model of Policing*. En: WISLER, D. *Community Policing. International Patterns and Comparative Perspectives*. New York: CRC Press. Traducción propia.
- NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. (2001). *Resolución 1373*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001. Revisado el 2 de Febrero de 2012 desde internet: http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/S_res_1373.pdf
- NATIONAL CRIME PREVENTION COUNCIL. (2003). *Crime Prevention Through Enviromental Design Guidebook*. Revisado el 2 de Julio de 2012 desde internet: <http://www.ncpc.gov.sg/pdf/CPTED%20Guidebook.pdf>.
- NEILD, R. (1998). *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Publica, Una Guía para la Sociedad Civil*. Seminario Jornadas sobre Relaciones Policía-Comunidad. Policía Comunitaria, Wola -Washington Office On Latin America-. Washington D.C.; Ciudad De Guatemala, San Salvador. San Salvador: FESPAD y WOLA.
- OHGUSHI, K. (1991). *Doctrina de Seguridad Nacional y el Nuevo Profesionalismo de los Militares Sudamericanos*. Trabajo presentado al seminario internacional: Estudios sobre Militarismo: Doctrina, Seguridad y Desarrollo, un Acercamiento Histórico, realizado el 9 de agosto de 2007 en el Auditorio Raúl Porras Barrenechea de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima - Perú.

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Ciudad de México. Revisado el 25 de noviembre de 2011 desde internet: www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc
- OSPINA, J. (2003). *Políticas Públicas Integrales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana en Bogotá*. Presentación en Power Point. Bogotá.
- OVIEDO, G. (2004) La definición del concepto de percepción en psicología con base en la Teoría Gestalt. En *Revista de Estudios Sociales* No. 18. (pp. 89-96). Bogotá: Universidad de Los Andes.
- PARDO, R. (1996). *De primera mano: Colombia 1986.1994. Entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: CEREC-Norma.
- PEREZ, R. (1991). *Alcalde debe asumir liderazgo contra inseguridad*. En Periódico El Tiempo. Sección Otros. Revisado el 29 de diciembre de 2011 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-161913>
- PIZARRO, E. (2006). Las FARC-EP ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? En: IEPRI. *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. (pp. 182-184). Bogotá: Editorial Norma.
- POLICÍA COMUNITARIA – COMANDO OPERATIVO NÚMERO DOS – ESTACIÓN CATORCE LOS MÁRTIRES (2005). *Memoria Local y Topográfica*. Bogotá D.C.: Policía Metropolitana de Bogotá. Documento sin publicar de uso exclusivo de la Estación de Policía. Bogotá.
- POLICÍA COMUNITARIA – COMANDO OPERATIVO NÚMERO DOS – ESTACIÓN QUINCE ANTONIO NARIÑO (2006). *Memoria Local y Topográfica*. Bogotá D.C.: Policía Metropolitana de Bogotá. Documento sin publicar de uso exclusivo de la Estación de Policía. Bogotá.
- POLICÍA METROPOLITANA, FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD, SECRETARÍA DE GOBIERNO Y UNIVERSIDAD NACIONAL. (2007). *Investigación sobre la relación Policía y Comunidad en Bogotá D.C.* Informe final de investigación. Convenio No. 2279. Documento sin publicar. Bogotá.
- POLICÍA METROPOLITANA, FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD, SECRETARÍA DE GOBIERNO Y UNIVERSIDAD NACIONAL. (2007). *Informe de Planeación, Organización, Implementación y Resultados de las Experiencias Piloto VICOM en los CAI Verbenal y La Victoria*. Documento sin publicar. Bogotá.
- POLICIA NACIONAL. (1995a). *La Fuerza del Cambio 1*. Bogotá: Editorial Retina Ltda..
- POLICIA NACIONAL. (1995b). *La Fuerza del Cambio 2*. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía.
- POLICIA NACIONAL. (1995c). *La Fuerza del Cambio 3*. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía.
- POLICIA NACIONAL. (1995d). *La Fuerza del Cambio 4*. Bogotá: Op. Gráficas.
- POLICIA NACIONAL. (1997). El próximo milenio. En *La Nueva Policía del Cambio. 3 años de gestión Mayor General Rosso José Serrano Cadena*. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio Policía Nacional.
- POLICIA NACIONAL. (1999a). Cómo surgió la Policía Comunitaria en Colombia. En *Revista Policía Nacional*. Año 85, Número 238. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía.
- POLICIA NACIONAL. (1999b) Experiencias en el mundo. En *Revista Policía Nacional*. Año 85, Número 238. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía.

