

**Análisis de la política de seguridad ciudadana y su aporte como herramienta para
garantizar derechos a los ciudadanos mediante los planes de desarrollo 2002-2018**

Bertha Lucía Moreno Martínez

2019

**Universidad Santo Tomás
Maestría en Derecho Público
Cohorte X**

Análisis de la política de seguridad ciudadana y su aporte como herramienta para garantizar derechos a los ciudadanos mediante los planes de desarrollo 2002-2018.
Bertha Lucía Moreno Martínez

Análisis de la política de seguridad ciudadana y su aporte como herramienta para garantizar derechos a los ciudadanos mediante los planes de desarrollo 2002-2018

Bertha Lucía Moreno Martínez

2019

Tutora

María Constanza Ballesteros

Universidad Santo Tomás
Maestría en Derecho Público
Cohorte X

Agradecimientos

La seguridad es, a la vez, una obsesión y una ficción.

Yves Michaud

A Dios mi simiente y fortaleza, creador del conocimiento y toda ciencia, a mi esposo e hija por el tiempo, a mi familia por el apoyo, a mi tutora, por compartir su experiencia, y paciencia, y al Doctor Nicolás Botero Vásquez, por el tiempo y sugerencias porque enriqueció este trabajo de tesis.

Contenido

Introducción	7
Capítulo 1. Acercamiento a las políticas públicas y a la seguridad ciudadana	13
1. Las políticas públicas como mecanismo de concreción de los fines del Estado en materia de seguridad ciudadana	13
1.1. Conceptualización de política pública	13
1.2. Fases de la política pública	19
2. Abstracción de la seguridad ciudadana	41
2.1. Reconocimiento de la conceptualización de la seguridad ciudadana	42
2.2. Enfoques de la seguridad	49
2.2.1. Seguridad colectiva.	49
2.2.2. Seguridad cooperativa.	49
2.2.3. Seguridad democrática.	50
2.2.4. Seguridad humana.	52
2.2.5. Seguridad multidimensional.	53
2.2.6. Seguridad pública.	54
2.2.7. Seguridad ciudadana.	54
Capítulo 2. Análisis de las políticas públicas y herramientas para la materialización de la seguridad ciudadana en Colombia	56
1. Análisis de las políticas públicas de seguridad ciudadana y derecho comparado.....	56
1.1. Estudio comparativo de los planes de desarrollo de los períodos de 2002 a 2018.....	56
1.2. Reflexiones de las políticas de seguridad analizadas	64
1.3. Experiencias y derecho comparado de la seguridad ciudadana	72

1.3.1. Experiencia en Chile.	73
1.3.2. Experiencia en Perú.....	76
1.3.3. Experiencia en Ecuador.....	80
1.3.4. Experiencia en Europa.	82
2. Marco jurídico y herramientas para materializar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana	84
2.1. Marco jurídico de las políticas públicas.....	85
2.1.1. Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).	86
2.1.2. Comités de seguridad y comités territoriales del orden público.	89
2.1.3. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).....	90
2.1.4. Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y Fondo de Seguridad Territorial (FONSET).	94
2.1.5. Formato Único Territorial (FUT).....	96
2.1.6. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).....	103
Capítulo 3. Diagnóstico.....	107
1. Indicadores para el manejo de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.....	107
1.1. Pautas de las políticas de seguridad ciudadana	111
1.2. Indicadores de la seguridad ciudadana.....	112
1.2.1. Delitos en el transporte público tradicional.	114
1.2.2. Delitos en el sistema Transmilenio.	116
2. Análisis de la política de seguridad vigencia 2019 y propuesta de una política pública en materia de seguridad ciudadana para Colombia en el marco del postacuerdo.....	117
2.1. Criterios necesarios al momento de elaborar una política pública en seguridad ciudadana.....	122

2.2. Propuesta en el tiempo	127
Conclusiones	129
Referencias.....	132
Lista de tablas.....	140
Lista de figuras.....	142

Introducción

El modelo de Estado Social de Derecho se adopta bajo el marco de la Constitución de 1991 y es asumido como una concepción jurídica que busca la garantía de los derechos, privilegiando aquellos relacionados con la protección a la vida y los bienes de los ciudadanos. Es por esto que surge la necesidad de garantizar el derecho a la seguridad, término que ha variado con el correr de los tiempos y el desarrollo de las sociedades humanas, especialmente, como consecuencia del conflicto armado.

En este orden de ideas, el Estado, al tener como eje principal la protección de la vida propende por un orden público democrático que, elimine todo tipo de amenazas a la población y garantice la protección de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Es así que el Estado colombiano frente a los retos que implica el cambio en las formas de violencia y de los actores que las llevan a cabo, y teniendo en cuenta la dicotomía existente entre conflicto armado interno y la urgencia de desarrollar una política pública de seguridad ciudadana con enfoques en seguridad en orden público, se ha dotado de herramientas para cumplir, total o parcialmente, con su función de buscar mecanismos de protección ante la violencia social en procura de garantizar el goce de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos se acogió y adaptó la concepción de seguridad ciudadana; que constituye una de las dimensiones de seguridad humana que, en términos de Charles-Phillipe David (2008), se define de la siguiente manera:

La seguridad humana se distingue esencialmente [de la seguridad estatal o clásica] por el hecho de que tiene por objeto la protección del individuo y no la protección del Estado, y por el hecho de que las amenazas provienen al mismo tiempo del exterior y del interior de los Estados (p. 62)

Por otra parte, el concepto de seguridad ciudadana se orienta a preservar la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante peligros que pudieran afectarla, garantizando el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, es preciso señalar entonces que, la seguridad ciudadana no solo constituye la lucha contra el crimen, sino que además propende por la creación de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, es decir, procura la consolidación de procesos que mejoren las relaciones entre la comunidad y las instituciones encargadas oficialmente de brindar seguridad.

De tal forma, dada la amplitud y complejidad de un tema como la seguridad ciudadana, se requiere para su regulación del diseño e implementación de **políticas públicas**, concepto que para fines de este documento, se adoptó del autor Roth (2017) quien las concibe como:

(...) un conjunto de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. (p.27)

El anterior concepto permite esclarecer el fenómeno de la política pública, tal y como lo señala el autor, haciendo referencia a toda acción que desarrolle el Estado para alcanzar los fines u objetivos ante situaciones consideradas como problemáticas o insatisfactorias, a fin de armonizar y/o afrontar falencias. Esto indica que el Estado, una vez vislumbrada la necesidad de proteger al individuo y el libre ejercicio de sus derechos y libertades, a partir de la garantía de la

seguridad de los ciudadanos, acoge las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana como mecanismo para el cumplimiento de su fin.

No obstante, la seguridad ciudadana, entendida bajo la perspectiva de Carranza (1995), involucra un concepto verdaderamente amplio y completo, que:

Concibe la seguridad de los habitantes, no solamente como la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, de vivir en un Estado constitucional de derecho y de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, y todos los ámbitos del carácter social (p. 21).

En términos generales, el Estado ha enfrentado retos a través de la implementación de normatividad e imposición de la fuerza pública, e instituciones encargadas de la seguridad a través de la delegación de funciones, aspecto que se contempló desde la Constitución de 1991 en el artículo 314, que facultó a los alcaldes llevar a cabo el ejercicio de la seguridad, por ser considerados como la primera autoridad de policía.

Posteriormente, con la Ley N° 62, 1993 se determinó que, tanto alcaldes como gobernadores, junto con la Policía Nacional, deberían diseñar y desarrollar planes integrales de seguridad para las entidades territoriales, conocidos estos como Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PISCC), que resultan de un proceso interinstitucional para el fortalecimiento de la garantía de la seguridad ciudadana.

En tiempos más recientes, con la Ley N° 1801, 2016 que establece el Código Nacional de Policía, se reglamenta en su artículo 5, capítulo II la convivencia, entendida como “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”.

Sin embargo, a pesar de que el Estado colombiano, es un Estado Social de Derecho, que goza de amplia normatividad e institucionalidad, aún se evidencia y de manera cotidiana en los medios de comunicación masiva, una alteración en el goce de los derechos de los ciudadanos en materia de seguridad ciudadana, contrarrestando o menoscabando lo estipulado tanto en la ley, como en las políticas públicas que han sido diseñadas para tal fin.

Lo anteriormente expuesto lleva a formular la siguiente pregunta: ¿Cómo en su calidad de políticas públicas, los planes de desarrollo del período 2012-2018, han incidido y contribuido a garantizar el derecho a la seguridad ciudadana?

El fundamento de la problemática radica en la necesidad que el Estado busque mecanismos para el cumplimiento de los fines que democráticamente le fueron impuestos, pues el fortalecimiento del orden social, no solo se consolida con la eliminación de factores que puedan desequilibrar a la comunidad, sino con los mecanismos que se impartan para tratarla.

Sin embargo, como una posible respuesta a la pregunta planteada se observa que, si bien es cierto, las políticas públicas generan un impacto directo en el bienestar de la sociedad, con el transcurrir de los años y con los índices que se reflejan en los medios de comunicación no se evidencian avances significativos en materia de seguridad ciudadana, respecto a las políticas públicas implementadas para el manejo de la seguridad ciudadana, persistiendo falencias en el sistema.

Por tanto, no se ven reflejados en la población, avances significativos en el tema de seguridad ciudadana, en relación al ámbito social, es decir, en el libre goce de los derechos y libertades, por ello, los planes de desarrollo como política pública que regulan el ámbito de la

seguridad se han limitado y no han incidido de manera tal, que den una respuesta positiva frente a la seguridad ciudadana.

Ahora bien, para dar respuesta a la pregunta planteada, se tiene como objetivo general i. Estudiar las políticas públicas entre los periodos 2002 a 2018, en materia de seguridad ciudadana, e identificar las líneas de acción y su continuidad en el tiempo. Así mismo, se contemplan como objetivos específicos ii. Conceptualizar las políticas públicas e identificar sus fases y contextualizar la seguridad ciudadana, y también iii. Identificar las herramientas para llevar a cabo el cumplimiento de las políticas, respecto a la seguridad ciudadana. Una vez analizado lo anterior, se tendrá un diagnóstico para esclarecer qué aporte o influencia han tenido los planes de desarrollo, como políticas públicas, en la garantía de los derechos de los ciudadanos, en materia de seguridad ciudadana. De modo tal, que una vez esté recopilada la totalidad de la información y el contenido, respecto al tema objeto de análisis, se podrá dar respuesta a la pregunta formulada.

De manera que, para la construcción de una respuesta sólida a la pregunta planteada en este documento, fue necesario concebirla haciendo uso del método cualitativo, dado que se aborda un fenómeno con sus principales problemáticas, y cuyo propósito es la descripción del objeto que se estudia distinguiendo sus características. Igualmente se acudió al método histórico lógico que permite ver el progreso, desarrollo y evolución de las instituciones y normas jurídicas precisando transformaciones de un fenómeno socio jurídico. Por último, la respuesta se halla con apoyo de la dimensión jurídica, teniendo en cuenta que corresponde a la línea del derecho que como conjunto de preceptos conforman un sistema estructurado, con coherencia, y cuya finalidad

radica en encausar y organizar las relaciones sociales con técnicas de control y mediación, regulando y coordinando la coexistencia de la continuidad de la sociedad.

Para concluir, gracias al empleo de las metodologías anteriormente señaladas, se puede establecer cuál es el aporte de las políticas públicas, desde su formulación e implementación a una política en materia de seguridad ciudadana, y cómo se ha podido garantizar.

Capítulo I. Acercamiento a las políticas públicas y a la seguridad ciudadana

Las sociedades contemporáneas son sociedades de derecho, las normas jurídicas son el vector fundamental de limitación y orientación de las actividades individuales y colectivas, las cuales son elaboradas y adaptadas de acuerdo con los cambios de la sociedad. A través de las políticas públicas se expresa un fin general que es considerado como una problemática para los ciudadanos. Por lo anteriormente expuesto, se indica que, a través de la implementación de políticas públicas, el Estado busca cumplir con sus fines, aspecto que se ampliará a continuación:

1. Las políticas públicas como mecanismo de concreción de los fines del Estado en materia de seguridad ciudadana

La política pública es el mecanismo, por medio del cual, el Estado cuenta para el cumplimiento de los fines, y constituye la materialización de la garantía de los derechos de los ciudadanos, surtiendo las fases de la política pública para llegar a la implementación, y su respectiva vinculación con la seguridad ciudadana, aspecto orientado a garantizar la convivencia y seguridad de la ciudadanía, que resulta un fin del Estado materializado en la política pública.

1.1. Conceptualización de política pública

Para dar inicio al tema a tratar es necesario conceptualizar y contextualizar el fenómeno de las políticas públicas, partiendo de la concepción de autores, tales como Gómez Rojas (2006), quien señala que:

Una política pública de seguridad ciudadana es un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad. (p. 370).

Por otra parte, el autor Roth Deubel (2017), como antecedente de la política pública advierte que:

El mencionado fenómeno tuvo sus inicios en los Estados Unidos, en los años sesenta, el cual inicia su estudio científico, luego se extendió a Europa, y llega en los años noventa a Colombia. Aspecto que en Colombia constituye una nueva perspectiva de análisis, casi treinta años después de su inicio en los Estados Unidos, se adopta y desarrolla como estudio a temas denominados complejos. (p. 12)

Mientras que el autor Zimmerman (2006) frente al concepto de políticas públicas indica que:

Las políticas públicas engloban mucho más que su soporte ideológico-productivo o partidario, ahora su estudio se centra en la capacidad de gestión del poder público. Incluso se replantea el rol del Estado cuando se cambian los actores intervinientes y los objetivos y se convierte en garante ante los conflictos sociales (párr. 2 y párr. 81).

Por otra parte, existen concepciones, que son abordadas desde diferentes posturas teóricas y presentan distintas características, unas más extensas que otras, o con mayor contenido conceptual, pero que guardan relación en el sentido de involucrar la satisfacción de las necesidades.

En este orden de ideas, la política pública debe contener criterios orientadores para guiar las actuaciones de las autoridades, dar a conocer el horizonte de las estrategias y acciones que se diseñan, e implementan para cumplir el objetivo del Estado.

Sin embargo, al momento de elaborar los criterios orientadores para los funcionarios encargados de elaborar las políticas públicas, el autor Gómez Rojas (2006) dice que “se debe evitar caer en el error de partir del supuesto de la sociedad, como un todo homogéneo que comparte valores, tradiciones y costumbres; asimismo se deben reconocer las diferencias propias de cada zona o región” (pp. 370-371).

Para abordar las políticas públicas a lo largo del documento, se adoptó el concepto que propone el autor André-Noël Roth (2017), teniendo en cuenta que involucra actores estatales o gubernamentales para solucionar un problema planteado con objetivos específicos que deben responder a una planificación con metas que permitan la evaluación y el seguimiento.

Roth (2017) define la política pública en los siguientes términos:

(...) conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 27).

El anterior concepto permite entender la política pública como las acciones a desarrollar por el Estado para alcanzar unos fines u objetivos que tienen que ver con situaciones consideradas problemáticas o insatisfactorias, relacionadas con diferentes campos de acción a fin de permitir armonizar y/o afrontar determinadas falencias.

Ahora bien, resulta importante señalar que, si bien es cierto que para la elaboración de las políticas públicas se requiere la participación de entidades e instituciones, se dan casos donde algunas de ellas se formalizan con posterioridad, mediante la expedición de una Ley o Decreto.

No obstante, ante la multiplicidad de conceptos referentes a las políticas públicas, el autor Vargas A. (1999) advierte que: “(...) una política pública no es una decisión aislada, sino un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales” (p.24).

Es decir, la política pública sirve para atender problemas de tipo estructural que apuntan a varios temas, entre ellos a mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la población en diversos temas.

Lo que indica que las políticas públicas son el medio para mantener la estabilidad estructural del país, la continuidad en el cumplimiento de los objetivos del Estado y la construcción de un orden social duradero, al respecto el autor Vargas A. (1999) manifiesta que la política pública “no propone solucionar un problema, solo pretende hacer la situación manejable, es decir, que se ubique en un rango de tolerancia” (p.13).

Ahora bien, a través de las políticas públicas se regula y materializa la seguridad ciudadana, como se había señalado anteriormente, convirtiéndose en el mecanismo para mejorar las condiciones de la comunidad, es decir, la política pública procura minimizar o atenuar una situación problemática que afecta a la sociedad y, de esta forma, garantiza la seguridad de los ciudadanos.

Sin embargo, alrededor de las políticas públicas versan varios puntos de vista generando variados argumentos que se enuncian a continuación.

Desde una noción descriptiva, para Cruz-Rubio 2011, las políticas públicas son:

Decisiones de gobierno que configuran el análisis de los casos, sobre todo aquellos de carácter retrospectivo y que tienden a concebir las políticas como decisiones específicas, algunas de ellas cruciales, para explicar procesos de cambio y continuidad. Las políticas son las decisiones que toma el gobierno; es decir, lo que se decide hacer o no, frente a determinado tema (pp. 2, 9-10).

Por otra parte, las políticas se formulan frente a una situación específica, y hacen referencia a promulgaciones, leyes orgánicas, reglamentos, sentencias o decisiones sancionadas legalmente que permiten implementar una decisión o conjunto de decisiones o instrumentos políticos formulados como medio para mitigar una problemática.

En cuanto a las políticas como programas, éstas pueden concebirse como “paquetes de leyes, organizaciones y recursos diseñados para conducir y llevar a cabo las acciones del gobierno en una esfera específica de actividad del Estado” (Rose, 1998, p. 128)

Las políticas como resultado pueden usarse para definir lo que el gobierno produce autorizado legalmente para concebir las políticas a través de la identificación de sus impactos, generando equilibrio entre lo planificado y el resultado; mientras que la política como proceso es una forma de utilizar el término **política** como un conjunto de pasos dentro de un sistema político que suceden en el desarrollo de una política pública, desde su génesis, definición, aprobación, puesta en marcha y evaluación, es decir, se trata del enfoque procesal para el estudio de las políticas públicas utilizando el análisis y la práctica de la política.

De lo anteriormente señalado, la política pública además puede entenderse como un conjunto articulado, complejo y coherente de ideas, asunciones, justificaciones, fines, objetivos, recursos, herramientas, disposiciones legales y/o pronunciamientos, que se conciben y adoptan bajo el apoyo de una entidad pública para el logro de los fines considerados de valor, además constituye un curso de acción estable adoptado por las autoridades del Estado o sus gobiernos, con el objeto de resolver un área de problemas públicos que son relevantes, a través de un

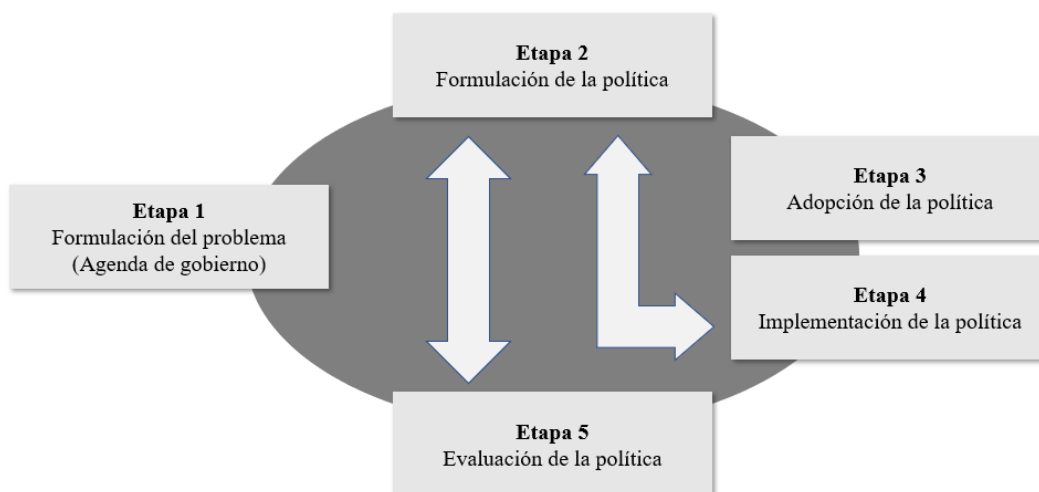
proceso en que actualmente suelen participar diferentes entidades y organizaciones dependiendo del enfoque y la disposición.

Lo anterior también es conocido como un marco secuencial, desde el que se da inicio al desarrollo del análisis de las políticas públicas como objeto de estudio científico a mitad del siglo XX, el principal marco de análisis y más influyente sigue siendo el marco clásico que divide el proceso de la política pública en diferentes etapas o fases. Este ciclo de la política pública es una herramienta sugerida por Lasswell & McDougal en 1992.

En la actualidad, con la introducción del hábito de la medición de la gestión pública, la práctica evaluativa tiende a concentrarse en una evaluación de eficiencia y de resultados.

Para iniciar el análisis de las políticas públicas es necesario hacerlo desde su ciclo de vida, que a continuación se ilustra, y se desarrollará más adelante a lo largo del texto.

Figura 1. Ciclo de vida de las políticas públicas



En el análisis de las políticas públicas, la fase más importante o ciclo fundamental es la formulación, aspecto que se tratará de manera detallada durante las fases de las políticas públicas.

1.2. Fases de la política pública

La política pública se visualiza como un ciclo compuesto por distintas fases; es decir, se presenta como una sucesión de secuencias que corresponden a una representación lineal, clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores.

Debido a estas cualidades es frecuente que los mismos actores utilicen el ciclo de la política, ya que es un modelo comprobado que se divide en entes de definición, formulación y decisión centrados en la implementación, tal como se ilustra en la **Tabla 1**:

Tabla 1
Policy Cycle, según Jones (1970)

Fase I Identificación del problema	Fase II Formulación de soluciones o acciones	Fase III Toma de decisión	Fase IV Implementación	Fase V Evaluación
-Apreciación de acontecimientos -Definición de un problema -Agregado de intereses -Organización de las demandas -Representación y acceso ante las autoridades -Demanda de la acción pública	-Elaboración de respuestas -Estudio de soluciones -Adecuación de criterios -Propuesta de una respuesta	-Creación de una coalición -Política efectiva de acción	-Ejecución -Impacto sobre el terreno	-Reacciones a la acción -Acción política o reajuste

Nota. Tomado de Meny y Thoenig (1986). Adaptado por Roth Deube (2017)

De acuerdo con lo señalado en la **Tabla 1** a continuación se hará una explicación de las fases que la componen:

Para iniciar, la Fase I es una situación que actores políticos y sociales perciben como problemática. Igualmente, los partidos políticos, los sindicatos y gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros, donde se solicita una acción pública y se busca que el problema se inscriba en una agenda del sistema político (*agenda setting*). En la Fase II, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de dilucidar el problema proponiendo una o varias soluciones al problema (*policy formulation*). En la Fase III, los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión (gobierno) examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta a dar. La Fase IV concierne a la implementación práctica de la decisión, o a su no implementación. Generalmente es la administración pública, la encargada de implementar o de contratar a un tercero, según la solución escogida por quien toma la decisión; es decir, traducir la decisión en hechos concretos (*implementation*). Finalmente, la Fase V es la respuesta dada al problema: los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos y por las instituciones, y puede dar pie a un reinicio de todo el ciclo para ajustar la propuesta (retroacción-*feedback*) o a la supresión de la política (*program termination*).

Cada fase está encerrada, es decir, muchas veces aparecen decisiones sociológicas y politológicas, como la ratificación de todo un proceso social y político en el que intervienen varios actores, donde el impacto de la decisión está revaluado a través del análisis de la implementación.

Se puede establecer que el enfoque de la *policy cycle* ha permitido un desarrollo importante en el área de análisis de las políticas públicas para la ciencia política y para las ciencias sociales en general; sin embargo, autores como Muller & Surel (1998) señalan que:

Es necesario partir de la idea de que las políticas públicas no sirven para resolver un problema, consideran que en realidad los problemas los resuelven los actores sociales mediante la implementación de sus estrategias, la gestión de sus conflictos y sobre todo mediante procesos de aprendizaje, donde las políticas públicas constituyen un marco, un espacio que da sentido, donde los actores van a redefinir sus problemas y experimentar soluciones. (p.32)

Lo anterior indica que hacer políticas públicas, no sólo consiste en solucionar un problema, sino en constituir una nueva representación de los problemas que establecen ciertas condiciones para su tratamiento y a la vez determinan la acción del Estado.

Por otro lado, los autores Muller & Surel (1998) infieren que “las políticas públicas son elementos de un proceso más amplio de regulación política y de legitimación de la sociedad” (p.66). Esto quiere decir que no se pueden concebir las políticas públicas únicamente como un conjunto de estrategias organizadas: es necesario ir más allá. Son elementos de participación política que interactúan o complementan las formas tradicionales de participación política desde la perspectiva de la dinámica actores y política. Es la interacción de participación y la forma de gobernar en las sociedades humanas.

Pese a las críticas el ciclo de la política sigue siendo una excelente entrada al análisis de las políticas públicas por la pedagogía, ya que es práctico desde el enfoque tradicional y para realizar seguimiento a su implementación y evaluación de resultados.

Ahora bien, todas las políticas públicas tienen unos elementos constitutivos. Se trata de elementos fundamentales que definen la arquitectura de la política y que inciden sobre ella de acuerdo con el diseño que se utilice, tal como se muestra en la **Tabla 2**.

Tabla 2

Elementos comunes que definen la arquitectura de la política

-
1. La definición del problema y los fines perseguidos.
 2. Los beneficios y cargas por distribuir.
 3. La población objetivo (los actores que reciben o pueden recibir beneficios o cargas).
 4. Las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etcétera.).
 5. Las herramientas (los incentivos o su ausencia) dirigidas a personas y agencias para que actúen de acuerdo con los lineamientos de la política.
 6. La estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que abarca los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos.
 7. Las construcciones sociales. (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe).
 8. Las bases o fundamentos, las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate.
 9. Las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizaciones).

Nota. Estos elementos son extraídos de la propuesta clásica de Anne Schneider y Helen

Ingram (Ingram & Smith, 1993) al describir cualquier contenido de una política pública y citado en La taxonomía del cambio por César Cruz-Rubio (2012).

