

memorando

DE POLÍTICA PÚBLICA

Observatorio de Política Social

N.º 3

*Análisis gobernanza de la política
pública de seguridad en Bogotá
1995–2007*

Adriana Calderón Peña
Jairo Santander



UNIVERSIDAD
CENTRAL
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES



UNIVERSIDAD CENTRAL

Consejo Superior

Jaime Posada Díaz (Presidente)
Rafael Santos Calderón
Jaime Arias Ramírez
Fernando Sánchez Torres
Pedro Luis González Rodríguez
(Representante del personal académico)
Diego Alejandro Garzón
(Representante estudiantil)

Rector

Guillermo Páramo Rocha

Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

Secretario General

Fabio Raúl Trompa Ayala

UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Miguel Ángel Córdoba

Decano (e) Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Jenny Paola Lis Gutiérrez

Directora (e) Departamento de Economía

Julián F. Bautista R.

Director del Observatorio de Política Social

Julián F. Bautista R.

Jenny Paola Lis G.

Coordinadores Editoriales del Departamento de Economía

Boletín Memorando de política pública, N.º 3. *Análisis gubernaza de la política pública de seguridad en Bogotá.*

Autores: Adriana Calderón Peña

Jairo Santander

Primera edición: febrero de 2012

© Ediciones Fundación Universidad Central

Carrera 5 N.º 21-38. Bogotá, D. C., Colombia

Tel.: 334 49 97; 323 98 68, exts.: 2353 y 2356.

editorial@ucentral.edu.co

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera Penagos

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diagramación: Álvaro Francisco Silva Herrán

Diseño de carátula: Jairo Iván Orozco Arias

Corrección de textos: Claudia L. Arcila Osorio

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por sistemas de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los editores.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

ANÁLISIS GOBERNANZA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ 1995-2007

*Adriana Calderón Peña¹
Jairo Santander²*

Resumen ejecutivo

La política de seguridad implementada en Bogotá en los últimos 15 años fue exitosa en sus resultados. Los logros alcanzados, que se evidencian en la disminución de los principales indicadores de inseguridad y violencia, despiertan una inquietud investigativa relacionada con el proceso de formulación de dicha política y su esquema de gobierno.

Tal formulación se elaboró partiendo de un esquema de gobernanza particular que incidió de forma considerable en su éxito, y como modelo de gobierno dio lugar a la incorporación de ciertos atributos que cambiaron el estilo tradicional de definir y asumir el problema de la seguridad en Bogotá para con ello permitir mejores resultados.

En el estudio que se presenta a continuación se hace un análisis de tipo cualitativo y cuantitativo a la política pública de seguridad en Bogotá, que se basa en un examen básico de gobernanza centrado en los actores, otro en el contenido, y entrevistas abiertas que permiten describir e identificar los principales factores que determinaron la formulación e implementación de una estrategia que logró impactar de forma positiva el problema de la inseguridad en Bogotá.

-
- 1 Socióloga con énfasis en sociología política y rural de la Universidad Nacional de Colombia, máster en Estudios Interdisciplinarios en Desarrollo, de la Universidad de los Andes, y especialista en Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad; ha participado en proyectos de investigación relacionados con estudios en desarrollo, políticas públicas, política social, evaluación de proyectos y comunicación política. E-mail: adriana Calderonp@gmail.com
 - 2 Economista, especialista en Gobierno y Políticas Públicas, máster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, estudiante de doctorado en Ciencia Política; se desempeña como docente del Departamento de Economía e investigador del Observatorio de Política Social de la Universidad Central. E-mail: jsantandera@ucentral.edu.co

Executive Summary

The security public policy implemented the last 15 years in Bogotá got successful achievements which are evident in the decline of more relevant insecurity and violence indicators. These achievements arouse a research concern about the policy formulation process and its governance.

It's shown that the security public policy was supported on a special governance scheme, which significantly influenced the success of the policy. That model of governance allowed the insertion a kind of attributes that changed the traditional way of define the security problem in Bogota, allowing betters results.

This study presents an analysis about security public policy in Bogotá, both quantitative and qualitative kind, that is supported on a basic governance analysis focuses on actors, an content analysis and open interview that allowed explain and identify the main factors that led to the formulation and implementation of a strategy that did positively impact the problem of insecurity in Bogotá.

1. Las políticas públicas de seguridad en Bogotá 1995–2007

Durante la década de los 90, la inseguridad en las grandes urbes latinoamericanas empezó a ser un tema relevante para la ciudadanía y los gobiernos. La complejidad del mismo, y en parte las insuficientes respuestas de las administraciones, incentivaron el surgimiento de nuevas propuestas de políticas públicas enfocadas no sólo en el control, sino específicamente en la prevención.

A diferencia del enfoque tradicional de la seguridad, las políticas preventivas tienen una perspectiva más integral de la problemática, consideran que la inseguridad depende de condiciones estructurales e institucionales de la sociedad y que no es sólo un asunto de capacidad del gobierno. Por lo tanto, desde este enfoque las políticas se orientan teniendo en cuenta las diferentes características poblacionales, como el género y la edad, así como las diferencias territoriales y los espacios específicos en la ciudad.

Así mismo, consideran las diferentes variables que generan la inseguridad desde diferentes perspectivas, entre las cuales se tienen en cuenta elementos más integrales de la condición humana y empiezan a ser relevantes las características y configuraciones del territorio (Dammert, 2004).

Lo anterior lleva a que se produzca un cambio fundamental en los actores responsables de la seguridad (Velásquez, 2006, 2008). Con estas políticas aumenta el radio de acción de aquellos que deben ofrecer seguridad, la justicia y los militares, pues ahora también es asunto de otras políticas sectoriales y de la comunidad (Frey & Czajkowski, 2008). Por tanto, la forma como se gestiona y dirige el problema plantea nuevos desafíos analíticos y de acción (Braghero, 2006).

Así pues, durante más de una década en Bogotá se fue construyendo un proceso exitoso de política pública local de seguridad ciudadana basado en la prevención (Llorentes, 2005), el mismo se centró en dos objetivos principales: bajar los índices de violencia en la capital y modificar los comportamientos ciudadanos para que fuera posible la convivencia ciudadana; además, se consolidó durante varias administraciones locales: empezó en 1995 con el primer período del alcalde Antanas Mockus y culminó en 2007 con la gestión de Luis Eduardo Garzón.

La orientación adquirida durante estas administraciones se sustentó en

tres nuevos énfasis relacionados con el manejo de la seguridad: i) transformación de comportamientos ciudadanos, en especial a través del fortalecimiento de la cultura ciudadana³, ii) cambios en la forma de concebir y apropiarse del espacio público, basados en la teoría de las “ventanas rotas” y iii) un enfoque social de derechos según el postulado de que “invertir en lo social es invertir en seguridad” (Medina, 2006). Ver tabla 1.

Tabla 1. Enfoque general de las administraciones

Administración	Enfoque
Antanas Mockus (1995–1997; 2001–2003)	Cultura ciudadana
Enrique Peñalosa (1998–2001)	Espacio público
Luis Eduardo Garzón (2004–2007)	Inclusión social
Configuración de la política	

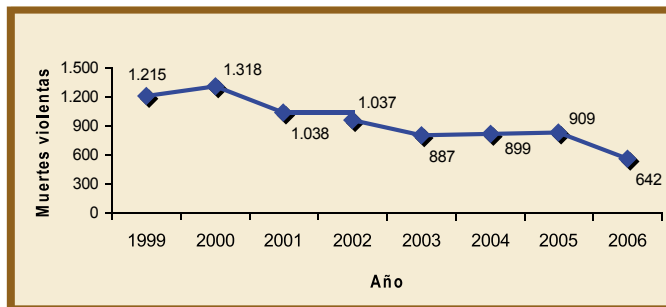
Fuente: elaboración propia.

En Bogotá, el proceso de política pública basado en la prevención obtuvo resultados nunca antes vistos. Las estadísticas muestran un descenso significativo de aquellos delitos que causan mayor impacto social⁴. Por ejemplo, un comparativo de muertes violentas⁵ realizado entre enero de 1999 y abril de 2006 por el Instituto Nacional de Medicina Legal muestra una disminución del 52,8% en la tendencia durante dicho período de análisis.

De la medición de muertes violentas, el homicidio tiene un alto impacto en la percepción de seguridad ciudadana, desde el año 1999 al 2006 el comportamiento de este indicador también mantuvo una disminución importante de 57,2% (ver figuras 1 y 2).

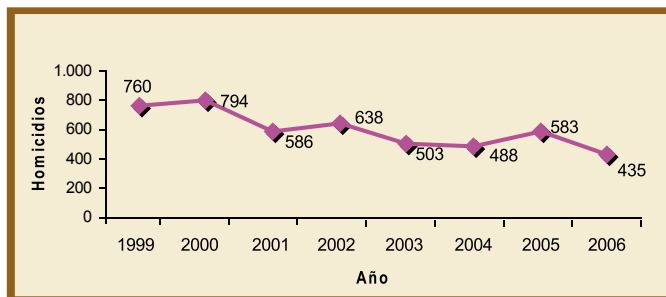
- 3 A partir de los enfoques de la cultura de la legalidad, cuyo objetivo es alinear los tres sistemas sociales que influyen en el comportamiento ciudadano: legal, moral y cultural.
- 4 Denominados de esta manera por la reacción que generan en todos los órdenes, el grado de violencia, las pérdidas económicas y la capacidad de afectar un número elevado de ciudadanos, así como por el daño que ocasiona a la integridad física, psicológica y económica de la población. Recuperado de: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Glosario>
- 5 Muertes violentas incluye cuatro indicadores básicos: homicidios, muertes en accidentes de tránsito, suicidios y muertes accidentales, este último fue uno de los que más disminuyó.