- POLICIA NACIONAL. (1999c). *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Memorias*. Bogotá: OP Gráficas.
- POLICIA NACIONAL. (2005). *Segundo Simposio Internacional de Policía Comunitaria. "Convivencia y Seguridad Ciudadana: un compromiso de todos"*. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía.
- POLICIA NACIONAL. (2006). *Cartilla Guía de Vigilancia Comunitaria Urbana y Rural para la Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía.
- POLICIA NACIONAL. (2007a). *Gestión Comunitaria. Área de Vigilancia Comunitaria*. Revisado el 4 de junio de 2012 desde internet: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/metropolitana_santiago_cali/Gestion_comunitaria
- POLICIA NACIONAL. (2007b). *Gestión Comunitaria. Grupo Programas de Participación Ciudadana*. Revisado el 4 de junio de 2012 desde internet: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/metropolitana_santiago_cali/Gestion_comunitaria
- POLICIA NACIONAL. (2007c). *Gestión Comunitaria. Comandos Operativos Especiales de Seguridad Ciudadana*. Revisado el 4 de junio de 2012 desde internet: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/metropolitana_santiago_cali/Gestion_comunitaria
- POLICIA NACIONAL. (2008a). *Reglamento del Servicio de Policía*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- POLICIA NACIONAL. (2008b). *Revista Criminalidad*. Revista de la Policía Nacional de Colombia. Volumen 50. No. 1. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- POLICIA NACIONAL. (2010a). *Lecciones aprendidas en la Policía Nacional (II)*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- POLICIA NACIONAL. (2010b). *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Publicación de la Policía Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- POLICIA NACIONAL. (2010c). *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. En *Periódico PNC Policía Nacional de Colombia*. Cuarta Edición. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía.
- POLICIA NACIONAL. (2010d) *Policía estrena nuevo modelo de vigilancia urbana*. En Portal Policía Nacional. Revisado el 19 de enero de 2012 desde internet: http://www.policia.gov.co/portal/pls/portal/JOHN.NOTICIAS_NUEVAS_DETALLADAS.SHOW?p_arg_names=identificador&p_arg_values=246562
- POLICIA NACIONAL. (2011a). *Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- POLICIA NACIONAL. (2011b). *Directiva administrativa transitoria No. 016 SUDIR-DISEC 23.2*. Subdirección General de la Policía nacional. Bogotá.
- POLICIA NACIONAL (2011c). *Revista Criminalidad*. Revista de la Policía Nacional de Colombia. Volumen 53. No. 1. . (pp. 84-115). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- POLICIA NACIONAL. (2012). *Revista Criminalidad*. Revista de la Policía Nacional de Colombia. Volumen 54. No. 1. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- POLICIA NACIONAL. DIRECCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA (2010). *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y su aporte a la recuperación, mejoramiento y mantenimiento de la seguridad ciudadana*. En: CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Observatorio de Seguridad en Bogotá No. 40. Balance del 2010. Bogotá: Autor.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1991) Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- RADIO SANTA FE. (2012) *Captan a 2 policías supuestamente cambiando droga por celular*. Revisado el 28 de febrero de 2012 desde internet: <http://www.radiosantafe.com/2012/02/22/captan-a-2-policias-supuestamente-cambiando-droga-por-celular/>
- RADIO SANTA FE. (2010). *Escandalosa venta de pruebas para poder ascender en la Policía*. Revisado el 16 de febrero de 2012 desde internet: <http://www.radiosantafe.com/2010/03/24/escandalosa-venta-de-pruebas-para-poder-ascender-en-la-policia/>
- RAMÍREZ LEÓN, J. (2003). *Participación y control ciudadano*. Monografías de Administración. Universidad de los Andes. Bogotá: Publicaciones Facultad de Administración.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.(2001) *Diccionario de referencia de la lengua española*. Revisado el 5 de marzo de 2010 desde internet: <http://www.rae.es/rae.html>
- SEMANA. *El Culpable*. (1995). Edición 702. Noviembre 13 de 1995. Revisado el 25 de agosto de 2012 desde internet: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=43476
- RUBIO, M. (1999). *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores y CEDE.
- RUBIO ORJUELA, M. (1991). En 1991: secuestros sumarán más de 2.000. Periódico El Tiempo. Sección Información General. Revisado el 12 de diciembre de 2012 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-182248>
- RUIZ VASQUEZ, J. (2004). *Policía Exitosa, Policía Indolente: Nuevas Tendencias en Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- RUIZ VASQUEZ, J. (2006). *La Tenue Línea de la Tranquilidad. Estudio comparado sobre Seguridad Ciudadana y Policía*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- SALAMANCA, L. (1991). *Atención a la Inseguridad*. En Periódico El Tiempo. Sección Otros. Revisado el 12 de diciembre de 2011 desde internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-146832>
- SALGADO MÉNDEZ, A. (1999). Modelos y Tendencias Policiales. En POLICIA NACIONAL. *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Memorias*. Santa Fe de Bogotá: OP Gráficas.