Los diseños políticos pasados y actuales, de acuerdo con Roth, (2018) tienen un efecto a largo plazo, en el sentido de identificar a la población objetivo y adjudicarle recompensas o sanciones:

(...) Las poblaciones objetivo también son afectadas a través de otros aspectos del diseño o enfoque político, tales como las reglas, las herramientas, las razones y la lógica causal que explica cómo estas poblaciones se relacionan con la definición del problema o con los fines putativos de la política. Los diseños políticos, la experiencia de las poblaciones objetivo, envían mensajes implícitos acerca de lo importante que son sus problemas para el gobierno y en cuánto la participación podría ser efectiva (p.78).

Para entender a profundidad cómo estructurar las políticas públicas, se indagará paso a paso por las etapas y sus implicaciones. Lo primero para la elaboración de la política pública es **identificar el problema**. Al respecto, el autor Dunn (1994) señala que:

La estructuración del problema se asume como un procedimiento analítico central y permanente en el ciclo de las políticas, y que se definen en la etapa de formulación. Sin la estructuración del problema no puede haber una construcción de las intenciones en políticas públicas advierte que la metodología es necesario señalar que: los problemas se constituyen, no existen per se. Por ello es importante distinguir entre una *situación problemática* y un *problema*: un problema tiene solución. Los problemas irresolubles no deben definirse como problemas. No hay formulaciones definitivas, la formulación es un proceso continuo dentro del ciclo de las políticas. Su producto es siempre provisional, siempre hay vías alternativas para la solución de un problema (p. 89).

Lo anterior implica que en esta fase se ha reconocido la existencia de una situación problemática. La finalidad de esta fase es identificar y estructurar varias interpretaciones y definiciones dadas sobre la situación problemática que nos ocupa. Normalmente, los formuladores de las políticas se enfrentan con una serie de problemas que en algunos casos parecen tener puntos de convergencia.

En principio, la situación puede estar mal formulada, ya que el sistema de problemas lo que hace es dar una estructura a la fase del problema, tal y como se observa en la siguiente figura:

Figura 2. Sistema de problemas

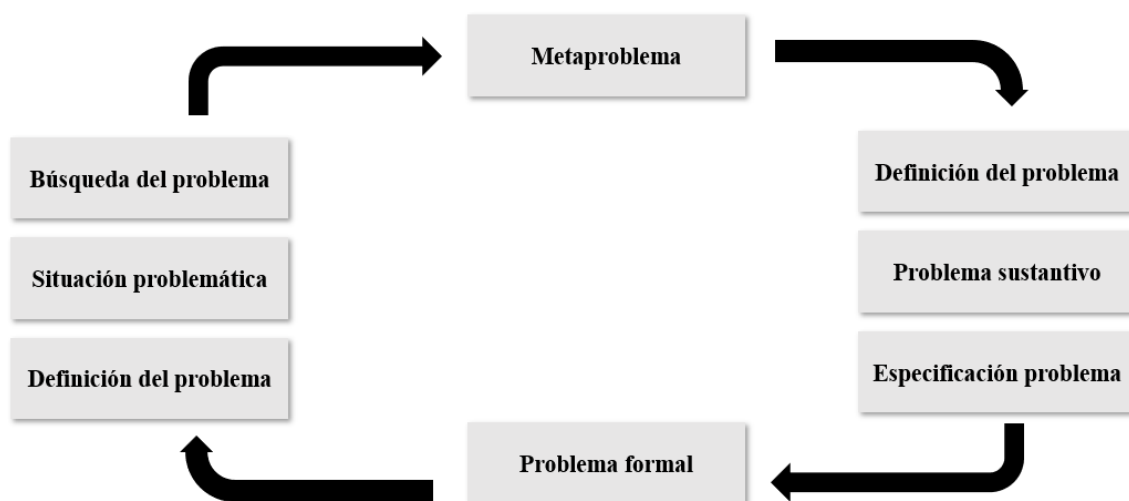


Figura 2. Tomado de Cruz-Rubio (2011, pág. 85)

De acuerdo con la Figura 2, la **fase de definición del problema** consiste, tal y como lo indica su nombre en definir el problema en su forma más básica y genérica. Se señalan las causas principales que generan el problema sobre la base de la información disponible. En esta fase se aborda la elección del marco conceptual, teórico e ideológico que determinará el diseño de la política.

En relación con la **fase de especificación del problema**, se trata de diseñar una definición formal que detalle y especifique el problema y permita dar cuenta de una causalidad entre la estructuración del problema y el problema mismo.

Ahora bien, **estructurar el problema** es un procedimiento analítico que junto con la exploración de alternativas forma parte de la fase de formulación, entendida como la creación de diseños que hace necesario el conocimiento previo de los elementos como el contexto político donde operará el proceso de las políticas y la formulación de los actores políticos, sus aspiraciones, recursos, capacidad de movilización, el papel de las instituciones, etcétera.

Cuanto más problemática es una política, más se justifica realizar su análisis. Cuantos más valores estén presentes en el tema, mayor será la polarización, en cuyo caso el análisis deberá centrarse en valores añadidos más que en los de fondo, es decir, cuanto mayor sea la incertidumbre, mayor será la necesidad del análisis.

Es así como para la elaboración del análisis de políticas influyen las siguientes dimensiones, tal y como se muestra en la **Tabla 3**:

Tabla 3

Dimensiones para analizar políticas

	El contexto de la cuestión planteada	Características internas del tema	Repercusiones del tema	Costos de la acción y del análisis
Dimensión política	¿Hasta qué punto el tema tiene implicaciones	¿El tema permite plantearse	¿Cuál es la significación de los grupos afectados?	

	políticas?	alternativas?		
	¿Existen ya posiciones fijas sobre el tema?	¿Qué grado de consenso existe sobre el tema y su solución?		
Dimensión social		¿Se trata de un tema fácilmente objetivable o por el contrario resulta muy cargado de valores?	¿Qué alcance tienen las repercusiones que la solución del tema puede desencadenar?	
			¿Cuánta gente puede resultar afectada?	
			¿Puede tener el tema ramificaciones o afectar otros temas?	
Dimensión técnica y organizativa	¿Cuál es el grado de complejidad del tema?	¿Se trata de un tema fácilmente observable, o por el contrario resulta muy cargado de valores?	¿Puede ser que la actividad que desencadene la resolución del tema afecte en el futuro a la flexibilidad de actuación del mismo servicio?	¿El tema plantea un simple incremento de costos o es realmente un salto hacia adelante de proporciones notables?
	¿Cuál es el grado de incertidumbre en torno al tema y a sus posibles consecuencias?			¿Cuál será el costo del análisis en sí mismo?
				¿Vale la pena hacerlo?
				¿Es muy importante el

		costo de la acción que plante el tema?
Dimensión	¿Hay tiempo para	¿Por cuánto tiempo
temporal	hacer el análisis?	pueden quedar comprometidos los recursos?

Nota. Tomado de Cruz-Rubio, 2011, p. 93

De lo anterior se infiere que el papel de los grupos o sectores afectados es fundamental, ya que a mayor población afectada mayor necesidad de análisis; e igualmente, cuanto mayor sea la interconexión del tema con otros y otras políticas, mayores serán las posibilidades de ramificaciones del problema y su solución. Sin embargo, un asunto para cuestionar es el que tiene que ver con la forma de la propuesta y de la solución, teniendo en cuenta las posibilidades de actuaciones presentes y futuras que podrían limitar al gobierno.

En cuanto a la actuación del Estado por medio de su aparato político-administrativo, implica obligatoriamente la elección de unas soluciones, en vez de otras. De acuerdo con Chevalier (1986) no obstante:

(...) siempre existe una pluralidad posible de ellas para resolver o tratar un problema, en términos de fines, medios y contenidos, donde el gobierno fija prioridades, metas, objetivos y metodologías. Cuando se dice que es el Gobierno quien realiza esta tarea, hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que él toma las decisiones, en realidad intervienen en este proceso diversos actores para poder afirmar que la decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico, basado en unos postulados de libertad y racionalidad del decisor (p. 459).

De otra parte, el problema de la toma de decisión radica, como se mencionó anteriormente, en la formulación del problema, debido a que la enunciación de una decisión tiene

que responder a los problemas expuestos. Es decir, al reconocer un problema tienen necesariamente que existir propuestas o alternativas de solución para escoger la mejor y la más factible. Por lo general, la selección es el resultado de una actividad política en la que los actores entran en conflicto, buscan aliados y utilizan la persuasión.

En cuanto a la **fase de la adopción de la política**, se infiere que el acogimiento de la política por los poderes públicos en sus medidas legales o mandatos del poder ejecutivo y regulaciones administrativas debe emanar de una autoridad, para que tal pronunciamiento exista. En el proceso de adopción intervienen una serie de actores, muchos de los cuales pugnan por cambiar las definiciones del problema y las formulaciones ya promovidas desde el gobierno. Evidentemente este proceso también es relevante para la etapa de formulación.

Asimismo, si la planificación ayuda a tomar decisiones aparentemente más acertadas a la realidad del proceso de toma de decisiones, no corresponde necesariamente al esquema racional ideal. El análisis de la toma de decisión, es decir cuando eligen opciones políticas, ha permitido a los politólogos proponer teorías y construir diferentes modelos para acercarse a la realidad política y en general a los lineamientos democráticos.

Por otra parte, en relación con la **fase o ciclo de implementación de la política pública**, ésta hace referencia a todas las acciones y procesos emanados de la adopción de la política pública, donde intervienen múltiples actores del poder ejecutivo, sociedad y entidades públicas. Esta fase reviste una particular importancia pues permite conocer cuál es el enfrentamiento con la realidad sociopolítica, es el tránsito entre la intención y la acción.

Esta etapa de implementación es el núcleo central del querer hacer de la política pública, ya que este momento permite evidenciar si está bien encaminada la estrategia elaborada por el

Gobierno o, por el contrario, si con su implementación no hay avances significativos en el tema tratado. En relación con la implementación, para muchos las decisiones públicas son un problema meramente administrativo, entendido este como un problema técnico de simple ejecución de labores; pero desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, al contrario, esta etapa es fundamental porque en ella, la política, hasta entonces hecha de discursos, se transforma en hechos concretos: es decir, en realidad palpable.

Para Roth (2018), la implementación de la política es “la continuación de la lucha política por otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que la política de implementación es la determinante y definitiva del resultado de una decisión” p. 185.

Durante mucho tiempo, el proceso de implementación ha sido el gran ausente en la discusión de la política pública. Si se lo considera bajo un enfoque de racionalidad absoluta y también limitada, el proceso de implementación es solo un problema de capacidad administrativa o de dificultades y fallas en la técnica de la gestión pública empleada.

Con la implementación según Roth (2018) se buscan, entonces, “soluciones en la cadena jerárquica, el control, la especialización, el manual de funciones o el tipo de mando (es decir, teorías y técnicas de gestión, de gerencia)” (p. 187).

Por su parte, toda política pública está diseñada por personas cuyas instituciones están involucradas en un proceso, sea la administración, gremios o sector ejecutivo. Tienen características sociales, políticas e intereses que hacen que cada autor juegue entre lo político y lo administrativo.

Los estudiosos de la implementación de políticas públicas han observado y propuesto varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos normativos de implementación. “Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución”, tal como lo expresa Roth (2018).

Por su parte, la implementación cuenta con dos categorías, que son: *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba), según Meny & Thoenig (1992):

La primera, *top-down*, corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo desarrollada desde arriba, tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y, finalmente, la búsqueda del principio de eficiencia. (p. 159)

En otras palabras, este enfoque presupone de acuerdo con Meny & Thoenig (1986):

La existencia de una separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política, por un lado, y su implementación por el otro. Se considera por lo general que los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben a deficiencias de coordinación y de control. (p. 160)

La segunda concepción, *bottom-up*, toma la dirección opuesta; es decir, concibe la implementación de abajo hacia arriba, o de la periferia hacia el centro. Se desarrolla con enfoques críticos o alternativos frente a las deficiencias e ineficiencias que presentan los procesos de implementación tradicionales. Esta segunda concepción trata de partir de los comportamientos concretos donde existe el problema público, para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas mediante un proceso ascendente o por retroceso en lugar de descendente.

Estas dos concepciones del proceso de implementación de una política pública han marcado profundamente los debates relacionados y reflejan también la controversia existente

entre quienes creen más en el control, la planificación, la jerarquía y la responsabilidad como la mejor estrategia para lograr los objetivos, por un lado, y los que creen más en la adaptación, capacidad de aprendizaje, concertación y en el mercado como mecanismo de regulación, por el otro.

En cuanto a los responsables capacitados y comprometidos, se infiere que el apoyo de los altos responsables de los entes implementadores es indispensable para lograr los objetivos. Además, es necesario que estos funcionarios tengan la suficiente capacidad para convencer a los opositores y a los destinatarios de la política para que colaboren, para conseguir el apoyo de grupos organizados y de los medios de comunicación. Igualmente, estos funcionarios deben ser capaces de resolver los conflictos internos de manera que se mantenga la motivación y el compromiso de todo el personal a favor de los objetivos y de la institución. La experiencia muestra que esto se obtiene más fácilmente en una institución nueva, creada en procura de la construcción de algo novedoso.

En relación con la condición cuarta, esta hace énfasis en la absoluta necesidad de poder contar con el apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso durante todo el transcurso de la implementación para la realización de los objetivos de la política. Este elemento, aparentemente fácil de conseguir, es particularmente importante cuando se trata de políticas que deben desarrollarse en un tiempo largo. De ahí que, tal como lo citan Sabatier & Mazmaniam (1979):

La lógica de la política tiende a suscitar fuertes movilizaciones en un momento dado, tiempo durante el cual se expide una ley, y luego la mayoría de los partidos se desinteresan por su proceso de implementación, para ocuparse de otro tema de la agenda política que parece prioritario. (p. 483)

Respecto al entorno favorable, implica la importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública. Las sociedades contemporáneas están inmersas en un entorno sociopolítico y político internacional, sobre el cual los países disponen de capacidad de incidencia limitada, más aún cuando se trata de países en desarrollo. Los cambios continuos, algunos eventos específicos, provocan la erosión, el desgaste de cualquier decisión política. La teoría que sustenta una política puede caer en desuso, fracasar o sus partidarios desaparecer por cualquier motivo.

Por lo tanto, el desarrollo mismo de las políticas públicas con sus interacciones con otras políticas puede provocar un cambio inesperado de la situación, tanto de los destinatarios como del entorno, que va a poner en crisis el modelo técnico de la política. Algunos cambios en el entorno socioeconómico, la resistencia exitosa de los destinatarios de la política por su gestión y la evaluación de sus partidarios, pueden suscitar una revisión de la ley para reajustar objetivos tanto en sus contenidos sustanciales como en los eventuales plazos para estar en conformidad con los objetivos.

A menudo estos cambios buscan corregir imperfecciones u obtener un mayor dominio sobre algún aspecto reglamentario de la ley para su propio interés como destinatarios de la política.

Es importante anotar, de acuerdo con Roth (2018) que “en muchas ocasiones los cambios se solicitan a partir de la percepción de una situación, y no a partir de una evaluación objetiva del estado de las cosas” (p. 187).

Si no existen fundamentos teóricos sólidos que relacionen el comportamiento de los destinatarios con los objetivos de la política, es preciso incorporar en la norma procesos

conscientes de aprendizaje, diseñar proyectos con carácter experimental, fomentar investigaciones de evaluación y configurar un proceso de decisión lo más abierto posible para que cuando llegue el momento de evaluar resultados de la implementación sea posible llegar a una conclusión directa frente al tema objeto de materialización en la política.

En la etapa de evaluación se permite conocer en detalle si se ha formulado el problema correctamente, si han dimensionado las capacidades organizacionales y los recursos, si aquello que se definió como problema público puede tener una solución a través de la acción y como resultado de las políticas previamente puestas en marcha. Esta etapa proporciona información sobre los resultados e impactos de la implementación de la política, y con ello genera conocimiento útil y bases para su reformulación.

Dicha etapa de evaluación resulta de una actividad de seguimiento y control de las políticas públicas y determina si las acciones fueron adecuadas para el proceso, o si por el contrario, la realidad es mucho más compleja de lo que se pueda manejar.

Sin embargo, la intención de las políticas públicas es mejorar una condición que requiere información ex post para entender, definir el método y la herramienta para atender los impactos y los resultados de su aplicación.

Teniendo en cuenta que la motivación es contribuir con el proceso democrático, pueden existir condicionantes políticos y de oportunidad que motivan u obligan a la búsqueda del consenso y soluciones, dentro de los cuales, la evaluación como proceso podría ayudar, fortaleciendo un debate más informado acerca del desempeño del gobierno y del impacto de determinadas políticas públicas. Pero si la motivación es apoyar una adecuada implementación, un proceso de evaluación podría ayudar también, al caso de que en la implementación surjan las

llamadas desviaciones de objetivos, o para determinar las razones que han dado origen o han favorecido la aparición de efectos imprevistos.

Antes de entrar a evaluar la política pública es necesario ahondar en la fase de la política. Este proceso puede prolongarse en el tiempo durante meses o años antes de llegar a la toma de decisiones, cuando finalmente algún actor político toma una decisión al respecto de la evaluación realizada, y se determina e identifica el problema con la propuesta.

En la fase programática, cuando los actores políticos no están de acuerdo o satisfechos con el resultado político, resulta una fase de valoración que genera debates o discusiones frente al tema y la propuesta.

El proceso de evaluación es muy semejante al proceso de construcción de un objeto de investigación en políticas públicas, gestión y administración públicas, y está íntimamente vinculado con nuestra concepción o definición de políticas públicas.

En la medida en que seamos capaces de especificar el objeto de estudio de la política se tendrá la capacidad de identificar:

1. Necesidad de información;
2. Tipo de evaluación;
3. Conocimientos técnicos;
4. Metodología disponible.

De acuerdo con anterior, se pueden señalar los tipos de evaluación, según el autor Rubio (2001), tal y como se muestra en la Figura 3:

Figura 3. Tipos de evaluación

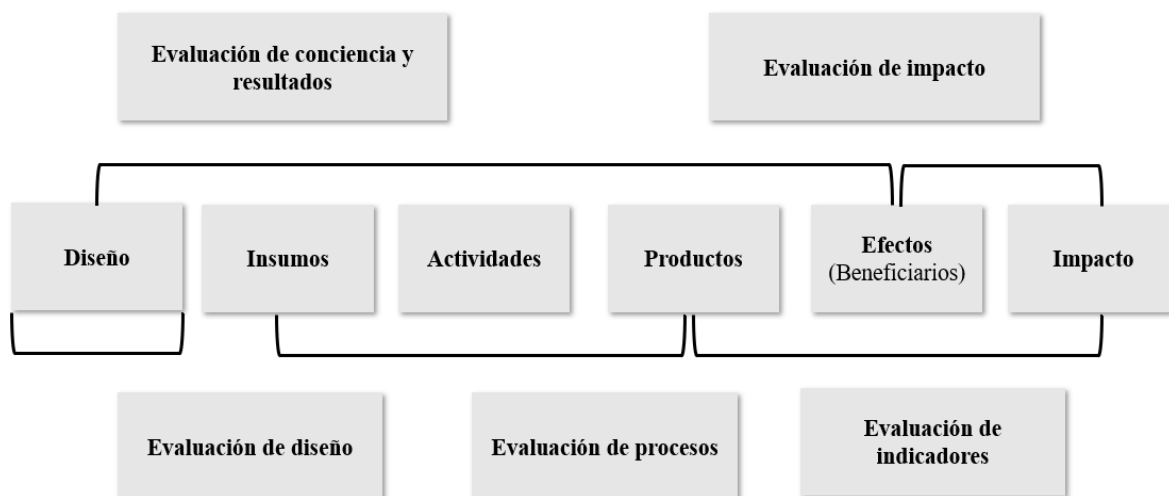


Figura 3. Tomado de Cruz-Rubio, 2001

De la Figura 3, se infiere que hay cinco tipos de evaluación, que fueron analizadas para comprender a qué hace referencia cada una de ellas.

La **evaluación de diseño** se encuentra ubicada en las tradiciones filosóficas y está basada en programas. Este tipo de evaluación busca determinar si el programa hace un aporte relevante a la solución de un problema específico. Este solo utiliza información secundaria, se realiza al año de ejecución del programa y busca encontrar fallas en la formulación del programa y así conocer en detalle el papel del programa para reducir el riesgo de duplicidades.

La **evaluación de procesos** se ubica en la tradición del control de gestión. Este tipo de evaluación busca la determinación de *eficiencia* y *eficacia* del programa, y ofrece

recomendaciones sobre aspectos susceptibles de mejora. También identifica los llamados “cuellos de botella”.

La **evaluación de conciencia y resultados** se ubica en la tradición filosófica. Ofrece una perspectiva general del diseño, la planificación, cobertura, operación, percepción y resultado de un programa a fin de detectar fortalezas y debilidades. Se utiliza como información secundaria.

La **evaluación de impacto** se ubica en las tradiciones positivistas. Basada en programas, busca medir cambios en las condiciones de bienestar de la población beneficiaria, que pueden ser atribuibles al programa, ya sea que funcione o no. Es decir, evalúa la funcionalidad, y ofrece recomendaciones sobre si es o no viable el programa, o si es necesario modificarlo.

Para finalizar, la **evaluación de indicadores** mide la calidad de los indicadores y mejora el conocimiento sobre los progresos de un programa, a través de los indicadores de desempeño.

Así mismo, para entrar a realizar la evaluación de las políticas públicas es necesario pasar por unas etapas de los procesos de evaluación o momentos, así denominados por Cruz-Rubio (2011), tal y como se observa en la **Tabla 4**.

Tabla 4

Momentos o etapas del proceso de evaluación de las políticas públicas

Momento o etapa	Descripción
Primer momento	Define la necesidad de conocer las motivaciones que obligan a realizar un proceso de evaluación. Como ya se ha mencionado anteriormente, este primer momento marca las pautas de la evaluación y su alcance.
Segundo momento	Define la unidad de análisis. Se trata de identificar lo más específicamente posible, lo que se pretende averiguar.

Tercer momento	Define las necesidades de la información. Es decir, una vez definido lo que se pretende averiguar, lo siguiente es saber qué tipo de información es necesaria. Puede ser información directa de la política pública o información precaria que se requiera recopilar y procesar.
Cuarto momento	Identifica los criterios relevantes (eficacia, eficiencia, relevancia, coherencia, equidad y sostenibilidad).
Quinto momento	Evalúa la operacionalización de los criterios. Esta fase busca medir los indicadores.
Sexto momento	Recolecta información o datos. Implica la creación de nuevos indicadores y el uso de varias técnicas como la elaboración de cuestionarios para obtener información de las personas afectadas o incluso realizar experimentos de campo.
Séptimo momento	Tiene que ver con los resultados de campo y consiste en el tratamiento de los datos.
Octavo momento	Comunicar los resultados. La comunicación debe ser sintética, ejecutiva, centrada en ideas importantes expresadas en dos o tres párrafos para que quien la lea sea capaz de entender rápidamente, analizando los hallazgos y las propuestas de mejora con el fin de pulir la propuesta.

Nota. Elaborado a partir de Cruz-Rubio (2011)

Para resumir lo visto en este apartado, y a manera conclusión, se evidencia por un lado que el análisis de las políticas públicas permite observar que el Estado y sus instituciones encuentran tensiones al tener que regir el destino de la sociedad, y de otra parte, es indispensable surtir todo el ciclo de la política pública, para de esta manera identificar el problema, formular la

respuesta, implementarla y evaluarla para medir el resultado de su éxito o si por el contrario, no generó el impacto que se esperaba.

Si bien es cierto, las políticas públicas son el reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad. Expresan los objetivos de bienestar colectivo, y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listas de actividades y asignaciones presupuestales. Su papel va más allá: son la materialización de la acción del Estado y constituyen la relación visible entre el gobierno y la ciudadanía.

Sin embargo, el papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos. Las políticas públicas son acuerdos sociopolíticos pensados para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que la misma sociedad define.

Es a través de las políticas públicas que existe construcción social, es decir, el gobierno interactúa con múltiples y diversos actores, tanto sociales como políticos, en escenarios de ampliación y consolidación de los sistemas democráticos, para la ejecución e implementación de los proyectos públicos que benefician a la comunidad.

Para comprender la complejidad de la política pública, es necesario reconocer la génesis, conceptualización, características, ciclos y la institucionalidad para poder llevar a cabo el cumplimiento de su razón de ser.

Considerando lo expresado anteriormente y teniendo claro que, se requiere de un trabajo mancomunado entre institución, entidades y quien implementa o ejecuta la política es necesario

mencionar un elemento que hace parte intrínseca de toda actuación del Estado, y que radica en la seguridad jurídica, es decir quién produce la norma y quién la pone en práctica, y que en palabras de Isabel Garrido (2011):

Es necesario dar a conocer la importancia de la institucionalidad, mediante la seguridad jurídica, concepto que está unido al de seguridad material como fundamento de todo tipo de Estado, un elemento propio de las necesidades básicas del individuo y de la estructuración de la sociedad. p. (106)

La seguridad que está en la razón de la existencia del derecho brota, pues, de la existencia de un orden de paz entre los hombres, es decir, de la capacidad del Estado para dotar a sus leyes de fuerza suficiente para convertirlas en pautas de conducta merecedoras de confianza y conferir a los sujetos espacios de autonomía a salvo de la intromisión de terceros.

Asimismo, la seguridad jurídica como elemento del derecho fue un concepto que se desarrolló como parte del proceso de positivización del Estado de derecho, este modelo es una garantía de los derechos y libertades de la democracia.

El filósofo Gustav Radbruch (1997) realiza un aporte a la visión de la seguridad jurídica cuando hace alusión de ella, “no como seguridad en el sentido tranquilizador para la persona, sino como la seguridad del derecho mismo” (p.40).

Por lo tanto, la concepción instrumental y funcional de la seguridad jurídica como principio del derecho, tal y como lo refiere Gómez Lee (2006) “debe cumplir con exigencias y referentes que le reconozcan dimensiones descriptivas, sociológicas y prescriptivas o axiológicas

orientadas a determinar supuestos del derecho de legitimidad, certeza, efectividad y eficiencia en sus ramas o especialidades, así como de las instituciones democráticas (p. 37).