Figura 1. Comportamiento de muertes violentas, comparativo enero-abril 1999-2006



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y CIC. Consulta y diseño: Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (2006). Secretaría de Gobierno.

Figura 2 Comportamiento de homicidios, comparativo enero-abril 1999-2006

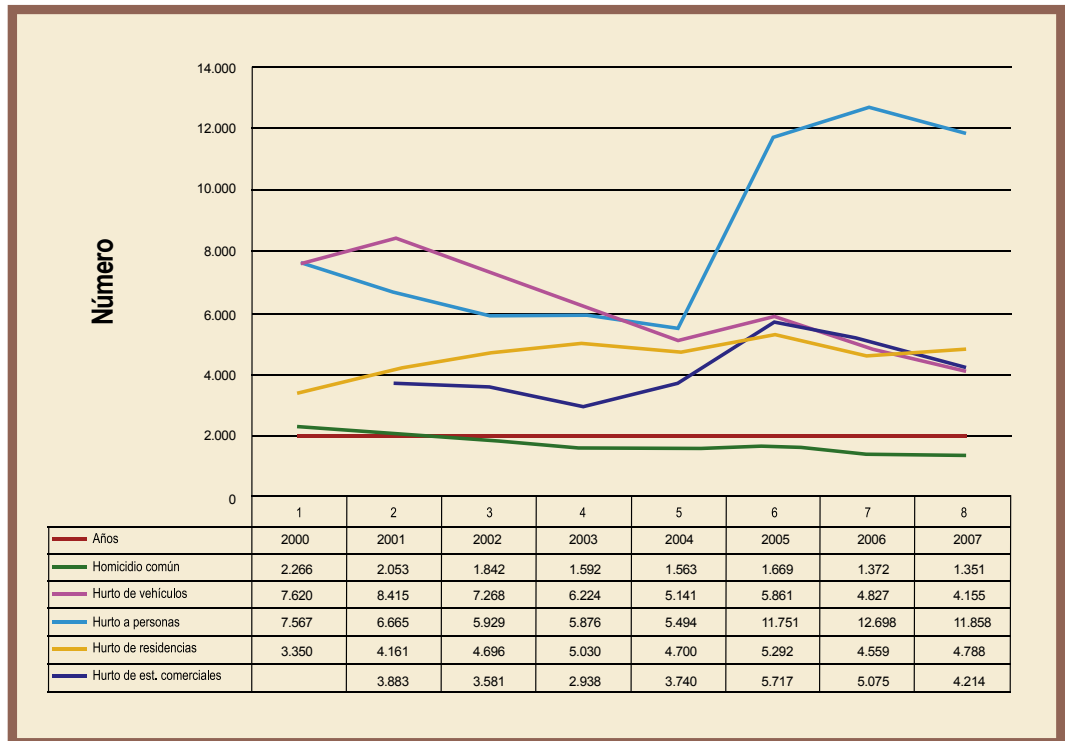


Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y CIC. Policía Metropolitana de Bogotá. Consulta y diseño: Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (2006). Secretaría de Gobierno.

Otras cifras del Observatorio de Seguridad en Bogotá, correspondientes a los delitos de mayor impacto, reflejan disminución y estabilización del problema. En la figura 3 se observa una tendencia a la baja en casi todos los indicadores en el 2004. La orientación en

alguno de ellos, como el hurto a personas, se revierte a partir del siguiente año, pero en otros como el hurto de vehículos y casas, hay una estabilización a unos niveles más bajos que los presentados en anteriores períodos.

Figura 3. Comportamiento histórico de hurto y homicidios, comparativo 2000-2007



Datos: Observatorio de Seguridad en Bogotá, Balance anual 2004, 2005, 2006, 2007.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

Espacio de la política pública

El contexto dentro del cual se delimita la problemática de la política estuvo relacionado no sólo con el ámbito local sino también con los cambios en el entorno nacional que la precedieron, los mismos generaron las condiciones

necesarias, previas a la política, sin las cuales no hubiera sido posible una transformación en la gobernanza de la seguridad en Bogotá.

De esta forma, dos aspectos relevantes determinaron en Colombia una alteración en la forma como se venía tratando el tema de la seguridad en el ámbito local, el primero de

ellos fue la descentralización, que llevó a una ampliación de responsabilidades hacia lo local en el tema, y el segundo, el papel de las municipalidades en esta dinámica (proceso que incluye la elección popular de alcaldes desde 1986). Esto último implicó mayor autonomía en la toma de decisiones de parte de los actores locales, pero ambos atributos fueron ratificados en la Carta Constitucional de 1991⁶.

Los cambios en la normatividad nacional fueron una condición necesaria pero no suficiente, por sí solos no determinaron un manejo diferente de la seguridad en las diversas municipalidades. Sin embargo, los estudios muestran que el caso de Bogotá difiere del resto del país ya que la mejoría de sus indicadores en seguridad conjuga dos aspectos: por un lado, son el resultado de reformas institucionales nacionales y, por otro, de una decisión política de los gobiernos locales. Lo que muestra el caso *Bogotá es cómo una política de seguridad nacional puede fortalecerse y hacerse más sostenible cuando es apoyada y complementada por políticas locales de seguridad ciudadana* (Martin & Ceballos, 2004).

Dicha decisión política estuvo marcada por tres factores relevantes en el ámbito político local que crearon el ambiente pro-

picio para la política de seguridad: *existió una propuesta de un proyecto compartido de ciudad, un consenso generalizado en torno a las reglas de juego y la demanda de una ciudad más segura, así como la ampliación del debate público y su incursión en la agenda política* (Pizano, 2003).

De esta manera, en la capital se presentaron varias dinámicas que permitieron que la mirada clásica de la seguridad, como un ámbito del Estado soportado en el sistema Policía–justicia–cárcel, comenzara a modificarse. Los cambios institucionales generaron una ventana de oportunidad gracias a la cual se dieron novedosas miradas de la seguridad y nuevas actitudes de los alcaldes, ambas dimensiones se evidenciaron en un cambio en el discurso de la época que derivó en la modificación de la manera como se venían gestionando en el Distrito las políticas de seguridad.

Si bien hubo una continuidad en los enfoques, cada una de las administraciones que aquí se analiza tuvo una visión distinta pero complemen-

6 Consultar capítulo 3 Del Régimen Municipal de la *Constitución Política de Colombia* (artículos 314 y 315). Edición Digital, recuperada de: <http://www.anticorrupcion.gov.co/marco/documentos/constitucion.pdf>

taria con cada una de sus estrategias. Las mismas presentaron y ejecutaron una propuesta clara de política que estuvo fuertemente vinculada con los lineamientos generales de gobierno. Dichas propuestas no se agotaron en los períodos de cada administración, lo cual determinó la legitimidad y eficiencia de la política.

2. Gobernanza y el concepto de seguridad

El soporte político-administrativo de una política pública resulta fundamental para determinar su éxito (Aguilar, 2007). La gobernanza, como el esquema de gobierno que soporta una política, tiene en cuenta tanto las instituciones informales como formales que determinan las políticas públicas (Aguilar, 2003, 2010; Hufty, 2005, 2008). Identificar el esquema de gobernanza implica la “comprensión de los procesos de acción colectiva que organiza la interacción de actores, la dinámica de los

procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones, y determina sus conductas (Hufty, 2006).

Así pues, el análisis básico de gobernanza comienza con la identificación de: i. los procesos de intercambio, ii. los actores estratégicos, iii. los espacios de relación, iv. las normas y, v. las dinámicas de estabilidad y cambio que conforman el marco institucional en el cual se desarrolla la política pública.

Para este caso particular el análisis de gobernanza⁷ se realiza partiendo de: i) los aspectos no reconocidos de la política, que se entienden como aquellas dimensiones de la política relacionadas con los comportamientos de los actores, la manera en que estos comprenden el proceso de configuración de la política, así como la interacción que surge a partir de las reglas de conducta que rigen su comportamiento y, ii) los aspectos reconocidos de la política, es decir, el análisis del marco normativo explícito de la política, que son aquellos lineamientos escritos que determinan las dinámicas de cambio y estabilidad.

7 La diferenciación de estos aspectos reconocidos y no reconocidos de la política se realizó teniendo en cuenta las dimensiones formales e informales de la misma. Se omitió dar esta diferenciación debido a que se encontraron algunos aspectos que no se lograron ubicar en alguna de las dos dimensiones señaladas, por cuanto presentaron características similares tanto de formalidad como de informalidad.

2.1 Aspectos no reconocidos

El análisis de los aspectos no reconocidos de la política se realizará tomando en cuenta cuatro dimensiones: i) la identificación de la problemática, ii) la clasificación de actores estratégicos, iii) las relaciones de intercambio y, iv) los espacios de interacción de actores.

2.1.1 Identificación de la problemática de la política

La política de seguridad ciudadana en Bogotá desde los años 1995 al 2007 surgió del liderazgo asumido por los alcaldes frente a la situación de inseguridad general de la ciudad, la misma se consolidó y configuró a través del tiempo como una política de enfoque integral de la seguridad.

Uno de los ejes fundamentales de la gobernanza es la visión de problemática común que sirve de imaginario social a través del cual se agrupan los actores dentro del proceso de cooperación. A partir del consenso acerca de la problemática que se va a tratar es posible que se genere la acción colectiva en la política pública.

Lo que se observó es que el nuevo enfoque de seguridad que se trató de implementar presentó dificultades de asimilación. A continuación se expondrán los principales conflictos de la política desde la perspectiva de los actores, para tratar de identificar los campos de acción en los cuales fue más difícil que se formaran los principales cambios y aportes que sustentan una visión integral de la seguridad:

- Generación de confianza: desde el punto de vista de los entrevistados, varias de las iniciativas que se llevaron a cabo no fueron creíbles desde un principio por todos los actores involucrados, debido principalmente a la novedad de las mismas y a que presentaron perspectivas no tradicionales con respecto al manejo de la problemática de la seguridad en Bogotá.