- SÁNCHEZ, C. (2000). *Participación ciudadana y comunitaria*. Bogotá: Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Segunda Edición.
- SÁNCHEZ, G (Coordinador). (1987). *Colombia: Violencia y Democracia*. Comisión de estudios sobre la violencia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SCHUNK, D. (1997). *Teorías del Aprendizaje*. México: Segunda edición.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO DISTRITAL. *Diagnósticos G10 Gestores de Seguridad. Usaquén*. (2006). Revisado el 12 de diciembre de 2011 desde internet: http://www.suivd.gov.co/G10/diagnosticosG10/sitios_diagnosticos/Usaquen/diagnosticoUsaquen.htm
- SEGOVIA, G. (1997). *Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana en Santafé de Bogotá*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (2011). *Senador Galán logró incluir \$240 mil millones en PND para ascensos de policía*. Revisado el 5 de marzo de 2012 desde internet: [http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11301-senador-galan-logro-incluir-\\$240-mil-millones-en-pnd-para-ascensos-de-policias](http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11301-senador-galan-logro-incluir-$240-mil-millones-en-pnd-para-ascensos-de-policias)
- SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (2012). *Senador Juan Manuel Galán denuncia represamiento de ascensos en la Policía Nacional*. Revisado el 28 de agosto de 2012 desde internet: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/14619-senador-juan-manuel-galan-denuncia-represamiento-de-ascensos-en-la-policia-nacional-en-comision-primera>
- SERNA ARIAS, A. (1999). Proceso de implementación del servicio de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá. En POLICIA NACIONAL. *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Memorias*. Santa Fe de Bogotá: OP Gráficas.
- SERRANO CADENA, R. (1994). La reforma etapa por etapa. En *Policía Nacional Una Nueva Era*. Bogotá: Prolibros Ltda.
- SILVA GARCIA, G. (1998). La Policía en Colombia: paradojas de un modelo policial en una sociedad conflictiva. En: *Revista Catalana de Seguridad Pública*. Número 2. Edición en Castellano. Barcelona: Escuela de Policía de Cataluña.
- SOMOVÍA, J. e INSULSA J.(compiladores) (1990). *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*. Comisión Sudamericana de Paz. Santiago de Chile: Nueva Sociedad.
- SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. (2009). *Sobre la política de seguridad ciudadana en Bogotá. Realidades y retos*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- TREJOS, I. (2004). *Acuerdos para convivir. Al tablero*. Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia. Revisado el 5 de marzo de 2012 desde internet: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87331.html>
- VARGAS VELÁSQUEZ, A. (1996). *Participación social y democracia. El papel de la Personería*. Ministerio del Interior. Bogotá: Fondo para la participación ciudadana.
- VIDAL, T., POL, E., GUARDIA, J. y PERO, M. (2004). *Un modelo de apropiación del espacio mediante ecuaciones estructurales*. Medio Ambiente y Comportamiento Humano. Barcelona: Editorial Resma.
- VILLARÓ CAMPS, J. (1999). Experiencias de la Policía de Proximidad en Barcelona. En POLICIA NACIONAL. *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Memorias*. Santa Fe de Bogotá: OP Gráficas.