De otro lado, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se ocupó del tema, en el sentido en que también tiene pronunciamientos al respecto, tal y como lo expuso el entonces Presidente de la CSJ (2006), Yesid Ramírez Bastidas:

La **seguridad jurídica** se entiende como la certeza del ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, interdicción de la arbitrariedad, de modo que permite en el ciudadano el nacimiento de una expectativa razonable fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, lo cual supone una estrecha relación con la justicia porque la ley como *sistema*, conforma un campo de garantías tanto en su aplicación como en su misma interpretación, sometida a determinados cánones que impiden la arbitrariedad de los operadores del mismo, entre ellos la observancia de los principios de legalidad e igualdad (p.1).

La **seguridad jurídica** tiene como bastiones los principios de confianza legítima y buena fe, con el objetivo de evitar la creación de incertidumbre frente a la *estabilidad* del orden jurídico y la previsibilidad de la acción estatal, lo que implica un estado de conservación o adaptación de las condiciones jurídicas existentes. Así como lo sostiene el que fuera el Presidente de la Sala de Casación Penal, Mauro Solarte Portilla (2006) cuando afirma que es necesario hacer compatibles los contenidos de la seguridad jurídica “con los fundamentos de las democracias contemporáneas: la dignidad humana, los derechos fundamentales y la democracia participativa y pluralista” (p2).

Por lo anterior, se pueden inferir de la seguridad jurídica cualidades como la certeza y efectividad del derecho, de las instituciones y de los organismos estatales.

La certeza del derecho es indispensable para que el Estado evolucione de acuerdo con las necesidades de la sociedad en pro de la equidad y de las garantías fundamentales; como se sabe, un derecho estable, claro y público, es decir, con altos niveles de certeza y previsibilidad, propende a ser garantista.

Para finalizar este apartado del primer capítulo es importante resaltar la importancia de surtir todos los ciclos de la política pública, para de esta forma identificar si el problema a tratar y la fórmula implementada y evaluada tuvo como resultado un tratamiento exitoso, o por el contrario no generó el impacto que se esperaba, y más aún el grado de relevancia de la seguridad jurídica que debe tener el ciudadano frente a las leyes o políticas que diseña el Estado con la fuerza suficiente para convertirlas en pautas de conducta merecedoras de toda confianza y de conferir a los sujetos espacios de autonomía tendientes a evitar algún tipo intromisión de terceros que alteren la convivencia y seguridad de los ciudadanos.

2. Abstracción de la seguridad ciudadana

La concepción de seguridad ha experimentado un proceso de evolución, resultado de los cambios ocurridos en el contexto del mundo, en momentos históricos marcados por acontecimientos tales como conflictos ideológicos y, últimamente, avances tecnológicos y fenómenos de globalización que afectan el actuar del Estado.

Por tanto, en la búsqueda de la seguridad a través del tiempo se ha dado la construcción e implementación de varios modelos que han correspondido a diferentes momentos históricos, y a situaciones y condiciones particulares en distintos lugares.

El modelo de seguridad ciudadana ha sido concomitante con la evolución y el propósito de elevar las características especiales de la prevención, la rehabilitación, mejoramiento de la calidad de vida y la dignidad humana en aspectos como la libertad, e igualdad de las oportunidades sociales.

No obstante, ante la multiplicidad de definiciones es necesario mencionar el concepto de seguridad ciudadana que se adoptó a lo largo del documento, y abordar sus enfoques y las políticas que lo regulan, temas que se abordarán a continuación.

2.1. Reconocimiento de la conceptualización de la seguridad ciudadana

Como primera medida, para definir el término de seguridad ciudadana es necesario partir del concepto básico de seguridad para entrar en contexto con el fenómeno de seguridad ciudadana y lo que implica.

En relación con el término de “seguridad”, es preciso mencionar que desde tiempos inmemorables el ser humano ha tenido que esforzarse por sobrevivir, enfrentando las inclemencias de la naturaleza, los animales salvajes en su hábitat y a grupos humanos por el dominio de un espacio para vivir, en esta evolución han surgido conflictos debido a los problemas de comunicación, intereses, creencias, y respeto de los derechos o de la distribución de los bienes. Al respecto Baratta (2001) comenta que “en respuesta a estas situaciones, la humanidad adoptó, desarrolló y perfeccionó formas de defensa y protección que le garantizaran minimizar significativamente los riesgos y peligros que lo acechan” (pp. 17-30).

Estas primeras manifestaciones se traducen hoy en lo que se puede conceptuar como seguridad, tal y como se indica en IPES (1998) una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para asegurar la vida.

Otra definición de seguridad, la otorga Carranza (1995), que la define como:

Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes que comprende no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social (p. 21).

Este concepto de Carranza establece dos ámbitos para aplicar el término de seguridad. Uno desde la perspectiva de seguridad física y otro desde el ámbito social. Nuestra reflexión es que se trata de una concepción idealista para la ciudadanía.

Aunque los conceptos reseñados presentan la idea general, contemporánea y moderna acerca de lo que es seguridad, continúan centrándose en el ser humano y la amplían hasta las multidimensiones, que pueden ser de origen interno o transnacional.

Según el concepto propuesto, atender las necesidades exige un abordaje intersectorial, en el que el Estado a través de sus instituciones brinde las mejores posibilidades de seguridad a los ciudadanos en las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales, de salud y protección, y las que derivan de la seguridad, es decir, garantizar el mantenimiento de un ambiente donde el ciudadano pueda desarrollar la totalidad de sus derechos y libertades.

La seguridad ciudadana hace referencia a “un bien jurídicamente protegido que engloba varios derechos de las personas tomadas en conjunto y en la cual, la comunidad participa en la

formulación y verificación de políticas relacionadas con el tema” (Policía Nacional de Colombia, 2007, pág. 9).

Esta concepción asume la seguridad ciudadana como un elemento que, aunque intangible, se materializa en leyes que lo sustentan y que el Estado protege como garantía para el ciudadano, de modo que llega a considerarse un derecho mismo. Se hace énfasis en la participación de la ciudadanía para la formulación y el seguimiento de las políticas de seguridad, evidenciando las situaciones problemáticas que afectan la seguridad, aportando iniciativas para la solución, y asumiendo los compromisos de corresponsabilidad y cumplimiento.

La seguridad ciudadana desde la perspectiva policial se entiende como “un orden ciudadano que elimina amenazas de violencia y permite la convivencia segura y pacífica de la comunidad, garantizando el ejercicio de los derechos y libertades públicas y el cumplimiento de los deberes sociales” (Policía Nacional de Colombia, pág. 10).

Este planteamiento ubica la seguridad como elemento central para realizar los demás deberes del Estado, que involucran las dimensiones de tipo político, educativo, de seguridad, medio ambiente, seguridad personal, por lo que es entendible que la política de seguridad ciudadana deba tener una estructuración y articulación con todos los sectores del Estado.

Lo anterior es coherente con el enfoque actual de seguridad ciudadana, que propone al ser humano como el centro, sujeto de la protección y garantía de las dimensiones y elementos que constituyen el modelo de seguridad humana más complementado.

La seguridad ciudadana desde la anterior perspectiva señala que su conservación y recuperación están a cargo de la Policía Nacional y de los órganos de seguridad. Sin embargo, hoy se observa que las fuerzas militares mantienen operaciones y actuaciones en este ámbito que

no le son propias del ejercicio de sus funciones. La función principal de la Policía Nacional es ser responsable de la seguridad interna.

Por otra parte, el concepto de seguridad ciudadana se estudia desde dos perspectivas que son:

-La seguridad desde el individuo, que involucra reconocer a los ciudadanos como sujetos con derecho a un ambiente seguro para su desarrollo. Implica admitir que existen desigualdades en las diferentes poblaciones (poblaciones vulnerables) y que se hace necesario intervenir en busca de equidad. Acepta que tanto víctimas como victimarios son afectados por la inseguridad, y por ende deben ser atendidos. Por último, reconoce que el ciudadano se ve afectado tanto por la realidad objetiva de la seguridad como por la percepción de esta (Grupo de reflexión sobre políticas públicas de seguridad ciudadana en Bogotá, 2007, p. 120).

-La seguridad desde la sociedad: esta señala que los ambientes sociales son cada vez más complejos y la violencia adquiere nuevas dimensiones que se manifiestan de diversas maneras, lo que hace necesarias intervenciones de múltiples actores y sectores articulados de forma coordinada y complementaria.

La seguridad ciudadana busca fortalecer la vida social y la solución de los problemas sociales y económicos. El mejoramiento de la calidad de vida condiciona una buena convivencia, mientras que la seguridad por su parte busca el desarrollo que solo es posible en un ambiente de seguridad y con unas condiciones óptimas (Grupo de reflexión sobre políticas públicas de seguridad ciudadana en Bogotá, 2007, p. 122).

Las concepciones anteriores indican que el concepto de seguridad ciudadana se aproxima a un derecho humano. Para su materialización, la seguridad exige el cumplimiento de otros derechos humanos como la integridad física y la vida en sentido estricto, pero también, y desde un punto de vista mucho más integral e indivisible, la realización de todos los derechos humanos sin distinción, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, la certeza de poder disfrutar en el presente y en el futuro inmediato los bienes individuales, familiares y colectivos, así como la confianza que se tiene en el funcionamiento de un orden social, jurídico y político justo que la garantiza.

Ahora bien, la seguridad ciudadana depende del punto de vista desde el cual se tome; en relación con la ley podemos decir que la seguridad de las personas como objeto del Estado es una cuestión más seria y no solo resulta incuestionable sino más bien exigible como estrategia para alcanzar una seguridad donde se muestra como una mera manifestación del poder penal del Estado que bajo este lema solo tiene por recurso el castigo que constituye la garantía y principio de un sistema penal democrático y de derecho.

Partiendo de una concepción penalista, Cafferata Nores *et. al.*, (2012) señala:

La seguridad ciudadana hace referencia a la estrategia de lucha contra el crimen. La idea de la eficacia no puede hacernos incurrir en una suerte de concepción bélica de la persecución penal, consiste en atenderla como un arma para enfrentar y ganar la guerra contra manifestaciones delictivas que generan especial inquietud y reprobación social, respecto de las cuales —y esto es lo importante de advertir— se postula expresamente o se tolera complacientemente la violación a la constitución, mientras es útil para el desempeño (pp. 25-30).

Por otra parte, la concepción de seguridad ciudadana, jurídicamente hablando, conlleva a revisar el postulado del artículo 5° de la Ley 1801 de 2016, que indica que “(...) se entiende por convivencia la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico”.

Así mismo, la Ley 1801 de 2016 indica también que la seguridad ciudadana tiene unas categorías jurídicas que son seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública. Cada una de las categorías define lo que busca cubrir. En cuanto a la seguridad, garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. La tranquilidad logra que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos y con plena observancia de los derechos ajenos. El ambiente favorece la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente. Y la salud pública es de responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario, logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Ahora bien, en el marco de la Ley 1801 de 2016, para la convivencia pacífica se establecieron las siguientes finalidades, tal y como lo muestra la **Tabla 5**:

Tabla 5

Convivencia pacífica, finalidades según la Ley 1801 de 2016

-
1. El ejercicio de los derechos y libertades son garantizados y respetados en el marco de la Constitución y la ley.
 2. El cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia.
 3. El respeto por las diferencias y la aceptación de ellas.
 4. La resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia.

5. La convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico.
6. La prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz.

Nota. Las finalidades están inscritas en el Código Nacional de Policía y Convivencia, a través de la Ley 1801 de 2016 sancionada por el Congreso de la República.

Según lo anterior, la normatividad colombiana ha brindado las herramientas necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado que, si bien no están constitucionalmente articuladas, materializan la seguridad ciudadana a través de los elementos jurídicos y normativos para salvaguardar tal derecho. Aunque el articulado de la Constitución no lo establece, el preámbulo señala lo siguiente en materia de seguridad:

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y *asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana* (cursivas fuera del texto original) (1991).

Para concluir este numeral, la perspectiva que se aborda para el concepto de seguridad es el adoptado por Carranza (1995), en razón a su amplitud, y a que concibe la seguridad de los habitantes, no solamente como la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, de vivir en un Estado constitucional de derecho y de participar de los beneficios del desarrollo en todos los ámbitos de carácter social.

2.2. Enfoques de la seguridad

A través del tiempo en la búsqueda de la seguridad, la sociedad ha dado lugar a la construcción e implementación de varios modelos, diseñados conforme a un momento histórico, situacional y/o territorial, conceptos o enfoques que varían de acuerdo con el fin que persiguen, por tanto, resulta importante analizar las particularidades desde cada perspectiva con que se ha entendido y aplicado el desarrollo del concepto de seguridad desde los diferentes enfoques que a continuación se señalan:

2.2.1. Seguridad colectiva.

Para iniciar, Sánchez Z. (2004, p. 22) ha hablado de seguridad colectiva haciendo referencia a la confirmación de un grupo de Estados soberanos que ofrecen garantías mutuas de seguridad, mediante alianzas multilaterales en las esferas política, económica, social y militar para hacer frente a problemas comunes que atentan contra su desarrollo y bienestar.

De ello resulta que el concepto de seguridad para los países que conformaron y aceptaron hacer parte del grupo, renunciaron al uso de la fuerza y se comprometieron a ayudar a cualquiera de sus miembros, por lo tanto, esta referencia rebasa la necesidad de cada individuo; y para efectos de este documento, sólo se hará alusión a él con fines académicos, mas no de aplicación al caso concreto.

2.2.2. Seguridad cooperativa.

En cuanto a la seguridad cooperativa, Sánchez, Z. (2004, p. 24) comenta que surge como la preocupación por lograr un sistema que garantice la seguridad de los Estados en un contexto de

relaciones de interdependencia, globalización de la economía y el surgimiento de nuevas amenazas que hacen difícil garantizar la seguridad, mediante estrategias tradicionales basadas en la confrontación. La seguridad cooperativa busca alcanzar la seguridad por medio del consentimiento institucionalizado entre Estados internacionales involucrados en el sistema.

Este fenómeno de seguridad cooperativa se da entre Estados miembros de un mismo acuerdo o tratado, a fin de garantizar relaciones internacionales óptimas.

2.2.3. Seguridad democrática.

Otro término en materia de seguridad es la seguridad democrática. Este modelo surgió en nuestro hemisferio, más exactamente en Centroamérica a mediados de la década de los ochenta, en el marco de la búsqueda de la paz para la región. Se propuso en el denominado “Proceso de Esquipulas”, iniciado en 1986 como un proceso político regional para la solución de los conflictos político-militares existentes, derivados del predominio regional de gobiernos dictatoriales que privilegiaban el modelo de seguridad nacional centrado en la seguridad del Estado, subordinando la seguridad y las libertades de los ciudadanos.

Este proceso fue exitoso en la búsqueda y consecución de la paz y de la democracia en Centroamérica, por cuanto condujo a los países integrantes a la firma del protocolo de Tegucigalpa en 1991, del que se derivó luego, la firma de la Seguridad Democrática en Centroamérica en 1995, mediante la cual, se presentó a la comunidad internacional, específicamente a la región centroamericana, el nuevo modelo de seguridad denominado “seguridad democrática”. El tratado textualmente manifiesta:

Artículo 1. El modelo centroamericano de seguridad democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho, en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y en el irrestricto respecto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

El modelo centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tomen en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar la seguridad (Sistema de Integración Centroamericana, 1995).

Para Bernardo Arévalo (1999, p. 28), el concepto de seguridad democrática constituyó un esfuerzo consciente para formular una concepción alternativa de seguridad que buscara el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin primordial de la organización del Estado, donde la aplicación de los principios y valores de la democracia a los problemas de la seguridad de los Estados propiciarán el bienestar de los seres humanos, el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de los riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, el concepto soporta una variedad de temas a atender. Por ello podría no ser claro dónde termina uno y comienza otro, ni cómo establecer las responsabilidades claras de cada uno, teniendo en cuenta que se trata de una esfera regional. El modelo es sin duda interesante. pero, mirado desde su contexto, es difícil llevarlo a la práctica en el sentido que es

necesario tomar varios aspectos a tratar con incertidumbres normativas. Además, implica la esfera nacional y necesitamos abarcar regiones y necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo, este concepto resulta interesante ya que engloba la aplicación de principios y valores democráticos que ligan la estabilidad de las instituciones al desarrollo de un régimen democrático donde existan condiciones de igualdad, equidad y libertad que posibiliten que los miembros de la colectividad puedan materializar sus proyectos de vida.

2.2.4. Seguridad humana.

La concepción de seguridad humana en términos de Charles Phillippe David (2008), se define de la siguiente manera:

La seguridad humana se distingue esencialmente [de la seguridad estatal o clásica] por el hecho de que tiene por objeto la protección del individuo y no la protección del Estado, y por el hecho de que las amenazas provienen al mismo tiempo del exterior y del interior de los Estados (p. 62).

Por lo tanto, la seguridad debe ser entendida como algo más que la defensa de las personas frente a amenazas físicas directas, y sí, frente a la violencia definida por Galtung J. (2003) como “afrentas evitables a las necesidades básicas, y más globalmente contra la vida, que rebajan el nivel real de la satisfacción de las necesidades por debajo de lo que es potencialmente posible” (p. 9).

Por su parte PNUD (1994) en su momento, calificó la idea de seguridad humana como una revolución en la sociedad del siglo XXI definiéndola de manera más amplia como:

(...) ausencia de temor y ausencia de carencias y caracterizándola como la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean estas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades (pp. 26-27).

El concepto anteriormente mencionado busca complementar la seguridad estatal promoviendo el desarrollo humano, robusteciendo al aparato estatal, y poniendo en su centro al ser humano y a la dignidad humana. Este concepto se acerca a las necesidades de proteger la dignidad humana pero su ámbito de aplicación es entre Estados, lo que dificulta un tratamiento más cercano con las personas y sus necesidades básicas. Sin embargo, es un concepto importante como referencia académica.

2.2.5. Seguridad multidimensional.

Otro concepto en materia de seguridad es la seguridad multidimensional, que se mencionó anteriormente en el concepto de seguridad humana. Este enfoque multidimensional fue impulsado por la Organización de Estados Americanos (OEA), que tiene una visión amplia de la seguridad, consecuente con los desafíos surgidos de la globalización. Este modelo tiene un enfoque global o internacional, puesto que compromete a todos los Estados a superar problemas de seguridad interior que a su vez afectan a varios países. Es decir, involucra seguridad nacional y seguridad interna.

La seguridad multidimensional es un concepto congruente con el de seguridad humana, puesto que tiene como propósito construir un concepto amplio de la seguridad centrado en la persona, que contempla una serie de aspectos económicos, sociales y de desarrollo humano que

lo hacen un modelo mucho menos restrictivo, pero que busca tratar mayormente la importancia de la seguridad de las personas.

Ahora bien, desde las lecturas analizadas y concepciones de los diferentes autores que discuten el manejo del concepto de seguridad multidimensional, según Salazar P. (2015) hay que tener en cuenta que:

El término y su conceptualización son tan amplios que involucran varios aspectos del Estado. Desde esta perspectiva se correría el riesgo de dificultar el diseño de políticas públicas, aspecto importante ya que es necesario concretar temas considerados como problemáticas a través de políticas públicas (p. 34).

Lo anterior, se tratará más adelante en el documento, en el marco de la seguridad ciudadana como política de Estado en Colombia.

2.2.6. Seguridad pública.

Otro concepto evidenciado en materia de seguridad es el concepto de seguridad pública, que hace referencia al papel que desempeñan la policía, la participación ciudadana y la cooperación internacional. Esta seguridad pública comprende de acuerdo con según Salazar P. (2015, p. 34) “tanto la seguridad nacional como la seguridad ciudadana, lo que pone en evidencia la adopción del modelo de seguridad multidimensional y centra la línea de acción en la seguridad humana como elemento fundamental del desarrollo humano”.

2.2.7. Seguridad ciudadana.

El anterior señalamiento es relevante porque involucra la seguridad ciudadana en su contexto amplio, armonizando diferentes fuentes de conocimiento para llegar al centro que es el ser

humano. Sin embargo, su aplicación resulta difícil en el entendido en que supone un contexto internacional y se aleja de la necesidad de las regiones.

En relación con el concepto de seguridad ciudadana, el término goza de una novedosa acogida en nuestro vocabulario, teniendo en cuenta que se encuentra en boca de todos los actores sociales y en el pueblo mismo, desde los programas de gobierno hasta los comentarios populares. Tal extensión en su uso es solo comparable con la ambigüedad del concepto; quizá sea en este rasgo donde pueda encontrarse la explicación a su gran capacidad de propagación.

De acuerdo con Salazar P. (2015):

Pareciera que la vacuidad del término permite los más inverosímiles consensos sin haber logrado un punto de unión entre las diferentes posturas, ya que cada quién mantiene el propio. Cada persona entiende a su manera el término, lo que implica que las más distintas corrientes de pensamiento puedan situarse en el terreno baldío de una expresión indefinida. (La seguridad Ciudadana como política de estado en Colombia (p. 34).

Sin embargo, la Seguridad ciudadana entendida bajo la perspectiva de Carranza (1995), que involucra un concepto verdaderamente amplio y completo, que concibe la seguridad de los habitantes, no solamente como la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, de vivir en un Estado constitucional de derecho y de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, y todos los ámbitos del carácter social.

Capítulo II. Análisis de las políticas públicas y herramientas para la materialización de la seguridad ciudadana en Colombia.

A través del análisis de las políticas públicas, se busca hacer una reflexión y generar un debate sobre aquellas que fueron formuladas e implementadas entre los periodos 2002 a 2018, comenzando por las políticas de seguridad propuestas, pasando por algunos indicadores de seguridad y convivencia ciudadana, para terminar con un balance de los temas con continuidad y los que concluyeron con el periodo del mandatario de turno, así mismo impartir la importancia que requiere el estudio de la seguridad ciudadana manejada desde la política pública y su desarrollo con el transcurrir de los periodos, realizando además, un análisis de la herramientas que el Estado ha creado a lo largo de los años para el cumplimiento de sus fines.

1. Análisis de las políticas públicas de seguridad ciudadana y derecho comparado

Esta sección contiene una matriz de comparación de las políticas de seguridad entre los periodos 2002 a 2018, ya que de esta manera será posible apreciar en cada componente, las actividades similares y su influencia para el desarrollo de la siguiente, haciendo explícitos los avances tecnológicos, políticos y de planeación que fueran detectados.

1.1. Estudio comparativo de los planes de desarrollo de los periodos de 2002 al 2018.

En la **Tabla 6** que se presenta a continuación, se desarrolla un comparativo entre las políticas de seguridad comprendidas en los periodos de gobierno de 2002 a 2018 en Colombia, y se describen los puntos de encuentro y desacuerdo entre dichos periodos, a través de una selección de

indicadores que permiten tener una visión general de lo que se concibió como seguridad en los gobiernos de turno.

Tabla 6

Comparativo de las políticas de seguridad colombianas presentes en los planes de desarrollo de los períodos 2002 a 2018

Período de	2002 – 2006	2006 – 2010	2010 – 2014	2014 – 2018
gobierno				
Presidente del período	Álvaro Uribe Vélez	Álvaro Uribe Vélez	Juan Manuel Santos	Juan Manuel Santos
Nombre de la política de seguridad	Política de defensa y seguridad democrática	Política de consolidación de la seguridad democrática	Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad	Política de defensa y seguridad
Enfoque de la política	Enfoque nacional con participación local	Enfoque nacional con participación local	Enfoque nacional	Enfoque nacional
Convivencia y seguridad ciudadana	Se identifica cuando se hace referencia a la seguridad urbana y la deja en cabeza de las autoridades locales.	Se identifica cuando se hace referencia al plan para fortalecer la seguridad ciudadana.	Se identifica cuando se hace referencia a crear las condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.	Se identifica cuando se hace referencia a contribuir con las capacidades de la fuerza pública para la terminación del conflicto y la construcción de la paz.
Enfoque para la convivencia	Dispone que las autoridades y los	Plantea una estrategia de	Impulsa la convivencia	Garantiza mayores y mejores niveles de

y seguridad ciudadana	<p>organismos de seguridad de las ciudades formulen e implementen políticas y planes de seguridad para asegurar la convivencia mediante la aplicación de las seis líneas de la PDS. Se caracteriza porque existe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación entre lo nacional y lo local. 2. Protección de la justicia. 3. Promueve la cooperación de la ciudadanía. 	<p>seguridad ciudadana fundamentada en cuatro aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento del pie de fuerza de la policía nacional. 2. Acercamiento a la comunidad. 3. Creación de nuevas unidades judiciales. 4. Fortalecimiento de la movilidad. 	<p>mejorando la calidad de vida de los colombianos, a través de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Esquema de seguridad rural integrado con participación de la policía nacional y las fuerzas militares. 2. Desarrollo de nuevas especialidades de seguridad. 3. Contribución a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes. 	<p>seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con la policía, mediante:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atender los retos en materia de seguridad pública. 2. Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional.
Participación ciudadana	<p>Se identifican estas acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Red de cooperantes para que los ciudadanos aporten voluntariamente información. 2. Frentes de seguridad local. 3. Programa de recompensas para informantes. 	<p>Se identifica el programa de redes que consiste en integrar a la comunidad, gremios, autoridades y fuerza pública y promover la cooperación ciudadana activa y voluntaria.</p>	<p>Se identifica el programa de redes que consiste en integrar a la comunidad, gremios, autoridades y fuerza pública y promover la cooperación ciudadana activa y voluntaria.</p>	<p>Se identifica una estrategia para posicionar y consolidar un liderazgo en materia de seguridad, a nivel internacional. Así mismo, se buscó fortalecer la presencia en los distintos espacios de</p>

				integración regional promoviendo líneas de trabajo de acuerdo con los intereses de cada región.
Aspectos sociales	Consolidación del control estatal del territorio que contempla una política integral extendiendo los servicios del Estado y la ejecución de proyectos productivos	1. Promoción de la seguridad como generadora de crecimiento económico y rentabilidad social. 2. Recuperación y control institucional del Estado y la seguridad territorial	Creación de condiciones óptimas de seguridad para la prosperidad.	Fortalecimiento del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes identificando y priorizando los puntos críticos.