Un ejemplo de lo anterior ocurrió en el caso de la Cultura Ciudadana⁸, política que surgió durante la

8 La Cultura Ciudadana, como parte del enfoque integral de la seguridad, se centró específicamente en el cambio de los comportamientos ciudadanos; en el caso de la seguridad, aquella se relacionó con el acatamiento de normas que permitieran la convivencia en la ciudad. De ahí surge la idea de relacionar la seguridad ciudadana y la convivencia como dos ejes de un mismo ámbito.

primera administración de Mockus (1995–1997) y que se consolidó en su segundo período (2001–2003), la misma pretendía servir de apoyo a las acciones de mejora de la seguridad mediante la consolidación de conductas ciudadanas que permitieran una interacción más amable entre los ciudadanos.

Pero esta idea al principio tuvo mucha resistencia entre los actores políticos. Al respecto, monseñor Alirio López comentó en una de las entrevistas: “una de las mayores dificultades cuando comenzamos con Antanas Mockus el tema del desarme y de la vida es sagrada, es que nadie daba cinco centavos por eso, con el tiempo la cosa fue mejorando, pero al principio nadie creyó... menos la Policía” (López, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

De este forma, se observa cómo lo más difícil de modificar fue la creencia de los actores involucrados, con el tiempo la misma fue variando debido a los buenos resultados de las acciones y a la confianza que se generó. Y este reforzamiento endógeno es central para la gobernanza debido a que se entiende que sin la

confianza no es posible la cooperación ni la coordinación; así mismo, la generación de confianza es gradual, de allí la importancia de la continuidad de una política. La implementación de la política pública de seguridad en Bogotá empieza a mostrar cómo se dan dinámicas endógenas de generación de confianza que le van dando solidez a la política pública.

- Sentido de lo urbano: otra de las dimensiones en la cual se requirió un cambio sustancial en las percepciones de los actores políticos para poder insertar una visión integral de la seguridad se refiere a una idea clara y definida de la ciudad que se pretendía construir. En ese sentido, Bogotá contó con una coyuntura que facilitó la consolidación de un imaginario de ciudad. Mockus y Peñalosa tuvieron una visión de ciudad definida que lograron transmitir, tal y como lo evidencia el General Castro durante una de las entrevistas:

Porque si estamos hablando de la alcaldía de estos dos personajes (Mockus y Peñalosa), ellos tienen un claro concepto del urbanismo, de lo que es ciudad. Entonces ellos se basan justamente en la palabra policía, *politeia*, que quiere decir orden de ciudad, orden de ciudadano, simple y llanamente. Se establece, donde hay espacios tranquilos, hay progreso, hay inversión, hay cultura (General Castro, entrevista personal, 1 de abril de 2011).

Una noción definida con respecto a la ciudad que se quiere, se relaciona con lo que significa ser ciudadano como actor central de las políticas. Según Rocío Londoño, en la primera administración de Mockus:

... se modifica esa relación, el ciudadano se pone en primer plano y eso no es retórica, pero se puede quedar en la retórica. Es ver cómo, con qué cuidado la administración intenta establecer una relación más clara con el ciudadano a partir de la calidad de los servicios que presta (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

En el tema de la seguridad, lo anterior se ve reflejado en la idea central de que la seguridad es también un deber del ciudadano, es decir, se trata de ser cuidadoso en el trato con los demás, con el espacio público y con los derechos de los extraños; de igual forma, es comprender que en la convivencia también está la propia seguridad. Por tanto, comportarse bien en la ciudad (en el sentido amplio del término) es un deber ciudadano y es el inicio de toda seguridad, tanto en la vida privada (hogar) como en la pública (ciudad).

Lo antes mencionado se entiende en el sentido de la *co-responsabilidad*. Se empezó a generar una idea clara de los deberes y las acciones propias de un ciudadano

responsable consigo mismo y con los demás:

Esto es expresión del hecho de que se tiene en la cabeza al ciudadano, y no es una burocracia de espaldas a la ciudad, o al ciudadano, o a la ciudadanía. Porque Colombia sí tiene una marcada inclinación a que el ciudadano espera todo del Estado y no se plantea cuáles son sus obligaciones (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

La principal dificultad en este sentido consistió en comprender de una forma diferente al Estado y al ciudadano en relación con éste. La idea clásica de la seguridad en cuanto existen cuerpos de seguridad, se modificó por la respuesta del ciudadano a un Estado que cumple.

Es decir, se estrechó, creo que como nunca antes se había visto en el país, el abismo que había entre Estado y sociedad. La gente empezó a sentir que el Estado tenía sentido en sus vidas, podía afectar positivamente sus vidas y que había que colaborar... eso impactó en toda la vida de la ciudad, incluyendo las denuncias, el programa de coactividad del segundo gobierno, la línea telefónica para denunciar la criminalidad (Sáenz, entrevista personal, 29 de marzo de 2011).

De esta forma se evidencia que el esquema de gobernanza se va modificando, lo que permite generar la confianza necesaria para el desempeño de la acción colectiva que le da sustento al plan de política pública. Así, de forma paulatina pero sólida, se fue dando una reconversión de creencias que permitió mayor eficacia de las acciones de gobierno en el tema de la seguridad.

- Cambios en los comportamientos: el enfoque de la seguridad durante las administraciones no se tradujo simplemente en aumento del pie de fuerza. En este sentido, el enfoque preventivo se expresó en acciones educativas encaminadas a cambiar el comportamiento de los ciudadanos y de las autoridades encargadas de la seguridad, como el cuerpo de policía de la capital.

Era importante:

... hacerle entender a la gente que teníamos que educar a esta ciudad, pero que no esperáramos que el gobernante, al tener los decretos, lo hiciera, sino que nosotros, incluyentes, incluidos, interiorizados y

no excluyentes, entráramos a generar procesos de seguridad y de cultura ciudadana (López, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

De igual manera, los cambios en el espacio también significaron nuevos códigos de comportamiento que pretendían afectar de manera positiva la seguridad ciudadana y la convivencia. Debido a que los cambios culturales llevan mayor tiempo en ser interiorizados, la dificultad consistió precisamente en comprender que el comportamiento ciudadano era relevante para la convivencia y que estos se verían reflejados en una mayor seguridad. Este aspecto central se puede observar en las estadísticas de seguridad y convivencia y en las encuestas de cultura ciudadana, en las cuales se reflejan de manera clara los cambios de comportamiento señalados⁹.

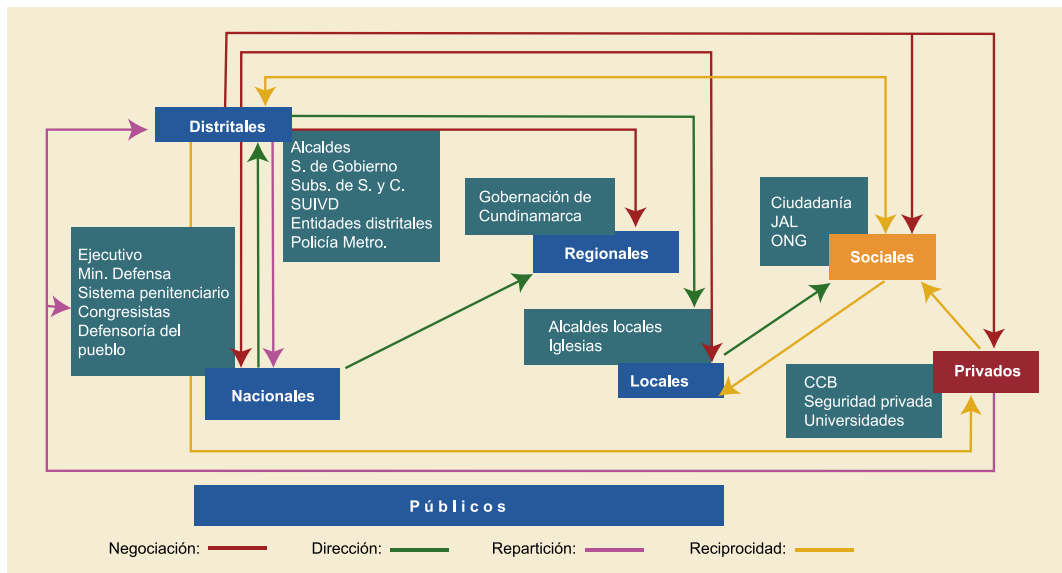
2.1.2 Clasificación de actores estratégicos

Uno de los elementos más importantes que tiene un análisis de política desde su gobernanza está en la identificación de los actores más relevantes en la configuración de la política pública. Con respecto a estos, se identificaron las siguientes particularidades durante el proceso de gestación de la política:

⁹ Para mayor información, ver Gérard, Martin & Ceballos, Miguel (2004).

- **Ámbito de territorialidad de los actores:** aunque los principales actores de la política pertenecen al ámbito de la política distrital —principalmente los alcaldes que la lideraron—, las decisiones que se tomaron en relación con el tema de la seguridad y su implementación fueron efectivas en tanto se involucró a actores que pertenecen a espacios de territorialidad disímiles; es decir, para que la seguridad en Bogotá fuera efectiva, fue necesario realizar intercambios entre actores de diferentes niveles: nacional, distrital, regional y local; el engranaje entre ellos fue definitivo durante el proceso.
- **Tipos de transacciones:** teniendo en cuenta que estas son un elemento clave de la gobernanza, se resalta que el tipo de transacciones que se realizaron entre los actores fueron principalmente de negociación, las cuales se dieron desde el Distrito hacia los demás actores. Otra de las transacciones importantes fueron las de reciprocidad, que se generaron entre los alcaldes y la ciudadanía. En la figura 4 se observa cómo se generó el vínculo entre los actores.