- WEBER, M. (2007). La política como vocación. En *El político y el Científico*. Introducción de Raymond Aron; [traductor, Francisco Rubio Llorente]. Madrid: Alianza Editorial.
- WOOD, J y SHERING, C. (2011). Pensar la Seguridad. Bogotá: Editorial Gedisa.
- ZUÑIGA, Liza. (2007). Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa. En DAMMERT, Lucía y ZUÑIGA, Liza. *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Anexos

Anexo 1. Guión Entrevistas Semiestructurada Policías Metropolitana de Bogotá

1. ¿Cómo es la situación de convivencia y seguridad en la zona a su cargo? ¿Cuáles son los delitos, conflictividades y contravenciones cometidos con más frecuencia?
2. ¿Qué actividades operativas se realizan en su zona? ¿Con qué frecuencia? capturas, antecedentes, etc.
3. ¿Qué otras tareas desarrolla dentro de su territorio?
4. ¿Qué percepción tiene la comunidad de la seguridad en su zona?
5. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en ese cuadrante? ¿Dónde trabajaba antes?
6. ¿Cómo se organizan los cuadrantes en su zona? ¿Es apropiada la extensión? ¿Cómo se desarrolló la delimitación? ¿Cuántos cuadrantes hay, para qué delimitación territorial y para cuánta población?
7. ¿Con qué recursos logísticos cuentan los cuadrantes en su zona para operar? ¿quién los provee?
8. ¿Recibió alguna capacitación sobre PNVCC? ¿Cuál?
9. ¿Considera que el PNVCC ha mejorado la seguridad del cuadrante a su cargo? ¿Por qué?
10. ¿Considera que el PNVCC ha mejorado la percepción de seguridad de su cuadrante? ¿Por qué?
11. ¿Cuáles considera Usted que son los principales logros del PNVCC en su cuadrante?
12. ¿Cuáles considera Usted que son las principales fallas del PNVCC en su cuadrante?
13. ¿Cómo es la relación con la comunidad en su zona? ¿Ha contribuido el PNVCC en mejorar esta relación? ¿Con qué tipo de comunidad se relaciona principalmente?
14. ¿Cómo ha sido la respuesta que ha recibido por parte de la comunidad por el trabajo realizado desde la implementación del PNVCC?
15. ¿Qué diferencias existen entre la Policía Comunitaria y el PNVCC? ¿Cuál de los 2 modelos considera mejor? ¿Por qué?
16. ¿Cuántos FSL, Escuelas de Seguridad Ciudadanas, Alarmas Comunitarias, Gestión comunitaria, redes de apoyo, etc hay en su zona? ¿Han mejorado o aumentado en número con PNVCC?
17. ¿Cree que existe alguna diferencia con las demás especialidades de policía al ser Policía de Cuadrantes? ¿Cuál? ¿Hay interferencias, coordinación?
18. ¿Cómo calificaría la percepción que tiene la comunidad sobre Usted y su trabajo?
19. ¿Cree Usted que su salario compensa la actividad que desarrolla diariamente?
20. ¿Existe en su cuadrante alguna veeduría ciudadana que haga seguimiento la labor realizada en el PNVCC?
21. ¿Realiza algún tipo de rendición de cuentas frente a la comunidad de su cuadrante sobre el trabajo desarrollado?
22. ¿Qué problemáticas cree que tiene la Policía en la actualidad? ¿Qué le cambiaría?
23. ¿Qué considera que se podría hacer para mejorar la implementación del PNVCC?
24. ¿Le gustaría hacer alguna observación adicional?

Anexo 2. Encuesta Comunidad

I. VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS

1. SEXO		2. EDAD	3. LOCALIDAD	4. BARRIO
Hombre	Mujer			

II. PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y VICTIMIZACIÓN

5. Usted considera que el barrio donde vive es:	Muy seguro	Seguro	Poco seguro	Inseguro	Muy inseguro
5. a. ¿Por qué?					
6. ¿Ha sido Usted víctima de algún delito o hecho violento en el último año?	Si		6. a. En caso afirmativo, ¿cuál?		
	No				
7. ¿Acudió a la Policía?	Si		7. a. En caso negativo, ¿por qué?		
	No				
8. La atención recibida por parte de la Policía fue:	Buena	Regular	Mala	No lo atendieron	

9. ¿Cuáles de las siguientes conductas se cometen con más frecuencia en su barrio?

Homicidios		Lesiones Personales		Secuestro	
Consumo de Droga		Accidentes de Tránsito		Venta de Droga	
Extorsión		Hurto a Comercio		Hurto a Vehículos	
Hurto a Motos		Hurto a Residencias		Hurto a Personas	
Hurto a Bancos		Violencia Intrafamiliar		Delitos Sexuales	
Riñas		Prostitución		Otro, ¿Cuál?	