Nota. El contenido para esta comparación se hace a partir de Lleras Pizano (2015) y es ajustado con análisis propio.

Con base en lo reflejado en la **Tabla 6**, se observa de modo general que, no todas las políticas coinciden, a pesar de que exista alguna similitud en los temas, por eso es importante analizar el enfoque, ya que es ahí donde difieren, y se hace evidente en las acciones propias de cada periodo.

Un caso para resaltar es el de la participación ciudadana, todos los enfoques hacen alusión a la participación de la comunidad en la seguridad, lo que da vía libre a un lineamiento inclusivo de la comunidad con el problema de la seguridad y posibilita su aparición como aporte a la solución.

Es así como resulta notoria la unanimidad de las políticas de seguridad en cuanto reconocen al ciudadano como actor en el problema y la necesidad de considerar su participación en las acciones gubernamentales.

Otro de los aspectos evidentes luego del comparativo que permite la **Tabla 6** es la falta de continuidad en las políticas diseñadas y las acciones que se definen para abordar los problemas que se incluyen en las políticas, dado que no son permanentes a largo plazo, por tanto, no trascienden a otros períodos, sino que varían de acuerdo con la política a implementar por el mandatario de turno.

Lo anterior es relevante en el entendido que, la política pública en materia de seguridad ciudadana ha sido construida desde la mirada de cada gobierno de turno, lo que implica que no haya unanimidad en la formulación de una política pública de seguridad, sino que se tratan los problemas de acuerdo con el criterio de cada gobierno, lo que dificulta la evaluación final de la implementación de una política. Es decir, al momento de evaluar la política no es posible, ya que no se culmina a largo plazo.

Con base en lo expresado hasta este punto, resulta oportuno mostrar en la **Tabla 7**, la continuidad y discontinuidad de las políticas en materia de seguridad, como materia de análisis para efectos de este documento:

Tabla 7

Continuidad y discontinuidad de las políticas de seguridad nacional durante los períodos 2002 a 2018

Año	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018
Gobierno de turno	Álvaro Uribe Vélez	Álvaro Uribe Vélez	Juan Manuel Santos	Juan Manel Santos
Convivencia y seguridad ciudadana		X	X	X
Participación ciudadana	X	X	X	X
Aspectos sociales	X	X	X	X

Nota. Tomado de Lleras Pizano (2015) y ajustado con análisis propio.

En la **Tabla 7** se identifican componentes con continuidad, tales como la participación ciudadana, donde todas las políticas públicas apuntan hacia la participación de la comunidad en la seguridad con diferentes enfoques. Esto permite ver un lineamiento inclusivo de la comunidad en el problema de la seguridad y posibilita la participación, como aporte a la solución. Sumado a ello, se puede mencionar que hay interés en la política de seguridad, en cuanto reconoce al ciudadano como un autor y actor en problemas y necesidades.

Con relación a los dos períodos de Uribe Vélez, los temas de la cooperación y la solidaridad de los ciudadanos se abordaron como un deber, al considerar la seguridad un compromiso de todos. Este programa se denominó *Red de cooperantes*, conocido también en el medio de la investigación e inteligencia como informantes, y pagaba al ciudadano por la información suministrada de manera voluntaria. Por su parte, los períodos de Juan Manuel Santos incluyeron la participación de la ciudadanía con el principio de corresponsabilidad, pero de una manera muy general, sin señalar ningún programa en especial respecto a la participación de la comunidad.

Ahora bien: una vez observada la composición de las diferentes políticas en materia de seguridad que se implementaron, resulta procedente examinar los componentes y las acciones implementadas en los diferentes periodos, con el fin de tomar estas experiencias de elaboración de políticas públicas de seguridad como lecciones aprendidas y para coadyuvar a sensibilizar hacia la propuesta de si la política pública brinda seguridad jurídica para fortalecer la seguridad ciudadana, por lo tanto, cabe entonces señalar los aspectos considerados como aciertos y desaciertos en su construcción y como aporte a la política pública de seguridad ciudadana.

Para el caso particular del periodo presidencial de Juan Manuel Santos, podrán apreciarse en la Tabla 8, los que pueden considerarse como aciertos y desaciertos, en materia de seguridad ciudadana.

Tabla 8

Aciertos y desaciertos de los períodos de gobierno de 2010 a 2018 en materia de seguridad ciudadana

Aciertos	Desaciertos
La elaboración y expedición de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana como desarrollo, que contiene un planteamiento concreto y orientado hacia la seguridad ciudadana con características de control.	La política no cumplió el pilar propuesto de integridad, especialmente en el sector social, puesto que no presentó objetivos de intervención hacia la mejora de los aspectos.
La política incluyó un objeto estratégico exclusivamente para la seguridad ciudadana.	Careció de un análisis de los problemas de seguridad ciudadana y esto se evidenció en el planteamiento de la estrategia. Igualmente, no hubo participación intersectorial.

Nota. Análisis propio.

A manera de síntesis de lo expuesto hasta el momento, se evidencia que no se puede predicar la integralidad de ninguna de las políticas analizadas. Aunque es cierto que algunas de ellas han involucrado elementos relacionados con la prevención social, no abarcan en conjunto, ni la institucionalidad, ni las entidades de distintos sectores para buscar la articulación y la acción de participación conducentes a la situación de integralidad.

Analizados los programas, es evidente la problemática al momento de abordar un modelo, teniendo en cuenta que Colombia aún está entrando en el manejo de esta conceptualización. Además, existe la dificultad de mantener los programas ya que, como se mencionó anteriormente, cada gobierno tiene un modelo de política que no perdura en el largo plazo. Sin embargo, es notorio el esfuerzo del Estado por mantener el manejo y la salvaguardia de la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, tras conocer las políticas públicas realizadas en pro de la seguridad ciudadana, consideramos que este instrumento debería ser tan de alto nivel, que lograra convocar solidariamente la voluntad política y el reconocimiento de su ejecución continua para alcanzar altos objetivos. Es decir, que se ubique por encima de los intereses partidistas y personales.

Para el caso de la seguridad ciudadana, el Estado deberá proponer la elaboración de una política que construya la implementación, ejecución y concreción de políticas tan importantes como el desarrollo humano y el desarrollo social con todo lo que esto implica, y condiciones óptimas para su realización.

1.2. Reflexiones de las políticas de seguridad analizadas

El Plan Nacional de Desarrollo del período 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, en su capítulo denominado *Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz*, señala en su diagnóstico el esfuerzo del Estado para garantizar el goce de los derechos de los habitantes partiendo de la provisión de la seguridad, de la justicia y la democracia. Igualmente, destaca que la persistencia del conflicto armado es una de las barreras para que el Estado suministre bienes y servicios indispensables para que la población acceda a la materialización efectiva de los derechos.

Tras reconocer lo anterior, la política pública se enfoca en dos perspectivas, a saber:

1. El fortalecimiento de los roles del Estado para garantizar los derechos de todos los ciudadanos.
2. Políticas en justicia transicional orientadas a superar las consecuencias del conflicto.

Dichas perspectivas indican que el Estado colombiano busca el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, reconociendo las falencias existentes, de las que se infiere su debilidad estatal y su poco dinamismo en la relación con el ciudadano. Busca superar este aspecto a partir de enfrentar nuevos retos desde el fortalecimiento del Estado social de derecho para garantizar a los ciudadanos seguridad, justicia, democracia y derechos humanos. En materia de seguridad plantea instrumentos con líneas de acción en seguridad ciudadana y convivencia. En relación con la justicia busca una articulación entre actores institucionales competentes. En cuanto a la democracia y los derechos humanos, el Estado busca acuerdos o mecanismos institucionales para

tratar temas alrededor de un modelo compartido con la sociedad que debilite todo tipo de práctica que degrade al ser humano.

Ahora se pueden detallar en la **Tabla 9** cuáles son los objetivos que se buscan a partir de la primera perspectiva de la política pública denominada *Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio* para su posterior análisis.

Tabla 9

Objetivos de la perspectiva del fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio

Objetivo 1	Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional.
Objetivo 2	Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial.
Objetivo 3	Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.
Objetivo 4	Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.
Objetivo 5	Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada.

Nota. Información extraída del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en su capítulo denominado *Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz*.

Con base en lo expuesto en la **Tabla 9** se puede apreciar que el tercer objetivo hace alusión a fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos, al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del período 2014 – 2018 señala que:

La posibilidad que tiene cada ciudadano de contar con espacios para desarrollar su proyecto de vida individual y colectivo, acorde a los valores de una sociedad pluralista, moderna y tolerante, es un elemento esencial para la construcción de un país en paz y para la materialización del modelo de democracia establecido por la Constitución Política de 1991. Con el fin de avanzar en tal sentido, resulta necesaria la implementación de estrategias orientadas a fortalecer una ciudadanía activamente involucrada en la gestión de lo público y en la resolución pacífica de sus conflictos. Del mismo modo, implica la correcta articulación, concurrencia y mejoramiento de las capacidades de las instituciones públicas y la sociedad civil para garantizar la promoción, respeto y protección de los derechos humanos, involucrando en su desenvolvimiento la definición de acciones diferenciales para los distintos grupos poblacionales que habitan el territorio nacional. (PND 2014-2018, p. 399)

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su capítulo denominado *Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio*, tiene como primer objetivo “proveer seguridad y defensa en el territorio nacional”, determinando que, para la construcción de la paz, se requiere afianzar la complementariedad entre la seguridad y convivencia ciudadana, la seguridad pública y la soberanía nacional.

Por lo tanto, busca articular estas dimensiones mediante la implementación de estrategias tendientes a reducir la ocurrencia de delitos que impactan la vida cotidiana de los ciudadanos y, de esta manera, cerrar las brechas en materia de garantía de los derechos a la vida, la integridad y la libertad. Ello implica garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica desde una perspectiva territorial, lo que significará un Estado donde los ciudadanos contarán con ambientes seguros para el desarrollo de sus libertades y capacidades individuales y colectivas, y la plena confianza en la capacidad del Estado para protegerlos cuando se vean amenazadas o en riesgo por diferentes fenómenos delictivos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 determinó una serie de lineamientos que se pueden conocer en la **Tabla 10** y que fueron previstos en el marco de un escenario de

posconflicto, convivencia y seguridad ciudadana y que permitirían el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en el territorio nacional, y así aportar al crecimiento económico, sostenible y equitativo del país.

Tabla 10

Lineamientos para garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional

Lineamiento	Propósito	Arquitectura institucional
Prevención social y situacional de delito	Implementados con un enfoque multisectorial, permitiendo articular las acciones e intervenciones de ejecución inmediata con medidas y estrategias de mediano y largo plazo, entre ellas.	Implementación de estrategias y acciones coordinadas y corresponsables con entidades del Gobierno para reducir la probabilidad de ocurrencia de delitos y contravenciones. Fortalecimiento de la confianza y apoyo ciudadano en los territorios con el fin de lograr mayor efectividad en materia de prevención y lucha contra la criminalidad. Implementación de la política pública de prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes. Desarrollo de un programa para la prevención, reducción y atención de la violencia intrafamiliar, a través de estrategias intersectoriales implementadas de manera coordinada con entidades competentes en la materia. Promoción de mecanismos y articulaciones con el sector público y privado para implementar iniciativas y espacios que promuevan la convivencia a través del fútbol.
Lucha contra las principales modalidades delictivas	Con el propósito de incrementar la confianza entre los ciudadanos, la percepción de seguridad y el ejercicio de sus derechos, se buscará reducir los fenómenos delictivos de mayor afectación al ciudadano.	Fortalecimiento de la vigilancia comunitaria por cuadrantes, y las capacidades de seguimiento y evaluación integral de la actividad de policía. Formulación de estrategias sociales preventivas y de vigilancia. Fomento de una cultura de legalidad que desincentive el pago de la extorsión como factor de seguridad aparente. Focalización de esfuerzos para contrarrestar nuevas manifestaciones de inseguridad. Fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
Implementación de tecnologías para la seguridad ciudadana	Tecnologías para la seguridad.	Redefinición y fortalecimiento del modelo de Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) y sus subsistemas. Para ello, se determinará las fuentes de financiación y se aumentará la capacidad de respuesta de las entidades nacionales y territoriales ante eventos de emergencia y seguridad. Fortalecimiento y ampliación de la cobertura e integración de los Centros de Información Estratégica

Fortalecimiento de la presencia policial	Consolidación del pie de fuerza de la Policía Nacional y de su equipamiento estará enfocado en el fortalecimiento del servicio en zonas urbanas y rurales, y en la garantía de una mayor cobertura en cuadrantes.	<p>Policial Seccional (CIEPS) a nivel territorial, y generación de procesos, procedimientos y protocolos para la gestión y uso de la información. Se involucrará a las entidades territoriales y nacionales relacionadas con la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana y atención a emergencias. Implementación de Centros de Comando y Control para la Seguridad Ciudadana como ejes de la planeación del servicio de policía desde la perspectiva local y análisis especializado del delito. Mejoramiento de la infraestructura, dotación de las unidades de policía</p> <p>El Gobierno nacional y los entes territoriales fortalecerán la implementación efectiva de las estrategias y programas de prevención y control de la Policía Nacional a través del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC). Modernización y ampliación de la policía judicial (Unidades de Análisis de Investigación Criminal y de Contexto), así como un incremento de las capacidades técnicas y tecnológicas en materia de investigadores y peritos.</p> <p>Fortalecimiento del Sistema Integrado de Seguridad Rural (SISER) con énfasis en el rol comunitario de la Policía Rural. Así mismo, se promoverá la articulación de los Fuertes de Carabineros con las Subestaciones de Policía. Implementación de instrumentos de coordinación en materia de seguridad con autoridades locales.</p> <p>Fortalecimiento y empoderamiento de las regiones de Policía, en el marco de la gestión territorial para la seguridad ciudadana y el Programa Departamentos y Municipios Seguros.</p> <p>Fortalecimiento a la formulación e implementación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) elaborados en el primer año de gobierno por parte de los mandatarios municipales y departamentales como mecanismo de coordinación interagencial Nación-Territorio, y desarrollo de una batería de indicadores de seguimiento para generar una acción más eficaz y coordinada de los diferentes niveles de gobierno, e incrementar la articulación con el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria (MNVCC) por Cuadrantes en su componente de análisis geoespacial del delito y la implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.</p> <p>Fortalecimiento a los entes territoriales en la priorización de proyectos de seguridad ciudadana en los entornos rurales, así como el apalancamiento para la financiación de los mismos a través de las fuentes destinadas para tal fin (Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), Sistema General de Regalías (SGR), contratos plan).</p> <p>Coordinar con las entidades territoriales constante capacitación en la presentación de proyectos para garantizar calidad y eficiencia en la implementación de los centros de integración ciudadana.</p>
Centros de Integración Ciudadana (CIC)	Promover la ejecución de centros de integración ciudadana como una herramienta de	

<p>Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito (SNIAD).</p>	<p>convivencia para el posconflicto.</p>	<p>Buscar el apoyo de las entidades territoriales en materia de recursos para que, aunando esfuerzos, se llegue a la correcta implementación de los centros de integración ciudadana.</p>
	<p>Mejorar las estrategias de seguridad ciudadana supone contar con información y análisis cualificados, en tiempo real y con alta precisión en la identificación geográfica del delito. Por tal razón, Colombia requiere un (SNIAD), el cual vincule las iniciativas como la desarrollada por la Sub Unidad Técnica (SUT) del Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES). Este sistema debe incluir</p>	<p>Plan Integral de Mejoramiento de los sistemas de información y de los procesos y procedimientos misionales asociados a la construcción de información estadística en Seguridad y Convivencia Ciudadana. Este deberá ampliar la cobertura de los puntos de captura de información y la generación de acuerdos interinstitucionales de carácter vinculante, al igual que deberá contar con indicadores de gestión.</p> <p>Fortalecimiento del sistema de denuncias a través de la implementación de estrategias como: 1) denuncia en línea; 2) salas móviles de denuncia, kioscos digitales, brigadas de atención a delitos rurales por parte de Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación; 3) servicios de recepción de denuncias en materia de violencia intrafamiliar y abuso sexual prestados por las Comisarías de Familia, los Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF), y los Centro de Atención a Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS) de la Fiscalía.</p> <p>Generación de un sistema de análisis sobre economías criminales locales que contenga elementos como: 1) informes estadísticos territoriales en seguridad y convivencia ciudadana; 2) análisis geoespaciales del delito y análisis de encadenamiento de las economías ilegales.</p> <p>Fortalecimiento del proceso de recolección, sistematización y análisis de la información sobre contravenciones de Policía, articulando la información de las diferentes autoridades de policía tanto del orden nacional como local. Construcción de una plataforma de inteligencia a partir del uso eficiente de “Big Data” como herramienta de planeación, tanto para el orden nacional como para los gobiernos locales. Esta deberá articular las diversas fuentes productoras de información relacionada con seguridad y convivencia ciudadana. De la misma manera, deberá permitir economías de escala en lo referente a los costos de generación y uso de la información.</p> <p>Ampliación de la cobertura de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana a todo el país. Construcción de los Análisis Integrales de Seguridad Ciudadana (AISEC) en los 34 departamentos, 17 metropolitanas y 11 distritos especiales de Policía, y desarrollo de lineamientos estandarizados y asistencia técnica para el fortalecimiento de Observatorios Locales de Seguridad Ciudadana.</p>

Nota. Extraído de las estrategias desarrolladas en el marco de PND 2014-2018 previstas para fortalecer las instituciones del sector de seguridad y defensa, el bienestar de la fuerza pública y la consolidación del sector inteligencia y contrainteligencia, sin que esto fuera en contravía de diseñar las condiciones indispensables para el goce de los derechos de los ciudadanos en el territorio nacional. (p.375)

A partir de lo expuesto en la **Tabla 10** se observan estrategias que toman como punto de partida el fortalecimiento de la confianza del ciudadano en las instituciones, a través de la presencia de policía por cuadrantes en el área rural y en los municipios.

Igualmente, este lineamiento plantea implementar tecnologías como mecanismo de reacción inmediata ante hechos constitutivos de violencia a hacia los ciudadanos, en el marco del fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana con la formulación e implementación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país* en su tercer objetivo manifiesta la intención de fortalecer las instituciones a través de un sistema de gestión integral, contando con la participación ciudadana, con el fin de garantizar y estimular la cooperación ciudadana para articularla con la planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Para su desarrollo, deberá contener unas líneas de acción, tales como la implementación de un Sistema de Gestión Integral de Participación Ciudadana (SGIPC), que prestará mayor atención a zonas con debilidades institucionales, identificadas principalmente como aquellas zonas con afectación por conflicto armado, presencia de cultivos ilícitos y elevados niveles de pobreza.

Para tener avances significativos, el SGIPC tuvo que diseñar e implementar una política nacional que permitiera, entre otros aspectos los siguientes, tal y como se describen en la **Tabla 11**, a continuación:

Tabla 11
Política nacional del SGIPC

Tipo de acción	Descripción
1	<p>1. La conformación de una oferta articulada de mecanismos, instancias y canales de participación que ayude a la depuración de los mismos, y al correcto relacionamiento entre los niveles nacional y local, por un lado, y sectorial e intersectorial, por el otro.</p> <p>2. La inclusión de procesos operativos estándar y criterios de gestión de información requerida para permitir la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.</p> <p>3. El acompañamiento a espacios de diálogo no reglamentados de origen ciudadano o institucional, y su vinculación con los escenarios de carácter reglamentado.</p>
2	<p>El diseño e implementación de una política de fortalecimiento de expresiones asociativas ciudadanas que permita:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la identificación, registro y caracterización de actores y grupos organizados que buscan incidir en la planeación, control y gestión de las políticas públicas; 2) establecer estrategias de fortalecimiento de dichas expresiones para el cumplimiento de sus propósitos misionales; 3) ampliar los mecanismos de cogestión entre la institucionalidad pública y la sociedad civil para la gestión del desarrollo y; 4) la promoción de iniciativas de aprendizaje nacional sobre los aportes que realizan, en términos de capital social, los distintos tipos de expresiones de la sociedad civil, así como la identificación y promoción de manifestaciones asociativas que jalonan el cambio social de manera positiva.
3	<p>Fortalecimiento de los procesos de identificación de actores clave involucrados en los canales e instancias de participación ciudadana garantizando la representatividad de los mismos y reflejando la composición plural de los sectores sociales que tienen incidencia en la gestión de lo público.</p>
4	<p>El diseño e implementación de una estrategia nacional de fortalecimiento de los procesos de veeduría y control social, particularmente alrededor de proyectos estratégicos del país.</p>
5	<p>El diseño e implementación de una política nacional de construcción de ciudadanía a partir de la generación de una cultura política democrática con el fin de fortalecer el desarrollo de capacidades ciudadanas para el diálogo, mediación y transformación de conflictos que promuevan espacios democráticos de participación ciudadana basados en el respeto a la diferencia, el cumplimiento de las normas, la promoción de un sentido de cooperación con las autoridades para la gestión del desarrollo, y prácticas afines con el cumplimiento de acuerdos.</p>
6	<p>La estructuración de una estrategia de participación digital enfocada a la construcción de canales sostenibles de información y comunicación con la ciudadanía.</p>
7	<p>Implementación de un programa de fortalecimiento de la planeación y presupuestos participativos, así como de los Consejos Territoriales de Planeación.</p>
8	<p>Se implementará y consolidará la política pública para los organismos de acción comunal, a partir de la caracterización y fortalecimiento de las organizaciones comunales, en articulación con las entidades competentes en la materia (</p>

Nota. La construcción de esta tabla se ha hecho con la información contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (p. 400-401).

De acuerdo con lo expuesto en la **Tabla 11**, el Gobierno Nacional reconoce la necesidad de fortalecer las instituciones y establecer estrategias de acción, entre ellas una política pública fortalecida que contemple la participación e integración del ciudadano en los procesos.

Igualmente, reconoce la importancia de la articulación de entidades relacionadas en materia de seguridad ciudadana incentivando programas de planeación, y la necesidad del presupuesto para el desarrollo de los mecanismos señalados como estrategia del Gobierno.

Por otra parte, los períodos de gobierno de Juan Manuel Santos, se caracterizaron por generar cambios al interior del Estado, en el sentido de incorporar leyes que permitieran una salida negociada al conflicto armado interno, garantizando los derechos y el fortalecimiento de las instituciones desde un enfoque territorial, dado que existían “infraestructuras de paz” derivadas de la Ley de Justicia y Paz y de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, además de otras provenientes de iniciativas de la sociedad civil, como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

1.3. Experiencias y derecho comparado de la seguridad ciudadana

Las políticas públicas elaboradas en Colombia son referentes de cambios generados y contribuyen a la implementación de nuevas políticas en materia de seguridad ciudadana.

En términos generales las experiencias positivas de políticas públicas implementadas contribuyen al desarrollo, evolución y son fuentes para la implementación de acuerdo con el logro alcanzado.

Por tanto, las experiencias frente a la seguridad que desarrollaron países como Chile, Perú y Ecuador a fin de garantizar una calidad de vida integral a los ciudadanos, son referente para asumir retos que impone la seguridad, tal y como se referencian a continuación.

1.3.1. Experiencia en Chile.

La historia de Chile narra una serie de sucesos violentos marcados por una época de represión social y autoritarismo durante los años setenta, intensificadas por la violencia política. Luego en las décadas de los ochenta y noventa la violencia criminal se intensifica preocupando a la ciudadanía. Sólo hasta fines de los años 90 y la actualidad, la historia chilena desplazó la seguridad centrada “en el sistema de justicia criminal hacia una más integral, bajo el concepto de seguridad ciudadana y luego de seguridad pública”, tal y como lo describe Zuñiga L. (2010, p.2)

Entre los años 1994 a 1998, de acuerdo con Dammert, L. (2003) se dieron reformas al procedimiento penal:

Buscando la modernización del poder judicial y de los tribunales, haciendo énfasis en la optimización de la justicia que, en materia de seguridad, destacó el fortalecimiento de la presencia policial y el incremento de los recursos para las dotaciones de las instituciones, desarrollando programas de prevención con énfasis en la participación comunitaria. (p. 12)

Para el año 2000, bajo el gobierno del presidente Lagos, se creó el Ministerio del Interior y la División de Seguridad Ciudadana, generando una serie de reformas legales relacionadas con la seguridad ciudadana, creando las comisiones regionales de seguridad pública conformada por

independientes, gobernadores, fiscales regionales, jefes de policía y secretarios ministeriales de Educación y Justicia.

Seguidamente para el año 2003, comienza un proceso de formulación y nueva construcción de la división de seguridad ciudadana, sin embargo, se vio obstaculizado por la carencia de un estudio que permitiera identificar factores de riesgo vinculados con la problemática.

Posteriormente para el año 2004, el mandatario Lagos encargó la conformación de mesas de trabajo asistidas por personas de todos los sectores, con el fin de elaborar una política nacional de seguridad ciudadana, tal y como lo expresa Cruz, Santiago y *et al.* (2007):

Dicho documento estableció lineamientos institucionales para preparar al Estado para el cumplimiento de la política, destacándose el fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad, definieron roles de las -instituciones en el territorio y responsabilidades claras de las iniciativas de la seguridad ciudadana. (pp. 115 – 155)

Para el periodo de 2006 se presentó una estrategia nacional de seguridad que contribuyó a fortalecer la confianza ciudadana y a disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios oportunos y eficaces, esto mejoró la calidad de vida de los ciudadanos chilenos y modificó los niveles de seguridad. En adelante, el eje fundamental fue la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), aunque se había trabajado inicialmente como el Programa Comuna Segura (PCS), que buscaba fortalecer las capacidades locales para el desarrollo de estrategias

comunales integrales en materia de seguridad, igualmente este plan articulaba la participación de todas las autoridades, gremios y asociaciones anclado al principio de corresponsabilidad.