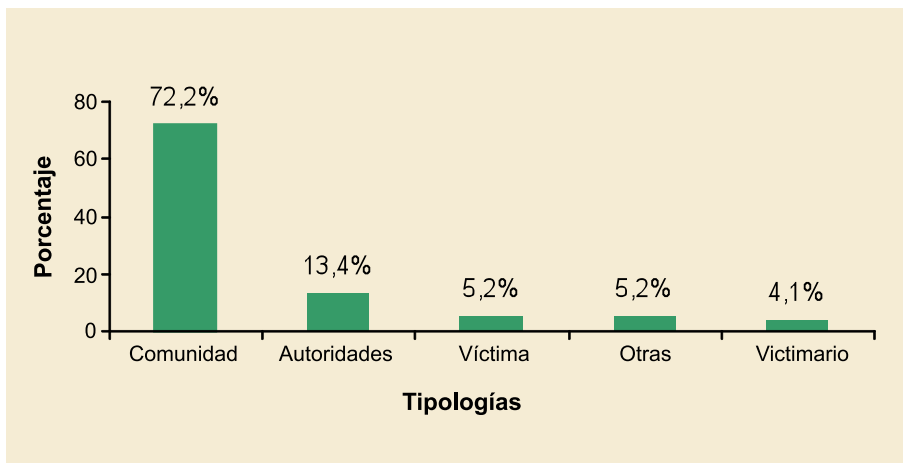
Figura 4. Mapa de actores estratégicos de la política



Fuente: elaboración propia con base en la propuesta de Hufty (2006).

- Según Hufty (2006), las relaciones de negociación son las más importantes en un esquema de gobernanza debido sobre todo a que ésta implica un proceso de persuasión o regateo de parte los actores más interesados. En este caso particular se observó que los actores del Distrito, principalmente los alcaldes, entablaron este tipo de vínculos con actores nacionales, regionales, locales, sociales y privados. De ahí que se hubiera hecho tanto énfasis en que esta política fue el resultado de un definitivo liderazgo marcado por los alcaldes, que estuvo influenciado por el lenguaje y las instancias de coordinación.
 - Niveles de formalidad de los actores: la mayoría de actores involucrados es de tipo formal, es decir que pertenecen a ámbitos definidos de acción destinados, por lo general, a tratar el tema de la seguridad. Esta es otra cuestión interesante, en la gobernanza de la seguridad no se trató sólo de nuevos actores a cargo de la seguridad, sino principalmente, que los actores encargados de la seguridad estuvieran dispuestos a cooperar con las iniciativas propuestas desde la administración y a generar procesos de cambio en su forma de entablar relaciones y de asumir los asuntos de la seguridad.
 - Dentro de los actores analizados, la ciudadanía es quien quizá tiende a ser la más informal, aunque es uno de los actores centrales en el discurso de la política (ver figura 4). Precisamente este es uno de los aspectos relevantes de las políticas preventivas, la ciudadanía viene a ser el actor central, independiente de su nivel de formalidad. Este nuevo enfoque indica una forma diferente de asumir al ciudadano como actor estratégico de la política. Un gobierno local que busca cambiar comportamientos ciudadanos comprende la necesidad de poner como centro del discurso de la seguridad al ciudadano, ya no a la Policía, a los delincuentes o a las autoridades, etc.
- Creo que hubo una forma de llegarle a los ciudadanos a través de todas las estrategias y a través de la forma como el alcalde se comunicaba directamente con la ciudadanía, que sin que tuviera como eje central el problema de la criminalidad, por así decirlo, esa dimensión de la seguridad sí creo que tuvo efectos importantes sobre el tema de la criminalidad (Sáenz, entrevista personal, 29 de marzo de 2011).
- Se podría pensar en un primer momento que es importante que el grado de formalidad de los actores sea alto, debido a que con actores formales es más fácil llegar a acuerdos, entablar comunicación y adqui-

Figura 5. Público objetivo



Fuente: elaboración propia, 2011.

rir mayor visibilidad. Sin embargo, como se vio, esta política buscó generar, con la comunicación, un vínculo directo con un actor altamente informal como la ciudadanía. Lo anterior dio muy buenos resultados en cuanto a la acción colectiva durante el proceso de formación de la política pública.

- Responsabilidad y posicionamiento: los actores que tuvieron en la política los mayores niveles de responsabilidad y de capacidad

de intervención fueron los del ámbito ejecutivo del Distrito. En relación con el posicionamiento, se encontró que entre los actores hubo un alto margen de favorabilidad con respecto a la política. El actor con quien se tuvo una mayor dificultad para llegar a acuerdos fue con el Concejo de Bogotá, especialmente durante las administraciones de Mockus¹⁰. Como explica Rocío Londoño:

¹⁰ Uno de los documentos rechazado varias veces fue el Código de Policía de Bogotá. El primer documento se presentó durante la primera administración de Mockus; luego, Peñalosa intentó pasarlo al Concejo y finalmente fue aprobado, con la dirección de la Veeduría Distrital, en la segunda administración de Mockus.

Cada aprobación anual del presupuesto era el sufrimiento más macho. Para poder defender el presupuesto, ahí siempre hay negociación política (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

- Sin embargo, “durante Mockus se rompió con la negociación política clásica con el Concejo, algo que luego Peñalosa restauró, pero que fue muy difícil de entender” (Sáenz, entrevista personal, 29 de marzo de 2011).

2.1.3 Relaciones de intercambio

La importancia de una red de actores radica fundamentalmente en los tipos de interacción que ellos establecen. Estas son el sustento de la red que da forma y vida a la acción colectiva que deriva en la realización de la política pública. Con respecto a las relaciones de intercambio y cooperación se observa:

- Temas transversales: la necesidad de interacción entre los actores se debió principalmente a que se dejó de percibir la seguridad como un tema sectorial. Si seguridad es entonces cultura ciudadana, convivencia, relación respetuosa con el espacio, buen uso de lo público, pie de fuerza, etc. ... hay que actuar distinto. Por ejemplo, cultura ciudadana fue

la meta principal durante las administraciones de Mockus, la cual atravesaba todas las entidades y secretarías de la administración. Como lo explica Rocío Londoño:

... cuando tú tienes cinco o más entidades apuntándole a una meta, que desarrolla una política, pues la eficacia es mayor. Y además tú tienes grandes ahorros en recursos. O sea, si tú miras y analizas el presupuesto de cultura ciudadana te vas a quedar impresionada. Es muy bajo (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

- Coordinación interinstitucional: que el tema de la seguridad dejara de ser sectorial implicó que se generaran, de forma eficiente, las herramientas que dieron soporte al manejo de la problemática. No se trató entonces simplemente de delegar, sino de crear las condiciones institucionales, técnicas, de recursos humanos y físicos, para propiciar que las ideas de coordinación interinstitucional fueran posibles. Así mismo, romper con los límites de acción de las entidades, coordinarse con metas claras y crear un ambiente propicio para la cooperación entre los actores. Durante estas políticas se tienen varios ejemplos:
- En el tema de violencia intrafamiliar hubo una muy buena coordinación. Se crearon vínculos entre la Secretaría de Salud y el IDCT, entidades que no habían trabajado juntas antes y que debieron hacerlo debido

a la transversalidad con que se abordaban los temas.

Uno se da cuenta que en definitiva esos temas tienen que ver con el derecho a la vida, tienen que ver con las normas mínimas de convivencia, de tolerancia. Esta coordinación permitió incluir una serie de cosas que no estaban antes en lo que podemos llamar seguridad–convivencia, que es lo que las feministas y que ahora en las políticas públicas de salud lo han introducido mucho, se llama, autocuidado. (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

- Durante la segunda administración de Mockus, en el tema de Cultura Ciudadana se creó una comisión encargada de hacer las partes de una secretaría técnica delegada para realizar la coordinación entre los actores. Este ente de coordinación interinstitucional tenía varias características: i) se realizó con los funcionarios de rango más alto de cada una de las entidades, empezando por el alcalde, ii) contaba con personas muy preparadas en los temas, tanto académicos como políticos, iii) se realizaban periódicamente, cada 15 días, y iv) la secretaría técnica estaba en cabeza del IDCT y era la encargada de su funcionamiento.

- Buena comunicación: la comunicación inicialmente fue difícil porque cada entidad estaba acostumbrada a tratar los temas de forma independiente. Esto cambió, la coordinación entre actores fue posible porque se creó un lenguaje común dentro de cada administración. El manejo de la publicidad es un ejemplo claro de coordinación entre actores. Por ejemplo, para sacar una campaña de la vida es sagrada¹¹, intervenía no sólo una agencia de publicidad, sino las diferentes Secretarías y esto en cabeza del alcalde. Como explica Rocío Londoño “la comisión ejercía una función de dirección de las entidades, de asegurar que todos hablaran el mismo lenguaje, desde el plan de inversión de cada entidad, si había recursos y si el mensaje era unificado con todo el mundo” (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

Sáenz (2011) también resalta este aspecto central de la comunicación:

11 El manejo que se le dio al tema de las normas de tránsito fue fundamental porque estuvo en manos del IDCT y no de la Secretaría de Tránsito, como era lo acostumbrado.

Uno ve desde los planes de desarrollo, pasando por todos los demás documentos públicos, que se usa un lenguaje que, de entrada, crea discrepancias en la experiencia de la gente, es decir, el Estado nunca había hablado así. ¿Y cómo hablaba...? Es una conversación permanente con los ciudadanos, una conversación donde, en la comunicación más macro era explicar y argumentar, fundamentalmente (Sáenz, entrevista personal, 29 de marzo de 2011).