II. IMAGEN DE LA POLICÍA

10. Considera que la Policía Nacional es una institución:					
Confiable		Transparente		Eficiente	
Poco Confiable		Corrupta		Ineficiente	¿Cuál?
11. ¿Se siente seguro cuando ve un Policía en la calle?					Si
					No
11. a. ¿Por qué?					
12. ¿Cree que la Policía en general está involucrada en la comisión de					Si

delitos?	No
13. ¿Ha conocido Usted casos de delitos en los cuales haya estado involucrada la Policía?	Si
	No
13. a. En caso afirmativo, ¿cuáles?	

III. IMPLEMENTACION PLAN NACIONAL DE VIGILANCIA COMUNITARIA POR CUADRANTES (PNVCC)

14. ¿Conoce Usted el Plan Cuadrantes?	Si		
	No		
15. ¿Conoce Usted en que cuadrante reside?	Si		
	No		
15. a. En caso afirmativo, por favor escríbalo			
16. ¿Conoce Usted a los policías de su Cuadrante?	Si		
	No		
16. a. En caso afirmativo, ¿Cómo es su relación con ellos?			
17. ¿Conoce Usted el número de celular de su Cuadrante?			
	Si		
	No		
18. En comparación con el modelo de policía anterior, usted cree que la Policía de Cuadrantes en su barrio es:	Mejor	Peor	Igual
19. ¿Cómo calificaría Usted el trabajo de la Policía en su cuadrante?	Bueno	Regular	Malo
19. a. ¿Por qué?			
20. ¿Considera que el Plan Cuadrantes ha permitido mejorar la seguridad de su barrio?	SI	NO	
20.a. ¿Por qué?			

I. VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS

1. SEXO		2. EDAD	3. LOCALIDAD	4. BARRIO
Hombre	Mujer			

II. PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y VICTIMIZACIÓN

5. Usted considera que el barrio donde vive es:	Muy seguro	Seguro	Poco seguro	Inseguro	Muy inseguro
5. a. ¿Por qué?					
6. ¿Ha sido Usted víctima de algún delito o hecho violento en el último año?	Si		6. a. En caso afirmativo, ¿cuál?		
	No				
7. ¿Acudió a la Policía?	Si		7. a. En caso negativo, ¿por qué?		
	No				
8. La atención recibida por parte de la Policía fue:	Buena	Regular	Mala	No lo atendieron	

9. ¿Cuáles de las siguientes conductas se cometen con más frecuencia en su barrio?

Homicidios		Lesiones Personales		Secuestro	
Consumo de Droga		Accidentes de Tránsito		Venta de Droga	
Extorsión		Hurto a Comercio		Hurto a Vehículos	
Hurto a Motos		Hurto a Residencias		Hurto a Personas	
Hurto a Bancos		Violencia Intrafamiliar		Delitos Sexuales	
Riñas		Prostitución		Otro, ¿Cuál?	

II. IMAGEN DE LA POLICÍA

10. Considera que la Policía Nacional es una institución:					
Confiable		Transparente		Eficiente	
Poco Confiable		Corrupta		Ineficiente	¿Cuál?
11. ¿Se siente seguro cuando ve un Policía en la calle?					Si
					No
11. a. ¿Por qué?					
12. ¿Cree que la Policía en general está involucrada en la comisión de					Si

delitos?	No
13. ¿Ha conocido Usted casos de delitos en los cuales haya estado involucrada la Policía?	Si
	No
13. a. En caso afirmativo, ¿cuáles?	

III. IMPLEMENTACION PLAN NACIONAL DE VIGILANCIA COMUNITARIA POR CUADRANTES (PNVCC)

14. ¿Conoce Usted el Plan Cuadrantes?	Si		
	No		
15. ¿Conoce Usted en que cuadrante reside?	Si		
	No		
15. a. En caso afirmativo, por favor escríbalo			
16. ¿Conoce Usted a los policías de su Cuadrante?	Si		
	No		
16. a. En caso afirmativo, ¿Cómo es su relación con ellos?			
17. ¿Conoce Usted el número de celular de su Cuadrante?	Si		
	No		
18. En comparación con el modelo de policía anterior, usted cree que la Policía de Cuadrantes en su barrio es:	Mejor	Peor	Igual
19. ¿Cómo calificaría Usted el trabajo de la Policía en su cuadrante?	Bueno	Regular	Malo
19. a. ¿Por qué?			
20. ¿Considera que el Plan Cuadrantes ha permitido mejorar la seguridad de su barrio?	SI	NO	
20.a. ¿Por qué?			