Los principios orientadores de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) permitieron organizar y articular las acciones programáticas de los diferentes actores del Estado para hacer transversales las políticas de seguridad. Dichos principios fueron “integralidad, focalización, territorialidad, coordinación, participación social, seguimiento y evaluación” (Zuñiga, L., 2010, p. 9). Dicha estrategia, además integró al Consejo Comunal de Seguridad Pública, una mesa técnica comunal y a un plan de seguridad.

A partir de la democratización del país, Chile ha mostrado una permanente preocupación por institucionalizar el tema de la seguridad y concebirla posteriormente como seguridad pública; por tanto, la seguridad ha sido una temática de discusión constante. Al respecto, según Zuñiga L. (2010) advierte que:

El 5 de mayo de 2009, el Senado aprobó el proyecto que crea el Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, una nueva subsecretaría de Prevención y Rehabilitación y el Servicio Nacional de Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol en reemplazo del CONACE. El alcance de esta iniciativa es la concentración de las decisiones políticas en materia de seguridad interior y protección de las personas, la detentará una sola entidad, lo que permitirá una adecuada coordinación y mayor eficacia en sus acciones y políticas. (p. 2)

De modo que, las políticas de seguridad en Chile han mostrado una evolución en la reforma del enfoque de la seguridad en general y del fundamento de la policía en particular. En Chile se evidencia un movimiento progresivo hacia la redefinición de las políticas de seguridad,

que se aprecia en tres aspectos: el primero, generó la pérdida de poder político de las fuerzas armadas; el segundo, consistió en procesos de cambio producidos por las instituciones policiales, cuyo trabajo se ha visto incrementado como actor principal en la prevención y control de la criminalidad y el tercero, permitió la aparición de nuevos actores en el diseño e implementación de las políticas como los municipios, los gobiernos locales e incluso, la ciudadanía organizada.

1.3.2. Experiencia en Perú.

El proceso de elaboración del Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana inició en el 2002, durante el desarrollo de una asamblea que buscaba determinar los desafíos para empoderar a Perú en el futuro.

Con la suscripción del Acuerdo Nacional del 22 de julio de 2002 y bajo el gobierno de Alejandro Toledo, se aprobaron 29 políticas de Estado que tuvieron previamente la participación de las principales organizaciones políticas, religiosas, representantes de la sociedad civil y del gobierno. Dichas políticas fueron institucionalizadas en el Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción, cumplimiento y seguimiento.

Con el documento del Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana, presentado en el 2003, se busca dar respuesta al incremento de la inseguridad, principalmente la generada por la delincuencia común, y en atención a las conclusiones del informe de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana, este documento manifestó que no existía una política de Estado y un sistema de seguridad ciudadana que articule vínculos intersectoriales entre el poder ejecutivo, poder judicial, las regiones, las municipalidades y la sociedad organizada para hacer frente a la

criminalidad y violencia. Dicho plan, invoca a la Comisión Andina de Juristas que señala que para implementar políticas de seguridad ciudadana se deben contemplar cinco aspectos, a saber:

Uno, que la protección de los ciudadanos debe darse en el marco de la Constitución y las leyes. Dos, que no debe limitarse exclusivamente a la lucha contra la delincuencia, sino en crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Tres, que sobrepasa la acción policial y, por tanto, demanda la participación coordinada de todas las instituciones públicas y privadas. Cuatro, que la Policía, como uno de los actores fundamentales, debe definir un nuevo perfil, orientado a la comunidad antes que hacia el Estado. Cinco, que debe ponerse mayor énfasis en el desarrollo de acciones preventivas (CNSC, 2003, pp. 7-8)

Mediante la Ley 27933 de 2003, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que comprende el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y de la sociedad civil, que se articulan con la finalidad de contribuir a garantizar la paz, la tranquilidad y a reducir o neutralizar, mediante una política adecuada la violencia, que permita que las personas realicen actividades libres de riesgo y amenaza, se habla del componente multisectorial que se sustenta en la Ley.

El Sistema anteriormente referenciado está conformado por las siguientes instancias, tal y como lo muestra la siguiente figura:

Figura 4. Composición SNSC de Perú

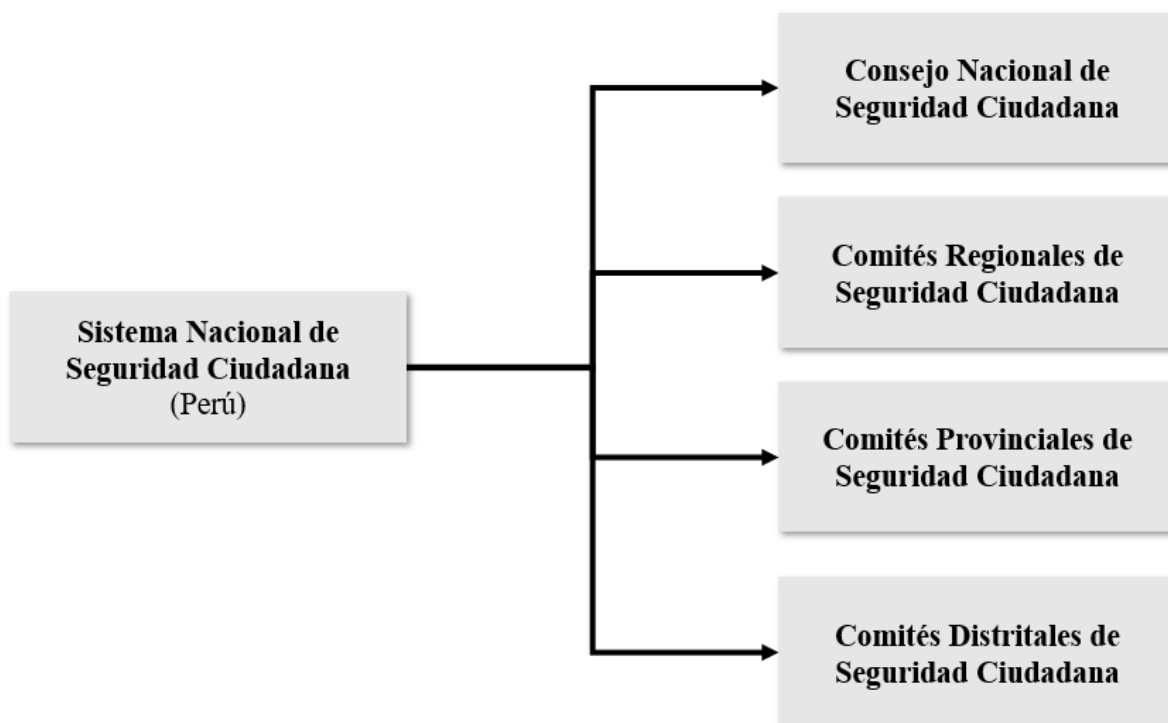


Figura 4. Creación propia.

Para efectos de la Ley 27933, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se diseñó con el fin de garantizar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y utilización pacífica del espacio público.

A partir de ese momento, en Perú la seguridad ciudadana se concibe como un sistema que involucra a todos los sectores del Estado, la sociedad civil y la ciudadanía, en el que intervienen regionales y locales a través de los comités y sus acciones se conciben como metas, objetivos y responsabilidades.

Para el año de 2011 se elaboró el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) fundamentado igualmente en el Acuerdo Nacional y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SNSC). Este plan estructura el SNSC, encabezado en el consejo de seguridad ciudadana (CODASEC) con una Secretaria Técnica de la que dependen los comités regionales, distritales y provinciales que tienen la facultad de formular y ejecutar planes programas y proyectos dentro del ámbito de cada uno.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana para el periodo de 2011 mantiene el mismo concepto de seguridad ciudadana establecido en la Ley 27933 y dando continuidad a lo señalado en el 2003.

El concepto adoptado y referente a la seguridad ciudadana indicó que son las acciones integradas que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de vías y espacio público, del mismo modo que a contribuir a la preservación de la comisión de delitos.

Es necesario resaltar que la responsabilidad de la seguridad ciudadana no radica en cabeza de una institución, que usualmente es la Policía Nacional, sino que reside en cabeza del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

1.3.3. Experiencia en Ecuador

Los esfuerzos por implementar políticas de seguridad ciudadana en Ecuador comenzaron a tomar fuerza a inicios del año 2000, como caso particular se dio en ciudades principales teniendo en cuenta que se venía presentando un preocupante crecimiento de inseguridad, vislumbrando la necesidad de elaborar políticas públicas como respuesta a los altos niveles de delincuencia.

Con la crisis sufrida, con la perspectiva negativa y la pérdida de confianza del ciudadano aunada a la ineffectividad de la policía, los gobiernos locales tomaron la iniciativa y generaron una política pública de seguridad ciudadana que según Pontón Cevallos J. (2005) “autoriza a los gobiernos provinciales a gozar de plena autonomía y a hacer uso de su facultad legislativa para dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir temas en cuanto a la seguridad” (p. 3).

Ahora bien, el caso que se consideró más sobresaliente fue el de Quito, que se da a finales del 2002, cuando la ciudad, bajo el alcalde Paco Moncayo, firmó un convenio de cooperación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para facilitar el intercambio de experiencias, en cuanto a la seguridad, entre las ciudades de Quito y Bogotá. Torres A. (2010 afirma que “la participación fue crucial al introducir una comprensión multicausal y multidimensional de los factores de riesgo. Como resultado del anterior proceso se conformó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana” (p. 4).

Asimismo, para garantizar el avance de la política de seguridad ciudadana, la administración creó una tasa, administrada por la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, para proveer presupuesto a la seguridad ciudadana, de igual manera se creó o

conformó la Comisión de Seguridad Ciudadana del consejo en la que participan los concejales y el alcalde.

Las políticas de seguridad en Quito se orientaron en varios temas: a manejar institucional e integralmente la seguridad, con la participación de la sociedad civil, a fin de garantizar la convivencia ciudadana, articulando una red de trabajo con el municipio, la policía nacional, la función social y el sistema de rehabilitación social para establecer un sistema de seguridad ciudadana integral.

Los desarrollos de las políticas de seguridad ciudadana se impulsaron en el 2008, con la formulación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, como primera propuesta de una política nacional.

Para el 2011 se presentó el Plan de Seguridad Integral, como una política de defensa que incluye no sólo la seguridad ciudadana sino también defensa, gestión del riesgo y otros aspectos que forman parte de la seguridad pública. Este plan es calificado como un documento histórico pues contiene ocho agendas que resumen la seguridad con estrategias del buen vivir y constitucionales, planificación de seguridad externa, soberanía y una profunda reestructuración en derechos humanos y justicia.

Finalmente se puede concluir que las políticas públicas, en materia de seguridad ciudadana propenden por la búsqueda de una sociedad libre de amenazas para los ciudadanos, reforzando que la seguridad sólo la deben proveer las fuerzas legítimas del Estado.

Sin embargo, una vez revisada cada una de las propuestas y experiencias de los países anteriormente señalados, se refleja la necesidad de profundizar en el enfoque preventivo como complemento de acciones correctivas que proponga el Estado, con el fin de empezar a desarrollar estrategias concretas y con propósitos de prevención, con el fin de garantizar a largo plazo la seguridad de los ciudadanos en la medida que disminuyan la posibilidad de la comisión de actos violentos y con la atención a la población de alto riesgo, partiendo desde la concepción de prevención.

1.3.4. Experiencia en Europa

Frente a la seguridad, y deteniéndonos en el caso de Europa *grosso modo* se señala que los aparatos de justicia han sido marginados de la modernización de las políticas de seguridad, es decir, reclutar jueces y sus auxiliares cuenta muy poco en las campañas electorales, otro aspecto es la insuficiencia de efectivos, esto incide fuertemente en el mal funcionamiento del conjunto del aparato de justicia criminal. En contraste a esto, se ha dado prioridad al reclutamiento de policías, sin detenerse a pensar en el impacto que esto pueda tener sobre el aparato judicial. Si existen más policías, significa que habrá más casos presentados a la justicia.

Lo anterior es expresado por Buffat (2004) al advertir que:

Cuando se reforman los procedimientos para acelerarlos no se piensa en la sobrecarga de trabajo para la justicia. Las concordancias del funcionamiento de los aparatos policial y judicial no están aseguradas por sus administraciones respectivas. Los

gastos de justicia han aumentado en la mayor parte de los países de Europa occidental. (p. 39)

Otro escenario europeo para analizar el concepto de seguridad se da en Francia, específicamente en lo relacionado con los derechos a la libre expresión y a la libertad de culto.

En Francia se contabilizan cerca de 1900 mujeres que visten *burka*, una prenda que cubre el cuerpo de pies a cabeza, dejando descubierto apenas la zona de los ojos. Dado que los valores laicos y republicanos del país se ven afectados por este tipo de vestimenta, el diputado francés, André Gerin advirtió acerca de su prohibición y uso en el espacio público.

En declaraciones que el diputado Gerin dio al diario BBC (2010) sostuvo que la prohibición de la prenda parte del “respeto del orden público, de la relación con otras personas y de la dignidad, no es posible aceptar que en el siglo XXI se tenga la cara cubierta en nuestro país y en Occidente en general”.

De modo que, hoy en día en Francia el uso de la *burka* necesitó de un análisis jurídico que resolviera los conceptos de seguridad versus religión, sin embargo este tipo de seguridad no abarca lo que se ha conceptualizado como seguridad ciudadana, por lo tanto, resulta denso y complejo, y no implica mayor análisis para fines del tema propuesto en este documento.

2. Marco jurídico y herramientas para materializar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana

En el marco del proceso de descentralización, las autoridades político-administrativas de las entidades territoriales, tienen como atribución la promoción y abordaje integral e interinstitucional de los problemas de violencia e inseguridad, aspecto que hace necesario que los instrumentos de gestión local se adapten a través de procesos y herramientas de planeación incluyentes, que superen el abordaje coyuntural y policial de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Dichas herramientas constituyen orientaciones para la construcción de los Planes Integrales y se convierten en instrumentos que permitan a las autoridades territoriales realizar intervenciones planificadas, pertinentes, focalizadas y verdaderamente integrales, en materia de seguridad y convivencia.

Es así como a partir de la Ley 62 de 1993, se crean los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), como principales instrumentos de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana y se constituyen en una herramienta, a través de la cual, se puede implementar la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) en los municipios y departamentos de Colombia.

No obstante, para la implementación se requiere de mecanismos de coordinación, financiamiento y seguimiento. Para la coordinación se cuenta con los Consejos de Seguridad y con los Comités Territoriales de Orden Público, por otra parte se tienen los Consejos de

Seguridad municipales y los Comités Territoriales de Orden Público, en cuanto a las fuentes de recursos disponibles para financiar las estrategias en materia de seguridad y convivencia ciudadana; se cuenta con fondos tales como el FONSET y FONSECON, y en relación con el seguimiento y control se cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), aspectos que se ampliaron y abordaron a lo largo de este apartado de capítulo.

2.1. Marco jurídico de las políticas públicas

Respecto al orden público, en Colombia existe una jerarquía para su manejo que dispone que para su conservación o restablecimiento cuando fuere turbado, sólo el Presidente de la República puede tomar acciones, tal y como se enuncia en el artículo 296 de la Constitución Política de Colombia (CPC):

Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. (CPC, Art. 296)

Dicha jerarquía se ve reflejada en la siguiente figura, a manera de ejemplo:

Figura 5. Jerarquía para el manejo del orden público



Figura 5. Adaptación del Marco de políticas de la seguridad y convivencia ciudadana

A continuación, abordaremos los instrumentos para la gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana que están previstos en Colombia.

2.1.1. Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

Hace referencia a un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país, dichas estrategias obedecen a líneas de acción, programas y proyectos que tengan como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía, es decir, constituye el insumo fundamental para determinar la inversión y los temas a abordar en determinados sectores y actores.

Sin embargo, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) debe articularse con otros instrumentos de política pública, tal y como lo indica el Ministerio del Interior en su documento *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (2013):

(...) Tales como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) y el plan de desarrollo local. Lo anterior permitirá hacer coherentes los esfuerzos e inversiones de la Nación y el territorio, y generar sinergias claras entre los diferentes niveles, sobre la base de propósitos y lenguajes comunes. (p. 11)

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), como principal instrumento de gestión tiene como propósito que la primera autoridad territorial, así como el equipo que acompaña el proceso de construcción, conozca los lineamientos de política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana emitidos desde el ámbito nacional, y el marco normativo existente sobre estas temáticas; con el fin de incorporarlos a la planeación estratégica de la entidad territorial, atendiendo a sus particularidades y especificidades.

Es de suma importancia el rol de la Autoridad del Departamento porque lidera y articula en sus territorios el impulso y elaboración del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) en los municipios correspondientes, y es el principal responsable de la elaboración y ejecución del plan departamental de seguridad y convivencia ciudadana.

Sin embargo, de acuerdo con lo señalado anteriormente el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), como principal instrumento o herramienta de gestión dispone de

mecanismos de información, coordinación, financiación y seguimiento a fin de mantener una estrecha coordinación con las distintas instancias responsables del mantenimiento del orden público, tal y como se demuestra en la siguiente figura:

Figura 6. Mecanismos de información, coordinación y financiación del PISCC

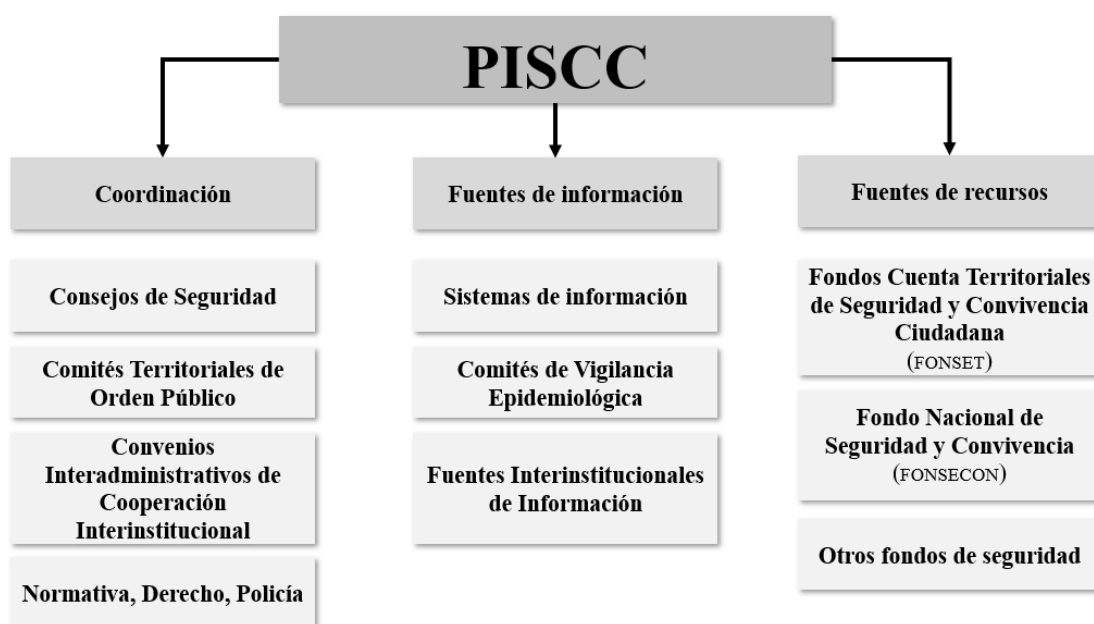


Figura 6. Adaptado del esquema de Instrumentos para la gestión territorial de la seguridad y la convivencia ciudadana.

De la Figura 6 se infiere que para la implementación de la política pública se requiere del concurso de diversas entidades y actores, tanto del ámbito nacional como territorial.

2.1.2. Comités de seguridad y comités territoriales del orden público.

Así mismo las autoridades encargadas de la coordinación atienden temas propios del orden público, y se encuentran reglamentados por diferentes disposiciones normativas,

En relación con el **Consejo de Seguridad** el Decreto 2615 de 1991, dispone en el Artículo 10 que es el órgano encargado de elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos de seguridad para afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público, el cual se debe reunir ordinariamente una vez al mes, y extraordinariamente cuando sean citados por los funcionarios que los presiden.

Respecto a los **Comités Territoriales de Orden Público** son regulados por el Decreto 399 de 2011, en su Artículo 18, y tienen como función coordinar el empleo de la fuerza pública, en el marco de formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que se articulará con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno nacional, estos Comités Territoriales de Orden Público, podrán reunirse a solicitud de cualquiera de sus miembros.

No obstante, es importante mencionar que existe una jerarquía con relación a los espacios de coordinación interinstitucional antes descritos, los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público, los cuales deberán ejercer sus funciones, subordinados a las orientaciones que en materia de orden público que dicte el Presidente de la República.

A su vez, los **Consejos Municipales de Seguridad** se encuentran subordinados a las determinaciones que tome el Consejo Regional y Departamental de Seguridad respectivo (Decreto 2615 de 1991 art. 16).

En relación con el **Consejo de Seguridad** se encuentra estipulado en el Decreto 2615 de 1991 que en su Artículo 10 dictamina que es el ente encargado de elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos de seguridad para afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público, el cual se debe reunir ordinariamente una vez al mes, y extraordinariamente cuando sean citados por los funcionarios que los presiden.

Respecto a los **Comités Territoriales de Orden Público** son regulados por el Decreto 399 de 2011, en su Artículo 18, y tienen como función coordinar el empleo de la fuerza pública, en el marco de la formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que se articulará con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno nacional, estos Comités Territoriales de Orden Público, podrán reunirse a solicitud de cualquiera de sus miembros.

2.1.3. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

Ahora bien en relación con el financiamiento, se puede establecer que una vez identificados los objetivos, programas y proyectos que servirán para atender las problemáticas priorizadas, es

importante revisar las fuentes de recursos disponibles para financiar las estrategias en materia de seguridad y convivencia ciudadana; ya que es el medio o instrumento de planeación operativa, es decir, se cuenta con el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) que orientará el proceso de implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

Es importante señalar que en Colombia existen instrumentos que permiten realizar planeación financiera y presupuestal, en este orden de ideas, el manejo de los temas de seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales inicia a partir de inclusión de inversiones de los Planes de Desarrollo Territoriales; una vez realizado este primer paso, los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana se convierten en la herramienta para llevar a la práctica la propuesta realizada.

Cabe resaltar que las fuentes de recursos disponibles para los temas de seguridad y convivencia ciudadana son el punto de partida para la planeación financiera y operativa del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

Para determinar los recursos, la entidad debe tener en cuenta tres acciones importantes, tal y como se muestra en la siguiente figura:

Figura 7. Acciones para la planeación financiera y operativa

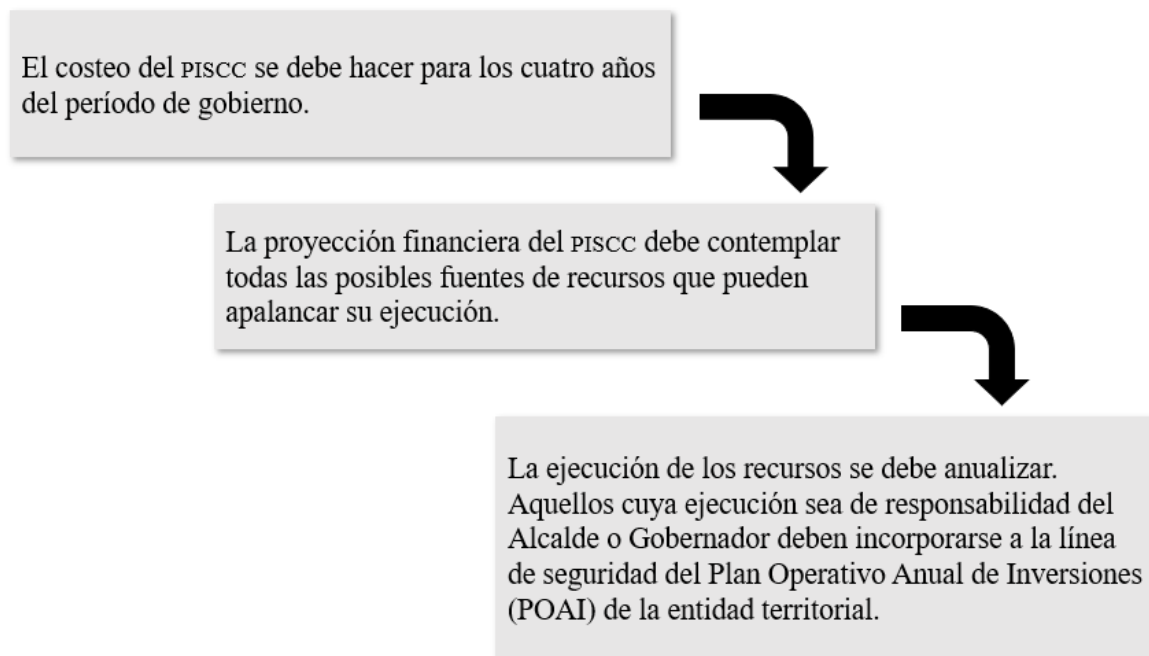


Figura 7. Elaboración a partir del contenido de la Guía Metodológica para los PISCC

Ahora una vez establecido el costo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), es decir, cuánto cuesta implementar y hacer seguimiento a los programas y proyectos definidos, se identifican las fuentes de recursos disponibles en la jurisdicción para cubrir dichos costos.