2.1.4 Espacios de interacción de los actores

Durante las administraciones se crearon espacios de coordinación y cooperación entre los actores. Para un análisis de gobernanza, lo importante no es que existan dichos espacios, sino la forma como funcionan y logran ser lugares importantes de coordinación para la política. De acuerdo con los análisis, la idea central de la creación de este tipo de espacios giraba en dos sentidos: i) funcionar como mecanismos de prevención y, ii) canalizar los esfuerzos que tradicionalmente hacían las entidades por separado.

Dentro de los espacios de interacción para la política de seguridad se destacan:

- Frentes de seguridad local¹²: uno de los espacios que se fortalecieron durante la administración Mockus (y con lo cual continuaron Peñalosa y Garzón) fueron los frentes de seguridad local. La cultura ciudadana y la seguridad integral, explica Rocío Londoño:

Involucra la ciudad como actor, esto requiere algo más que el cuentico de la autorregulación y las tarjetas... después se cambiaron los símbolos y hay una justificación de por qué se cambiaron, son los frentes de seguridad local. Es así como los frentes de seguridad local son muy importantes, con Antanas se le dio mucha importancia (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

Las características de dichos frentes radica en que eran encuentros periódicos que estaban a cargo de la Secretaría de Gobierno y a los cuales asistían los funcionarios de más alto rango de cada localidad, la seguridad era un tema permanente de agenda. Uno de los puntos centrales de los frentes fue la descentralización del tema de seguridad. Desde la administración central había una política muy definida y una dirección

¹² Los frentes de seguridad son organizaciones de carácter comunitario lideradas por la Policía Nacional, encaminados a integrar a los vecinos por cuadradas, sectores o barrios, con el fin de crear la cultura de la seguridad y la convivencia segura, pacífica, solidaria y tranquila.

clara; sin embargo, había una concepción realista con respecto a que en una ciudad como Bogotá es imposible que el alcalde esté respondiendo por lo que ocurre en cada localidad. Este es entonces un punto de focalización para los alcaldes locales, “son frentes formados por el Estado, la Policía, para la ciudadanía” (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).

- Concejos locales de seguridad: otro de los espacios más relevantes en los cuales se discutía el tema de la seguridad en el Distrito eran los concejos de seguridad. Estos espacios fueron creados antes de la primera administración de Mockus; sin embargo, fue durante esta alcaldía cuando se les empezó a dar mayor relevancia; los mismos fueron concebidos como un instrumento de gestión pública que permitía hacer seguimiento al tema de la seguridad. Según el General Castro:

... esto se dio en todas las localidades de Bogotá, entonces se hacían los análisis semanalmente, de carácter preventivo, con el fin de analizar qué podía pasar, se sentaban las autoridades locales con la Policía y otros organismos de seguridad como el DAS, como el CTI, como el Ejército, y se estudiaba la problemática que podía venir con el fin de evitarla... es de carácter preventivo, con el fin de estudiar los problemas y ponerles pronta solución antes de que ocurran las cosas (Castro, entrevista personal, 1 de abril de 2011).

La mayoría de decisiones relevantes con respecto a la seguridad surgen de estos Consejos. Se nombran tres:

- UPJ: las Unidades Penitenciarias de Justicia fueron otro de los espacios en donde se vio claramente la integralidad de las políticas; las mismas fueron impulsadas durante la administración de Peñalosa (1998–2001) con el objetivo de crear centros de reclusión transitorios para delitos de bajo impacto debido a que en los análisis de criminalidad en la ciudad se encontró que la mayoría de las judicializaciones correspondían a este tipo de delitos, con esta medida se descongestionarían los centros ordinarios de reclusión.

Porque con base en los Consejos de Seguridad Preventivos, entonces se establecían los focos de alta criminalidad. La Policía hacía su acción para retener momentáneamente a estos delincuentes que estaban ya ad portas de cometer un delito, y entonces con el apoyo de la UPJ, sus fiscales, sus profesionales en derecho, hacíamos un gran esfuerzo y se evitaban los problemas (Castro, entrevista personal, 1 de abril de 2011).

- SUIVD: la idea central fue comprender que la seguridad requiere autorregulación, control social. En este sentido, se estaba ahorrando en pie de fuerza y se hizo énfasis en la “inteligencia, tecnología, infraestructura, información veraz” (Londoño, entrevista personal, 18 de marzo de 2011). Con esta idea central de la seguridad se creó el SUIVD. La idea surgió durante la primera alcaldía de Mockus (1995–1998) dentro del Observatorio de Cultura Urbana. En los Consejos de Seguridad se evidenció que cada entidad llegaba con su información por separado, así se daban hasta tres tasas diferentes de homicidio; por tanto, para actuar era necesario tener una sola fuente verídica de información.
- Línea 1, 2, 3: esta idea surgió de la unión de esfuerzos “hablando todos el mismo lenguaje y aportando todos, y eso fue algo fundamental” (Castro, entrevista personal, 1 de abril de 2011). Con la idea de ampliar la participación ciudadana, de los Consejos surgió la necesidad de crear estándares oportunos de comportamiento y reacción de parte de la Policía frente al crimen.

2.2 Aspectos reconocidos: análisis de normatividad y dinámicas de cambio

Los aspectos reconocidos son las normas escritas (explícitas) de la política a partir de las cuales se explican las dinámicas del cambio. El grupo de documentos se escogió según dos criterios: i) la normatividad anterior a la política, que si bien no está directamente relacionada con la política de seguridad del Distrito, demarcó un camino para los cambios precedentes y, ii) las normas que se desarrollaron durante los años de estudio.

2.2.1 Principales hitos normativos de la política

Se entiende por cambio institucional los ajustes marginales al conjunto de reglas, normas de cumplimiento obligatorio, que constituyen el marco institucional (Palier, 2009). Una forma de indagar en dichos ajustes consiste en analizar la normatividad que sustenta cada marco de la política.

En el caso que se analiza, varios hitos normativos que se exponen a continuación fueron centrales con respecto al manejo de la seguridad. En general, del análisis se deduce que la tendencia de los cambios que se relacionan con una idea integral de la seguridad son los relativos a: la autonomía de los alcaldes en el manejo de ciertos temas de

seguridad, la descentralización de la seguridad y las modificaciones que tienen que ver con la relación entre las autoridades locales y la Policía, entre otros.

- Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico de Bogotá (EOB). La Constitución Política de Colombia y el Estatuto Orgánico de Bogotá fueron dos hitos normativos centrales con respecto a la descentralización de la seguridad y la autonomía de los alcaldes. Por su parte, la Constitución Política de 1991 fue un instrumento definitivo para el marco de acción de los alcaldes. En su Art. 315 señala que “El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio... la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante” (CPC/91).

Uno de los instrumentos a través de los cuales se materializó y se concretó esta idea de una seguridad a cargo de los gobiernos locales planteada en la Constitución, fue la creación y el funcionamiento de los Consejos Departamentales y Distritales de Seguridad¹³ en 1991. La creación de dichos

consejos parte de la necesidad de fortalecer las acciones de las autoridades del nivel regional, departamental y local en materia de seguridad, y de reforzar la coordinación interinstitucional a través de consejos de seguridad y comités de orden público, “con el fin de garantizar un eficaz mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional” (Decreto 2615/91).

En Bogotá estos consejos fueron tomados muy en serio por los alcaldes, al punto de convertirse en uno de los espacios de coordinación que mejor funcionaron durante las administraciones. Tanto que de ahí surgieron dos variables de esta misma figura: los Consejos Ampliados de Seguridad, realizados durante las administraciones de Mockus, y los Consejos Locales de Seguridad, creados durante la gestión Peñalosa, reglamentados mediante el Decreto 665 de 2000 y luego reestructurados en el período Garzón por el Decreto 064 de 2006.

13 Los Decretos 734/91 y 2615/91 indican esta tendencia, especialmente al reglamentar los Consejos Distritales y Departamentales de Seguridad, en los cuales el alcalde es el principal responsable.

- El Estatuto Orgánico fue otra reglamentación importante. De acuerdo con la Constitución de 1991, Bogotá se debe organizar como Distrito Capital¹⁴. Según esta disposición, en el año de 1993, bajo la administración de Jaime Castro (1993–1995) se creó el Estatuto Orgánico de la ciudad. Con respecto al tema de la descentralización y autonomía de los alcaldes en la gestión de la seguridad, en el Estatuto Orgánico de Bogotá no sólo se hace referencia a que los alcaldes son la primera autoridad en seguridad en los municipios¹⁵, sino que en la tendencia de “localizar” el tema de la seguridad, se dispone como una de las principales atribuciones de los alcaldes locales en el Distrito Capital “el velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado” (EOB; Art. 86/ Or. 5).
- Reformas de la PONAL. Otro de los hitos fundamentales fue la reforma institucional de la Policía Nacional que se consignó mediante la Ley 62 de 1993. Dicha reforma se constituyó no sólo como uno de los principales instrumentos de gestión de la seguridad para los alcaldes, sino que marcó una forma de ver la seguridad diferente a la visión tradicional, ésta última centraba su atención en la seguridad como un problema principalmente de orden público concerniente al nivel central, mientras que:
 - ... en la Ley 62 del 93 se le da a la institución una orientación eminentemente comunitaria, donde pasa a depender directamente de las autoridades de policía, quienes son los jefes de policía. A partir de allí, lógicamente, comienza a tener una nueva Visión y Misión, y se desarrolla todo su redireccionamiento estratégico (Vírguez, entrevista personal, 18 de marzo de 2011).
- Además, en la relación y las acciones que se desarrollaron entre los alcaldes y la Policía del Distrito durante las administraciones, fueron fundamentales varios aspectos de la reforma, uno de ellos fue la nueva finalidad de la acción policial, que se enfoca en la clara protección de los Derechos Humanos bajo el marco de las leyes constituidas

14 Ver Art. 322 de la Constitución Política de Colombia/91.

15 Ver Arts. 35 y 38/ Or. 2a. Decreto ley 1421/93

en la Constitución Política de Colombia¹⁶. Así mismo, el principio comunitario de la Policía, cuyo eje básico de su acción es la relación con la comunidad.