En relación con los recursos se encuentran categorías en las que es posible agrupar las fuentes de recursos disponibles para invertir en los temas relacionados a la seguridad y la convivencia ciudadana, estas categorías se ilustran en la figura siguiente:

Figura 8. Fuentes de recursos disponibles

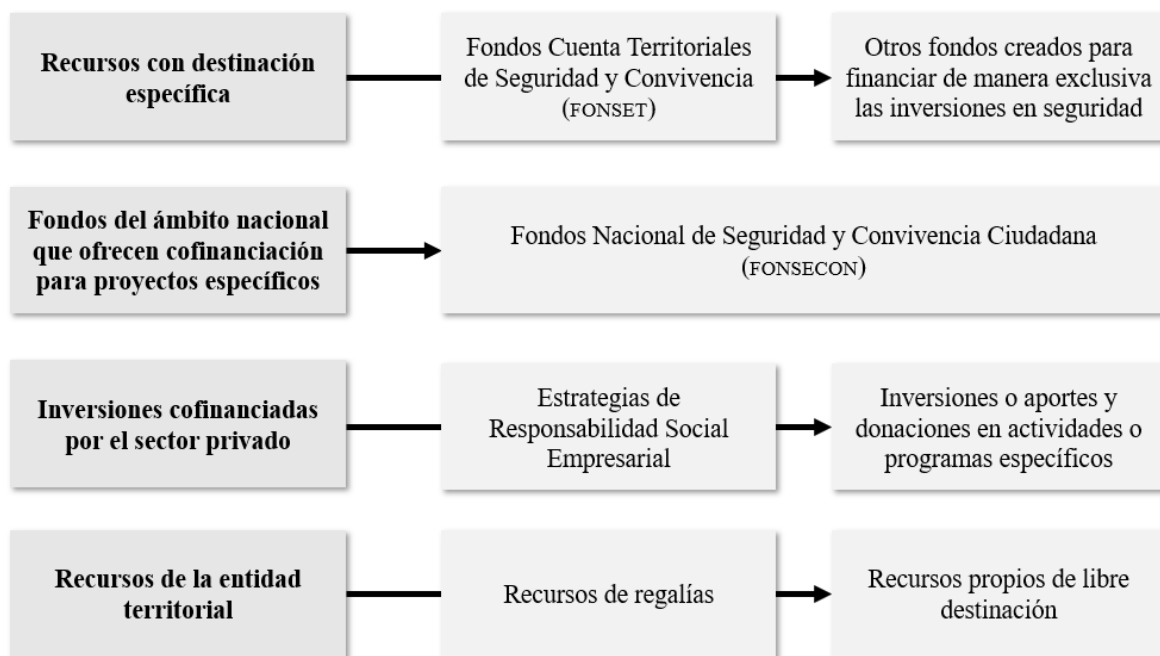


Figura 8. Adaptado de fuentes de recursos para invertir en seguridad y convivencia ciudadana

De acuerdo con la Figura 8, los recursos con destinación específica se encuentran en esta categoría, los recursos que solo se pueden invertir en asuntos propios de la seguridad y la convivencia ciudadana y la preservación del orden público, igualmente sucede con los fondos creados para financiar las inversiones en materia de seguridad y convivencia ciudadana, estos fondos son el FONSET y FONSECON.

2.1.4. Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y Fondo de Seguridad Territorial (FONSET)

Con la Ley 418 de 1997, se da origen a dos entidades encargadas de la salvaguarda de los recursos para financiar programas y proyectos destinados a la seguridad ciudadana. Estos fondos son conocidos como el FONSECON y el FONSET, que son entidades de carácter económico y que aportan recursos para el cumplimiento efectivo de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

En tal sentido, el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) funciona como una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior con un sistema separado de cuentas, cuyo objetivo es realizar gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana y la preservación del orden público.

En cuanto al Fondo de Seguridad Territorial (FONSET), funciona como cuenta especial sin personería jurídica. Los FONSET son administrados por el gobernador o el alcalde, según sea el caso, como sistemas separados de cuentas, cuyo objetivo es realizar gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos del FONSET se distribuyen según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local.

Los recursos del FONSET se deben destinar, de acuerdo con la Contraloría General de Boyacá (2012) “prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política integral de seguridad y convivencia ciudadana” (p.2).

De otro lado, y para brindar protección a la integridad física de las personas, el Gobierno estableció la importancia de las políticas públicas con las disposiciones aplicables en materia de seguridad ciudadana, en armonía con las normas superiores y en apoyo a las herramientas dotadas para el cumplimiento de los fines estatales.

Por lo anteriormente señalado, existen diferentes concepciones académicas y teóricas de las políticas públicas y que han sido reseñadas por Cruz (2011) como: “a) campo de actividad, b) expresión de un propósito general o un estado deseado, c) propuestas específicas, d) decisiones del gobierno, e) autorizaciones formales, f) programas y g) procesos”.

En cuanto a las inversiones que son financiadas por el sector privado, el Estado considera a este sector como un gran aliado para la realización de inversiones de carácter público.

Respecto a las autoridades territoriales éstas tienen la posibilidad de desarrollar acciones o programas específicos con entidades de carácter privado, de manera que puedan apalancar recursos para los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana; es decir, el sector privado puede hacer donaciones de recursos a los fondos FONSET o comprometerse a ejecutar programas específicos que estén alineados al Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), a través de su estrategia de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), sin embargo, dichas donaciones deberán ser aprobadas por el Comité Territorial de Orden Público, una vez se establezca su origen lícito.

Finalmente la identificación de los recursos en cada una de las fuentes permite avanzar hacia un ejercicio de comparación entre los recursos que el municipio o departamento tiene para ejecutar su plan estratégico, y los que efectivamente requiere para ello, no obstante la diferencia entre uno y otro constituye una brecha frente a la que la entidad territorial deberá evaluar, si existen posibilidades de financiación alternativa, por lo tanto, si la brecha identificada no se puede reducir, la entidad territorial deberá ajustar y redimensionar su Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

2.1.5. Formato Único Territorial (FUT)

Es necesario señalar que todas las entidades territoriales deben reportar la ejecución presupuestal de sus recursos a través del Formato Único Territorial (FUT), que contiene un aparte de justicia y seguridad en el que deben incluirse los recursos destinados a estos temas, lo anterior de conformidad con la función de seguimiento asignada al Ministerio del Interior en el Decreto 399 de 2011, que señala que los reportes presentados por las entidades territoriales en el Formato Único Territorial (FUT) deben determinar los rubros específicos y los rubros generales a fin de determinar si a través de sus Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) contribuyeron al mejoramiento de la situación de seguridad y convivencia ciudadana.

El Formulario Único Territorial (FUT) obedece a un reporte, donde se recopila información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos y demás información básica de los departamentos y municipios para efectos de monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades estatales, su diligenciamiento es obligatorio y además revisa las regalías.

Con base en lo expresado anteriormente, el Gobierno en la práctica efectúa la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana. Como primera medida, obtiene un conocimiento preciso del conjunto de eventos y procesos que vulneran y quebrantan los derechos y libertades; en segundo lugar, busca diagramar un mapa claro de los alcances, límites, dificultades y potencialidades del sistema instituido para enfrentar los hechos violentos y delictivos. Dicha evaluación comprende dos aspectos: el primero es la evaluación de la estructura organizativa y el segundo, la evaluación de la dinámica funcional.

Teniendo en cuenta que el Estado colombiano, según la Contraloría General de la Nación (2010), cuenta con un sistema descentralizado, cuya estructura organizativa y regulativa, faculta al gobierno local a realizar los programas y proyectos enfocados a prevenir y contrarrestar la violencia y el delito, a través de la evaluación institucional del sistema policial (estructuras del mando policial, sistema de seguridad preventiva, seguridad compleja, y otras), el desempeño de la actividad investigativa y de juzgamiento del delito (persecución penal), la participación comunitaria, la defensoría de la ciudadanía, de los movimientos sociales y grupos de interés (ONG), y de la opinión pública en general. Igualmente, lo faculta para regular y vigilar las entidades y empresas de seguridad privada, las agencias estatales de control de la seguridad privada y sus interacciones con el sistema policial.

Los gobernantes de turno en uso de sus atribuciones generalmente aumentan el pie de fuerza, teniendo en cuenta que la política enfatiza el control territorial permanente por parte de las Fuerzas Armadas. La sustitución de soldados regulares por soldados profesionales ha significado un mayor esfuerzo presupuestal en gastos de personal. Lo anterior indica que, el Estado colombiano gasta más en medidas de control que en medidas de prevención,

circunstancia que está mediada por la existencia del conflicto armado y la prioridad de la política de seguridad respecto a la lucha contrainsurgente.

Así, Colombia está frente al reto de trabajar de forma integral el tema de la seguridad, desarrollando medidas de control y prevención y, en materia presupuestal, equilibrando el gasto en seguridad entre el sector justicia y el sector social, en la medida en que el hecho de invertir mayores recursos en el gasto social redundará en beneficios para el bienestar de la población. Esto, a su vez, conlleva en el mediano y largo plazo una disminución de la inseguridad y una reducción de los factores que potencian la violencia.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, si bien el Estado es el único actor que tiene el mandato de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público, para cumplir con su responsabilidad con apego a la ley y respeto a los derechos humanos, el porcentaje para la seguridad ciudadana señalado por el Decreto 2170 de 2004 no es suficiente para el desarrollo de programas y proyectos a ejecutar en materia de seguridad (Vargas & García, 2008, pp. 250-270).

Si bien en los últimos tiempos se ha presentado una mayor inversión en los rubros de seguridad y convivencia ciudadana, los índices de violencia han bajado, tal y como lo ilustra la Figura No 9 durante el período 1990 a 2006.

Figura 9. Gasto en seguridad y defensa como porcentaje del PIB

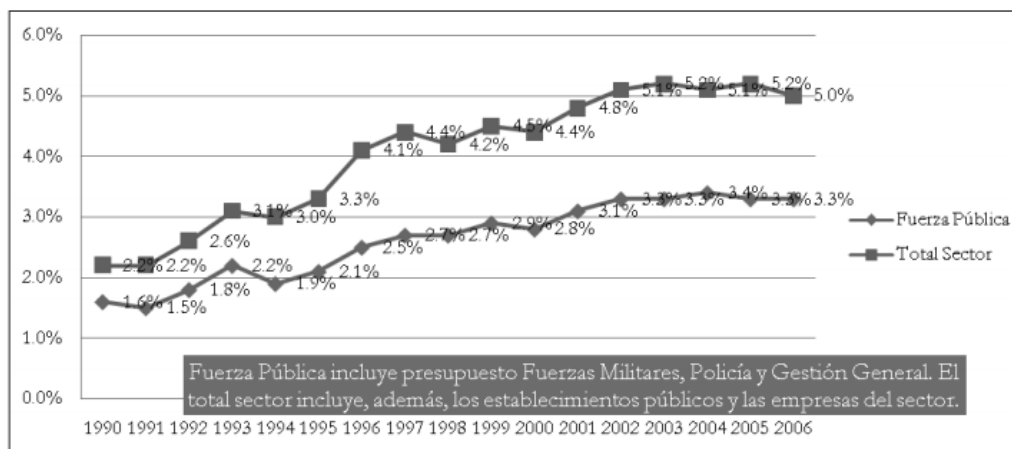


Figura 9. Fuente Contraloría General de la Nación, 2010, p. 37 y ss

La evolución del gasto en seguridad y el hecho de que, en el nivel interno, los recursos del sector se destinen a gastos de funcionamiento demuestran que, el Estado colombiano gasta más en medidas de control que en medidas de prevención, circunstancia que está mediada por la existencia del conflicto armado y la prioridad de la política de seguridad, herramientas para minimizar la problemática. Esto puede apreciarse en la **Tabla 12** que identifica los gastos totales por sector.

Tabla 12

Sectores: social, seguridad y defensa y justicia (% Gastos totales del PIB)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Social	14,22	14,23	13,25	14,58	14,41	15,8	14,74	13,26
Seguridad y Defensa	2,9	2,8	3,1	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3
Justicia	1,14	1,14	1,07	0,98	0,91	1,02	1,1	1,19

Nota. La información corresponde al Departamento de Planeación y Ministerio de Defensa Nacional

Por otra parte, los gobiernos locales tienen recursos limitados para conducir la seguridad ciudadana. No obstante, los entes territoriales han aumentado su intervención en materia de prevención social y coordinación de la fuerza policial disponible en su territorio, teniendo en cuenta el gasto tal y como se discrimina en la **Tabla 13** a continuación:

Tabla 13

Tipo de gasto 2003 a 2014 - FONSECON

Tipo de gasto	%
CCTV	24,87
Centro de Integración Ciudadana (CIC)	20,36
Estación de policía	10,21
Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes	9,44
Movilidad	4,31
CAIS móviles y motocicletas	4,50
123 y CCTV	3,27
Casa de Justicia	2,22
Centro de Convivencia Ciudadana	1,47
Laboratorio de criminalística	1,02
Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes – Vivienda	0,26
CCTV - Estadio	0,32
Estación Policía – Vivienda	0,26
Comando Aéreo	0,18
CAIS Fijos – Vivienda	0,22
Fuentes de carabineros	0,09
Inspección de policía	0,02
Total	100,0

Nota. La información se ha tomado de la Contraloría General de la Nación, 2010, p. 37 y ss

Si bien es cierto es responsabilidad de los gobiernos departamentales y municipales incorporar como prioridad a su plan de desarrollo políticas, estrategias, programas y proyectos de convivencia y seguridad ciudadana, con el objetivo explícito de bajar los índices de inseguridad y violencia, también lo es que deben asegurar la asignación de recursos que permitan ejecutar políticas tendientes a mantener la tranquilidad de los ciudadanos, fortalecer las instituciones encargadas del tema y hacer más eficiente y efectiva la acción de la justicia en su jurisdicción.

Ahora bien, a manera de ejemplo en el caso de la ciudad de capital, mediante Resolución Distrital 2045 de 2017, la Secretaría Distrital de Planeación y el Decreto Distrital 668 de 2017. El mencionado Decreto reglamentó el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital-CONPES D.C, con el objetivo de adelantar la articulación de la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas distritales garantizando la unidad de criterio y la coordinación de las actividades de las distintas entidades ejecutoras de política económica y social; así como lo establecido en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 *Bogotá Mejor para Todos*, en el eje *Gobierno Digital y Eficiente* que establece la obligación de diseñar y poner en marcha un Sistema de Seguimiento a las Políticas Públicas Distritales, que genere información cualitativa y cuantitativa constante que permita la trazabilidad en el tiempo para la toma de decisiones sectoriales y poblacionales.

Lo anterior con el propósito de identificar avances, fortalezas y debilidades en la implementación de dichos enfoques, así como hacer recomendaciones que orienten a resultados

que efectivamente respondan a las necesidades de grupos poblacionales y sectores sociales acorde a sus particularidades.

El seguimiento a las políticas públicas es una actividad que requiere de una estructura institucional que lo soporte, que le permita continuidad en el tiempo y que desarrolle los componentes funcionales y operativos del mismo.

De acuerdo con el DNP (2011) un sistema de seguimiento se debe entender como la arquitectura organizacional de la cual disponen las entidades públicas, para medir el progreso de sus intervenciones, en atención a las necesidades y demandas ciudadanas en el marco del desarrollo e implementación de las políticas públicas. Estas mediciones parten de contar con procesos continuos y sistemáticos basados en la presencia de indicadores.

En la actualidad existe una demanda constante sobre los gobiernos locales para que sean atendidas las exigencias de múltiples actores sociales, tal y como lo manifiesta Salazar P. (2015) en términos de gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y entrega de resultados tangibles (p. 293).

Por ello, el Sistema Distrital de Seguimiento se desarrolla siguiendo las **orientaciones conceptuales de la gestión** para resultados en el desarrollo, el aprendizaje organizacional y la toma de decisiones basada en evidencia.

Tales orientaciones son enunciadas por el BID (2012), cuando alude a una gestión orientada a resultados y al desarrollo, considerándola como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben

implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población

De ahí la importancia de introducir sistemas de seguimiento y evaluación basados en resultados, esto lleva a los responsables de la toma de decisiones, un paso más allá, al evaluar el cumplimiento de las metas y su avance en el transcurso del tiempo.

Otra orientación conceptual para la gestión es el **aprendizaje organizacional** que de acuerdo con Roth D. (2018) consiste en considerar:

El ejercicio de implementación y seguimiento como una actividad que agrega valor al recoger la experiencia adquirida. El aprendizaje implica la mejora de las prácticas, lo cual puede referirse al consumo de recursos e insumos, a las metodologías y tecnologías utilizadas, a la temporalidad en la generación de los productos, a la reorientación de los objetivos o incluso a la cancelación de una práctica determinada cuando existen suficientes pruebas de su inconveniencia (p. 187).

Por último, **la toma de decisiones basada en evidencia** requiere de un enfoque sistemático y racional para investigar y analizar la evidencia disponible para informar el proceso de formulación y toma de decisiones de las políticas.

Lo anterior contribuye a que la toma de decisiones esté bien informada sobre políticas, planes, programas y proyectos, al poner la evidencia disponible al servicio de los hacedores de política.

2.1.6. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)

Por otra parte, con la Constitución Política de 1991 dotó de herramientas fundamentales del buen gobierno, que han facilitado el proceso de revisión, ajuste y mejora de las políticas públicas por medio de la adopción de un sistema de seguimiento y evaluación.

Es así como desde su nacimiento en 1994, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), ha sido una herramienta que ha venido adaptándose a las necesidades y desafíos del país para apoyar de manera efectiva la gestión pública orientada a resultados.

A través de la estandarización y el fortalecimiento de SINERGIA a lo largo de estos años, se ha logrado incidir con evidencia en la toma de decisiones de política pública del país.

Para cada componente se plantean fases secuenciales y delimitadas de forma rigurosa, que garantizan el cumplimiento de las labores de seguimiento y evaluación.

Sin embargo, también se define, como una serie de actividades que garantiza que en el día a día se realice una ejecución ordenada y óptima de los pasos necesarios para lograr los objetivos de estas dos actividades que son seguimiento y evaluación.

Por lo tanto, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), se creó con el fin de evaluar y hacer seguimiento a las políticas públicas, especialmente aquellas delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es decir, SINERGIA está orientado a apoyar al Ejecutivo en la consecución de metas, mediante la generación de alertas durante la implementación de las políticas y la medición objetiva de los resultados y logros alcanzados por las mismas.

A través del Documento CONPES 2688 de 1994, se da inicio al diseño de la estrategia para el mejoramiento de la gestión pública y se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) con el propósito de “introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad gerencial de manejo de la inversión pública”.

No obstante, para el desarrollo de esta labor se diseñaron dos módulos: el primero, que consiste en la autoevaluación de las entidades en temas de gestión y resultados de la ejecución de las intervenciones públicas; y el segundo, dedicado a la evaluación de las mismas, por parte de los ministerios correspondientes junto con el Departamento Nacional de Planeación.

De acuerdo con lo señalado en la Resolución No. 063 de 1994, se crea formalmente SINERGIA, precisando que, en el mencionado sistema, harán parte los organismos y entidades de la administración pública del orden nacional. En la siguiente figura se pueden identificar sus principales ejes de acción.

Figura 10. Ejes de acción de SINERGIA

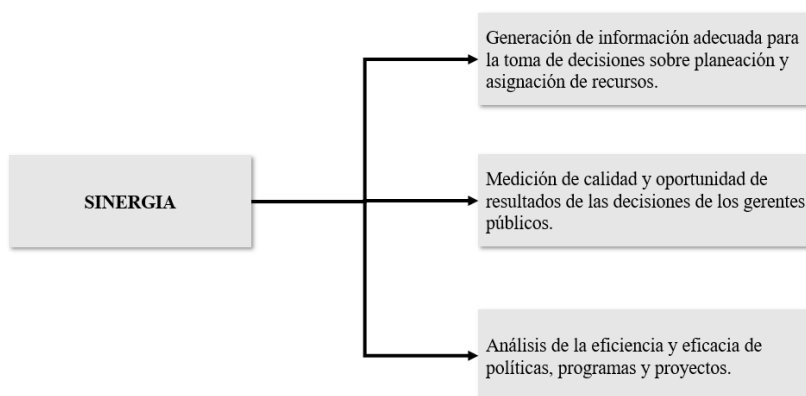


Figura 10. Información extraída del CONPES 2688 de 1994

Frente a la conveniencia de crear este tipo de acciones la DNP (2010) establece que se trata de definir los instrumentos que le permitieran a Colombia aumentar su capacidad como Estado para articular soluciones eficientes a las problemáticas económicas y sociales del país, a

través de la evaluación permanente de los diferentes programas que se implementan en el marco de las políticas públicas acogidas en cada uno de los Planes de Desarrollo.

Posteriormente SINERGIA adquirió un papel protagónico en el marco de la Ley 1450 de 2011, a través de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos*, teniendo en cuenta que el objeto de su existencia es la realización de seguimiento a la gestión de las entidades del gobierno y realizar una evaluación efectiva de los resultados e impactos de las políticas públicas, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, que comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno ,concentrado en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y que es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; y el Sistema Nacional de Evaluaciones concentrado en la valoración de las intervenciones del Estado y que sirven de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos.

Lo dicho anteriormente evidencia un aporte significativo y articulado respecto al financiamiento para los programas de seguridad ciudadana y la creación, por parte del Gobierno de entidades encargadas del seguimiento y evaluación de políticas públicas diseñadas por las entidades competentes.

Capítulo III. Diagnóstico

En el presente capítulo se abordarán los indicadores como fuente directa para determinar las actuaciones del Estado y la estrategia implementada frente a un tema problemático; una vez reconocidos y analizados los indicadores, se estructurará un análisis con base en los aspectos a considerar en la elaboración de las políticas públicas. Igualmente resulta oportuno conocer de primera mano, si la normatividad aplicable como las herramientas incorporadas por el Estado han permitido el impacto que se deseaba.

1. Indicadores para el manejo de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana

Frente a los indicadores para el manejo de las políticas públicas, en materia de seguridad ciudadana, como función principal, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP (2014, pp. 16-23), ha identificado la necesidad de:

- i) **Simplificar**, debido a que la realidad en la que se actúa es multidimensional y un indicador puede considerar alguna(s) de tales dimensiones, pero no todas,
- ii) **Medir**, ya que permite comparar la situación actual de una dimensión de estudio en el tiempo o respecto a patrones establecidos y
- iii) **Comunicar**, porque todo indicador debe transmitir información acerca de un tema particular, para la toma de decisiones. Para que los indicadores cumplan sus objetivos, deben cumplir con los criterios CREMAS.

Los indicadores denominados CREMAS son llamados así, porque sus seis letras corresponden a una cualidad puntual de la metodología que lleva el mismo nombre, tal y como se muestra en la Figura 11. Es válido destacar que la metodología CREMAS se fundamenta en la verificación de seis aspectos que construyen y seleccionan indicadores idóneos para el

seguimiento de las políticas públicas y ha sido apropiada por el Banco Mundial, dado su mecanismo sencillo para la selección de indicadores de desempeño.

Figura 11. Metodología CREMAS

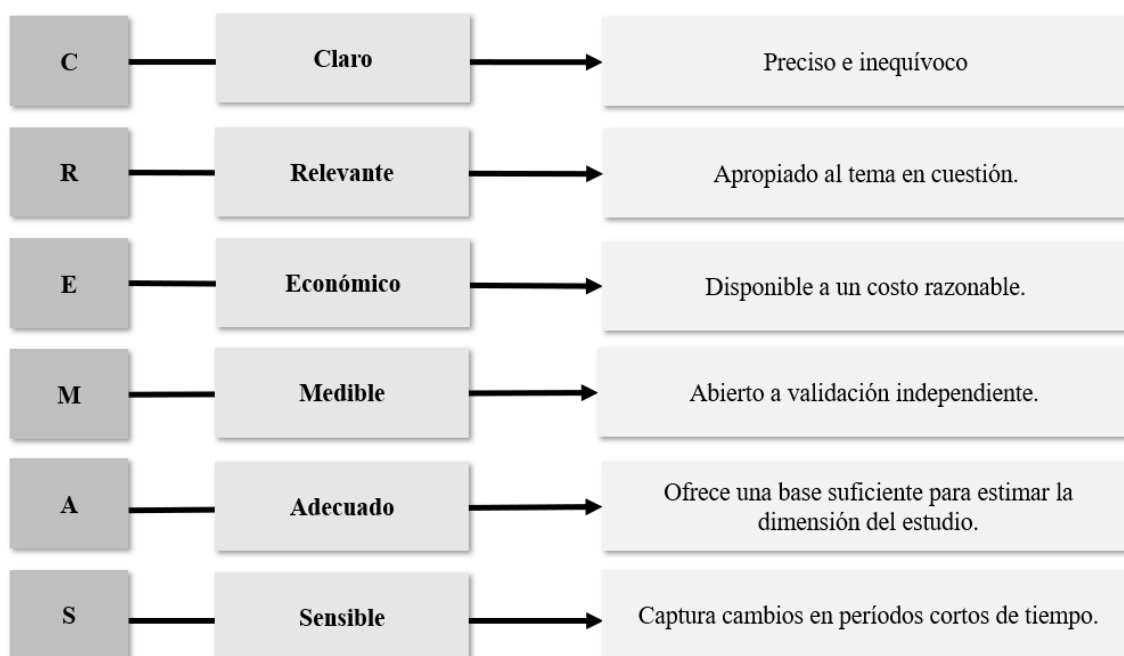


Figura 11. Fuente Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), 2014

En cuanto a la clasificación de los indicadores, se pueden encontrar dos grandes categorías: **indicadores estratégicos e indicadores de gestión**, los cuales se ilustraron con anterioridad para su cabal comprensión.

Adicionalmente, desde el punto de vista del proceso de generación de valor público y la cadena de valor, se pueden encontrar otros indicadores para evaluar insumos, actividades,

productos y resultados y estos últimos se subdividen en mediciones de impacto, dado que los resultados pueden verse afectados por factores externos.

Antes de mencionar los indicadores que conforman la cadena de valor, se hace necesario comprender este concepto, ya que constituye el resultado de la intervención pública, una vez se identifican y diagnostican las necesidades de una problemática particular. Con base en lo expuesto por DSEPP (2014), la cadena de valor:

“Guarda relación con el proceso de producción de la teoría económica tradicional en donde, a través de la mezcla de factores productivos y una tecnología dada, los insumos son transformados en un bien o servicio. Sin embargo, la diferencia con la visión económica tradicional, parte del hecho de que, en este caso, dichos bienes y servicios responden a una necesidad social identificada dentro de la esfera pública. Por lo tanto, los productos deben contribuir a la generación de resultados (sean estos inmediatos, intermedios o finales) susceptibles de mediciones de impacto” (p.14).

A continuación, en la **Tabla 14** se describen otro tipo de indicadores, a partir de los eslabones de la cadena de valor.

Tabla 14

Indicadores a partir de la cadena de valor

Tipo de indicador	Descripción
Indicadores de insumo	Cuantifican los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios.
Indicadores de proceso	Miden el proceso de transformación de los insumos en productos, y que están vinculados

con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía.