- Por otra parte, la relación Policía–autoridades se centra ahora en el diseño conjunto de las políticas de seguridad. Esta estrategia se concretiza con la creación del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, que estipula recomendar las políticas del Estado en materia de seguridad de la comunidad, estableciendo planes y responsabilidades entre las diferentes entidades comprometidas (Ley 62/93, Art. 14); también en la creación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana (Art. 26, Ley 62/93).

Con respecto al concepto de seguridad:

Antes de esta ley se veía el tema de la seguridad como un tema de represión de los actos ilegales. Inseguridad no significa únicamente homicidio, como lo dijeron durante las administraciones, no es sólo el atropello. Entonces, eso no sólo compete a los cuerpos policiales, eso compete en cabeza, al alcalde y a las demás entidades que hacen parte de la autoridad local. (Castro, entrevista personal, 1 de abril de 2011).

- Reformas administrativas del Distrito. Otros de los hitos fundamentales fueron las reformas continuas de la administración. Uno de los cambios más relevantes en el tema de la gestión de la seguridad de parte del Distrito fue la reestructuración de la Secretaría de Gobierno. Mediante el Decreto 476/96, durante la administración Mockus, se creó la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia. Esto es importante debido a que antes la seguridad era un tema de consejería, la idea con esta reglamentación es que haga parte de la administración central, muy cercana al alcalde. Esta reestructuración muestra la importancia del tema para el Distrito y el liderazgo que el alcalde buscaba. La idea fue que se consignaran las políticas, la planeación y la coordinación de los temas relacionados con la seguridad en una sola dependencia dentro de la cual no sólo se incluyeron los asuntos relativos a ésta, sino que bajo esta misma dependencia se creó la Dirección de Derechos Humanos, Apoyo a la

Justicia y Seguridad Ciudadana. De esta forma, la seguridad se ubica al lado de temas más amplios como los derechos humanos y la justicia.

Más adelante, en el año 1999, bajo la administración Peñalosa se regulan de forma más precisa las funciones de la Secretaría en este tema, también se deja claro que todas las políticas, programas y estrategias que se diseñen deben ser puestas a consideración del alcalde y que dichas políticas *deben tender a fortalecer la capacidad de gobierno de las localidades del Distrito Capital* (Decreto 69/99). De esta forma, la seguridad se integra con las jurisdicciones propias de las localidades y se refuerza así la tendencia hacia una gestión cada vez más local de la seguridad.

Por su parte, en el año 2006, en la administración de Garzón, de acuerdo con la reforma administrativa de ese mismo año, consignada en el Acuerdo 257/06, se redefinen las funciones de la Secretaría. El tema de la seguridad se regula en el Decreto 539/06 con respecto a la reestructuración de la Secretaría de Gobierno. En este documento

se continúa con la tendencia de una mirada local de la seguridad, anteriormente expuesta, pero se hace énfasis en dos aspectos: las políticas de seguridad se deben realizar en coordinación con otras dependencias y deben estar sujetas a los planes de desarrollo de cada administración.

La reforma de 2006 consignó y normativizó dos aspectos que se venían dando en el tema de la seguridad de manera informal de parte de los alcaldes precedentes: i) la necesidad de realizar acciones coordinadas de la política, y ii) el imperativo de tomar en serio las propuestas realizadas en los planes de desarrollo como la principal ruta de acción de los alcaldes. Lo cual, como se observará más adelante, fue determinante en la manera como se conformó el concepto integral de la seguridad.

En dicha reforma la seguridad es entendida en el ámbito de la gobernabilidad democrática, descripción que no se había usado hasta entonces para referirse al tema. En el Art. 1 se define como una de las principales funciones de la Secretaría:

... la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la promoción y garantía de la convivencia pacífica, los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura democrática, la seguridad

ciudadana y el orden público... (Decreto 539/06, Art. 1). De esta forma, la seguridad se considera como uno de los aspectos centrales de la gobernabilidad democrática.

Por último, se creó un nuevo marco institucional en la gestión de la seguridad que culmina en el sistema de coordinación del Distrito. Dicho *sistema integra, en forma dinámica y efectiva, las políticas distritales con el funcionamiento de los organismos y las entidades entre sí y establece mecanismos de interrelación entre estos y las formas organizadas de la sociedad* (Decreto 257/06). La idea de este sistema es darle amplio margen a las instancias de coordinación.

En el tema de seguridad se estipulan dos instancias: el Consejo Distrital de Seguridad y los Consejos Locales de Gobierno. También se conformaron tres unidades adscritas al denominado sector Seguridad y Convivencia, cada una cuenta con una planta administrativa propia de personal: el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE, y el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

- El Código de Policía de 2003. Otro de los grandes hitos en las reformas es el Código de Policía del 2003. Durante la administración de Mockus y mediante el Acuerdo 79 de 2003 se compilan para Bogotá los

deberes generales de las personas en el Distrito Capital de Bogotá, establecidos en algunas disposiciones de este libro, los cuales tienen una finalidad pedagógica, preventiva y reparadora (Acuerdo 79/03, Arts. 6 y 7). En este sentido, se entiende que el problema de la seguridad es un asunto de convivencia, comportamientos, autorregulación y entendimiento de normas.

Así pues, en dicho documento se compilan los esquemas que desde 1993 venían direccionando las políticas de los alcaldes en Bogotá en relación con la seguridad ciudadana, tales como la cultura ciudadana, el espacio público, el vínculo comunitario de la Policía y la idea central de que la prevención y la pedagogía en seguridad eran centrales para los bogotanos. En el Código de Policía los valores básicos sobre los que se sustenta la seguridad ciudadana son (títulos 1 y 2):

La *corresponsabilidad* entre los administrados y sus autoridades para la construcción de convivencia, el *sentido de pertenencia* a la ciudad, la *confianza como fundamento de la seguridad*, la solución de los con-

fluctos mediante el diálogo y la conciliación, la *responsabilidad de todos* en la conservación del ambiente, el espacio público, la seguridad y el patrimonio cultural, el fortalecimiento de estilos de vida saludables y, por último, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo humano sostenible, la *vocación de servicio y el respeto de las autoridades distritales*. A lo largo del documento la seguridad ciudadana se sustenta en dos pilares: la convivencia y las acciones de policía. Por un lado, la idea de convivencia se relaciona con la capacidad de los ciudadanos para generar entornos en la vida privada y pública que se apoyen en el respeto y el cumplimiento voluntario de las normas, sobre la base de relaciones en las que se practica la confianza, la solidaridad y la tranquilidad, que se constituyen así en relaciones sólidas de vecindad. Un ejemplo de estos principios fue la creación de los jueces de paz del Distrito, figura a través de la cual se instituyó una instancia mediadora de conflictos entre los vecinos a través de la cual se propuso la intermediación y el diálogo como solucionadores de los conflictos.

Por otro lado, las acciones de policía centradas no en la coacción, sino en la prevención y los correctivos pedagógicos, es otro de los pilares del documento. La acción de policía, en correlación con lo estipulado en la Ley 62 de 1993 arriba explicada, no se centra en mantener el orden público como un valor central de la seguridad, sino en ayudar a la convivencia como un eje central de la ciudadanía. De esta forma se define la acción policial como la *realización de todos los actos necesarios para proteger y garantizar la convivencia ciudadana y prevenir su alteración a través de una labor preventiva y pedagógica en la comunidad* (Acuerdo 79/03, Art. 141).

Se entiende que las medidas correctivas no tienden a privar de la libertad sino a ser canales de comunicación entre la Policía y la comunidad, mediante la implementación de medidas pedagógicas, preventivas y educadoras. De esta forma, el Código de Policía presenta, con total claridad, el sentido de la policía comunitaria en el Distrito, que parte de la idea de corresponsabilidad en tanto no sólo es un deber de la institución brindar seguridad, sino que el ciudadano también está llamado a preservar su propia seguridad y la de los demás con su comportamiento.

- La compilación del POT en el 2004 (un recorrido desde el año 1993). En el 2004 se realizó una compilación de los diferentes cambios y reformas que se habían realizado al POT del Distrito desde 1993. Uno de los objetivos de este documento se centró en los avances ya reconocidos que durante estos años había tenido la capital en materia de seguridad.

El Art. 1 indica: este nuevo modelo reconoce que las ventajas descritas para el desarrollo y el crecimiento económico dependen en gran medida del mejoramiento en los índices de seguridad ciudadana y de seguridad humana de la población presente y futura de Bogotá... estos aspectos se consideran básicos para garantizar el desarrollo sostenible de la región Bogotá Cundinamarca (Decreto ley 190, Art. 1).

De esta forma, se reconoce la seguridad como un pilar de desarrollo de la ciudad y sobre este principio se recopila y se estructura el POT como un modelo de ciudad. En el tema concreto de la seguridad, este documento regula uno de los instrumentos centrales para las administraciones: los planes maestros. Dentro de los planes maestros prioritarios para la ciudad se encuentra el de seguridad ciudadana.

El plan maestro de seguridad se construye sobre el concepto de la seguridad humana, enfoque dentro del cual se define la seguridad ciudadana. Los programas des-

tinados a aumentar los índices de seguridad humana se sustentan sobre una base clara de equipamientos, de esta forma se hace evidente el vínculo entre la ciudad física y los comportamientos de los individuos, sobre todo en la seguridad, el eje fundamental de dichos comportamientos es el espacio físico. Como objetivo de estos equipamientos está elevar el nivel de vida, de seguridad humana, de calidad ambiental, en concordancia con la diversidad cultural y las distintas necesidades de los ciudadanos del Distrito Capital y la región. En definitiva, contribuir a mejorar la convivencia ciudadana (Decreto ley 190/04, Art. 231).

Así pues, en la compilación del POT se muestra claramente la importancia del tema de la seguridad ciudadana para las administraciones. Los equipamientos en el tema de la seguridad se presentan de la siguiente forma (ver figura 6).

- Los planes integrales y maestro de seguridad. Por último, un hito importante en el tema de la seguridad durante estas administraciones es

Figura 6. Equipamientos en seguridad



Fuente: elaboración propia con base en el Decreto ley 190 de 2004, Art. 233 sobre la clasificación de equipamientos.

la creación y puesta en marcha de los planes integrales de seguridad y convivencia del Distrito, que se estipulan mediante el Acuerdo 135 de 2004 a inicios de la gestión Garzón, que establece los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades.

Uno de los objetivos de esta reglamentación se centra en la articulación de las políticas y programas que en materia de seguridad se ade-

lantán desde la administración y las localidades, que parten de la idea de articular y coordinar los diferentes actores e instancias relevantes en el tema. Así, se estipulan como objetivos:

... articular las políticas públicas de seguridad para el Distrito Capital, planear acciones estratégicas, facilitar a las autoridades la toma de decisiones, articular las acciones de las autoridades civiles, militares y de policía y otros organismos, establecer políticas de prevención y atención, planificar y optimizar la inversión de los recursos públicos, asegurar la participación ciudadana (Acuerdo 135/04, Art. 2).

De igual forma, se establece que cada uno de los alcaldes deberá realizar un plan integral para la seguridad de su localidad y que éste tendrá que ser participativo. Los planes integrales muestran una gestión de la seguridad centrada en la planeación y la articulación de la seguridad, además, tienden a resaltar la acción de los gobiernos locales en el tema.

En el año 2007, mediante el Decreto 563/07 se compiló y reestructuró el Plan Maestro de Seguridad y Justicia, que fue presentado por primera vez en el año 2003 mediante el Decreto 503/03: *Plan maestro de seguridad, defensa y justicia para Bogotá. D.C.*, plan que surge con base en los lineamientos dictados por el POT.

El decreto 563/07 expone que este plan maestro se basa en un modelo de política pública que *parte de la articulación de las políticas de seguridad ciudadana y de justicia, en tanto coherentes y necesarias para el mejoramiento de las condiciones de convivencia* (Título 2). Este documento es quizás vital en cuanto a la necesidad de articular, dar continuidad y coherencia a las políticas de seguridad desarrolladas en los años precedentes.

Con respecto a la forma como aborda la seguridad, el plan maestro presenta una idea integral de la seguridad en relación con el desarrollo humano y la convivencia en la

ciudad, que se relaciona con la disminución y prevención de los riesgos; además, articula las políticas en el tema con lo estipulado en el POT sobre los equipamientos, por lo cual sus propósitos son así muy claros *en aras de garantizar las condiciones de desarrollo y convivencia a través del fortalecimiento de los procesos de cultura ciudadana, coordinación interinstitucional y corresponsabilidad* (Decreto 563/07, Art. 4).

2. 2.2 Tendencias y configuración del concepto de seguridad

De acuerdo con el análisis realizado se puede observar, de manera general, un cambio en el enfoque de la seguridad con respecto a la normatividad relacionada con la política. Aunque cada uno de los documentos tiene una naturaleza y objeto jurídico diferente, son claras dos tendencias que no se contradicen, sino que con el paso del tiempo se concretan y definen, la primera es hacia la gestión desde lo local de la seguridad, y la segunda es la visión cada vez más integral de la seguridad. En relación con los documentos descritos y analizados en el marco normativo, se encontró una dinámica del cambio que se configuró en varios sentidos:

Se parte de la idea tradicional de seguridad relacionada con el papel del Estado en el orden nacional y el orden público como base de la tranquilidad. Esta idea se empieza a ver modificada cuando se le confiere mayor autonomía a los municipios en el tema y cuando se estipula que los alcaldes son los encargados de dicha seguridad al ser los jefes de Policía en cada municipio.

Para Bogotá, en particular, esta idea se vio ratificada en el Estatuto Orgánico de Bogotá y en la reforma de la Policía Nacional, iniciativa que empieza a ser articulada desde la Capital. Esto conduce a una idea de seguridad ligada con tres aspectos: la articulación institucional, la convivencia ciudadana y los derechos humanos como ejes centrales.

Por medio de varios decretos, en el Distrito se presentan diferentes reformas organizacionales que le otorgan a la seguridad un papel central: se crea una subsecretaría en el tema, lo que indica que éste pasa a ser responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, en cabeza del alcalde; luego, se presenta otro hito en la forma como se concibe la seguridad, la reforma al Código de Policía, documento que

concibe una idea de la seguridad ligada a los comportamientos de los ciudadanos, a la autorregulación de estos y a la mutua regulación, así como a la cultura ciudadana.

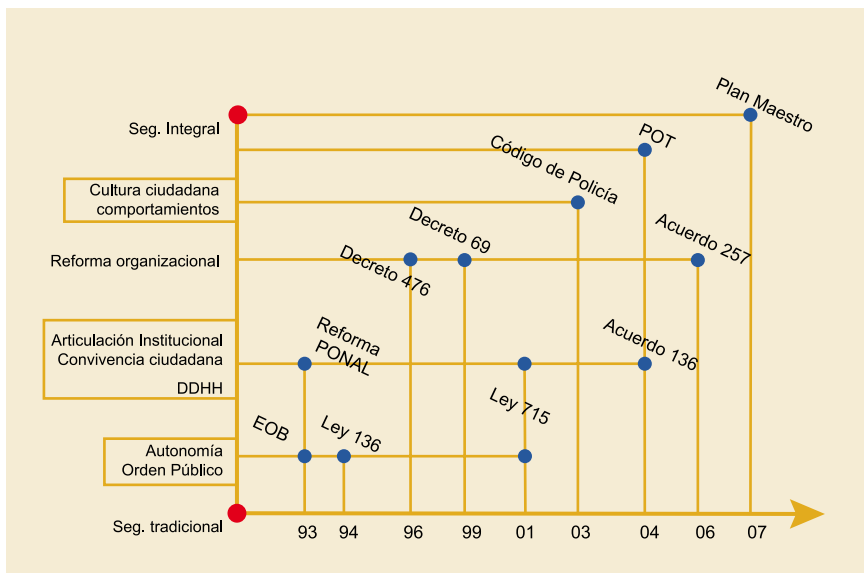
Por otra parte, el Plan Orgánico Territorial, que se realiza por primera vez en el año 1993, presenta en el 2004 una nueva compilación en la cual se integra la seguridad con aspectos centrales como el espacio urbano y territorial. Por último, la idea de la seguridad integral se expone en el Plan Maestro de Seguridad del Distrito, en esta directriz se logran compilar los cambios anteriores que permitieron ampliar el concepto de la seguridad en Bogotá.

Lo arriba expuesto permite identificar que a través de los diferentes documentos normativos que reglamentan la seguridad en Bogotá se muestra un aumento de la política, que se manifiesta en la consolidación de una idea integral de la seguridad. Dicho proceso se fue dando paso a paso durante varias administraciones (ver figura 7).

3. Resultados y conclusiones

Una conclusión central de la investigación se relaciona con la identificación que se pudo establecer entre el esquema de gobernanza que se configura y la ruta que toma el proceso de formulación de la política pública. En especial se ve que

Figura 7. Principales hitos normativos relacionados con PSC 1995–2006



CPC/91. Decreto 134/91-POT/90: leyes anteriores que reconocen la autonomía de los alcaldes en la seguridad y regulan principalmente su relación con la Policía.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis precedente.

la particularidad del esquema de gobernanza determinó la forma como se estructuró el problema, la definición de las soluciones integrales de la seguridad y la viabilidad de la estrategia seleccionada, dada principalmente por la coordinación y cooperación que hubo entre los actores. El análisis de gobernanza para estudios de formulación retrospectiva es entonces uno de los aportes centrales de la investigación, porque se logra evidenciar que parte del éxito de la política se debió a

la sólida y conveniente estructura de gobierno que se logra configurar.

El análisis también evidenció que en la política de seguridad ciudadana en Bogotá, el modelo de gobernanza involucró, en efecto, una serie de actores con ciertas formas de relación basadas en la cooperación y la coordinación, unos espacios donde se discutió y deliberó públicamen-

te la política, y unas reglas de juego e instituciones reflejadas en una normatividad que fue consolidando una mirada integral de la seguridad. Los anteriores son elementos propios de este esquema de gobernanza, que en algunos casos fueron cambiando y en otros consolidándose.

La ventaja para la Administración fue que se logra una gran estabilidad en la acción colectiva que implementa la política pública, en la cual a través de mecanismos endógenos de reforzamiento de la confianza se va consolidando una idea de política pública que es apropiada y compartida por los principales actores, entre ellos la ciudadanía. Esto disminuye notablemente los costos de transacción de la política y vuelve más eficiente los instrumentos empleados durante su ejecución.

Se observó que este esquema de gobernanza estuvo determinado tanto por variables informales como formales, las primeras se relacionan, entre otras, con: i) la generación de confianza entre los actores involucrados, ii) los conceptos compartidos de ciudad, es decir, las creencias comunes con respecto a la problemática abordada, tal y como se observó con el aná-

lisis de contenido, y iii) los cambios en los comportamientos de los actores en relación con la forma en que se abordó la seguridad.