Indicadores de producto Expresan en términos cuantitativos los bienes y servicios entregados por la intervención pública, que se generan mediante la transformación de los insumos.

Nota. Información extraída de la *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas* (DSEPP, 2014).

Adicional a lo anterior, es necesario puntualizar que, para construir la cadena de valor de las intervenciones públicas, se hace imprescindible que exista una relación directa entre los **indicadores de producto** y los **indicadores de resultado**. Es preciso señalar entonces que los indicadores de producto, además de hacer referencia a los bienes y servicios proveídos por el Estado para la ejecución de las actividades, determinan el tipo de resultado (inmediato, intermedio o final). De ahí que los indicadores de resultado midan los cambios o efectos esperados al implementar las intervenciones públicas, una vez se han consumido los productos y prestado los servicios.

A través de los indicadores de resultado, se pueden medir los efectos de mediano plazo de las intervenciones y si estos efectos están relacionados con los bienes y servicios entregados.

A continuación, en la Figura 12 se evidencia la jerarquía de los indicadores con relación a su carácter estratégico:

Figura 12. Jerarquía de indicadores según su carácter estratégico



Figura 12. Fuente Departamento Nacional de Planeación, 2015.

Para concluir este apartado, se puede señalar que, los indicadores permiten medir la eficiencia del proceso, y por ende determinan si la estrategia y la gestión implementada tuvieron el impacto esperado.

1.1. Pautas de las políticas de seguridad ciudadana

En este capítulo se abordará una serie de medidas que pueden ser utilizadas para hacer frente a los impactos y disminución de delitos que generan el ambiente y percepción de inseguridad. Lo anterior se refleja en la **Tabla 15** que se puede apreciar a continuación:

Tabla 15

Pautas o medidas para llevar a cabo la prevención, de acuerdo con el objeto

	Social	Comunitaria	Situacional
Primaria	-Educación y socialización -Conciencia pública -Campaña de propaganda masiva	-Policía comunitaria -Organización de vecinos	-Focalización en puntos críticos de vigilancia -Reducción de oportunidades -Diseño medioambiental -Disuasión general
Secundaria	-Trabajo con grupos en riegos de delinquir (jóvenes, desempleados) -Generación comunitaria -Consolidación de la comunidad	-Policía Comunitaria -Organización de vecinos	-Focalización en puntos críticos -Diseños de medidas en grupos de alto riesgo y valoración -Disuasión
Terciaria	-Rehabilitación -Respuesta frente al comportamiento criminal -Reparación de consecuencias	-Policía Comunitaria -Mediación -Comunitaria de conflictos	-Disuasión individual -Valoración de la peligrosidad y el riesgo

Nota. Fuente: Elaboración Gabriel Kessler 2009

1.2. Indicadores de la seguridad ciudadana

En materia de seguridad ciudadana, los indicadores se miden de acuerdo con boletines que emite la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos (OAIEE) que genera balances de los actos que alteran a la seguridad ciudadana.

Los índices que se detallan en la **Tabla 16** muestran, a manera de ejemplo, la dinámica de la seguridad ciudadana y su vulneración en la ciudad de Bogotá, durante el primer bimestre del período 2018 a 2019 considerando el referente de género. Por su parte, la Figura 13 refleja las cifras de lesiones de manera entre 2018 a 2019.

Tabla 16

Lesiones personales en Bogotá primer bimestre 2018 a 2019

Sexo víctima	Ene-Feb 2018	Ene-Feb 2019	Diferencia Ene-Feb	Variación % Ene-Feb	Feb 2018	Feb 2019	Diferencia Feb	Variación % Feb
-	1	3	2	200 %	1	1	0	0 %
Femenino	2402	1629	-773	-32,2 %	1449	844	-605	-41,8 %
Masculino	2611	1620	-991	-38 %	1465	821	-644	-44 %
Total general	5014	3252	-1762	-35,1 %	2915	1666	-1249	-42,8 %

Nota. Fuente: Boletín de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2019

Tal y como se aprecia a continuación en la Figura 13, se observa el comparativo entre el año 2018 y lo que va de transcurrido del 2019 (febrero) y que refleja la cifra de lesiones de manera mensual.

Figura 13. Lesiones personales en Bogotá 2018-2019

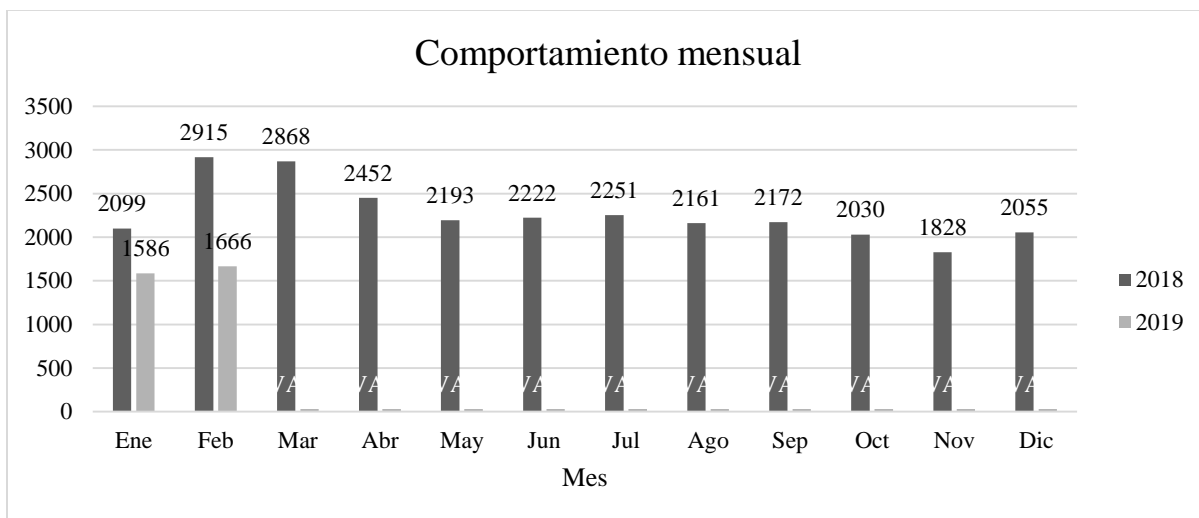


Figura 13. Fuente: Boletín de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos 2019

Tanto la **Tabla 16** y la Figura 13 hacen explícita la necesidad de buscar mecanismos que regulen e implementen una política de seguridad referente a la prevención, promoción y recuperación de los derechos civiles.

Vale mencionar que uno de los nuevos indicadores que se introdujeron al concepto de seguridad ciudadana, es el de hurto a celulares, indicador importante, considerando que es reflejo de una problemática y una necesidad abierta en la ciudadanía.

1.2.1. Delitos en el transporte público tradicional

Otro aspecto que se priorizó e identificó en la ciudad de Bogotá, es el de los delitos ocurridos en el transporte público tradicional. A continuación, en las **Tabla 17**, **Tabla 18** y **Tabla 19** se discrimina el tipo de quebrantamientos a la ley sucedidos durante el primer bimestre de 2018 y 2019, ya fuera en buses, paraderos o terminales de transporte.

Tabla 17

Delitos en bus transporte público - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019

	Ene- Feb 2018	Ene- Feb 2019	Diferencia Ene-Feb	Variación % Ene-Feb	Feb 2018	Feb 2019	Diferencia Feb	Variación % Feb
Hurto a personas	329	320	-9	-27 %	129	158	29	22,5 %
Hurto de celulares	244	208	-36	-14,8 %	101	101	0	0 %
Lesiones personales	3	1	-2	-66,7 %	2	1	-1	-50 %

Nota. Fuente: Boletín de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2019

Tabla 18

Delitos en paraderos de buses de transporte público - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019

	Ene- Feb 2018	Ene- Feb 2019	Diferencia Ene-Feb	Variación % Ene-Feb	Feb 2018	Feb 2019	Diferencia Feb	Variación % Feb
Hurto a personas	192	298	106	55,2 %	104	164	60	57,7 %
Hurto de celulares	178	206	28	15,7 %	90	109	19	21,1 %
Lesiones personales	2	2	0	0 %	1	2	1	100 %

Nota. Fuente: Boletín de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2019

Tabla 19

Delitos en terminales de transporte público - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019

	Ene- Feb 2018	Ene- Feb 2019	Diferencia Ene-Feb	Variación % Ene-Feb	Feb 2018	Feb 2019	Diferencia Feb	Variación % Feb
Delitos sexuales	1	0	-1	-100 %	1	0	-1	-100 %
Hurto a personas	21	27	6	28,6 %	9	15	6	66,7 %
Hurto de celulares	12	12	0	0 %	6	7	1	16,7 %
Lesiones personales	5	2	-3	-60 %	1	2	1	100 %
Violencia intrafamiliar	1	0	-1	-100 %	1	0	-1	-100 %

Nota. Fuente: Boletín de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2019

1.2.2. Delitos en el sistema Transmilenio

Se incorporan también al indicador de delitos en el transporte público, aquellas contravenciones que ocurren en el marco del sistema integrado de transporte, Transmilenio, tal y como se observa en la **Tabla 20**, **Tabla 21** y **Tabla 22** que identifican entre otras infracciones, el hurto a personas, las lesiones personales y los delitos de tipo sexual.

Tabla 20

Delitos en Alimentador Bus Transmilenio - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019

	Ene- Feb 2018	Ene- Feb 2019	Diferencia Ene-Feb	Variación % Ene-Feb	Feb 2018	Feb 2019	Diferencia Feb	Variación % Feb
Hurto a personas	402	560	158	39,3 %	214	328	114	53.3 %
Hurto de celulares	319	333	14	4,4 %	172	191	19	11 %
Lesiones personales	2	1	-1	-50 %	1	0	-1	-100 %

Nota. Fuente: Boletín de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2019

Tabla 21

Delitos en Bus Transmilenio - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019

	Ene- Feb 2018	Ene- Feb 2019	Diferencia Ene-Feb	Variación % Ene-Feb	Feb 2018	Feb 2019	Diferencia Feb	Variación % Feb
Hurto a personas	676	938	262	38,8 %	378	495	117	31 %
Hurto de celulares	526	612	86	16,3 %	290	327	37	12,8 %
Lesiones personales	0	2	2	100 %	0	2	2	100 %

Nota. Fuente: Boletín de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2019

Tabla 22

Delitos en Estación Transmilenio - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019

	Ene- Feb 2018	Ene- Feb 2019	Diferencia Ene-Feb	Variación % Ene-Feb	Feb 2018	Feb 2019	Diferencia Feb	Variación % Feb
Delitos sexuales	1	1	0	0 %	0	0	0	0 %
Hurto a personas	1037	1400	363	35 %	557	811	254	45,6 %
Hurto de celulares	902	1012	110	12,2 %	485	573	88	18,1 %
Lesiones personales	25	14	-11	-44 %	10	7	-3	-30 %

Nota. Fuente: Boletín de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2019

Con base en lo reseñado en la Tabla 20, 21 y 22 se establece que el hurto a las personas continúa siendo el delito con mayor ocurrencia, seguido del hurto a celulares. Sin embargo, llama la atención que sea en las estaciones del sistema Transmilenio donde ocurren los delitos sexuales pese a que se trata de lugares de espacio público con controles de vigilancia.

Dado el comparativo de las tablas anteriores se puede interpretar que, existe en efecto una problemática de delincuencia a la que es necesario atacar con estrategias que puedan disminuirlas.

2. Análisis de la política de seguridad vigencia 2019 y propuesta de una política pública en materia de seguridad ciudadana para Colombia en el marco del postacuerdo

La política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad correspondiente al periodo 2019, aborda el concepto de la amenaza a través de los ejes de transformación estratégica que contempla la política, junto con los objetivos estratégicos que la misma.

Para iniciar, la política de seguridad respecto a las amenazas indica que Colombia ha alcanzado importantes avances en materia de seguridad, pero continúa enfrentando numerosos y graves desafíos derivados de la mutación y capacidad de adaptación de las organizaciones criminales y el mantenimiento de condiciones propicias para su multiplicación y fortalecimiento.

También se consideran en el mapa de amenazas las complejas situaciones externas que pueden llegar a afectar la integridad territorial, ya fuere por el contexto de inestabilidad de los países vecinos o la injerencia de potencias extra hemisféricas.

El cuadro de amenazas en el plano interno está conformado por la ausencia de instituciones estatales en el territorio, o su frágil presencia en aquellas zonas del país con vacíos de autoridad y Estado de derecho, dando lugar a la marginalidad social, política y económica, que es aprovechada por los grupos criminales.

Tales vacíos constituyen la principal amenaza a la seguridad, porque constituyen el germen para las diversas manifestaciones de delincuencia y violencia.

La anterior reflexión es producto de la necesidad de buscar alternativas de fortalecimiento estatal, es decir, blindar la seguridad de los ciudadanos a todo tipo de amenaza que pueda afectarla a través de estrategias de transformación.

Dichas alternativas de fortalecimiento estatal, se traducen en estrategias de los sectores de Defensa y Seguridad, en aras de lograr una transformación estratégica que retome la iniciativa y garantice la primacía de la dignidad humana, la protección de la población y el territorio. Esta transformación estratégica debe buscar además la vigencia de las instituciones del Estado, promover el bienestar y asegurar el imperio del orden jurídico y la democracia en el país y en el hemisferio, para lo cual, desarticular y neutralizar definitivamente a las amenazas internas, externas, tradicionales y contemporáneas, se convierte en el objetivo principal.

Sin embargo, es indispensable superar la estrategia tradicional de control militar del territorio basada, en el despliegue de unidades militares y de policía, sin el acompañamiento estratégico de las entidades públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil.

La evolución de esa estrategia tradicional de control militar debe propender por lograr la estabilidad de las zonas afectadas por la criminalidad, no sólo en la vigencia de la ley, el fortalecimiento de la legitimidad estatal, el respeto y garantía de los derechos de la población y un ambiente que permita el emprendimiento y el funcionamiento de la economía de mercado que genere equidad, sino que también, debe evolucionar a una política de seguridad integral y unidad de esfuerzo del Estado, como un todo.

De modo que es necesario adoptar una **visión multidimensional de la seguridad** que implique la comprensión de las amenazas al Estado y a la población, como fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental y, por tanto, resulta necesario generar respuestas articuladas desde el Estado para enfrentarlas.

En la Figura 14 se pueden apreciar las características para una transformación estratégica que ayudan a construir la visión multidimensional de la seguridad.

Figura 14. Transformación estratégica



Figura 14. Elaboración propia a partir de la política de defensa y seguridad 2019

Continuando con el análisis de la política de seguridad para la vigencia del periodo 2019, es preciso conocer cuáles son los objetivos estratégicos que se establecieron, tal y como se reseña en la **Tabla 23**.

Tabla 23
Objetivos estratégicos de la política de seguridad 2019

No.	Objetivo
1	Garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial
2	Proteger a la población y contribuir a su bienestar
3	Lograr el control institucional del territorio.

- 4 Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la Nación e intereses nacionales.
- 5 Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad.
- 6 Innovar, transformar y fortalecer el sector de defensa y seguridad.
- 7 Garantizar la protección, profesionalización y bienestar de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y sus familias.

Nota. Fuente: Presidencia de la República, 2019 *ABC de la política de defensa y seguridad*

Así mismo, la política de seguridad 2019, señaló también cuáles deben ser las líneas a seguir para el logro de los objetivos estratégicos, tal y como se muestran a continuación en la

Tabla 24.

Tabla 24
Líneas estratégicas de la política de seguridad 2019

No.	Objetivo
1	-Disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad.
2	-Protección de la población. -Seguridad ciudadana.
3	-Acción unificada.
4	-Sustituir la economía ilícita por lícita.
5	-Inteligencia, contrainteligencia. -Investigación criminal.
6	-Fortalecimiento institucional. -Eficiencia y bienestar.
7	-Comunicación estratégica.

Nota. Fuente: Presidencia de la República, 2019 *ABC de la política de defensa y seguridad*

De lo anterior y teniendo en cuenta el análisis realizado de las políticas públicas de 2002 al 2018 y de la política de seguridad propuesta para el 2019, se observa que el aporte de cada política radica en el fortalecimiento de la institución de la fuerza pública y sin duda, la participación de los ciudadanos, por tanto, a manera de consideración a corto plazo se hace necesario que una política pública contenga unos criterios definidos que construyan un eje central que viabilice el desarrollo del ser humano en todo su aspecto social, y patrimonial, lo cual requiere de unas condiciones óptimas. Es así y como propuesta, se establecen algunos aspectos que son cruciales al momento de elaborar una política pública, en materia de seguridad ciudadana.

2.2. Criterios necesarios al momento de elaborar una política pública en seguridad ciudadana

A manera de propuesta a corto plazo, se describen a continuación en la **Tabla 25** algunos de los criterios necesarios para llevar a cabo desde las etapas de planeación, implementación y evaluación una política pública en seguridad ciudadana.

Tabla 25
Criterios necesarios para una política pública en seguridad ciudadana

Criterio	Descripción
Marco legal	<p>Artículo 1º de la Constitución Política establece que:</p> <p>"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".</p> <p>Artículo 2º de la Constitución Política consagra que</p>

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...) asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Artículo 95 de la Constitución Política, estipula que:

"El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en Colombia implica responsabilidades. Toda persona está obligada a respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y propender al logro y mantenimiento de la paz".

Artículo 6 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el **Artículo 209** de la Constitución Política, advierte que:

"Las entidades públicas y las autoridades administrativas tienen la obligación de coordinar sus actividades para el logro de los fines estatales. Adicionalmente la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El anterior artículo con el fin de articular entidades a través de convenios para el cumplimiento de metas y fines del Estado."

Objeto	Adoptar la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana con el fin de armonizar los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, orientada a contribuir a mejorar la calidad de vida, el respeto por los derechos humanos, la tranquilidad y la convivencia pacífica de los ciudadanos.
Ámbito de aplicación	Para el documento de plan de desarrollo: se considera pertinente la georreferenciación de acuerdo con el Departamento, Regiones en caso de la capital se considera, por localidades, cuadrantes, unidades de planeamiento zonal UPZ.
Valores y principios orientadores	<p>Valores fundamentales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana en el marco de la Política Pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El respeto por la vida. 2. La Convivencia. 3. La Justicia. 4. La no impunidad 5. La Igualdad. 6. La Libertad. 7. La Seguridad. 8. La Tranquilidad. 9. La Salubridad. 10. La intimidad.

Análisis de la política de seguridad ciudadana y su aporte como herramienta para garantizar derechos a los ciudadanos mediante los planes de desarrollo 2002-2018.
Bertha Lucía Moreno Martínez

11. La Moralidad
12. La Eficacia.
13. La Solidaridad.
14. La Corresponsabilidad.
15. La Participación.
16. La Calidad.
17. La Ecología y el respeto por el medio ambiente.
18. El Ornato Público.
19. La Paz.

Principios de la Política Pública en materia de Convivencia y Seguridad Ciudadana:

1. La supremacía formal y material de la Constitución y del bloque de constitucionalidad;
2. La protección de la vida de la persona humana;
3. Asegurar la Convivencia Pacífica;
4. Prevalencia del interés general y de los derechos colectivos;
5. La primacía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y el amparo a la familia como institución básica de la sociedad;
6. Primacía de los derechos inalienables y el respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario;
7. Respeto a la dignidad humana y a la diversidad, con enfoque diferencial y en equidad;
8. El respeto por el debido proceso y la buena fe.
9. Autorregulación, solidaridad social y corresponsabilidad;
10. Prevalencia del uso del diálogo, la concertación y la negociación como mecanismos diferentes al empleo de la fuerza para restablecer la convivencia y el orden público;
11. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
12. El sentido de pertenencia a la ciudad;
13. La Confianza y la justicia social como fundamentos de la seguridad ciudadana;
14. La Participación Ciudadana y el Control Social;
15. La Equidad Social y el Desarrollo Humano Sostenible.
16. La Protección de la Ecología, el Medio Ambiente, el espacio público y el Ornato Público.
17. La verdad, la memoria, la justicia, la no repetición y la reparación integral

Enfoques de la política de seguridad ciudadana

El enfoque poblacional: permite identificar comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos que son responsabilidad y competencia de los municipios dentro de su territorio. Los cambios en el tamaño, crecimiento, estructura ubicación o movilidad de la población, influyen sobre las condiciones socioeconómicas y ambientales en el territorio, de igual manera que estos afectan la dinámica demográfica (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017)

El enfoque de género: puede entenderse como la construcción social basada en las diferencias sexuales, que asigna representaciones y valoraciones de lo femenino y lo masculino, y se instituye sobre la asignación desigual de los recursos, el poder y la subordinación de lo femenino. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017)

El enfoque diferencial: permite comprender y visibilizar las dinámicas de discriminación y exclusión social en la ciudad, de tal forma que desde ahí se

establezcan acciones para la transformación desde la equidad y el desarrollo humano. Reivindica el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a escoger el tipo de vida que se quiera acorde a sus preferencias y capacidades, reafirma la posibilidad de ser distinto, diferente, sin perder la calidad de ciudadano o ciudadana y reivindica los derechos colectivos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017)

El enfoque territorial: analiza los diversos componentes de índole territorial que aplican de forma diferente y solo algunos de los propuestos, por la especificidad de cada situación o problemática a resolver por las políticas públicas

El enfoque antropocentrista: la construcción de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS– debe partir de la base que el ser humano es el centro y el eje inspirador de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como sujeto de derechos indivisibles, universales, inalienables e imprescriptibles. Así, para su diseño y sin perder de vista su finalidad específica, se deben establecer diálogos y articulaciones con otros actores que despliegan intervenciones sociales desde otras políticas públicas, a fin de garantizar la Gestión Social Integral de las necesidades de los habitantes de la ciudad, y poder así responder a las diversidades propias de cada localidad, en procura de superar las condiciones de vulnerabilidad y las necesidades de prevención del riesgo en convivencia y seguridad ciudadana. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

El enfoque de derechos: los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana– PICS – tienen como propósito la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos fundamentales enunciados en la Constitución Política de 1991 y en los Tratados Internacionales reconocidos por Colombia integrados en el bloque de constitucionalidad, así como la prevalencia del interés general sobre el particular (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

Este enfoque, parte del entendimiento diferencial, efectivo, integral, interdependiente y transversal de los derechos individuales, políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y los colectivos y ambientales, así como sus dimensiones de promoción, protección, restitución y garantía, en el marco de la solidaridad y de corresponsabilidad entre los administrados y sus autoridades para la construcción de Convivencia y Seguridad Ciudadanas. Estarán orientados a promover la libertad, el bienestar y la dignidad de la población en general.

El enfoque de gestión de conocimientos: las estrategias prioritarias de intervención se definen con base en el uso apropiado de recursos científicos/tecnológicos, en la circulación y en el aprovechamiento de la información y el conocimiento para la potenciación de las destrezas profesionales/personales de los servidores públicos en cumplimiento de la función misional de garantizar la Convivencia y Seguridad Ciudadana. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

Artículo 16.- Enfoque de reducción de la victimización repetida y la conflictividad violenta: protección prioritaria y modificación de factores situacionales y de comportamiento de personas, actividades y lugares con perfiles vulnerables a la victimización repetida y la conflictividad violenta en las zonas de mayor prevalencia del delito y la violencia. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

Artículo 17.- Enfoque de coordinación multiagencial contra organizaciones criminales: articulación para el logro de la coordinación

multiagencial de las entidades competentes para la investigación y judicialización de organizaciones criminales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

El enfoque basado en procesos de mejoramiento continuo: las intervenciones se estructurarán a partir de la identificación y gestión de múltiples actividades relacionadas entre sí, y en el continuo control de los vínculos entre los procesos, los productos y la conformidad de estos con las demandas de sus destinatarios finales. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

El enfoque de cultura ciudadana de la no violencia: la cultura ciudadana de la no violencia tiene por propósito promover los valores, la cultura y las conductas de tolerancia con la diversidad, la diferencia, de solidaridad social, de compromiso y de corresponsabilidad con la seguridad ciudadana para prevenir situaciones de conflicto y de denuncia de hechos que puedan desencadenar situaciones de violencia o riesgos de seguridad. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

Su énfasis en lo preventivo, será sin perjuicio del control. Igualmente se promoverá la autorregulación, la autogestión y la adecuación de su diseño y ejecución según los contextos que explican los riesgos y ocurrencia de los mismos relacionados con eventuales conflictividades, violencias y delitos.

Este enfoque tendrá en cuenta los siguientes lineamientos:

1. Educación y formación ciudadana; con el fin de propiciar la autorregulación, interiorizar valores y generar comportamientos pacíficos y solidarios entre los ciudadanos, propiciando un contexto que supere la indiferencia frente a los riesgos que atentan contra la Convivencia y Seguridad Ciudadana, así como crear conciencia de los deberes y derechos ciudadanos, de manera que se aumente el cumplimiento voluntario de las normas de convivencia y se promueva la autorregulación de la comunidad para la generación de ambientes seguros.
2. Promover la cultura de la protección de los Derechos Humanos y de los bienes públicos, alertando sobre la posible vulneración o amenaza de los mismos, haciendo énfasis en: qué debe denunciar, dónde y cómo hacerlo, en relación con los hechos que afectan la convivencia y las conductas violentas dentro de la familia, en el barrio, la localidad y en su entorno.
3. Fomentar la tolerancia, el respeto a la diversidad, la diferencia y la solidaridad con énfasis en los grupos poblacionales vulnerables y los grupos de población especialmente protegida, mediante la comprensión de su condición y la perspectiva de su situación, para la inserción en el tejido social y armonizar con ellas, en beneficio de la Convivencia y Seguridad Ciudadanas.

**Lineamientos
estratégicos para
consolidar la
convivencia y
seguridad ciudadana**

Se hace necesario incorporar como mínimo los siguientes:

1. Fortalecer el Estado Social de Derecho garantizando el imperio de la ley y la promoción de la cultura ciudadana de la no violencia desde una dimensión preventiva;
2. Definir los lineamientos políticos que generen el marco de acción para la toma de decisiones en los distintos escenarios;
3. Combatir la delincuencia y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen;
4. Proteger los derechos individuales y colectivos;

5. Combatir y desarticular los mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan las estructuras criminales;
6. Responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva;
7. Promover la convivencia ciudadana;
8. Promover el ejercicio efectivo de los derechos mediante acciones afirmativas;
9. Promover la articulación integrada de las estrategias de seguridad distritales con las regionales
10. Incluir a Bogotá en el grupo de las ciudades seguras y protectoras de derechos;
11. Promover el desarrollo de una cultura de paz que propicie la resolución no violenta de conflictos a través de mecanismos alternativos y fomente la solidaridad y la convivencia pacífica.

Articulación

En el marco de la normatividad vigente se promoverá el fortalecimiento de la capacidad de acción de la fuerza pública en cuanto a capacitación del personal, movilidad, equipamiento tecnológico y sus competencias institucionales.

Se promoverá la generación de convenios y alianzas con entidades públicas y privadas si hay lugar para el cumplimiento de los fines del Estado a partir de los principios y valores impartidos en el presente esquema

Nota. Elaboración propia.

De acuerdo con lo enunciado en la **Tabla 25**, es necesario contemplar en toda política pública principios, valores, objetivos específicos y generales, con el fin de guardar a nivel nacional, como territorial coherencia y armonía entre los puntos objeto de planteamiento dentro de una política pública en materia de seguridad ciudadana.

2.3. Propuesta en el tiempo

Con relación a una propuesta a mediano plazo, se tiene como medida, la implementación a través de Decreto, cuyo objeto sea la obligatoriedad de realizar una evaluación de la política pública implementada, mencionando aciertos y desaciertos en cada una de las fases, acompañado esto de

un diagnóstico, y una propuesta de mejora; lo anterior necesariamente llevaría a que se ejecutara a cabalidad y completa la política pública propuesta.

Pese a que existe la evaluación de impacto que, en términos generales es la evaluación que determina la causalidad entre una intervención y los resultados finales sobre una persona beneficiaria, Roth (2018, p. 253) advierte que la evaluación de impacto permite identificar los efectos que son específicamente atribuibles a la intervención.

La evaluación de impacto según Walker (2010) “implica la investigación empírica directa (usualmente *ex-post*) de lo que realmente sucedió cuando una intervención pública fue implementada” (p. 247)

También, con base en la Secretaria Distrital de Planeación (2018), la evaluación de impacto:

Puede ser utilizada de manera *ex-ante*, para determinar el impacto de una posible intervención a través de un ensayo aleatorio controlado. Este tipo de evaluación pretende además de analizar los resultados, comprender si los cambios observados (positivos o negativos) se deben o no a la intervención (p. 50)

Por otra parte, la propuesta a largo plazo apunta a fortalecer el carácter preventivo partiendo de la socialización, comunicación y autorregulación, así mismo se ampliarían otros mecanismos como la garantía del control social, la legalidad, la transparencia en los procesos y la efectividad del cambio de conciencia frente a las nuevas y futuras amenazas.

Conclusiones

El presente documento se estructuró con el ánimo de dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Cómo en su calidad de políticas públicas, los planes de desarrollo del período 2012-2018, han incidido y contribuido a garantizar el derecho a la seguridad ciudadana?

De acuerdo con lo anterior y a lo analizado a lo largo del documento, se pueden destacar a manera de principales conclusiones, varios aspectos, a saber:

1. El Estado colombiano está dotado de **herramientas normativas, jurídicas y administrativas** para garantizar el cumplimiento de sus fines, aspecto que se hace evidente desde la Constitución de 1991, que otorga facultades y señala dispositivos jurídicos que se emplean para el manejo de determinados temas.
2. El Estado colombiano ha venido **fortaleciendo la institucionalidad**, en relación con el manejo y disposición de la seguridad ciudadana y la política que la regula, a partir de la creación e implementación de entidades con funciones determinadas.
3. Las **políticas públicas** diseñadas para el manejo de la seguridad ciudadana en los periodos 2002-2018, han permitido que los **ciudadanos accedan e intervengan** en la toma de decisiones. Actualmente, el ciudadano hace parte fundamental de la estrategia responsable del diseño de las políticas públicas, esto con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre la ciudadanía, la policía y las instituciones con el objetivo de buscar la seguridad.

4. Los períodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez se caracterizan por el dinamismo en el **Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes** identificando y priorizando los puntos críticos.
5. Los períodos de gobierno de Juan Manuel Santos incluyeron el concepto de **participación de la ciudadanía con corresponsabilidad**, aunque de una manera muy general, sin determinar algún tipo de programa respecto a la participación de la comunidad.
6. El diseño y puesta en marcha del **Sistema de Seguimiento a las Políticas Públicas Distritales**, ha rendido frutos en el sentido de generar información cualitativa y cuantitativa constante, permitiendo la trazabilidad en el tiempo para la toma de decisiones sectoriales y poblacionales. El acierto de la posibilidad de que exista la opción de **trazabilidad** permitirá identificar avances, fortalezas y debilidades en la implementación de dichos enfoques, así como hacer recomendaciones orientadas a resultados que efectivamente respondan a las necesidades de grupos poblacionales y sectores sociales acorde con sus particularidades.
7. El **seguimiento a las políticas públicas** requiere de una estructura institucional que lo soporte, que le permita continuidad en el tiempo y que desarrolle los componentes funcionales y operativos.
8. La política militarista de los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez se maneja desde las autoridades locales, y esto puede considerarse un aporte porque con ese modelo se aborda la **seguridad urbana**.

9. Uno de los aspectos que resulta llamativo durante el análisis de los planes de desarrollo de los periodos 2012-2018 alude a la **importancia que se le da al ciudadano**, considerándolo como pieza fundamental para la toma de decisiones y parte integral del proceso de construcción de la **seguridad ciudadana**.
10. Por último, vale destacar que los planes de desarrollo de los periodos 2012-2018 se caracterizaron por **la creación de fondos** previstos para cubrir todos aquellos gastos de tipo operativo-administrativos y demás, que requiere el Estado para dar cumplimiento a los programas y proyectos que lidera, en procura de garantizar la seguridad y hoy convivencia ciudadana.

Referencias

- Acosta, O., Fainboim, I., & Rodriguez, C. (Diciembre, 1998). *Desempeño del sector justicia en Colombia en la década de los noventa*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado: enero de 2017, de <http://hdl.handle.net/11445/1532>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (Diciembre 28 de 2011). Decreto 657 de 2011. *Política Pública Distri-tal de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Bogotá, Colombia. Recuperado: marzo de 2019, de <https://www.alcaldiaBogotá.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45167>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. Bogotá, Colombia. Recuperado: marzo de 2019, de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_la_formulacion_pp_wf.pdf
- Alvarez, A., Beirute, T., Fuentes, C., Alvarez, D., Santillan, A., & Rojas, F. (2012). *Seguridad Humana: nuevos enfoques*. (F. R. Aravena, Ed.) San Jose , Costa Rica. Recuperado: enero 8 de 2016, de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12042.pdf>
- Arevalo de Leon, B. (19-20 de Abril de 1999). *Hacia un nuevo modelo de seguridad hemisférica: reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Ponencia, Foro sobre Seguridad Hemisférica. Washington, Estados Unidos: OEA-Comisión de seguridad Hemesferica. Recuperado: 2018, de <http://www.oas.org/csh/docs/Bernardo%20Ar%C3%A9valo%20de%20Le%C3%B3n.pdf>
- Asamblea de Constituyente de Bolivia. (Octubre de 2009). *Constitución Política del Estado de Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución política de Colombiana* (Vol. 39). Bogotá, Colombia: Legis.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador*. Ciudad Alfaro, Montecristi, Ecuador. Recuperado: 2018, de https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Los actores de los programas públicos*. Recuperado: enero de 2018, de <http://www.iadb.org/es/indes/los-actores-en-los-programas-publicos.4673.html>
- Baratta, A. (Junio, 2001). *El concepto actual de seguridad en Europa. Derechos Humanos y Seguridad Publica*, 08, 17-30. Revista Catalana de Seguridad Pública.
- BBC (2010). *Francia, a un paso de prohibir la burka*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/01/100122_2035_francia_burka_gm
- Roth Deubel, André-Noel. (2018). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

- Buffat, Jean Paul (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. lecciones y desafíos*. Recuperado de:
https://efus.eu/files/fileadmin/efus/pdf/seguridad_europa.pdf
- Cafferata Nores , J., Montero , J., Velez, V., Ferrer, C., Novillo , M., Balcarce, F., Arocena , G. (2012). *Manual de Derecho Procesal Penal*. 25-30. Cordoba, Colombia. Recuperado: 2018, de <http://www.profprocesalpenal.com.ar/archivos/9c56835f-Manual.Cordoba.pdf>
- Carranza, E. (1995). *Delitos y seguridad de los habitantes*. San José de Costa Rica: Comisión Europea: Siglo XXI Editores .
- Chevallier Jacques, Loschak Daniele (1986). *Siencie Administrative*, Pull, coll.Thèmis, París.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (2003) *Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana, junto construiremos un destino mejor, Perú*. Recuperado de febrero 02 de 2018 de <http://svc.summit-americas.org/sites/default/files/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>
- Congreso de la República. (21 de Diciembre de 2010). *Diario oficial N° 47.930. Ley 1421*. Bogotá, Colombia. Recuperado Abril de 2018, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1421_2010.html
- Congreso de la Republica. (29 de Julio de 2016). *Código Nacional de Policía y Convivencia. Ley N° 1801*. Bogotá, Colombia. Recuperado 2018, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html
- Contraloría General de Boyaca. (28 de 06 de 2012). *Circular No 002*. Boyacá , Colombia. Recuperado Noviembre de 2016, de http://cgb.gov.co/inicio/Archivos/participacion/fonset_2012.pdf
- Contraloria General de la Nacion. (30 de 05 de 2010). *El gasto del distrito capital en temas de Seguridad Ciudadana*. Bogotá , Colombia. Recuperado el Diciembre de 2016, de <http://www.contraloriaBogotá.gov.co/intranet/contenido/informes/Estructurales/Subdir%20Estudios%20Econ%C3%B3micos%20y%20Fiscales%20de%20Bogotá/2010/ESTRUCTURAL%20SEGURIDAD%20CIUDADANA%202004%20-%202009.pdf>
- Corte Constitucional. (22 de Septiembre de 1994). *Sentencia C-416 de 1994*. Sentencia. (M. A. Carbonell, Ed.) Bogotá , Colombia. Recuperado el 2018, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-416-94.htm>
- Corte Constitucional. (13 de Mayo de 2015). *Sentencia C-284 DE 2015*. (M. G. Delgado, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 2018, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-284-15.htm>

- Corte Constitucional. (24 de Octubre de 2016). *Sentencia T-578 de 2011*. (M. M. Correa, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 2018, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-578-16.htm>
- Corte Suprema de Justicia. Ramírez Bastidad, Yesid. Solarte Portilla, Mauro (2006) *Revista Corte Suprema de Justicia N° 21*. Recuperado de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1559849/Contenido+Corte+Suprema+Revista+No+21.pdf/01492afd-d612-4d73-b231-62d781a765b2>
- Cotterrell, R. (1997). *No 3*, 110 a 113. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia .
- Cruz Rubio, C. N. (2011). *Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica*. Administracion & Desarrollo- Políticas Publicas, 99-118. Madrid, España. Recuperado el 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3896186.pdf>
- Cruz Rubio, C. N. (2012). *La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas*. Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 9, núm. 20, septiembre-diciembre, 2012, pp. 297-321 Universidad Autónoma de la Ciudad de México Distrito Federal, México Recuperado Octubre 2016, de <http://www.redalyc.org/pdf/628/62826835017.pdf>
- Cruz, C. (Diciembre de 2011). *Teorías Recientes en Políticas Publicas I y II. III Catedra Internacional: Políticas Publicas y Control Fiscal*. Melgar , Tolima, Colombia: Controría General de la Nación. Recuperado el Octubre de 2016, de https://issuu.com/alca.asesor/docs/libro_iii_catedra
- Cruz, Santiago y Otros (2007). *Seguridad pública en los países del cono Sur, los desafíos institucionales*. En JOFRÈ, RENE (2007). *La experiencia en la institucionalidad ciudadana, el caso chileno*, Santiago de Chile, Edit. Santiago Escobar, pp. 115-155.
- Dammert, Lucia (2003). *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana en Chile 1973-2003*. Centro de estudios en seguridad ciudadana, Chile, Universidad de Chile. (p.12). En:Center For Latin American Studies 2003 Seguridad pública y reforma policial en las Américas. Washington:Georgetown University.
- David, C.-P. (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia* . Madrid, España: Icaria.
- Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. (2014). *Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia. Recuperado el Febrero de 2019, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

- Dubnick, M., & Bardes, B. (1983). Thinking about public policy: A problem-solving. En A. N. Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Dunn, WN, (1994) *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Escudero Alday, R. (2012). Positivismo y moral interna del derecho. En C. A. Gallego Marin, *El concepto de seguridad jurídica en el Estado Social*. Caldas, Colombia. Recuperado el 2018, de [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9\(2\)_6.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9(2)_6.pdf)
- Ferrari, V. (2014). Funciones de Derecho. *Traducción*, 133 a 135. (M. J. Traducido por: Añon Roig, & J. De Lucas Marin, Edits.) Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- Ferrer Beltrán, Jordi; Fernández Blanco, Carolina. (Septiembre de 2013). Proyecto sobre Indicadores de Seguridad Jurídica en Iberoamerica. *Congreso de Seguridad Jurídica y Democrática en Iberoamerica*. Universidad de Girona. Recuperado el 10 de Mayo de 2018, de http://congresoseguridadjuridica.com/wp-content/uploads/2015/10/PROYECTO_INDICADORES.pdf
- Galtung, Johan (2003). *Violencia cultural* (trad. de Teresa Toda), Fundación Gernika Gogoratz, Centro de Investigación por la Paz, Bizkaia, p. 9.
- Garrido Gomez, Isabel (2011). *La construcción del derecho a la paz*. Derecho a la paz en Derecho emergente. Barcelona. Editorial Atelier Libros.
- García de Enterría, E. (2000). *Democracia, jueces y control de la administración*. 5ªed. Madrid, España: Editorial Civitas.
- Giraldo, F. (2008). *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y Convivencia de Bogotá*. Prologo. Bogotá, Colombia: Arfo. Recuperado el Enero de 2017, de http://www.oas.org/dsp/publicaciones/IColombia_Bogotá_libro_blanco_seguridad.pdf
- Gobierno de España. (29 de Diciembre de 1978). *Constitución Española*. Madrid, España: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Recuperado el 2018, de <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Gomez Lee, I. D. (Octubre de 2006). *La seguridad jurídica: una teoría multidisciplinaria aplicada a las instituciones*. 2. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Gomez Rojas, C. P. (25-27 de Octubre de 2006). Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. “*Congreso Internacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la Seguridad Pública*” políticas y Estrategias a nivel local México, Canadá, Colombia y Chile. Jalisco, Mexico: Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional y Escuela de Guerra del Ministerio de Defensa. Recuperado el 2018, de <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=21745>

- Gomez Rojas, C. P. (2010). *Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana*. En P. N. Colombia, Cartilla: Políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana. La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad. (pág. Diciembre). Bogotá, Colombia: Ponencia realizada en el Congreso Internacional de la Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la Seguridad Pública,. Recuperado el 2018, de http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/cartillas/Cartilla_3_DMS.pdf
- Grupo de reflexion sobre politicas de publicas de Seguridad ciudadana en Bogotá. (Junio de 2007). *El concepto de la seguridad ciudadana: un enfoque práctico a partir de la experiencia en Bogotá*. Colombia. La Seguridad Ciudadana. Bogotá, Colombia. Obtenido de http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/documentos_interes/El%20concepto%20de%20seguridad%20en%20Bogot%E1.pdf
- Heclo, H., & Wildavsky, A. (1974). The. Private Government of Public Money. En A.-N. Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Hogwood , B., & Gunn, L. (1984). Policy Analysis for the Real World. En A. N. Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Ibañez Najar, J. E. (2005). *Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana. Una aproximación jurídica*. Bogotá, Colombia: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales de Guatemala: IPES. (1998). *Seguridad ciudadana, derechos humanos y policía de Guatemala*. Guatemala.
- Ley N°1801. Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016. Congreso de la República de Colombia. *Código Nacional de Policía*.
- Mény, Y., & Thoenig , J. (1986). En A. N. Roth Deubel, *Políticas Publicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Mény, Y., & Thoenig , J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel S.A.
- Ministerio del Interior. (30 de Octubre de 2012). Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSECON. Bogotá , Colombia: Sala de Prensa- Subdireccion de Infraestructura. Recuperado el Enero de 2017, de <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/fondo-nacional-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-fonsecon>
- Ministerio del Interior (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_piscc.pdf

- Muller, P., & Surel, Y. (1998). L'analyse des politiques publiques. En A. N. Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Munné, G. (Septiembre-Diciembre de 2004). Certeza en el Derecho: Una Propuesta conceptual sobre la Seguridad Jurídica. *Alegatos*, 58. Mexico. Recuperado el 01 de Mayo de 2018, de <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/52/58-11.pdf>
- Perez Luño, A. E. (2000). La Seguridad Jurídica: una garantía del derecho y la justicia. 15. Sevilla, España. Recuperado el 2018, de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-2000-15-48A09575/PDF>
- Pontón Cevallos, Jenny (2005). *La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención*. Recuperado de http://www.flacso.org.ec/docs/modelosintervenci_jponton.pdf
- Ministerio de Agricultura (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>
- Presidencia de la Republica. (07 de Julio de 2004). *Decreto N° 2170. Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales*. Bogotá, Colombia. Recuperado: abril de 2018, de <http://www.alcaldiaBogotá.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=14146>
- Presidencia de la República (06/02/2019). *Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abece-de-la-Politica-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo humano nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press. Recuperado: 2018, de <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>
- Radbruch, G. (1997). *Introducción a la filosofía del derecho*. En R. Traducido por Wenceslao, Fondo de Cultura Económica (p. 40). Bogotá, Colombia.
- Real Academia Española. (1714). *Diccionario de la lengua española*. 22. Madrid, España. Recuperado: 2018, de <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=XTrIaQd>
- Restrepo, D. (Diciembre de 2011). *Análisis sociopolítico e histórico de la descentralización. III Cátedra Internacional*. Melgar, Tolima, Colombia: Contraloría General de la República. Recuperado: noviembre de 2016, de https://issuu.com/alca.asesor/docs/libro_iii_catedra

- Rivas, A. (2013). *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia*. Fundación Seguridad & Democracia. Recuperado: octubre de 2016, de pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/.../decadapoliticas.pdf
- Roth Deubel, A. N. (2018). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora. 13a. Edición
- Rose, Richard. (1998). *El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*. FCE, México.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). *The Implementation of Regulatory Policy*. Davis, California, United State: Institute of Governmental Affairs.
- Salazar Pedreros, Jorge E. (2015). *La seguridad ciudadana como política de Estado en Colombia. Lineamientos con perspectiva de continuidad y largo plazo*. Policía Nacional de Colombia. Dirección Nacional de Escuelas. Serie Investigación.
- Sanchez, Z. (20 de Abril de 2004). *La junta Interamericana de defensa y su rol ante la Organización de los Estados Americanos como agencia especializada*. Monografía. Colegio Interamericano de Defensa. Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica. Washington, Estados Unidos. Recuperado: 2018, de <https://es.scribd.com/document/75065274/Trabajo-Tesis-Acerca-de-La-Seguridad-Sanchez-Zoila>
- Secretaria Distrital de Planeación. (2018). *Guías para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Recuperado: marzo de 2019, de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_el_seguimiento_y_la_evaluacion_de_politicas_publicas_final_.pdf
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, SCJ. (2019). Boletín Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Recuperado de <https://scj.gov.co/es/oficina-oiiee/boletines>
- Sistema de Integración Centroamericana. (1995). *Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica*. San Pedro Sula, Honduras. Recuperado: 2018, de <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>
- Torres Angarita, Andreina. (2008). *Cooperación internacional y seguridad ciudadana: el caso de Ecuador*. América Latina Hoy. Vol. 50. Universidad de Salamanca. Salamanca, España. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/308/30810929002.pdf>
- Torres Angarita, Andreina. (2010). *Políticas de seguridad en el enfoque de género: una difícil pero posible alianza*. Paper 7/2010. Friedrich Ebert Stiftung (FES). Ecuador. Recuperado de http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/Pol%C3%ADtica%20de%20seguridad%20polcy%20paper_7.pdf.

- Tovar, J., Riveros, H., & Soto, A. (1999). *El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos*. 69.
- Un-Habitat programa ciudades mas seguras Y otros. (Enero de 2008). *Libro blanco de la seguridad ciudadana y convivencia de Bogotá*. Bogotá, Colombia. Recuperado: octubre de 2016, de http://www.oas.org/dsp/publicaciones/IColombia_Bogotá_libro_blanco_seguridad.pdf
- Vargas, V., Alejo & Garcia P. V. (2008). *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín*. Colombia 1991-2007. Pensamiento Iberoamericano, N 2,250-270. Recuperado de: Dialnet-ViolenciaUrbanaSeguridadCiudadanaYPolíticasPublica-2873366.pdf
- Vargas, A., & Garcia, V. (Diciembre de 2008). *Seguridad Ciudadana y Gasto Público: Reflexiones sobre el caso colombiano*. 50. España: Universidad de Salamanca. Recuperado: enero de 2017, de http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5652-001_g.pdf
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre: El Estado y las Políticas Publicas*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Almudena Editores.
- Villamizar, A., & Espejo, G. (2005). *El gasto en seguridad y defensa en Colombia: de la contención a la ofensiva*. Bogotá, Colombia: Fundación Seguridad y Democracia. Recuperado: enero de 2017, de <http://www.seguridadydemocracia.org>.
- Walker, R. (2010). Evaluation research. *ISSA Social security research and policy manual*. Geneva. Recuperado: febrero de 2019, de http://eprints.lincoln.ac.uk/7488/1/ISSA_Social_Security_Whole_Manual.pdf
- Zimmerman, H. J. (2006). *Reforma política: origen y actualidad de las políticas públicas*. Argentina. Recuperado. abril 22 de 2018, de <https://aulas.blogia.com/2006/062402-reforma-politica-origen-y-actualidad-de-las-politicas-publicas-texto-compleme.php>
- Zuñiga, Liza, (2010). *Programa seguridad y ciudadanía. Conjugando estrategia nacional y policía local*. Recuperado de <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Conjugando-estrategia-nacional-y-politica-local-en-seguridad.-El-caso-de-Chile.pdf> dad: el caso de Chile.Seri Documentos Electronicos, FLACSO- Chile, pp. 2-9.

Lista de tablas

Capítulo 1. Acercamiento a las políticas públicas y a la seguridad ciudadana	13
Tabla 1. <i>Policy Cycle</i> , según Jones	13
Tabla 2. Elementos comunes que definen la arquitectura de la política	22
Tabla 3. Dimensiones para analizar políticas	25
Tabla 4. Momentos o etapas del proceso de evaluación de las políticas públicas	36
Tabla 5. Convivencia pacífica, finalidades según la Ley 1801 de 2016	47
Capítulo 2. Análisis de las políticas públicas y herramientas para la materialización de la seguridad ciudadana en Colombia	56
Tabla 6. Comparativo de las políticas de seguridad colombianas presentes en los planes de desarrollo de los períodos 2002 a 2018	57
Tabla 7. Continuidad y discontinuidad de las políticas de seguridad nacional durante los períodos 2002 a 2018	61
Tabla 8. Aciertos y desaciertos de los períodos de gobierno de 2010 a 2018 en materia de seguridad ciudadana	62
Tabla 9. Objetivos de la perspectiva del fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio	65
Tabla 10. Lineamientos para garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional	67
Tabla 11. Política nacional del SGIPC	71
Tabla 12. Sectores: social, seguridad y defensa y justicia (% Gastos totales del PIB)	99
Tabla 13. Tipo de gasto 2003 a 2014 - FONSECON	100
Capítulo 3. Diagnóstico.....	107

Tabla 14. Indicadores a partir de la cadena de valor	109
Tabla 15. Pautas o medidas para llevar a cabo la prevención, de acuerdo con el objeto	112
Tabla 16. Lesiones personales en Bogotá primer bimestre 2018 a 2019	113
Tabla 17. Delitos en bus transporte público - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019	114
Tabla 18. Delitos en paraderos de buses de transporte público - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019	115
Tabla 19. Delitos en terminales de transporte público - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019	115
Tabla 20. Delitos en Alimentador Bus Transmilenio - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019.	116
Tabla 21. Delitos en Bus Transmilenio - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019	116
Tabla 22. Delitos en Estación Transmilenio - Bogotá primer bimestre 2018 a 2019	117
Tabla 23. Objetivos estratégicos de la política de seguridad 2019	120
Tabla 24. Líneas estratégicas de la política de seguridad 2019	121
Tabla 25. Criterios necesarios para una política pública en seguridad ciudadana	122

Lista de figuras

Capítulo 1. Acercamiento a las políticas públicas y a la seguridad ciudadana	13
Figura 1. Ciclo de vida de las políticas públicas	18
Figura 2. Sistema de problemas	24
Figura 3. Tipos de evaluación	35
Capítulo 2. Análisis de las políticas públicas y herramientas para la materialización de la seguridad ciudadana en Colombia	56
Figura 4. Composición SNSC de Perú	78
Figura 5. Jerarquía para el manejo del orden público	86
Figura 6. Mecanismos de información, coordinación y financiación del PISCC	88
Figura 7. Acciones para la planeación financiera y operativa.....	92
Figura 8. Fuentes de recursos disponibles.....	93
Figura 9. Gasto en seguridad y defensa como porcentaje del PIB	99
Figura 10. Ejes de acción de SINERGIA.....	105
Capítulo 3. Diagnóstico.....	107
Figura 11. Metodología CREMAS	108
Figura 12. Jerarquía de indicadores según su carácter estratégico	111
Figura 13. Lesiones personales en Bogotá 2018-2019	113
Figura 14. Transformación estratégica.....	120