El análisis de estas características permitió comprender que el lenguaje, las creencias y la argumentación que soportan la acción colectiva, son variables fundamentales para entender el proceso de configuración de una política pública. Estas instituciones informales, junto con las formales, reflejadas principalmente en la normatividad, dan cuenta de una norma social que se modificó, antes era “más policía”, ahora es “más autorregulación”, aspecto que también se evidenció durante el proceso de formulación de la política pública.

Con respecto al tipo de transacciones, en este esquema de gobernanza la más importante fue la negociación, que realizó principalmente el Distrito con los otros actores, también fue significativo generar relaciones de reciprocidad entre el Distrito y la ciudadanía. Por último, se observó que la responsabilidad estuvo principalmente a cargo de los alcaldes, lo que dio un alto grado de favorabilidad y liderazgo a la política.

Las relaciones de intercambio fueron posibles debido a varias características instauradas en el estilo de las administraciones: i) La transversalidad de los temas: esto permitió que la seguridad dejara de ser un tema

sectorial, lo que obligó a trabajar de acuerdo con una dirección unificada y a comprender la seguridad de forma integral y preventiva.

ii) Se crearon instancias de coordinación interinstitucional: estos espacios fueron efectivos ya que en ellos se tomaron las decisiones más importantes de la política y se cumplió con los objetivos para los cuales fueron creados, funcionar como mecanismos de prevención y canalizar los esfuerzos que tradicionalmente hacían las entidades por separado

iii) Una nueva forma de decir las cosas: en general se creó un estilo común que permitió que todos hablaran el mismo lenguaje.

Lo anterior demostró que el éxito obtenido por la ciudad de Bogotá, en la disminución de las tasas de homicidio y muertos en accidente de tránsito, se vincula con una intervención gubernamental que puso énfasis en la prevención como mecanismo educativo, metodológico y de gestión. Se puede decir que en la capital del país se dio un proceso de configuración de una política sustentado en un concepto amplio e integral de la seguridad ciudadana, dicha configuración estuvo marcada por un estrecho vínculo con el concepto de cultura ciudadana y de ciudad, así como por reformas específicas en la estructura organizativa, que generaron reglas claras y una dirección de política liderada por los alcaldes.

De este primer acercamiento al análisis de política pública y gobernanza surgen nuevos interrogantes relacionados principalmente con los esquemas de gobernanza y la viabilidad de las actuales políticas en seguridad, que se están cuestionando ampliamente. En un estudio posterior sería importante cuestionarse si la falta de respuesta se debe a un cambio en algunos de los componentes que estructuraban el esquema de gobernanza de la política pública. Lo que lleva a preguntar: ¿qué tan similares deben ser los procesos de gobernanza para la estabilidad de la política?, ¿es posible hallar generalidades en los esquemas de gobernanza desde una mirada local? Y junto a esto, ¿sería posible hoy en día generar políticas públicas diseñadas precisamente desde la gobernanza?, ¿podrían ser, este tipo de esquemas, soluciones posibles a los actuales problemas de seguridad?

Finalmente, este ejercicio, cuyos resultados se encuentran en el presente documento, permitió comprender en un sentido práctico qué significa hablar de gobernanza de la seguridad en Bogotá. Se buscó que el marco conceptual y la metodología utilizadas sirvan en un futuro para investigado-

res, analistas de políticas públicas y académicos interesados en emprender investigaciones que permitan comprender en qué consiste la gobernanza

y cuáles son sus principales atributos, sobre todo que reconozcan la necesidad de volver operacionales los conceptos que en algunos casos parecen tan difusos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis F. (2003). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Aguilar, Luis F. (2007). El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 30 de octubre – 02 de noviembre.
- Aguilar, Luis F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, Vol. 22, Núm. 43, enero–junio, pp. 187–213.
- Braghero, Manuele (2006). *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas* (Introducción). Florencia: Unión Europea.
- Dammert, L. (Ed.). (2004). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Programa URB–AL. Chile.
- Frey, K. & Czajkowski, S. (2008). Gobernanza comunitaria y seguridad pública en Brasil. En Potthast, B.; Tröbele, J. & Wollrad, G. y Dörte (Eds.). *Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad*. Argentina: FES/ Adlaf/ Nueva sociedad.
- Hufty, M. (2005). *Gobernanza y equidad: perspectiva conceptual y abordaje de intervención*. Jornadas: gobernanza, equidad y atención primaria de la salud. Ginebra, Suiza: Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo.
- Hufty, M. (2006). Marco conceptual y analítico de la gobernanza. Documento Congreso Mundial de Salud Pública. Recuperado de http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc.
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En Mazurek, H. (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz, IFEA–IRD.
- Llorentes, M. V. (2005). Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá. *Revista de pensamiento Iberoamericano*. Recuperado de: http://www.revistaquorum.es/quorum-12/Quorum_12/02_TEMA_12.pdf.

- Martin, G. & Ceballos, M. (2004). *Bogotá anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995–2003*. Bogotá: Ed. Universidad Javeriana.
- Medina, Henry (2006). La seguridad en Bogotá: el enfoque social, un modelo que funciona. En Vargas, Alejo. *Ensayos sobre seguridad y Defensa*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia
- Palier, Bruno. Path Dependence. Dependencia de la trayectoria recorrida. En Boussaguet, L.; Jacquot, S. & Ravinet, P. (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pizano, Lariza (2003). *Bogotá y el cambio. Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales (IEPRI). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez, E. (2006). *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*. Método (Borrador): grupo transdisciplinario en ciencias sociales. Documento 48. Bogotá.
- Velásquez, E. (Comp.). (2008). Programa ciudades más seguras. *Libro blanco de la seguridad y la convivencia en Bogotá. Primeros resultados*. Bogotá.

NORMATIVIDAD Y CIFRAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá (1991). Decreto N.º 734. Registro Distrital 671. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1995). Decreto 295: Registro distrital 978. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1996). Decreto 476: Registro Distrital 1215. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1999). Decreto 69: Registro Distrital 1832. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). Decreto 665. Registro Distrital 2206. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). Decreto 440. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Acuerdo N.º 135. Registro Distrital 3245. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Decreto 190. Registro Distrital 3122. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). Decreto 064. Registro Distrital 3505. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). Decreto 539. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). Decreto 563: Registro Distrital 3885. Bogotá, Colombia.
- Balance del año 2004. (2005). In O. d. S. e. Bogotá (Ed.), (Vol. 28, pp. 1–56). Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Balance del año 2005. (2006). In O. d. S. e. Bogotá (Ed.), (Vol. 30, pp. 1–52). Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Balance del Año 2006. (2007). In O. d. S. e. Bogotá (Ed.), (Vol. 32, pp. 1–60). Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Balance del año 2007. (2008). In O. d. S. e. Bogotá (Ed.), (Vol. 34, pp. 1–56). Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá.

- Balance del año 2008. (2009). In O. d. S. e. Bogotá (Ed.), (Vol. 36, pp. 1–72). Bogotá Colombia Cámara de Comercio de Bogotá.
- Balance del año 2009. (2010). In O. d. S. e. Bogotá (Ed.), (Vol. 38, pp. 1–72). Bogotá, Colombia Cámara de Comercio de Bogotá.
- Consejo de Bogotá (1998). Acuerdo N.o 06. Registro Distrital 1674. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Bogotá (2003). Acuerdo N.o 79. Registro Distrital 2799. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Bogotá (2006). Acuerdo N.o 257. Registro Distrital 3662. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Bogotá (2004). Acuerdo N.o 119. Registro Distrital 3111. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional N.o 116 del 20 de julio de 1991.
- Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 62. Diario oficial. 4.987, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 136, Diario Oficial. 41.377, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (2001). Ley 715: Diario Oficial. 44.654, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (1991). Decreto 2615. Diario Oficial. 40.168. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (1993). Decreto ley 1421. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. 40.958. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

ENTREVISTAS

- Castro, Daniel (Comandante de la Policía de los departamentos de: Amazonas, Caldas, Santander y el Área Metropolitana de Medellín. En 2002 se desempeñó como comandante asignado del Área Metropolitana de Bogotá y durante los años 2004 y 2007 fue Director General de la Policía Nacional, 1 de abril de 2011).
- Londoño, Rocío (directora Instituto Distrital de Cultura y Turismo en el segundo gobierno de Mockus y miembro del comité de dirección del Observatorio de Cultura Urbana en el gobierno de Mockus/Bromberg, 18 de marzo de 2011).
- López, Alirio (consejero de los programas y campañas de convivencia del Distrito tales como: Plan Desarme, Jóvenes Co Futuro, Frentes de Seguridad Social, Pacto No Agresión, Goles en Paz, entre otros, durante las alcaldías 1996–2008, 18 de marzo de 2011).
- Monsalve, Édgar (taxista de la ciudad de Bogotá, 20 de marzo de 2011).
- Moreno, Bryan, sociólogo con máster en sociología, asesor de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 6 de abril de 2011).
- Sáenz, Javier (psicólogo, doctor en Historia y Filosofía de la Educación de la Universidad de Londres, profesor asociado de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, autor de los libros *Cultura ciudadana y pedagogización de la práctica estatal* (2004) y *Desconfianza, civilidad y estética. Las prácticas formativas estatales por fuera de la escuela en Bogotá*, 1994–2003, entre otros, 29 de marzo de 2011).
- Vírguez, William (oficial de la Policía Nacional, administrador de empresa, administrador policial, especialista en Seguridad de la Academia Superior, especialista en Gobierno y Gerencia Pública de la Escuela de Administración de Negocios, docente de posgrados en Gobierno y Gerencia Pública, en la EAN, módulo de Seguridad Integral y Pública, 18 de marzo de 2011).



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES