

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA: CASO DE LOS FRENTE DE SEGURIDAD
EN LAS COMUNAS 16 Y 19 DE SANTIAGO DE CALI (2015-2016)

HERNÁN FELIPE MOLINA MARÍN

ANDRÉS FELIPE VALENCIA GUEVARA

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI

2016

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA: CASO DE LOS FRENTE DE SEGURIDAD
EN LAS COMUNAS 16 Y 19 DE SANTIAGO DE CALI (2015-2016)

HERNÁN FELIPE MOLINA MARÍN

ANDRÉS FELIPE VALENCIA GUEVARA

Trabajo de Grado para optar al título de
Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Director:

JULIO CESAR ALVEAR CASTAÑEDA
Magister en Derechos Humanos y Democracia

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI

2016

De Felipe...

A mi madre, por aguantarme años de un crecimiento personal que tal vez nunca
entienda...

A mi padre, al que por alguna razón le debo más de lo que soy... y la libertad durante
muchos años para poder encontrarme...al que vuelvo cada vez que emprendo un gran paso... tal
vez nunca lo sepa, tal vez sí...

A los que por cosas del destino contribuyeron para que este proyecto pudiera llegar a
buen puerto, en especial a la Nena, a Carolina, a Doña Miriam, a Andrés, al profesor Alvear...

A los lugares y a las equivocaciones que lo vieron hacerse...

De Andrés...

El presente trabajo, se lo dedico, a toda mi familia y amigos, especialmente a mi madre Luz
Nelly Guevara, por el apoyo incondicional en el proceso de formación. También agradecer a las
personas que estuvieron acompañando este proceso, a los profesores, funcionarios y personas del
común que hacen parte del presente trabajo. Agradecer a mi compañero y amigo, Hernán Felipe
Molina, por los consejos, el apoyo y el esfuerzo dedicado a este proceso de formación. Por
último aquellos amigos incondicionales, que siempre brindaron su apoyo moral e incondicional.

ÍNDICE GENERAL

Contenido	Páginas
RESUMEN	11
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I	15
ORIGEN DE LA INVESTIGACIÓN Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS	15
1.1. Descripción del Problema de Investigación	15
1.2. Formulación de la Pregunta Problema	22
1.3. Justificación	22
1.4. Objetivos	26
1.5. Marco de referencia	26
1.5.1. Estado del Arte	26
1.5.2. Marco Conceptual	31
1.5.3. Marco Teórico:	33
1.5.4. Marco Analítico	42
1.5.5. Diseño Metodológico	44
1.5.6. Marco Legal	47
CAPÍTULO II	49
ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA FRENTE DE SEGURIDAD: SU CONTEXTO INTERNACIONAL, NACIONAL Y SU OPERACIÓN EN SANTIAGO DE CALI	49
2.1. Contexto Internacional del programa Frente de Seguridad	49
2.1.1. Evolución de las directrices de las Naciones Unidas para la participación de los ciudadanos en las políticas de prevención del delito: desde 1965 hasta 1990	49
2.1.2. Un acercamiento a la participación de los ciudadanos en las políticas de prevención del delito en los Estados Unidos y Gran Bretaña entre 1960 y 1990: la creación de los esquemas «Neighbourhood Watch»	56
2.2. Antecedentes Nacionales del Programa Frente de Seguridad	62
2.3. Antecedentes del Programa Frente de Seguridad en Santiago de Cali	65
2.3. Contexto y operación del programa Frente de Seguridad en Santiago de Cali: 2012-2016 ..	72
CAPÍTULO III	79

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FRENTE DE SEGURIDAD EN LAS COMUNAS 16 Y 19 DE SANTIAGO DE CALI: 2015-2016.....	79
3.1. Contexto general de las comunas 16 y 19: ubicación geográfica, número de habitantes, barrios y estratos socioeconómicos	79
3.2. Involucramiento de los habitantes de las comunas 16 y 19 en el programa Frenes de Seguridad.....	83
3.3. Compromiso de los habitantes de las comunas 16 y 19 en el programa Frenes de Seguridad	86
3.4. Las características de la institucionalización de la participación en el programa Frenes de Seguridad en las comunas 16 y 19.....	91
3.4.1. Composición de los Frenes de Seguridad.....	91
3.4.2. Mediaciones en la determinación de los representantes de los Frenes de Seguridad	93
3.4.3. Grado de heterogeneidad de los intereses representados	96
3.4.4. Modo de funcionamiento de los Frenes de Seguridad y su grado de autonomía.	97
3.4.5. La generalidad de las funciones atribuidas a los Frenes de Seguridad	104
3.5. Capacidad de impacto de la participación ciudadana en los Frenes de Seguridad.....	105
CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	113
ANEXOS.....	120

ÍNDICE DE TABLAS

Contenido	Páginas
Tabla 1. Listado de las 12 ciudades más violentas del mundo entre los años 2010-2012 [tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes]	23
Tabla 2. Listado de las 12 ciudades más violentas del mundo entre los años 2013-2015 [tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes]	24
Tabla 3. Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en los cinco municipios más poblados de Colombia entre los años 2012-2015.....	25
Tabla 4. Modelo analítico.	43
Tabla 5. Marco normativo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Santiago de Cali: Decretos y Acuerdos.	47
Tabla 6. Artículos de la Constitución de Colombia sobre participación ciudadana.	47
Tabla 7. Marco normativo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Santiago de Cali: Leyes.	48
Tabla 8. Canales de participación ciudadana en el área de seguridad y convivencia	48
Tabla 9. Meta, indicador y Línea de Base-LB/Observaciones de la estrategia 3 del Artículo 29, Metas del objetivo general 3 –Cultura urbana, Convivencia, Seguridad y Paz, del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali 2004-2007.	68
Tabla 10. Indicadores de Producto del programa Comprometidos con la Seguridad del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali: 2012-2015.....	71
Tabla 11. Indicadores de Producto del programa Ciudadanía Activa y Responsable del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali: 2012-2015.....	71

Tabla 12. Indicadores de Producto del programa Lucha Contra el Delito y la Impunidad del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali: 2016-2019.	72
Tabla 13. Objetivos del programa Frentes de Seguridad según Martin & Ceballos (2004) y Cámara de Comercio de Bogotá (2006).....	74
Tabla 14. Determinación de los coordinadores en los Frentes de Seguridad de las comunas 16 y 19.....	95

ÍNDICE DE GRAFICAS

Contenido	Páginas
Gráfica 1. Frentes de Seguridad constituidos por periodos de alcaldía en Cali, 2004-2016.	18
Gráfica 2. Participación neta de los ciudadanos en los Frentes de Seguridad constituidos por periodos de alcaldía en Cali, 2004-2016.....	18
Gráfica 3. Porcentajes de Frentes de Seguridad constituidos por periodos de alcaldía en Cali y de participación de los ciudadanos en ellos, 2004-2016.....	18
Gráfica 4. Porcentajes de Frentes de Seguridad activos e inactivos en Cali, año 2016.....	19
Gráfica 5. Porcentajes de participación activa e inactiva de los Frentes de Seguridad en Cali: año 2016.....	19
Gráfica 6. Participación neta de los ciudadanos en los Frentes de Seguridad por comunas en Cali, 2016.....	21
Gráfica 7. Porcentaje de participación de los ciudadanos en los Frentes de Seguridad por comunas en Cali, 2016.....	21
Gráfica 8. Índice de delitos conocidos por la policía por cada 100.00 habitantes en Estados Unidos, 1950-1998.....	57
Gráfica 9. Delitos de declaración obligatoria registrados por la policía por cada 100.000 habitantes en Gran Bretaña y Gales, 1925-1997.....	58
Gráfica 10. Distribución aproximada de los estratos socioeconómicos de la comuna 16.	80
Gráfica 11. Distribución aproximada de los estratos socioeconómicos de la comuna 19.	82

ÍNDICE DE FIGURAS

Contenido	Páginas
Figura 1. Organigrama General de la Policía Metropolitana y los Departamentos de Policía en Colombia.....	73
Figura 2. Ubicación de las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali.	81
Figura 3. Composición aproximada de los Frentes de Seguridad comuna 16	92
Figura 4. Composición aproximada de los Frentes de Seguridad comuna 19	93

ÍNDICE DE SIGLAS

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia

DAP Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali

DARE Drogas, Abuso y Uso, Resistencia, Educación

FIP Fundación Ideas para la Paz

FS / FSL Frentes de Seguridad (Local)

JAC Junta de Acción Comunal

MECAL Policía Metropolitana de Santiago de Cali

NW Neighbourhood Watch

NWS Neighborhood Watch Schemes

POLCO Policía Comunitaria

SUIVD Sistema Unificado De Información en Violencia y Delincuencia de la
Subsecretaria de Gobierno de Bogotá

RESUMEN

El presente estudio describe el proceso de participación ciudadana en la fase de implementación del programa Frentes de Seguridad en las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2015-2016, desde la perspectiva del análisis de Políticas Públicas. Se trata de un estudio descriptivo del proceso participativo en Políticas Públicas de Seguridad y Convivencia Ciudadana en clave de categorías analíticas; es decir, como un proceso en el que intervienen diferentes aspectos (el involucramiento, el compromiso, las características de la institucionalización y la capacidad de impacto de la participación) y actores (funcionarios administrativos y ciudadanía), así como un entramado político-administrativo y subjetividades de las vivencias cotidianas de la comunidad. El estudio contiene además referencias históricas y datos estadísticos. Por lo que se espera contribuir al conocimiento y debate en torno a la participación ciudadana en la implementación de las Políticas de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Palabras Clave: Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Seguridad Ciudadana, Convivencia, Prevención del Delito, Participación Comunitaria.

INTRODUCCIÓN

Santiago de Cali actualmente es la tercera ciudad más importante de Colombia. Asimismo, es una de las ciudades en donde se presentan los mayores problemas de inseguridad y violencia del país, cuestión que repercute constantemente en la calidad de vida de sus habitantes. Desde la Administración Municipal se ha venido impulsando y acompañando un programa de carácter comunitario denominado Frentes de Seguridad¹, que busca fomentar la solidaridad y la convivencia pacífica a través de la integración y organización de los vecinos por cuadras o sectores, con el propósito de prevenir y contrarrestar la inseguridad, así como coadyuvar a una sana convivencia, por lo que el programa requiere en el desarrollo de su implementación, una activa y constante participación ciudadana.

Sin embargo, a pesar de que el programa se viene desarrollando desde los años noventa, el número de personas que actualmente participan en el programa no alcanza ni siquiera el 1% del total de la población de Cali. Situación que se vive de manera distinta dependiendo de la zona de la ciudad y de los problemas de inseguridad que se tengan. Así, por ejemplo en la comuna 16, perteneciente a los Territorios de Inclusión y Oportunidades-TIOS priorizados por la Alcaldía de Cali para mejorar la calidad de vida, donde prevalece el estrato dos, y en donde se presentan varios problemas de inseguridad entre los que sobresale ciertas barreras invisibles entre pandillas, las cifras parecen mostrar mejor participación que en la comuna 19, en donde no se presentan mayores problemas de pandillas y en general es una zona de estratos cuatro y cinco. Esto sin embargo, contrasta con la manera en que se desarrolla el programa FS en cada una de estas comunas, ya que el programa se muestra más formalizado en la comuna 19 que en la 16 – tal como veremos en el capítulo III–.

En este contexto, presentamos la siguiente investigación formativa que tiene como eje orientador la pregunta: ¿Cómo se desarrolló el proceso de participación ciudadana en la fase de implementación del Programa FS en las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2015-2016? Donde se trata de describir el proceso de participación ciudadana en el programa FS

¹ En adelante, se abreviarán los Frentes de Seguridad o Frentes de Seguridad Local con la sigla FS o FSL respectivamente. Se trata del mismo programa, y su diferencia radica en el uso del término que se le ha dado dependiendo de la ciudad o de periodos de tiempo. Así, en Bogotá al programa se le denomina como FSL y existen varios estudios donde se nombran de esa forma. En Cali, según la documentación y los funcionarios tanto de la Alcaldía como de la Policía, el programa actualmente es denominado FS. En el presente trabajo se utiliza en mayor medida FS por las razones antes expuestas, sin embargo, el término FSL se utilizará cuando en el estado del arte se hable acerca del programa en la ciudad de Bogotá y/o los autores citados se refieran al programa de esa manera puntual.

bajo la perspectiva del análisis de políticas públicas. De manera que empleando como entrada la fase de implementación del programa, se pueda describir el proceso participativo teniendo en cuenta los distintos actores involucrados. Es así que cuando nos referimos a la descripción del *proceso de participación*, no estamos haciendo referencia a una descripción narrativa-histórica, sino al proceso pensado en clave de las categorías analíticas; es decir, como proceso en el que intervienen diferentes aspectos (el involucramiento, el compromiso, las características de la institucionalización, y la capacidad de impacto de la participación) y actores (funcionarios Administrativos y ciudadanía).

Para esto la investigación formativa se estructura en tres capítulos. En el primer capítulo se desarrollan los cinco aspectos centrales que determinan las fases del origen de la investigación, así como los fundamentos teóricos en que se sustenta. El primer aspecto hace referencia a la descripción del problema de investigación, en el que se realiza un acercamiento a la participación de los ciudadanos en los FS con base en datos estadísticos del programa, de lo que derivará el segundo aspecto en cuanto a la formulación del problema. En el tercer aspecto se relaciona con la justificación, en donde se plantean entre otras cosas la pertinencia de conocer el proceso participativo. El cuarto aspecto presenta los objetivos y en el quinto se desarrolla el marco de referencia, que abarca el estado del arte, el marco conceptual, el marco teórico, el marco analítico, así como el diseño metodológico y el marco legal.

En el segundo capítulo se describen los antecedentes del programa, donde a través del estudio a la documentación de los Congresos de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se muestra la evolución de las propuestas en torno a la participación de la población en las políticas de prevención del delito; que se venían formulando desde los años sesenta. También en esta parte se hace referencia a los programas de los Estados Unidos que influyeron para poner en funcionamiento el programa FS en Colombia, y se describe la operación del programa en Santiago de Cali.

Por último, en el tercer capítulo se describe el proceso de participación ciudadana en la implementación del programa FS en las comunas 16 y 19, con base en la documentación y entrevistas realizadas a los informantes de cada comuna. El criterio para escoger a los informantes se basó en las personas que tenían mejor conocimiento del programa, o que estuvieran mejor informadas del proceso. Es así que se buscaron los funcionarios de la Alcaldía y de la Policía que coordinaban el programa, así como los coordinadores, o líderes de los grupos de

ciudadanos denominados como FS. Valdría decir que las limitaciones de la presente investigación formativa se encuentran directamente relacionadas con la misma metodología utilizada, así como con el tiempo, los recursos disponibles y el mismo contexto de la investigación. Ya que no se entrevistaron a todos los coordinadores de las comunas estudiadas, sino que se escogió una muestra, además de que la Alcaldía de Cali se encontraba en proceso de reestructuración administrativa. A lo cual se suman las posibles perspectivas con que los informantes pudieron haber contestado al momento de las entrevistas.

CAPÍTULO I

ORIGEN DE LA INVESTIGACIÓN Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS

En el presente capítulo se exponen las principales características de la metodología utilizada para llevar a cabo el proceso de investigación formativa en torno al proceso de participación ciudadana durante la implementación del programa Frentes de Seguridad (FS) en Santiago de Cali, en el periodo 2015-2016. Para lo cual se desarrollan cinco aspectos centrales que determinan las fases del origen de la investigación, así como los fundamentos teóricos en que se sustenta. El primer aspecto está referido a la descripción del problema de investigación, y en el que se realiza una aproximación a la evaluación descriptiva del programa FS en torno a las cifras de participación de los habitantes en Cali; de la cual se derivará el segundo aspecto en cuanto a la formulación de la pregunta guía del trabajo. En el tercer aspecto se plantean las razones pertinentes para llevar a cabo el trabajo investigativo –la justificación–. Ya en el cuarto aspecto se presentan los objetivos centrales del proceso de investigación, para luego pasar al quinto aspecto denominado marco de referencia, en donde se presenta el estado del arte, los marcos conceptual, teórico y analítico, así como la metodología y el marco legal; factores centrales sobre los que se sustentan el presente trabajo de investigación formativa.

1.1. Descripción del Problema de Investigación

Hace más de dos décadas que los temas de seguridad y convivencia ciudadana se han venido posicionando con gran relevancia dentro de la respectiva agenda de gobierno de los distintos mandatarios que han ocupado la Alcaldía de Santiago de Cali. Esto ha suscitado el impulso y la creación de diversos programas públicos que han buscado atender los problemas de violencia e inseguridad que constantemente han asolado la capital del Valle del Cauca. Uno de los programas que se ha venido promoviendo desde la Alcaldía de Cali, con el fin de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en el municipio, ha sido el de los Frentes de Seguridad (FS). Este cuenta con la característica de ser un programa preventivo y comunitario, el cual pretende fomentar ambientes de solidaridad y convivencia pacífica mediante la integración y organización de los vecinos por cuadras, sectores, conjuntos cerrados, o edificios, con el propósito de prevenir y contrarrestar la inseguridad, así como coadyuvar a la convivencia pacífica, para lo cual se requiere, en el desarrollo de su implementación, de una activa y constante participación ciudadana.

Se trata de un programa que el Gobierno Nacional, implementa a través de la Policía Nacional en todo el ámbito territorial colombiano, con el impulso y la promoción respectiva de los Alcaldes Municipales, y busca principalmente que la comunidad se organice para establecer lazos firmes de unión y solidaridad entre vecinos, superando así la apatía y la indiferencia frente a los problemas de violencia e inseguridad. Eso permitiría, con un asesoramiento y acompañamiento de la policía, que los ciudadanos pudieran actuar conjuntamente frente a una emergencia en el vecindario, ya sea un hecho delictivo, algún tipo de riña, un conflicto vecinal – e inclusive alguna otra necesidad inmediata de un vecino, como por ejemplo una urgencia de salud, problemas de escombros, maltrato intrafamiliar, maltrato a los animales o urgencias por catástrofes–, apoyándose en redes de comunicación, cámaras y/o alarmas, para dar aviso pertinente a la policía, de manera que se pueda prevenir o contrarrestar a tiempo el problema. Cabe agregar, que con los FS también se pretende identificar los problemas específicos de inseguridad y violencia del vecindario, para facilitar el diseño de otros programas (Gilibert, 2000, p.135), así como también fomentar el desarrollo de proyectos cívicos, culturales, deportivos, educativos, ecológicos y de salud, de manera que se construya una constante participación ciudadana (p.125).

En tal sentido, el programa está diseñado para que los ciudadanos participen de forma activa en el desarrollo de la implementación. En efecto, sin una buena participación ciudadana, no podrían operar correctamente los FS. Y si desde la policía y las alcaldías no se presta atención y apoyo reiterado al programa, no se conseguirá que la ciudadanía participe o se mantenga activa; en otras palabras, no se tendrá una buena participación. Se trata entonces de una colaboración recíproca entre Estado-ciudadanía, para alcanzar ciertos objetivos comunes frente a la violencia e inseguridad. Y en donde la participación ocupa un lugar central en el desarrollo de esta estrategia.

El proceso de participación de los ciudadanos se constituye entonces como uno de los objetivos y ejes centrales de los FS. Ahora bien, la Policía Nacional ha venido implementando el programa desde la década del noventa en Santiago de Cali, y desde la Alcaldía Municipal se le ha impulsado con diversas estrategias dependiendo de la administración correspondiente. Sin embargo, según las cifras suministradas por la MECAL (2016), actualmente participan

activamente en los FS 6.081 personas², que equivale al 0,26% de la población en las comunas³, es decir que un 99,7% de ciudadanos no participan en el programa; en otras palabras, la participación no asciende ni siquiera al 1% de la población.

Por otra parte, según los índices de crecimiento del programa, de 181 FS existentes al año 2007⁴, se pasó a tener 378 en el año 2016⁵ (MECAL, 2016). Sin embargo, a pesar de este crecimiento, podemos observar un descenso de los nuevos FS constituidos por cada periodo administrativo entre los años 2004 a 2016, lo que al mismo tiempo representa una disminución en cuando a nuevos ciudadanos que ingresaron a participar en el programa. Así, mientras en la administración de Apolinar Salcedo (2004-2007) se constituyeron el 42,6% del total de frentes creados durante el periodo 2004 a 2016, con una participación del 48,2%, en el mandato de Jorge Iván Ospina (2008-2011) se creó el 29,74% de FS, con una participación del 31,18%, y para el periodo de Rodrigo Guerrero (2012-2015)-Maurice Armitage (2016)⁶ se establecieron el 27,7% de los FS, donde entraron a participar el 20,56%. En otras palabras, en la administración que más FS se constituyeron fue la de Apolinar Salcedo, y en la que menos se crearon fue en la fase de Guerrero-Armitage. De igual manera, el periodo donde menos ciudadanos ingresaron a participar en el programa fue en la fase de Guerrero-Armitage, con un porcentaje de participación debajo de las cifras de sus antecesores (Ver gráficas 1, 2 y 3).

² Los datos suministrados por la MECAL (2016) incluyen los Distritos 1, 2, 3 y 4, que abarcan de la comuna 1 a la 21. Por lo que la comuna 22, que hace parte del distrito 5, no se incluye en este estudio.

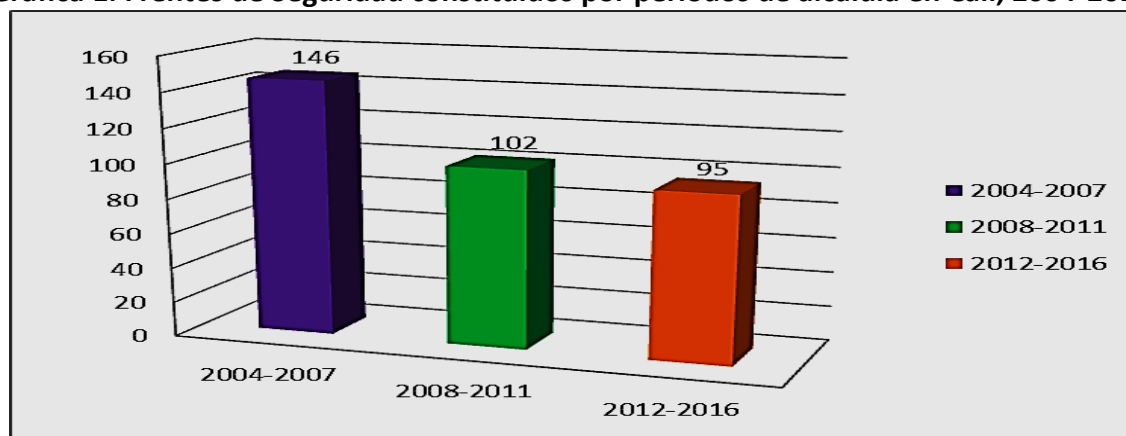
³ Para este cálculo no se tomó en cuenta la población de la comuna 22, que según el Departamento Administrativo de Planeación de Cali (DAP) es de 11.453 para el año 2016, y que equivale al 0,49% del total de las comunas. Es así que el cálculo de la población total de las comunas para el año 2016 utilizado en este estudio fue el siguiente: 2.358.302 (Población total Comunidades según DANE) – 11.453 (población comuna 22 según DAP) = 2.346.849 (Equivale al 99,51% de la población total de las comunas de Cali y al 98% de la población total del municipio de Santiago de Cali. Nota: según el DANE la población total en Cali para el año 2016 es de 2.394.925)

⁴ Los datos suministrados por la policía metropolitana de Cali contiene información desde 1994. No obstante, la información entre los años 1994 y 2003 es bastante escasa: figuran alrededor de los 35 FS. Lo que podría ser producto de varios factores, entre los que podríamos destacar la desaparición de frentes que fueron excluidos de la base de datos. Por lo cual, no se incluyen en el estudio los que fueron creados y después desaparecieron durante esta época. Lo anterior podría abarcar otros años, sin embargo, consideramos que la información es mucho más abundante entre el 2004 y el 2016, por lo que la aclaración es específicamente para los años anteriores a 2003.

⁵ En los datos suministrados por la MECAL se encuentra información hasta el mes de octubre del año 2016.

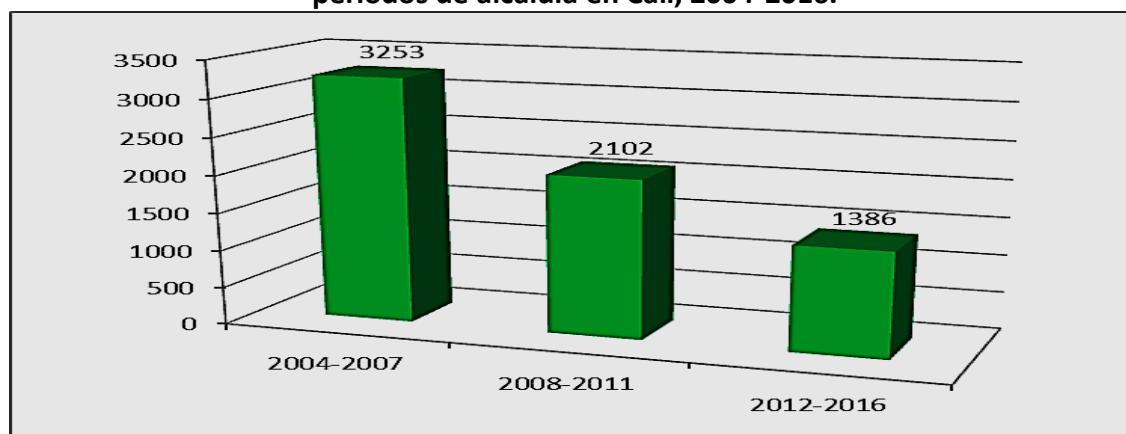
⁶ Para efectos del presente trabajo, se decidió unir parte del primer año (hasta octubre de 2016; según los datos suministrados por la MECAL) de la administración Armitage con el periodo de Guerrero, ya que no se podría establecer el resultado completo de la administración Armitage, por lo que no resultaría pertinente tomar un año de gobierno como un solo periodo. La razón por la que se toma en cuenta el primer año de Armitage unido al de Guerrero, es para dar una idea del desarrollo del programa hasta el año 2016. Cabe tener en cuenta que el presente trabajo no se está realizando una evaluación de políticas públicas a los Alcaldes, ni a su desempeño. Lo que se ha hecho es tomar los periodos administrativos como referente para describir los datos de participación de los ciudadanos en el programa a lo largo de los años 2004-2016, de manera que sirva para la descripción del problema de investigación. Valdría tener en cuenta además, que según el trabajo de campo realizado, en el primer año de Armitage (2015) se estaba realizando el empalme con la Administración de Guerrero, por lo que muchos de los funcionarios, así como las formas administrativas de implementación, todavía eran afines al gobierno anterior. Cabe decir que el programa FS es de orden nacional, y las Administraciones locales realizan un proceso de acompañamiento e impulso al programa.

Gráfica 1. Frentes de Seguridad constituidos por periodos de alcaldía en Cali, 2004-2016.



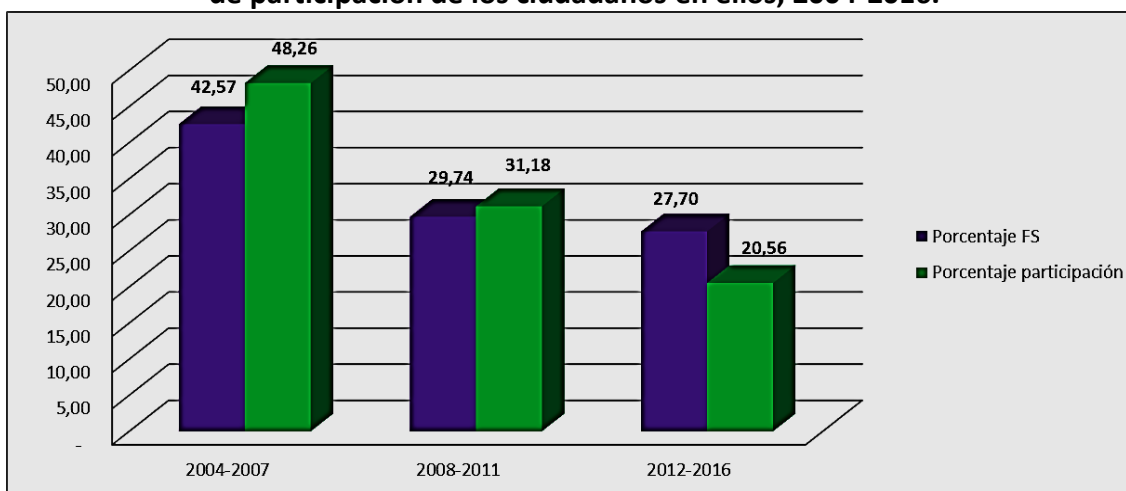
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MECAL (2016) hasta octubre de 2016.

Gráfica 2. Participación neta de los ciudadanos en los Frentes de Seguridad constituidos por periodos de alcaldía en Cali, 2004-2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MECAL (2016) hasta octubre de 2016.

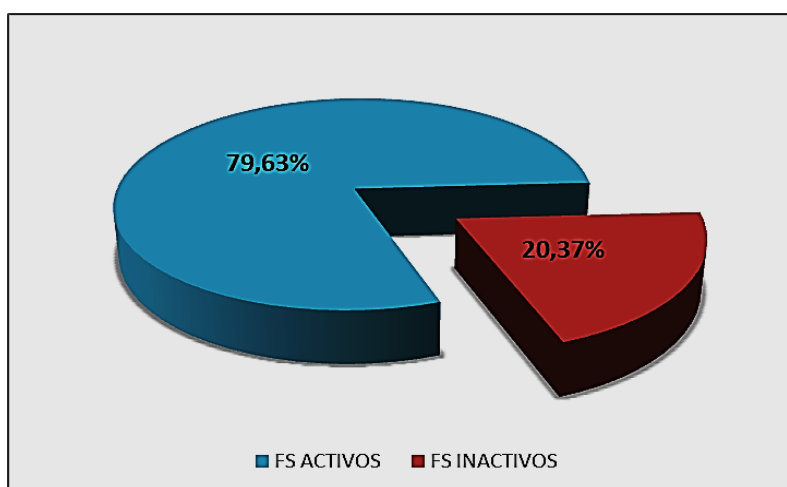
Gráfica 3. Porcentajes de Frentes de Seguridad constituidos por periodos de alcaldía en Cali y de participación de los ciudadanos en ellos, 2004-2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MECAL (2016) hasta octubre de 2016.

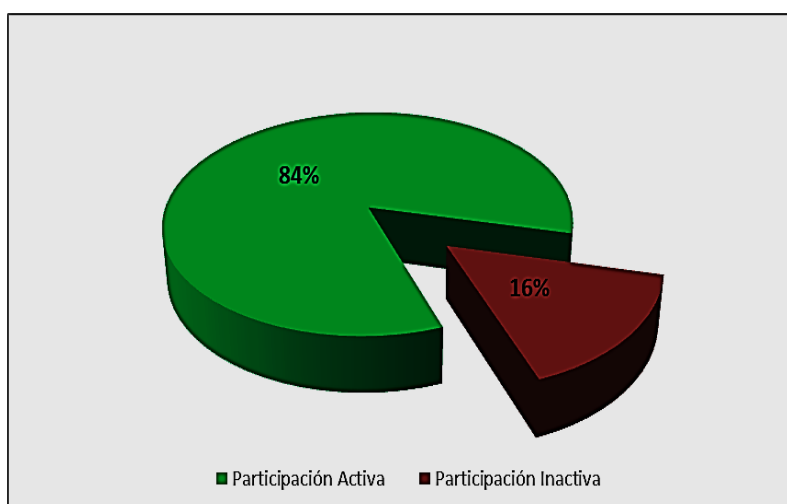
Lo anterior contrasta con la constancia de la participación en el programa, ya que siguiendo la información de la MECAL (2016), de los 378 FSL que aparecen constituidos u organizados actualmente, se han mantenido activos 301, lo que equivale a un 20% de inactividad. Por consiguiente, esto a su vez representa que de las 7.219 personas que aparecen inscritas en los FSL, se encuentren inactivas 1.138. Lo que significa que han dejado de participar el 16% de los ciudadanos que inicialmente estaban en el programa (Grafica No 4 y 5).

Gráfica 4. Porcentajes de Frentes de Seguridad activos e inactivos en Cali, año 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MECAL (2016) hasta octubre de 2016.

Gráfica 5. Porcentajes de participación activa e inactiva de los Frentes de Seguridad en Cali: año 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MECAL (2016) hasta octubre de 2016.

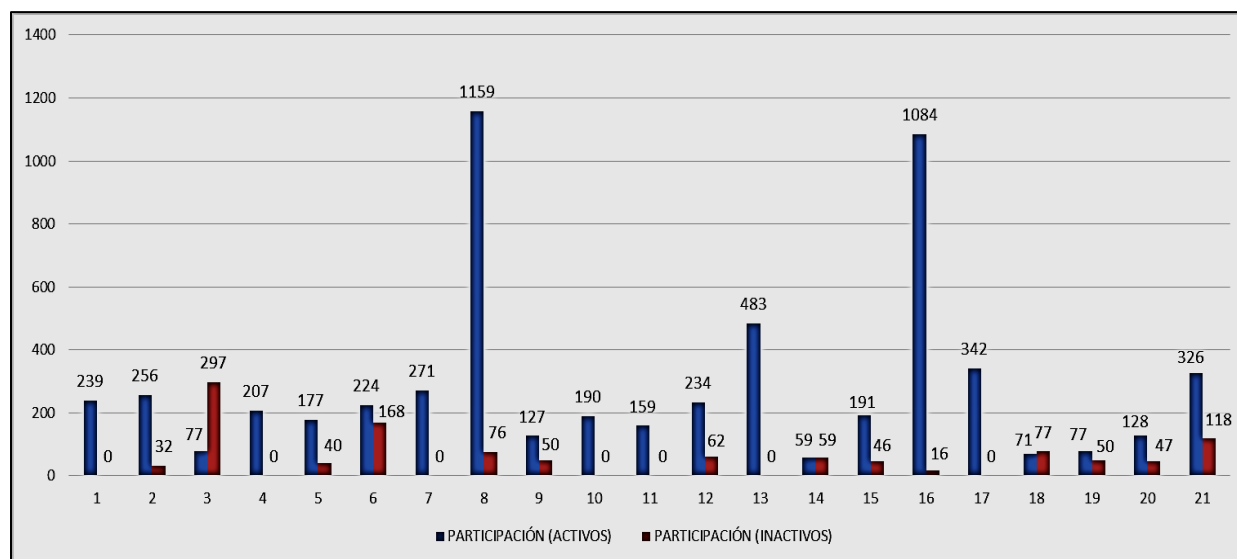
Se evidencia entonces que la participación sobre la que pretende implementarse los FS parece no presentar las mejores cifras. Y a pesar de que el programa fue incluido en la Política Pública Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PPNSCC), formulada durante la primera administración del presidente de Colombia Juan Manuel Santos (2010-2014), como también dentro del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC) del Alcalde Rodrigo Guerrero, la participación en los FS no representa ni siquiera el 1% de los habitantes que viven en las comunas de Cali⁷, lo que evidencia una baja participación de los ciudadanos en el programa.

Ahora bien, según las cifras de participación en los FS por comunas en Cali, uno de los mayores porcentajes se encuentra en la comuna 16 con un 15,02% (Ver gráfica 6 y 7). En esta comuna que se encuentra ubicada en el sur-oriente de la ciudad, en la que prevalece un mayor porcentaje de estratos 2 (Ver Capítulo III –ítem 3.1. Contexto general de las comunas 16 y 19: ubicación geográfica, número de habitantes, barrios y estratos socioeconómicos–, del presente estudio), y que pertenece a los Territorios de Inclusión y Oportunidades-TIOS priorizados por la Alcaldía de Rodrigo Guerrero para mejorar la calidad de vida, se presentan varios problemas de inseguridad, entre los que se encuentra por ejemplo problemáticas como barreras invisibles entre pandillas y además es una de las 7 comunas en las que sucede el 60% de homicidios⁸ de toda Cali (Cali cómo Vamos, 2016). Mientras que en otro extremo se encuentra la comuna 19 que según las cifras suministradas por la policía, presenta uno de los porcentajes más bajos de participación de ciudadanos en los FS con un 1,07%. En esta comuna donde prevalece en mayor medida el estrato 4 y 5 (Ver Capítulo III –ítem 3.1. Contexto general de las comunas 16 y 19: ubicación geográfica, número de habitantes, barrios y estratos socioeconómicos–, del presente estudio), al contrario de la anterior no desarrolla mayores problemas frente a las barreras invisibles entre pandillas u homicidios, pero si en cuando a hurtos, ya que en el 2014 presentó la mayor cantidad de robos de toda Cali (RCN Noticias, 2014); y entre los que se figuraron los atracos callejeros, el robo de celulares, y el hurto de carros, entre otros. Estos dos extremos en cuanto a participación de los ciudadanos en el programa FS, así como a los problemas que cada comuna presenta por su respectivo entorno, dan una muestra de lo que ocurre en Cali frente a estos aspectos.

⁷ Recordemos que actualmente participan activamente en los FS 6.081 personas, que equivale aproximadamente al 0,26% de la población en las comunas de Santiago de Cali.

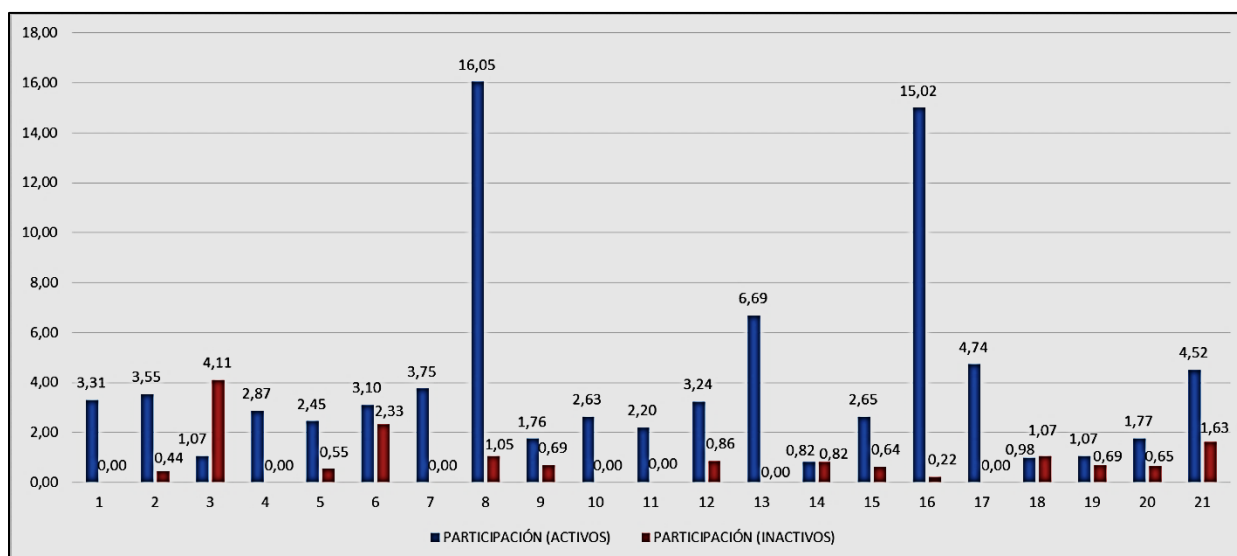
⁸ El índice de homicidios es aceptado actualmente por la academia como el de mayor impacto en el tema de la seguridad ciudadana. Asimismo es el que genera una mayor percepción de inseguridad.

Gráfica 6. Participación neta de los ciudadanos en los Frentes de Seguridad por comunas en Cali, 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MECAL (2016) hasta octubre de 2016.

Gráfica 7. Porcentaje de participación de los ciudadanos en los Frentes de Seguridad por comunas en Cali, 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MECAL (2016) hasta octubre de 2016.

Para concluir, el programa FS se ha venido implementado con el propósito de prevenir y contrarrestar la inseguridad así como coadyuvar a la convivencia pacífica en el municipio de Santiago de Cali. Para lo cual se requiere de una activa y constante participación ciudadana en el desarrollo de su implementación: lo cual es parte de su objetivo y eje central. Sin embargo, y pesar de que el programa ha ido en aumento, la participación de la ciudadanía es tan solo del 0,26% de los habitantes de las comunas. Además que entre los años 2004 y 2016, disminuyó el

tamaño de la nueva población que ingresó a participar en los FS por cada periodo administrativo. Lo que contrasta con el 16% de los ciudadanos que han dejado de participar activamente en el programa. Además que se presentan variaciones bastante significativas en cuanto a la participación en el programa y los entornos de inseguridad de cada comuna. Ahora bien, desde la administración actual del Alcalde Maurice Armitage se le intenta apostar a una revitalización de los FSL, sin embargo, se necesitarían estudios que permitan una comprensión de los procesos de participación: eje principal del programa. A lo que podemos agregar las preocupaciones descritas en un blog del Sábado 09 de abril del 2016 –a nombre de dos columnistas que firman como pertenecientes a una Veeduría ciudadana por la democracia y la convivencia social–, y que fue publicado por el medio de la Fundación Social Proyecto Ciudadano denominado *Caliescribe*, en donde aducen que Cali necesita con urgencia “estrechar las relaciones de la fuerza pública con la ciudadanía en los barrios en torno a la prevención y defensa de sus intereses comunes” para poder atender los problemas de la seguridad ciudadana (Jimenez & Borrero, 2016, prr.9). Resultaría entonces conveniente preguntarse por el desarrollo del proceso participativo que tiene curso en la fase de implementación del programa FS en Santiago de Cali. Objeto central del que parte la presente investigación y que desarrollaremos en los siguientes capítulos.

1.2. Formulación de la Pregunta Problema.

¿Cómo se desarrolló el proceso de participación ciudadana en la fase de implementación del Programa Frentes de Seguridad (FS) en las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2015-2016?

1.3. Justificación

De acuerdo con el problema expuesto anteriormente, la siguiente investigación resulta pertinente para contribuir al conocimiento del proceso de participación ciudadana en los FS, de manera que sirva de insumo para realizar un diagnóstico al proceso participativo del programa, con el que se puedan ubicar las fallas en el desarrollo de su implementación, y al mismo tiempo puedan colaborar con su tratamiento oportuno. Lo anterior repercutiría de manera positiva en

cuanto a coadyuvar en la construcción de ambientes más solidarios, de convivencia, y en el propósito de mejorar la percepción de seguridad, nivel de denuncia, y las relaciones Estado-ciudadanía a través de la Policía y la Administración Municipal, que son intenciones del programa. Teniendo en cuenta, además, lo que eso podría llegar representar frente al propósito por mejorar la situación de violencia e inseguridad en Santiago de Cali. Ya que durante los últimos cinco años esos índices han puesto a la ciudad como una de las más violentas de Colombia y del mundo.

Es así, por ejemplo, que según un estudio llevado a cabo por una organización de la sociedad civil de México denominada Concejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C., el municipio de Santiago de Cali, entre los años 2010 a 2015, no ha bajado de los 12 primeros puestos de las ciudades más violentas del mundo⁹, llegando a ocupar el cuarto puesto en el año 2013 con una tasa de 83,2% homicidios por cada cien mil habitantes (Ver Tabla 1 y 2).

Tabla 1. Listado de las 12 ciudades más violentas del mundo entre los años 2010-2012 [tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes]

Posición	2010				2011				2012			
No	Ciudad	País	Hom	Tasa	Ciudad	País	Hom	Tasa	Ciudad	País	Hom	Tasa
1	Juárez	México	3 042	229.06	San Pedro Sula	Honduras	1 143	158.87	San Pedro Sula	Honduras	1 218	169.30
2	Kandahar	Afganistán	552	169.95	Juarez	México	1 974	147.77	Acapulco	México	1 170	142.88
3	San Pedro	Honduras	1 018	125.09	Maceió	Brasil	1 564	135.26	Caracas	Venezuela	3 862	118.89
4	Caracas	Venezuela	3 804	118.67	Acapulco	México	1 029	127.92	Tegucigalpa	Honduras	1 149	101.99
5	Chihuahua	México	926	113.07	Tegucigalpa	Honduras	1 123	99.69	Torreón	México	1 087	94.72
6	Distrito Central	Honduras	930	109.35	Caracas	Venezuela	3 164	98.71	Maceió	Brasil	801	85.88
7	Guatemala	Guatemala	2 785	96.04	Torreón	México	990	87.75	Cali	Colombia	1 819	79.27
8	Mazatlán	México	388	88.50	Chihuahua	México	690	82.96	Nuevo Laredo	México	288	72.85
9	Culiacán	México	754	87.81	Durango	México	474	79.88	Barquisimeto	Venezuela	804	71.74
10	Medellín	Colombia	2 019	87.42	Belém	Brasil	1 639	78.04	João Pessoa	Brasil	518	71.59
11	San Salvador	El Salvador	1 299	82.89	Cali	Colombia	1 720	77.90	Manaus	Brasil	945	70.37
12	Cali	Colombia	1 776	80.44	C. Guatemala	Guatemala	2 248	74.58	C. Guatemala	Guatemala	2 063	67.36

Fuente: Adaptado del Concejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. de México. Estudios comparativos sobre las ciudades más violentas del mundo (2011; 2012 y 2013).

⁹ El estudio se basó en las ciudades del mundo con población mayor a 300 mil habitantes. Para más información sobre la metodología utilizada, véase la bibliografía al final de nuestra investigación, en la que se encuentran los enlaces de cada uno de esos estudios descriptos en este apartado.

Tabla 2. Listado de las 12 ciudades más violentas del mundo entre los años 2013-2015 [tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes]

Posición	2013				2014				2015			
No	Ciudad	País	Hom	Tasa	Ciudad	País	Hom	Tasa	Ciudad	País	Hom	Tasa
1	San Pedro Sula	Honduras	1 411	187.14	San Pedro Sula	Honduras	1 319	171.20	Caracas	Venezuela	3 946	119.87
2	Caracas	Venezuela	4 364	134.36	Caracas	Venezuela	3 797	115.98	San Pedro Sula	Honduras	885	111.03
3	Acapulco	México	940	112.80	Acapulco	México	883	104.16	San Salvador	El Salvador	1 918	108.54
4	Cali	Colombia	1 930	83.20	João Pessoa	Brasil	620	79.41	Acapulco	México	903	104.73
5	Maceió	Brasil	795	79.76	Distrito Central	Honduras	928	77.65	Maturín	Venezuela	505	86.45
6	Tegucigalpa	Honduras	946	79.42	Maceió	Brasil	733	72.91	Distrito Central	Honduras	882	73.51
7	Fortaleza	Brasil	2 754	72.81	Valencia	Venezuela	1 086	71.08	Valencia	Venezuela	1 125	72.31
8	C. Guatemala	Guatemala	2 123	68.40	Fortaleza	Brasil	2 541	66.55	Palmira	Colombia	216	70.88
9	João Pessoa	Brasil	515	66.92	Cali	Colombia	1 530	65.25	Cape Town	Sudáfrica	2 451	65.53
10	Barquisimeto	Venezuela	804	64.72	São Luís	Brasil	908	64.71	Cali	Colombia	1 523	64.27
11	Palmira	Colombia	183	60.86	Natal	Brasil	931	63.68	C. Guayana	Venezuela	547	62.33
12	Natal	Brasil	838	57.62	C. Guayana	Venezuela	536	62.13	Fortaleza	Brasil	2 422	60.77

Fuente: Adaptado del Concejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. de México. Estudios comparativos sobre las ciudades más violentas del mundo (2014; 2015 y 2016).

De la misma manera puede verse en el comportamiento de los índices de violencia e inseguridad a nivel nacional. Así, en el análisis realizado en la Política Pública Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana elaborada en el gobierno de Juan Manuel Santos, Santiago de Cali ocupó en el año 2010 el primer lugar entre los municipios que aportaron cerca del 50% de la tasa nacional de homicidio con una participación del 10,41%¹⁰, el segundo puesto de participación en hurto común a toda la tasa nacional con un 9%, y el tercer lugar en lesiones personales con una participación del 3,7% a nivel nacional. El panorama no cambia mucho si miramos fechas más actuales, ya que según las cifras del programa de seguimiento y evaluación de la calidad de vida en la ciudad denominado *Cali Cómo Vamos*¹¹, de 291 hurtos por cada cien mil habitantes reportados en Cali durante el 2010, se pasó a 380 en el 2015, con la mayor incidencia en el 2014, donde se reportó una tasa de 416. Además, según los datos del análisis sobre el homicidio en Colombia de Escobedo, Ramírez, Lovera, & Patiño (2016, p.16), pertenecientes a la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y realizado a partir de las cifras de la

¹⁰ Vale la pena decir que para esta cifra, se utilizó la tasa de 71,7% de homicidios por cada cien mil habitantes, la cual presenta una variación bastante significativa con la manejada en el estudio anteriormente referenciado y con los datos de la Alcaldía Municipal del informe denominado *Cali en Cifras 2010* del Departamento Administrativo de Planeación (DAP), donde según la población de 2.244.639 1825 de habitantes para ese año, y con 1825 homicidios, la tasa estaría alrededor del 81,30%. Lo que, sin embargo, acrecentaría más la distancia de participación a nivel nacional con los demás municipios.

¹¹ El programa Cali como Vamos es adelantado desde 1998 por iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Corona. En 2005 se llevó a cabo el lanzamiento del programa Cali Cómo Vamos, el cual constituye una alianza interinstitucional privada conformada por: la Cámara de Comercio de Cali, el diario el País, la Universidad Autónoma de Occidente, la Fundación Corona, La cámara de Comercio de Bogotá, La Casa Editorial El Tiempo, La Pontificia Universidad Javeriana y la Fundación Alcarfalice.

Policía y el DANE, en comparación con las primeras cinco ciudades más pobladas de Colombia, Cali tiene la tasa más alta de homicidios entre los años 2012 a 2015 (Ver Tabla 3). De otro lado, y en contraste con lo anterior, según la encuesta de percepción ciudadana presentada por el programa *Cali Cómo Vamos*, en el año 2010 el 28% de los ciudadanos en Cali se sentían inseguros en la ciudad, cifra que para el año 2015 pasó a ser del 35%.

Tabla 3. Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en los cinco municipios más poblados de Colombia entre los años 2012-2015

No x hab.	Municipio	2012	2013	2014	2015
1	Bogotá	16,48	16,41	17,27	17,16
2	Medellín	51,78	38,02	26,91	20,09
3	Cali	79,27	84,67	65,17	57,39
4	Barranquilla	28,99	26,26	28,2	34,8
5	Cartagena	23,58	28,1	29,69	27,85

Fuente: Elaborado en base a Escobedo, Ramírez, Lovera, & Patiño (2016, p.16), de Fundación Ideas para la Paz (FIP); cifras de la policía y el DANE.

De manera que con estas cifras, el estudio resulta pertinente en cuanto permita coadyuvar en el propósito por mejorar la situación de violencia e inseguridad, así como a mejorar los índices de percepción de seguridad en Santiago de Cali. Al respecto, podríamos traer a consideración que no existe un estudio relacionado con el proceso de participación ciudadana en el programa de FS en Cali, como tampoco se encuentra un estudio del programa en general, así que los aportes en insumos tanto cualitativos como cuantitativos (estadísticos), podrían servir para conocer acerca del comportamiento del programa. Por otra parte, también aportará conocimientos en cuanto a las relaciones del Estado con los ciudadanos a través de una institución como la Policía, que podrían dar luces en relación al proceso de cambio que puede, o no, estar ocurriendo en ese tipo de institución de cara a un posible pos-conflicto en Colombia, y en lo que eso podría traducir para un estudio de la democracia colombiana. Por último, el estudio también aportaría a la discusión de la pertinencia de programas como los FS, y a los procesos de participación ciudadana en la implementación de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana, en tanto cogestores, legitimadores, o reguladores del proceso de política pública.

1.4. Objetivos

Objetivo general: Describir el proceso de participación ciudadana en la fase de implementación del programa FS en las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2015-2016.

Objetivos específicos:

1. Describir los antecedentes internacionales y nacionales de programa FS del municipio de Santiago de Cali.
2. Describir el programa FS; su contexto y operación en la ciudad de Santiago de Cali (2015-2016).
3. Describir el involucramiento, el compromiso, las características de la institucionalización y la capacidad de impacto del proceso de participación ciudadana, en la implementación del programa FS en las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali

1.5. Marco de referencia.

1.5.1. Estado del Arte.

En la revisión bibliográfica realizada en el marco de la investigación se encontró que existían muy pocos estudios que se acercaran directamente a los procesos de participación ciudadana en la implementación del programa Frentes de Seguridad (FS). Es por eso que a continuación nos referimos a los autores que se aproximaron al tema de estudio desde ángulos más amplios. Presentamos entonces primero los estudios relacionados con la seguridad ciudadana que hacen referencia a los mecanismos de participación de los ciudadanos en este ámbito, y en los que se incluyen a los FS. Después mencionamos a los que tratan sobre algunas de las bases de la participación de la comunidad en las políticas públicas de seguridad ciudadana, especialmente los de las técnicas de intervención de las tácticas comunitarias para la prevención del delito y que hacen parte de uno de los antecedentes internacionales de los FS. Para terminar con los autores que nos acercan un poco más a los procesos de participación en el programa.

Empecemos entonces refiriéndonos a Calderón Peña & Santander (2012), que en su trabajo desarrollan el tema de gobernanza en las políticas públicas de seguridad ciudadana en Bogotá en los años de 1995 a 2007, y donde plantean la necesidad de crear estándares de

comportamiento a través de la ampliación de la participación ciudadana. El informe presenta un estudio analítico sobre la política de seguridad en Bogotá, que es desarrollado a través de herramientas cualitativas y cuantitativas, y que describe los principales factores que incidieron en el problema de inseguridad en el Distrito Capital. Es así como el texto hace una radiografía de Bogotá a través del enfoque de gobernanza y el concepto de seguridad ciudadana; desde ese punto permite analizar los espacios de interacción de los actores y cómo están constituidos, además del funcionamiento y la coordinación política. Además plantea algunas nociones sobre los mecanismos de prevención en la política de seguridad, en donde se menciona a los Frentes de Seguridad Local (FSL), los Consejos Locales de Seguridad, las Unidades Penitenciarias de Justicia, y el Sistema Unificado de Información en Violencia y Delincuencia de la Subsecretaría de Gobierno de Bogotá (SUIVD).

Por su parte Mokus, Murrian, & Villa (2012), al tratar el tema amplio de la seguridad ciudadana en América Latina, en relación con los procesos culturales y la convivencia ciudadana, hacen alusión a los programas que impulsan la participación; como son los Consejos Locales de seguridad, la Policía Comunitaria y los mismos FSL. Es así como Mokus, Murrian, & Villa en su libro denominado *Desafíos de la cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*, retoman dos conceptos esenciales: por un lado la cultura y por el otro la seguridad ciudadana. Estos a su vez son analizados en 8 ciudades latinoamericanas, a través de diagnósticos y encuestas. De esta forma utilizan el concepto de cultura para identificar su poder regulador dentro de las diferentes comunidades y como se reflejan esas diferencias en las estadísticas delictivas. El texto hace una relación entre los procesos culturales y su capacidad de confluir con la crisis de seguridad ciudadana y convivencia en América Latina. Y trata de establecer la noción de que una buena relación entre cultura y convivencia permite la creación de mejores políticas públicas sobre la seguridad ciudadana. Así, los autores muestran varios casos de programas de seguridad ciudadana y su desarrollo, y en el caso de Colombia se referencia la experiencia de la primera Alcaldía de Antanas Mokus (1995-1997) en Bogotá, donde según el texto se fortalecieron los Consejos Locales de Seguridad, la Policía comunitaria, el programa Zonas Seguras y los Frentes de Seguridad Local.

Otros estudios, como el de Bello (s.f), hacen un recorrido histórico en torno a los diseños y programas de prevención al delito, mencionando a los que son aplicados en conjunto con la Policía Comunitaria. Aquí también se refieren a los Frentes de Seguridad Local, las escuelas de

Seguridad Ciudadana, y se relaciona la sociedad civil con el rol que cumple en las estrategias de prevención del delito. Y Román (2011), realiza una investigación sobre el programa de cuadrantes en la ciudad de Cali dentro de los barrios: Cortijo, Terrón Colorado, Villa del Lago y Mariano Ramos, donde su hipótesis es que “el plan cuadrantes es una estrategia de <<acercamiento a la comunidad>> y de control delincuencia” (p.2356), para lo que la policía funciona “como una burocracia y como una política de control de la ciudadanía a través de acciones encubiertas por sus poderes de vigilancia” (p.2356). Aduce además que hay acciones que “privilegian la participación ciudadana entendida como la vinculación activa de los ciudadanos a los Frentes de Seguridad Local, Escuelas de Seguridad Ciudadana, Policía Cívica, entre otros” (p.2359).

Ahora bien, con respecto a la participación en las políticas de seguridad ciudadana que se han venido implementando desde la segunda mitad del siglo XX, Sozzo (2008) en *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito* hace referencia a las tácticas comunitarias para la prevención del delito que tuvieron un auge en la década del ochenta en gran parte de los países industrializados. Entre las variadas tácticas se habla de la técnica de intervención conocida como *Neighbourhood Watch* (NW), que consiste en recurrir a la participación de las comunidades para la prevención del delito, y en dónde interesa facilitar el contacto entre la población y la policía para mejorar su relación. Esta táctica se aproxima mucho al modelo del programa FSL en Colombia, ya que se utilizó como ejemplo del primer programa de este tipo en el país denominado *El buen Vecino* (Ver Capítulo II –ítem 2.2 Antecedentes Nacionales del Programa Frentes de Seguridad– del presente estudio). Según Sozzo, las tácticas comunitarias surgen de manera más o menos directa¹² de las teorías ecológicas de la Escuela –Sociológica– de Chicago (p.106-107). De esta escuela nacería la teoría de la desorganización social, de la que según explica Sozzo, proviene la idea de que a través de las instituciones intermedias de la sociedad civil se pueden generar mecanismos de prevención del delito (p.112). En este sentido, según Pavarinni (cp. Vallejo, O. 2009), “las tácticas comunitarias van encaminadas a la participación social de aquellos que comparten un espacio o unos valores, siendo el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita” (p.4). Es así como muy cerca de estos postulados emergería uno de los tipos de técnicas de

¹² Máximo Sozzo (...) hace claridad sobre esta cuestión de la siguiente forma:

"(...) existe un cumulo de fuentes teóricas que han impactado en la elaboración de esta táctica de prevención del delito, en forma más o menos directa y que es posible reconstruir, sin por ello sugerir que las técnicas de intervención posean la claridad que la[s] premisas que aquí individualizamos supone" (...)

intervención de la táctica comunitaria para la prevención del delito conocida como los NW (Sozzo, 2008).

En este tipo de técnica de intervención la institución policial impulsa y apoya a los miembros de una comunidad para que colaboren con la actividad policial, y tiene como objetivos reducir los robos en casas, en apartamentos, los robos de vehículos, así como también disminuir el miedo al delito y mejorar la seguridad doméstica (Sozzo, 2008, p.115). Según lo indica Sozzo, el “NW implica básicamente una actividad de vigilancia de los vecinos del propio territorio que habitan y un canal ágil de información con respecto a la institución policial” (p.115). También aclara que se distinguen de los *Street Watcher* (SW) de Gran Bretaña, que “involucran patrullas de los residentes locales enfocadas en problemas tales como la prostitución y el uso de drogas” (p.116), y de las “patrullas ciudadanas” de los Estados Unidos (p.117), que actúan como complementos del NW en algunos casos. Por último advierte, que este tipo de “patrullas” de residentes o ciudadanos, tienen el riesgo latente de caer en la represión hacia otros ciudadanos (p.117). Es por eso que los FSL han sido asociados en gran medida con los denominados *neighborhood watch schemes* (programa/esquemas de vigilancia barrial o de la vecindad) utilizados desde la década del 70 en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Cabe agregar que este tipo de estrategias han sido duramente criticadas por algunos autores, argumentando su ineficacia en cuanto a disminuir el delito (Avila, 2004; Medina, A, J, 2010), así como el peligro de que desemboquen en tipos de “vigilantismos”¹³ donde se asuma justicia por la propia mano (Aniyar, 1999), como también poniendo en duda la razón real de los gobiernos al ponerlos en práctica, además del problema de que solo puedan llevarse a cabo en vecindarios de clase media y alta en lugar de los barrios pobres y “deteriorados” donde existen altos niveles de delitos y violencia, “movilidad residencial elevada” y población diversa (Medina, A, J, 2010), y sumándole además la nula participación ciudadana que puede desprenderse de este tipo de programas (Avila, 2004).

En relación con esto, Ruiz (2006) comenta que este tipo de modelo comunitario cuenta con dos variantes. El primero es el modelo Anglosajón implementado en la ciudad de Chicago – *community policing*– y en Gran Bretaña –*Neighbourhood Watches*–, y donde una de las estrategias es que la policía organiza a los residentes para que “ejercen” la propia seguridad; así que también se presenta acciones en que los vecinos realizan personalmente vigilancia a través

¹³ Según Aniyar (1999), en Latinoamérica se ha asociado siempre los vigilatismos con los tipos de regímenes autoritarios, por eso el especial cuidado en cuanto a la implementación de estos programas; teniendo en cuenta la “cultura política” de estos países. Para más información sobre este aspecto; Aniyar nos refiere a Huggins M.: *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Enssays on Extralegal Violence* (p.15).

de rondas nocturnas. El segundo lo ubica en el tipo europeo, donde la policía se asocia con la comunidad para favorecer la colaboración. Termina por decirnos que en “América Latina existe indecisión sobre cuál modelo adoptar y generalmente se hace una mezcla no siempre efectiva de ambas tendencias” (p.111).

Por otro lado, entre algunos de los autores que se acercan un poco más al estudio de los FSL y a la participación en ellos; hemos tomado por un lado el trabajo de Martin & Ceballos (2004); que en el libro *Bogotá: anatomía de una transformación*, hacen un recorrido histórico (1995-2003) en torno a las políticas públicas de seguridad ciudadana en el ámbito de las administraciones locales en Bogotá, y en el que se refieren a los canales y/o espacios de participación de la ciudadanía. En este libro, se presenta de manera detallada las políticas públicas y los programas distritales desarrolladas en el periodo 1995-2003 en la ciudad de Bogotá; este recorrido a su vez permite conocer la estructuración de los programas, las gestiones y las intervenciones en el tema de seguridad ciudadana, así como el caso de los Frentes de Seguridad Local como una de las experiencias de trabajo entre las autoridades y la ciudadanía.

También aparece un estudio que se aproxima al tema de la participación de la ciudadanía en los FSL en Bogotá, pero haciendo referencia al concepto de capital social. Es el caso de Mojica (2008), que realiza un análisis del programa FSL centrado en la relación entre seguridad personal y capital social, donde este último concepto, para ella, actúa como un factor generador de la participación ciudadana. Entre tanto, la Cámara de Comercio de Bogotá, desarrolla dos estudios acerca de los FSL, uno de carácter estadístico-descriptivo en el año de 1996, y otro donde analizan las debilidades y fortalezas principales del programa en esa ciudad en el año 2006. Sin embargo, aunque estos estudios no tienen como objeto principal los procesos de participación ciudadana, realizan aportes descriptivos y analíticos interesantes en torno a esta cuestión. Además, se plantea la definición de los FSL como una organización de carácter comunitario, liderada por la Policía Nacional, encaminada a integrar los vecinos, con el fin de crear cultura de la seguridad y ayudar a potenciar la participación ciudadana. Entre tanto, Aguilar, Figueroa, Gómez, Silva, & Vejar (2009) en su trabajo *Formación de Auxiliares en Mediación de Conflictos en los Frentes de Seguridad Local en Bogotá D.C.*, describen la configuración del programa dentro de la localidad de Kennedy en Bogotá, de la cual se pueden extraer insumos sobre el tema de la participación ciudadana y lo necesario que es para el desarrollo del modelo comunitario de la Policía Nacional.

Finalizamos diciendo que algunos autores además destacan que los FSL son una oportunidad de construir canales de interacción entre el Estado y la comunidad (Martin & Ceballos, 2004; Ruiz, 2006), a través de una de las instituciones más estigmatizadas en Latinoamérica como lo es la Policía. Sin olvidar las recomendaciones de autores como Aniyar (1999), que proponen medios para evitar las practicas “desviadas” que puedan tener este tipo de programas como los linchamientos y el “vigilantismo” extremo, mediante un control “estricto” y buenos sistemas de participación ciudadana en los límites legales (Aniyar, 1999, p.14).

1.5.2. Marco Conceptual.

A continuación hacemos referencia a los conceptos centrales que orientan la presente investigación formativa:

Políticas públicas:

[Proceso] y conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos, [en forma de directrices estatales como leyes, planes y programas de acción pública], considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas, [llevándolos a niveles manejables], cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales, y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. (Aguilar V, L. F., 2009, p.14)¹⁴.

Implementación:

Conjunto de decisiones y acciones: llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al Acuerdo de actuación Político-Administrativo (APA); enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo (a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexibles y favorables a los intereses de diversos actores) que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar: 1). la constitución de una «red de acción pública» (en el sentido de la expresión «policy network»; véase Clivaz 1998, cp. Subirats, sf) que structure los contactos entre la administración formalmente competente (APA), otros servicios administrativos implicados, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios;; 2). la concepción de una «estrategia de implementación» bajo la forma de planes de acción, que tengan en cuenta los análisis actualizados del problema político a resolver, particularmente en lo que concierne a su distribución social (o funcional), espacial (o geográfica) y temporal. La producción de tales

¹⁴ Algunos aportes con referencia en otros autores aparecen en corchetes.

planes se organiza de manera cada vez más formal a través de ejercicios de planificación codificados¹⁵, y 3). las decisiones (o los trabajos previos a las mismas) y acciones concretas, ya sean generales o individuales, que se destinan directamente a los grupos- objetivo (outputs: productos y/o prestaciones administrativas;). (Subirats, sf).

Seguridad ciudadana: es un conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, teniendo siempre en cuenta el orden ciudadano democrático que permite la convivencia segura y pacífica; siempre con el objetivo de mantener la corresponsabilidad de la seguridad entre ciudadanos y Estado, específicamente en el aspecto de la participación, en el marco de la concepción de ciudadanía en que los miembros de una comunidad se constituyen en sujetos de la acción ciudadana y política, y se rigen por los valores y principios de la democracia; en cuando la seguridad ciudadana responde siempre a la existencia del libre ejercicio del juego democrático, y a la idea de canalizar, transformar y/o solucionar el conflicto. En tanto garantizar una vida digna a todo ciudadano, respetando la vivencia de los Derechos Humanos, y en concreto, el derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, al disfrute del patrimonio, etc.), así como otros más colectivos como el derecho al aprovechamiento de espacios públicos y el medio ambiente sano, entre otros. También la seguridad ciudadana garantiza el cumplimiento de los deberes ciudadanos. (Referencia de Autores utilizados: Acero, s.f., cp. Morales, 2008, p.27; Holzman, s.f., cp. González, 2003, p.17; González, 2003).

Convivencia ciudadana: Se entiende por convivencia ciudadana:

(...) [una] responsabilidad compartida y un ejercicio de educación en valores orientado al uso y construcción de experiencia axiológica relativa al desarrollo cívico, que nos exige identificar los sistemas educativos y las comunidades como instrumentos de desarrollo, identidad y diversificación en el marco legal territorializado, es decir, como agentes morales y como focos de formación del desarrollo cívico, para permitir la búsqueda de solución [y/o transformación de los conflictos], mediante el diálogo, la mediación y la conciliación, con tolerancia y respeto por las diferencias y la diversidad. (Tuñiran López, 2007, p.262).

Política pública de seguridad y convivencia ciudadana:

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

¹⁵ (por ejemplo, plan de tratamiento de residuos conforme a la ley de 1992 en Francia, planes de protección de espacios naturales conforme a la directiva Natura 2000 en España, «planes de medidas» contra la contaminación atmosférica de 1985 en Suiza) (Subirats, sf)

comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad. En este sentido toda política pública de seguridad ciudadana debe, por principio, responder a los problemas de inseguridad ciudadana, violencia, delincuencia y crimen que afectan a una comunidad, entendiendo éstos como problemas públicos, que como tal demandan una intervención desde el espacio público. (Gómez R., 2007).

Participación ciudadana: Es aquélla en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones colectivas y organizadas (públicas), donde se pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. De manera que la participación ciudadana incluye actividades como la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa. En tanto participar es ser parte, tener parte, tomar parte, y esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad. De igual manera, participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación, sino que supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, en la medida de la posibilidad de intervenir, en diversa medida, en la elaboración y en la implementación de una política pública de mayor o menor alcance. (Referencia de autores utilizados: Arenilla, 2005; Guimaraes, 1985, p.9; Cunill, 1991; Montero, 1993. cp. Adúriz & Ava, 2006; Adúriz & Ava, 2006, p.19)

1.5.3. Marco Teórico:

Al abordar el problema de los procesos de participación ciudadana en la implementación del programa FS, nos movemos en dos vertientes teóricas que podemos enunciar de la siguiente manera. Por un lado, se encuentra el campo del análisis de políticas públicas, que utiliza una gran variedad de paradigmas y enfoques. Y de otro lado, encontramos a los autores que se desplazan sobre el terreno de la Democracia Participativa y la Representativa en torno a la participación ciudadana.

Empecemos entonces diciendo que el análisis de las políticas públicas es esencial para estudiar la interacción entre los actores que intervienen en el proceso de las políticas, ya que de esta forma podremos identificar el buen o mal funcionamiento de éstas en la fase de implementación. Ahora bien, para el desarrollo del análisis de las políticas públicas Subirat, Knoepfel, Larrue, & Fr, (2008) proponen un modelo de análisis desarrollando tres características; “un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados; un análisis en

términos de problemas públicos; un análisis comparativo” (p.8). En la primera característica los autores aducen que “el análisis de políticas públicas propone interpretar al Estado, y de manera más amplia al sistema político administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad.” (p.8). Esta característica analiza las instituciones y la relación inherente con la ciudadanía, y su objetivo principal es “tratar de entender las complejas interrelaciones que general acción pública” (p.8). Además, esta categoría realiza un proceso descriptivo sobre los actores que participan en el proceso de implementación de la política pública, teniendo en cuenta además de los actores, los recursos y las instituciones. Permitiendo comprender según Subirat, Knoepfel, Larrue , & Fr (2008) “las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional” (p.8).

Otra categoría que presentan los autores es un análisis en términos de problemas públicos. Aquí, se intenta entender “las estructuras y procesos burocráticos desde una perspectiva global y no únicamente en función de su coherencia y eficiencia internas” (Subirat, Knoepfel, Larrue , & Fr, 2008, p.10). En este aspecto rescatan variables como los recursos humanos, las finanzas y la organización. El análisis se hace en función de los resultados presentados por la institución pública, y factores que desembocan en los actores relacionados con el proceso. En esta característica para Subirat, Knoepfel, Larrue: “el análisis de políticas públicas permite inscribir toda reforma organizacional en la perspectiva de una mayor eficacia de la acción pública, de quién «gana» y quién «pierde» en relación a cada alternativa planteada” (p.10). Por último, dentro de las tres características planteadas, se encuentra el modelo comparativo. Aquí los autores plantean la posibilidad de hacer el análisis de las políticas públicas a través de la comparación de diferentes instituciones y administraciones públicas, encargadas de desarrollar las políticas. Subirat et al. (2008), describen lo que se conoce como:

(...) «benchmarking», es decir esa constante capacidad de comparar entre políticas y servicios desarrolladas en distintos contextos políticos y administrativos, ha ido funcionando como una especie de sustitutivo a lo [que] sería la comparación de los precios de mercado en el caso de los servicios públicos. Y de esta manera, ha ido sirviendo de elemento-guía para la evaluación de los productos administrativos y de las políticas públicas. Se comparan los servicios similares que prestan diversas entidades en diferentes contextos, y ello muchas veces permite evidenciar costes y ventajas de una determinada acción pública. (p.10)

Por otra parte, dentro del enfoque de análisis de las políticas públicas, es importante tener en cuenta las siguientes variables descritas por Tronco (f.s): 1) los objetivos de la política; 2) su relación con el proceso de generación de conocimientos; 3) el tiempo disponible para realizar el ejercicio de investigación; 4) los contenidos; 5) las fuentes de información y las técnicas de análisis; 6) las características de los profesionales que desarrollan el ejercicio, y 7) aquellas similitudes y diferencias con procesos similares de generación, análisis y aplicación de conocimientos como la “intervención social, y “los proyectos de intervención”. Sobre el primer punto, los objetivos de análisis de políticas, Tronco afirma que el análisis de las políticas públicas tiene como objetivo fundamental hallar “la mejor solución para un problema considerado público, o sujeto de acción gubernamental.” El proceso busca hacer del análisis “un ejercicio prescriptivo que hace recomendaciones acerca de las “mejores decisiones” a ser tomadas para incrementar el bienestar de una sociedad democrática” (Parsons, 1995, cp. Tronco, f.s.). Es importante según Tronco, tener en cuenta dentro del *policy analysis* unas dimensiones específicas para desarrollar el proceso, estos son: Orientación a problemas, racionalidad, contextualidad, factibilidad, diversidad. Sobre el segundo punto que presenta Tronco, se encuentra el análisis de políticas y generación de conocimiento, donde plantea la siguiente noción:

(...) Los análisis de políticas no son ejercicios orientados a la producción de conocimiento. En estricto sentido, el conocimiento es el resultado de procesos de investigación científica (filosófica, matemática, física, natural o social, entre otras), y el análisis de política no tiene por fundamento dicha actividad. Sin embargo, para el análisis de políticas, los procesos de generación de conocimiento son indispensables, porque de allí -y de otras fuentes- obtiene la información necesaria para la definición de los problemas, su diagnóstico, la evaluación de alternativas y la elaboración de recomendaciones para la atención del problema en cuestión. (p.61)

Otro factor importante destacado por el autor es el tiempo y el análisis de políticas, este es enfocado, sobre la capacidad de respuesta que un investigador debe tener al momento de presentar un reporte sobre la política pública, aquí “cualquier actividad que no sea la recopilación y análisis de información (para el diseño de una propuesta de política) queda totalmente fuera de su alcance” (Tronco, f.s, p.62). Sobre el trabajo de contenidos dentro del analisis de las politicas publicas, se plantea la importancia, de tener sobre el informe, una descripcion detallada del problema público, ademas de eso una serie de acciones orientadas a su resolucion, y las recomendaciones y justificaciones, para la solucion del problema analizado.

Es importante para el análisis de las políticas públicas, lo que son las fuentes de información y técnicas de análisis. En este punto, es importante tener en cuenta todas las fuentes de información, además Tronco (f.s) plantea la variedad de fuentes como son, testimonios de los actores, datos estadísticos, información documental, los análisis de políticas realizados previamente, etc. Cabe resaltar que en este tipo de ejercicios “es fundamental que las cifras analizadas provengan de fuentes confiables o sean “elevadas” con métodos válidos, de manera que dicha información represente una evidencia sólida con la que sea posible justifica las propuestas de acción” (Nicva, 2010, cp. Tronco). También Tronco, recalca la importancia de conocer la opinión y la información que pueden suministrar los actores que trabajan en el proceso de implementación de la política pública, para ello, el análisis se permite de realizar métodos y técnicas, como los son, los procesos “etnográficos o encuestas, conocer el sentir de los grupos afectados le da al analista de políticas información de gran relevancia para evaluar la factibilidad política de las propuestas que puede diseñar” (Majone, 1997, cp. Tronco). Por último el enfoque plantea aspectos esenciales dentro del análisis, que son, la verificación, definida y detallada del problema, los criterios con lo que se realizará la evaluación, aquellas alternativas que den solución a cualquier tipo de dificultad, comparar y seleccionar las alternativas de las políticas, y un punto que depende de la satisfacción de los criterios previamente presentados. Además de realizar procesos descriptivos de reportaje sobre el desarrollo y los resultados del análisis.

Por otra parte, en el campo del análisis de política pública se hace uso de distintos paradigmas y enfoques teóricos para entender la complejidad de una política pública (Roth, 2008, p.71,75-76). Es así como se utiliza lo que Roth denomina como los marcos de análisis; que son básicamente “marcos explicativos generales que combinan diferentes teorías inspiradas en los diferentes paradigmas” (p.76). Uno de los marcos es el secuencial o también conocido como el *policy cycle*, que tiene la característica de presentar la política pública como una secuencia de diferentes etapas o fases, lo que facilita la entrada al estudio de la política pública y su consecuente delimitación del objeto de análisis (Roth, 2008, p.76; 2007, p.49). Este marco consta de cinco etapas bien definidas, las cuales son: 1.) definición del problema y construcción de la agenda; 2.) la formulación de decisiones o acciones; 3.) toma de decisión; 4.) Implementación y, 5.) Evaluación. Por tanto, este marco de análisis lo utilizamos como herramienta, en cuanto nos ubicamos en la fase de implementación.

Ahora bien, Roth (2007) también describe una serie de enfoques pertinentes para el estudio de la implementación de las políticas públicas. Uno de ellos es el enfoque de la Administración Racional. Donde la “administración cumple y hace cumplir las órdenes y no busca la participación o el dialogo con los destinatarios de la política” (p.110). Es por eso el “tipo ideal” del enfoque Top-down (arriba-abajo), pues se determina una línea de autoridad de carácter jerárquico “claramente definida que observa estrictamente las reglas y los objetivos (...) control administrativo perfecto y una excelente coordinación” (p.110). Entre tanto el enfoque del Buen Gobierno, parte del fracaso de las instituciones, por lo cual “trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación (...) de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión” (Roth, p.112).

Otro de los enfoques desarrollados es el denominado enfoque de la Gestión Pública, descrito por Sabatier y Mazmanian (1979, cp. Roth, 2007, p.14), que consiste en examinar distintas alternativas para la implementación de las políticas públicas, y a su vez garantizar la mayor eficacia para alcanzar los objetivos. Los autores plantean 5 puntos esenciales que son: 1) una teoría sólida, 2) decisión política, 3) dirigentes con disposición de capacidades políticas, 4) apoyos activos durante todo el proceso, 5) prioridad relativa de los objetivos (asumir adversidades socioeconómicas). También se encuentra el enfoque Bottom-up: por retroceso (Backward Mapping), que inspirado en la teoría del *public choice*:

(...) parte de la idea de que el punto crucial del problema de la implementación se sitúa en el lugar más bajo de la jerarquía...Es entonces a partir del comportamiento observado en este lugar que hay que desarrollar las acciones para modificarlo en el sentido esperado. Luego habrá que analizar las acciones y los recursos necesarios en cada nivel y retroceder por la cadena jerárquica, para obtener el comportamiento deseado. (Roth, 2007, p.126)

Cabe traer a colación los elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas del Muller (2002), denominado enfoques de investigación en diez etapas: 1) la puesta en marcha de un referencial de investigación; 2) La definición del campo de investigación; 3) el análisis de la literatura existente sobre el tema; 4) la definición de un cuestionamiento instrumental; 5) la definición de una puesta de entrada institucional; 6) la elaboración de un cuestionamiento de investigación; 7) la depuración de la literatura especializada; 8) La entrevista con los actores de la decisión; 9) La lectura de la literatura científica y, 10) la redacción del documento final.

Por otro lado, cuando se habla de la participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas inicialmente se piensa en la etapa de creación de la política. Donde los diversos actores de la sociedad tratan de imponer sus valores, criterios u objetivos¹⁶, influyendo en la toma de decisión a partir de unos intereses y recursos propios, sean materiales o ideológicos (Roth, 2007, p.73). Sin embargo, el espacio en donde los ciudadanos pueden participar de la política pública no se limita solamente a la etapa decisoria. También suele encontrarse en el control y la evaluación de la misma, así como en la puesta en marcha de esas decisiones. Ahora bien, la fase de implementación de la política puede ser considerada todavía como una etapa puramente técnico-administrativa, racional y apolítica –en el sentido de Max Weber–, de simple ejecución burocrática, donde funcionarios expertos e imparciales, exentos de cualquier clase de ira o pasión, ejecutan ordenes alrededor de unos objetivos estrictamente acordados (ver Aguilar, 1993, p.15; Meny & Thoenig, 1992, pp.158-159; Roth, 2007, pp.107-108; Salazar, 2009, pp.196-197).

Desde esta perspectiva el ciudadano corriente no tendría cabida en la implementación. Sin embargo la realidad plantea cosas muy distintas y complejas. Roth (2007) nos acerca al problema de la implementación acusando precisamente la brecha (distancia), “abismal” en muchos casos, de separación entre la teoría y la práctica que aparecía a la hora de poner en funcionamiento una política pública –el denominado *implementation gap*– (p.107). Y donde los actores que intervienen en la implementación no resultan ser tan neutros ni pasivos, además que se encuentra que los ejecutores también toman posiciones frente a los temas propuestos en las políticas; pasando a ser una especie de empresarios políticos (Meny & Thoenig, 1992, pp.164-165). La fase de implementación sería entonces otro escenario más de la contienda política, tal como lo aduce Roth (2007): “La implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes” (p.107). Se suma el hecho de que en la actualidad las políticas no son enteramente aplicadas por el Estado, sino por múltiples actores en la sociedad. Este escenario se ha prestado para que autores le atribuyan un tipo de enfoque de gobernanza, o en otros casos tipo redes. En Latinoamérica se le solía atribuir al nuevo enfoque de Gestión Pública –New Public Management– (Roth, 2003), encargado de desconcentrar y descentralizar las funciones públicas.

Ahora bien, la participación ciudadana en la implementación de las políticas pasa a jugar un papel de suma importancia, muchas veces como legitimadora de la democracia participativa,

¹⁶ Al respecto de la elaboración de las políticas, Aguilar (1992) nos dice: “(...) gobernar un estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental (p.15).

o de la misma democracia representativa, otras veces como partícipe verdaderamente activa en la solución de los problemas que intentan solucionar las políticas públicas. Por otro lado, en cuanto al tema de participación en la democracia, digamos primero que para este trabajo entenderemos la democracia participativa como una expresión complementaria de la democracia representativa. Haciendo esta aclaración, uno de los autores que trabajan el concepto de participación ciudadana es Cunill (1991), que hace una diferenciación entre lo que es participación social, comunitaria, política, ciudadana y popular. Su idea principal es acotar la participación ciudadana como unidad de análisis (p.43). Para Cunill (1991, 1997, cp. Villareal, s.f.):

Participación ciudadana es aquélla en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. (p.32)

Sin embargo, más adelante Cunill hace referencia a Guimaraes (1985) en tanto que este define la participación en sentido amplio como un “acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte de alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella” (p.9). A lo que agrega Cunill:

(...) y entendemos que “las actividades públicas” remiten a acciones colectivas y organizadas, puede ser que los conceptos de participación popular, comunitaria o social –e incluso política– se hagan equivalentes al de participación ciudadana. En ese sentido, la participación admite una gran variedad de formas y modalidades. (p.61)

Arenilla (2005, p.73) por otra parte, y refiriéndose a la posibilidad de intervenir, en diversa medida, en la elaboración y en la implementación de una política pública de mayor o menor alcance, señala que “participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a una ciudad en este caso” (p.52-53). Mientras que Pressacco et al. (2000), señalan que la participación ciudadana, comunitaria y política apuntan a un mismo fenómeno, siempre y cuando la participación política no se limite al involucramiento electoral o partidario (p.57). Estas aclaraciones son muy importantes porque el objeto de estudio sobre la participación ciudadana en la implementación de los FS, presenta una línea tenue entre participación ciudadana y comunitaria. Y es también por estas razones que parece tan importante un estudio con enfoque de participación ciudadana y políticas públicas en los FS, ya que podría constatar

tanto la influencia, como el grado de participación ciudadana en la implementación del programa. Sin embargo, debemos decir que tomamos un concepto de participación un poco más amplio en cuanto a lo relacionado con las acciones públicas; pero al mismo tiempo un concepto más descriptivo que el de Cunill (ver marco conceptual), aunque retomando aspectos claves como la incidencia de la participación como lo veremos a continuación.

Ahora bien. Para Cunill (1991), existen varios elementos claves para evaluar la participación ciudadana reglamentada a nivel oficial, entre los que se encuentran: 1) la existencia real y pertinencia de las modalidades de participación; 2) la reacción ante el carácter de la participación y sus fines; 3) las condiciones de ejercicio de la participación, y 4) las características de la institucionalización de la participación. En el primer criterio se refiere a encontrar la existencia real de las modalidades de participación instituidas en la ley, es decir a constatar si lo que se contempla en las normas se ha puesto en funcionamiento, y además, si se le puede estipular como participación ciudadana; lo que está directamente relacionado con el concepto atribuido a ello, y a las características que lo definan. Es así que para Cunill; “el asunto en este caso es preguntarse si las experiencias que existen, y que a su vez han sido calificadas oficialmente como expresivas de la participación ciudadana, son realmente tales” (p.170-171).

Frente al segundo elemento Cunill (1991) hace referencia a que es necesario también estar atentos al carácter de la participación en relación con sus fines. Ya que como los mecanismos de participación institucionalizados pueden estar ubicados en una o varias de las formas consultivas, ejecutoras, o decisorias; muchas de estas formas son utilizadas por el establecimiento para “fines que incumben exclusivamente a necesidades de los poderes públicos y que se vinculan con intentos sólo de aumentar solo la eficacia y/o eficiencia de la acción administrativa” (p.175). Aquí Cunill se refiere a que los fines de la participación podrían estar relacionados solamente con los aportes técnicos, en cuanto lograr “economías de costos a través de las aportaciones que puedan hacer en términos de mano de obra u otros recursos” (p.175), así como también a una valoración preventiva por parte de las autoridades, de las “consecuencias políticas y sociales de sus actos”; en tanto el grado de consenso u oposición que se pudieran encontrar con las decisiones tomadas (p.175). Sin embargo, para la autora una participación de estas características se consideraría como “esencialmente integrativa e ideológica” (p.176), porque no afectaría la situación de los ciudadanos sino que operaría como una “válvula de escape” de sus requerimientos. Es así que para Cunill esto estaría estrechamente relacionado con

la idea de que la participación –en sus diferentes formas– tendría que tener algún grado de influencia en las decisiones públicas según los intereses que tengan. Es por eso que la autora afirma que no se le pudo prestar solo atención a los fines formales de la participación, porque por un lado los fines reales que se tengan en un momento determinado no siempre coincidirían con los que se establecieron en un principio, además de que estos pueden ser cambiados en el desarrollo de la participación y en la realidad existen muchos otros factores que podrían incidir en el resultado participativo (p.177). Con lo que lo que la clave estaría en la relación compleja del carácter de la participación con los fines.

En el tercer elemento lo anterior se intenta dilucidar en cuanto a precisar las relaciones que se tienen en el ámbito participativo con los órganos e instituciones de su entorno. Es por eso que se refiere a establecer estas relaciones con base en los términos como a) el régimen político – en donde importa en gran medida el régimen democrático–, b) la trama institucional de orden político que rodea a la participación, c) la relevancia de los ámbitos en que se localiza la participación –que resulta muy importante por la relación con grado de incidencia de la participación–, y d) la cobertura de los espacios de poder y la capacidad de impacto de la participación ciudadana. Este último punto intenta relacionar todo lo anterior en tanto que se refiere a la localización de la participación en ámbitos en que pudieran incidir de alguna manera. Así, para Cunill (1991), resulta importante tener en cuenta dos cuestiones al momento de evaluar la participación:

- i) es preciso verificar su asociación a estructuras y procesos de decisión de la Administración Pública, cautelando a la vez las reales interconexiones; ii) a la vez, es necesario constatar que la intervención ciudadana está ubicada en puntos tales de los procesos decisorios que admiten la posibilidad real de que al menos su opinión pueda ser considerada. (p.187)

Ya para el cuarto elemento a evaluar, Cunill (1991) se refiere a las características de la institucionalización de la participación; que resulta importante por la influencia que tiene en la calidad de representación de los intereses (p.187). Aquí la autora desarrolla varios aspectos a analizar: a) La composición de los órganos de participación; b) Las mediaciones en la determinación de los representantes; c) El grado de heterogeneidad de los intereses representados; d) El modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía, y e) la generalidad de las funciones atribuidas a los órganos.

Ahora bien, en relación con nuestro énfasis en la descripción del proceso de participación en el programa FS, nos atenderemos específicamente al punto –o elemento– 4, y parte del 2 y del 3; como hoja de ruta pertinente en nuestro objetivo descriptivo. Además porque consideramos que la descripción de estos puntos son necesarios para una futura evaluación de los demás criterios especificados por Cunill (1991). De manera que el punto 2 y 3 los relacionamos con la capacidad de impacto de la participación ciudadana, en cuanto explicitar si existen algunos canales de comunicación y/o interacción, para incidir de alguna manera, u opinar, en cuanto a la toma de decisiones en referencia a los intereses y necesidades de los ciudadanos. Y el cuarto elemento lo tomamos de guía desarrollando los aspectos mencionados por Cunill y a los que nos referimos a continuación.

El primer aspecto es la composición de los órganos de participación; donde es necesario establecer por quiénes está compuesto y los intereses que se representan, ya que para Cunill (1991) si se realizara un análisis, el “punto clave es determinar cuáles son los intereses representados, de manera de poder precisar si la participación ciudadana formaliza el poder de las organizaciones que siempre lo han poseído o abre espacios a los grupos y categorías sociales subordinadas” (p.188). El segundo aspecto está relacionado con la forma como son escogidos o nombrados los representantes de los órganos participativos, sobre todo si la participación se ejerce de forma indirecta, en tanto que “el tipo de intereses sociales que se formaliza en los órganos de participación está íntimamente vinculado con la manera como son determinados los miembros de tales órganos”. (p.188). El siguiente aspecto es el grado de heterogeneidad de los intereses representados; aquí, lo que interesa es ver si existe mucha o poca homogeneidad o heterogeneidad de intereses. En cuando al aspecto del modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía, lo que permitiría en una evaluación seria determinar la real permanencia de la participación (p.194).

1.5.4. Marco Analítico

1. Para la realización del trabajo se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

Tabla 4. Modelo analítico.

Análisis de Políticas Públicas: El análisis de las políticas públicas es esencial para estudiar la interacción entre los actores que intervienen en el proceso de las políticas (Subirat, Knoepfel, Larrue, & Fr, 2008). En el proceso de implementación de las políticas intervienen actores que en el caso de la presente investigación formativa se relacionan con el proceso de participación ciudadana en la operación del programa FS.		
Categoría analítica	Atributos	Fuentes
Proceso Participación Ciudadana en FS	Involucramiento	Se incluye de acuerdo al marco conceptual. Así, el involucramiento es entendido como el ser parte de una organización o un proceso, en este caso, ser partícipe del proceso de participación ciudadana en la implementación de los FS. /Trabajar directamente con los integrantes de los FS.
	Compromiso	También es parte del marco conceptual. Se incluyen como Responsabilidades y acuerdos /Tener parte de responsabilidad por el proceso de participación.
	Las características de la institucionalización de la participación: i) Composición de los órganos de participación ii) las mediaciones en la determinación de los representantes. iii) el grado de heterogeneidad de los intereses representados. iv) el modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía. v) la generalidad de las funciones atribuidas a los órganos.	Este atributo se desarrolla en base al marco teórico. Es así que en las características de la institucionalización de la participación se pretende establecer varios aspectos, primero la composición de los órganos de participación; por quiénes está compuesto y los intereses que se representan. El segundo aspecto está relacionado con la forma como son escogidos o nombrados los representantes de los órganos participativos. El siguiente aspecto es el grado de heterogeneidad de los intereses representados. Y por último el aspecto del modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía, que podrá ayudar a determinar una real permanencia según Cunill (1991).
	Capacidad de impacto de la participación ciudadana.	También se desarrolla en relación con el marco teórico, y con el que se explicita si existen algunos canales de comunicación y/o interacción, para incidir de alguna manera, u opinar, en cuanto a la toma de decisiones en referencia a los intereses y necesidades de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia con base en el marco conceptual y marco teórico.

1.5.5. Diseño Metodológico

1.5.5.1. Tipo de estudio

El presente estudio se enmarca en el tipo de estudio Monográfico-descriptivo, en tanto que la investigación descriptiva busca especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis" (Danhke, 1989, cp. Baptista, Fernández, & Hernández, 2003, p.117). Por lo que se busca en general es describir los procesos de participación ciudadana en la implementación del programa FS en Santiago de Cali desde la perspectiva del análisis de Políticas Públicas.

1.5.5.2. Metodología

En cuanto a la metodología; se utilizaron técnicas tanto del enfoque cualitativo como del cuantitativo. Al respecto, siguiendo a Baptista et al. (2003); "el investigador debe de ser metodológicamente plural, y guiarse por el contexto, la situación, los recursos de que dispone, sus objetivos y el problema de estudio" (p.5). En este sentido, si bien el centro del estudio está en clave de categorías analíticas –con atributos cualitativos–, construidas a partir de un marco teórico-conceptual, y en el cual se utilizaron técnicas como la entrevista y el análisis documental para recolectar la información requerida con la que se llevó a cabo parte de la descripción del proceso de participación en la operación del programa FS, la metodología utilizada fue flexible; en tanto que se necesitó en determinados momentos recoger, tratar y analizar datos estadísticos con algunas técnicas del enfoque cuantitativo, que sirvieron de apoyo en algunas de las etapas de la investigación, que se enmarca especialmente en lo descriptivo.

1.5.5.3. Técnicas de recolección de datos

Teniendo en cuenta, que las "técnicas (...) son las estrategias concretas empleadas para recabar la información requerida y así construir el conocimiento de lo que se investiga" (Álvarez & Álvarez, 2014, pp.8-9). En el proceso formativo se utilizó el análisis documental, las entrevistas, las encuestas y el análisis de datos estadísticos. El primero sirvió para recolectar la información de los diferentes documentos institucionales, artículos periodísticos, y hasta la información sugerida por autores en referencia histórica. Por otro lado, las entrevistas fueron necesarias para dar cumplimiento al centro de análisis; así, en base a la descripción de la categoría analítica de participación en el proceso operativo del programa FS, fue necesario un

trabajo con entrevistas a diferentes informantes en sus respectivos contextos. La técnica de la entrevista es básicamente un encuentro entre el investigador y los informantes respecto a comprender las experiencias y situaciones, pero que no se trata únicamente de obtener respuestas sino de aprender qué preguntas y cómo hacerlas de acuerdo al contexto y objetivo de la investigación. Es así como se partió de un formato guía de preguntas semi-estructuradas en torno a los atributos investigados, y en el trabajo de campo con los informantes se realizaron preguntas abiertas en las que se trató de recolectar la información necesaria para nuestros objetivos. Se realizaron entonces entrevistas individuales y grupales. Además, al finalizar cada entrevista se utilizó una encuesta de percepción donde se pudieron recolectar otros datos importantes, ya que después de algunas de las preguntas, varios informantes daban a conocer otras perspectivas a las que no se refirieron en la entrevista. El análisis estadístico fue necesario para recolectar información cuantitativa de bases de datos e informes, además de que se realizó tratamiento a algunos documentos para poder presentarlos estadísticamente. Por último, se hizo pertinente en algunos casos la triangulación de la información suministrada por el análisis documental, las entrevistas y el análisis estadístico, para obtener una descripción completa del proceso estudiado.

1.5.5.4. Fuentes de información

Las fuentes de información fueron de dos tipos: primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se encuentran los documentos como los Planes de Desarrollo del gobierno nacional y las administraciones municipales, así como los informes de las Naciones Unidas, los documentos y bases de datos suministrados por la Policía Metropolitana de Cali en torno al proceso administrativo de los FS. Así como la información de campo suministrada en reuniones institucionales de la Alcaldía de Cali a las que se asistió en calidad de observador y mediante las entrevistas a informantes en: la Administración Municipal; miembros del Área de Prevención y Educación Ciudadana de la Policía Metropolitana de Cali; miembros de las JAC, y personas pertenecientes a los FS en las comunas 16 y 19 del municipio de Santiago de Cali. En cuanto a las fuentes secundarias se consultaron libros, artículos académicos, artículos periodísticos, cartillas e informes estadísticos sobre el tema de investigación.

1.5.5.5. Muestra

Para la realización del trabajo se eligieron las comunas 16 y 19 de Cali, a razón de que representaban dos extremos en cuanto a participación de los ciudadanos en el programa FS, así como a los problemas que cada comuna presentaba por su respectivo entorno, lo que permitió una muestra de dos ambientes distintos en cuanto a lo ocurrido durante la implementación del programa FS en Santiago de Cali. Por un lado, en la comuna 16 el porcentaje de participación de los ciudadanos en el programa FS se ubicaba en un 15,02%, y se encontraron problemas entre los que destacan el de las pandillas y homicidios (Cali cómo Vamos, 2016). Por otro lado la comuna 19 presentaba un 1,07% de participación ciudadana y uno de sus mayores problemas era el de hurtos (Ver ítem 1.1. *Descripción del Problema de Investigación*, del presente estudio). Estas comunas presentaban también diferencias frente a la composición por estratos, ya que en la comuna 16 prevalecía el estrato dos, mientras en la comuna 19 los estratos de mayor prevalencia fueron el cuatro y el cinco¹⁷. Para la selección de la muestra se tuvo en cuenta además la técnica de muestreo no probalístico, ya que se entrevistaron las personas consideradas con mayor conocimiento del tema, sumado a su accesibilidad, es decir que se tuvo un mayor acceso a la información en estas comunas que en otras comunas de Cali.

El periodo de tiempo estudiado se eligió a razón de que fue el periodo donde se evidenció una reactivación del programa en cuanto a su apoyo en la implementación –como se podrá ver en el capítulo III– por parte de la Administración Municipal hacia la Policía, así como por ser el año 2014 donde se realizaron las asignaciones presupuestales que serían implementadas en el 2015.¹⁸ El desarrollo del programa en este periodo concuerda con el último año de la Administración Guerrero y el primer año de la Administración Armitage, con lo que se tuvo en cuenta que tanto las asignaciones presupuestales del año 2014, así como lo planificado en ese año, se empezó a desarrollar en el año 2015. Además, durante el primer año de Armitage se estaba realizando el empalme del último año de Guerrero, y muchos de los funcionarios, así como las formas administrativas de implementación, todavía eran afines al gobierno anterior. Cabe recordar que el programa FS es de orden nacional, y las Administraciones locales realizan un proceso de acompañamiento e impulso al programa.

¹⁷ Una mayor información sobre este aspecto se puede encontrar en el Capítulo III, en el punto 3.1. denominado *Contexto general de las comunas 16 y 19: ubicación geográfica, número de habitantes, barrios y estratos socioeconómicos*.

¹⁸ Estas dos razones sumado al enfoque de estudio sobre el proceso de implementación, en donde la información en la mayoría de los casos solo es posible obtenerla de forma veraz a través del contacto directo a las personas involucradas en el momento mismo del proceso de política pública –ya que lo que queda en los documentos muchas veces son meramente procedimientos administrativos–, por lo que se hizo necesario estar en contacto directo con las experiencias de los funcionarios y ciudadanos durante parte de estos dos años en que se realizó el estudio.

1.5.6. Marco Legal

Tabla 5. Marco normativo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Santiago de Cali: Decretos y Acuerdos.

Decretos:	
DECRETO [Nacional] 2615 DE 1991.	Por medio del cual se reorganizan los Consejos Seguridad y se crean los Comités de Orden Público
DECRETO 2093 [Nacional] DE 2003.	Por medio del cual se establece la organización y funcionamiento de los Fondos de Seguridad, Convivencia Ciudadana, adicionándose el Decreto 2615 de 1991.
DECRETO [Nacional] 2170 DE 2004.	Modifica algunas normas sobre la administración de los Fondos de Seguridad y reglamenta la creación de los Comités de Orden Público.
DECRETO [Nacional] 399 DE 2011.	Organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales.
DECRETO [Nacional] 1450 DE 2011.	Plan de Desarrollo Nacional 2011-2014
DECRETO [Nacional] 577 DE 2011.	Organización y funcionamiento del Fonset
Acuerdos:	
ACUERDO [Municipal] 326 DE 2012.	Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015

Fuente: Planes de Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Santiago de Cali.

Tabla 6. Artículos de la Constitución de Colombia sobre participación ciudadana.

Título	Artículos	Síntesis
Principios fundamentales.	1,2,3	Estos artículos, hablan de la configuración del Estado, las cualidades y características de este, y de sus ciudadanos. Como facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. También hablan sobre que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.
Garantías y los deberes.	23, 37, 38, 39, 40, 41, 45, 57, 58, 78, 79, 99	Estos artículos, hablan sobre, los derechos colectivos e individuales. Plantean los trámites para presentar solicitudes al establecimiento por parte de los ciudadanos. Hablan sobre el derecho a la protesta y la movilización social. También sobre los derechos a la capacidad de asociación ciudadana y sindical, la conformación de movimientos sociales y partidos políticos. Los derechos a elegir y ser elegido, de ejercer como funcionario público y hacer el control político hacia las instituciones y funcionarios, los mecanismos de participación ciudadana, como el plebiscito, las consultas populares, etc. También hablan sobre la convivencia ciudadana, la enseñanza de la norma, la posibilidad de crear escuelas de formación. El Estado deberá garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.
Participación democrática y partidos políticos.	103, 104, 105, 106, 107, 112, 170	Estos artículos desarrollan los mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía, como el voto, plebiscito, referendo, consulta popular, el cabildo, etc. También desarrollan el mecanismo de consulta presidencial, las consultas de alcaldías y gobernaciones. Además, se encuentra el artículo que determina el libre desarrollo de los partidos de oposición, y cómo se pueden presentar los proyectos de ley desde los territorios. Y cómo los ciudadanos pueden solicitar el referendo para derogatoria de una ley.
Elecciones y organismos territoriales.	258, 260, 263, 265	Estos artículos tratan, sobre los temas de elección popular. El voto debe ser garantizado por el Estado, los ciudadanos, eligen a los jefes de gobierno, como el presidente, los alcaldes, los gobernadores, etc. Explica cómo los ciudadanos en ejercicio de su participación deben conformar las listas electorales para participar en elecciones. Y cual es organismo que debe supervisar a los partidos políticos, en su caso, el Consejo Nacional Electoral (CNE).
Régimen económico y la hacienda pública.	342, 369	La ley reglamentará las formas de participación de los ciudadanos en la gestión pública, además de cómo se regularán las empresas que presenten servicios públicos en los municipios. Además, además de cómo deben reglamentarse los planes de desarrollo.
Reforma constitucional.	374, 375, 376, 377, 378, 379	Estos artículos hablan sobre la participación ciudadana mediante el mecanismo de refrendación, cómo puede ser usado y en qué circunstancias, como lo son los procesos de Asamblea Constituyente, reformas constitucionales. También plantean la participación de los ciudadanos en procesos de presentar proyectos de actos legislativos.

Fuentes: Constitución Política de Colombia (1991).

Tabla 7. Marco normativo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Santiago de Cali: Leyes.

LEY 62 DE 1993.	Por medio del cual se expiden normas sobre la Policía Nacional.
LEY 134 DE 1994,	Por medio de la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana.
LEY 418 DE 1997.	Por medio del cual se consagran unos instrumentos de búsqueda de la Convivencia, y la eficacia de la Justicia.
LEY 548 DE 1999.	Por medio del cual se prorrogan las medidas tomadas en la Ley 418 de 1997 y se toman algunas medidas sobre la administración de los Fondos de Seguridad.
LEY 418 DE 1997	Por medio del cual se consagran unos instrumentos de búsqueda de la Convivencia, y la eficacia de la Justicia.
LEY 548 DE 1999.	Por medio del cual se prorrogan las medidas tomadas en la Ley 418 de 1997 y se toman algunas medidas sobre la administración de los Fondos de Seguridad.
LEY 782 DE 2002	Por medio del cual se hace una nueva prórroga a la Ley 418 de 1997 y se toman algunas medidas para promover la reconciliación, la convivencia pacífica y el logro de la paz entre los colombianos.
LEY 1106 DE 2006	Por medio del cual se hace una nueva prórroga en la vigencia de la Ley 418 de 1997 y se toman algunas medidas en materia de uso de medios de comunicación, alertas tempranas y formas de financiamiento a los Fondos de Seguridad.
LEY 782 DE 2002.	Por medio del cual se hace una nueva prórroga a la Ley 418 de 1997 y se toman algunas medidas para promover la reconciliación, la convivencia pacífica y el logro de la paz entre los colombianos.
LEY 1106 DE 2006.	Por medio del cual se hace una nueva prórroga en la vigencia de la Ley 418 de 1997 y se toman algunas medidas en materia de uso de medios de comunicación, alertas tempranas y formas de financiamiento a los Fondos de Seguridad.
LEY 1421 DE 2010	Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006

Fuente: Planes de Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Santiago de Cali

Tabla 8. Canales de participación ciudadana en el área de seguridad y convivencia

Canal de participación	Marco legal
Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana: Su función principal es proponer políticas y mecanismos tendientes a garantizar una orientación ética y democrática, educativa y social en la relación policía comunidad. También está encargada de garantizar las quejas y reclamos de las personas sobre el comportamiento de la policía. Esta Comisión está presidida por el alcalde quien determina su composición previo concepto de las respectivas autoridades político administrativas.	Ley 62 de 1993 Creación no obligatoria. Uno por municipios.
Comité de veeduría Comunitaria: “para la presentación de servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada, deberá integrarse un comité de veeduría comunitaria el cual deberá conceptuar sobre la penitencia de autorizar dicho servicio y ejercerá una veeduría permanentemente sobre las actividades autorizadas”	Decreto 356 [Nacional] de 1994 Obligatorio en Municipios con población superior a los 30.000 habitantes. Uno por cada Servicio Comunitario de vigilancia y Seguridad Privada.
Frente de Seguridad Local: Son organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la Policía Nacional, que tiene como objetivo promover la seguridad ciudadana y convivencia pacífica mediante la integración de los vecinos por cuadras, sectores, barrios, contos cerrados, edificios y localidades, con el objetivo de contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad.	Ley 62 de 1993 Creación no obligatoria. Se crean por calle, cuadra, edificio, etc.
Servicio Comunitario de Vigilancia y Seguridad Privada: El Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada (Decreto 356 de 1994) establece que las comunidades se podrán organizar en forma de cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria con el fin de proveer vigilancia y seguridad privada a sus cooperados o miembros dentro del área donde tiene asiento la respetiva comunidad.	Decreto 365 [Nacional] de 1994 Creación no obligatoria. Puede haber varios.

Fuente: Ceballos & Martín (2004, p.21)

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA FRENTE DE SEGURIDAD: SU CONTEXTO INTERNACIONAL, NACIONAL Y SU OPERACIÓN EN SANTIAGO DE CALI

En el presente acápite se describe el panorama general del programa FS en cuanto a sus antecedentes históricos internacionales, su contexto nacional y su desarrollo en la ciudad de Santiago de Cali. Para esto, primero se muestra al ambiente vivido hacia la segunda mitad del siglo XX en torno a los temas de participación de los ciudadanos en las políticas de prevención en los países de las Naciones Unidas; con base en los informes de los Congresos de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Después nos acercamos al contexto de este tema pero en el ámbito de los Estados Unidos y Gran Bretaña¹⁹, en relación con la creación de los esquemas «Neighbourhood Watch». Más adelante presentamos los antecedentes del programa en Colombia a finales de los ochenta con el programa el Buen Vecino y su desarrollo tras la constitución de 1991 para renovarse en el programa FS a mediados de la década del noventa. Y finalizamos con la descripción de la operación del programa en Santiago de Cali.

2.1. Contexto Internacional del programa Frentes de Seguridad

2.1.1. Evolución de las directrices de las Naciones Unidas para la participación de los ciudadanos en las políticas de prevención del delito: desde 1965 hasta 1990

En el informe emanado del Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en 1965 en Estocolmo (Suecia), se planteó incluir a los programas para la prevención del delito en los proyectos de desarrollo de las naciones. Se dijo además que como los problemas delictivos estaban arraigados hondamente en la estructura de la sociedad, y debido a que los recursos de las naciones eran limitados, había que encausar nuevamente el problema de la prevención del delito de manera que “las fuerzas sociales que actúan en toda la comunidad (...) [pudieran] (...) ser aprovechadas para impulsar la acción contra la delincuencia” (Naciones Unidas, 1965, p.5). Es así como el documento desarrolla en su

¹⁹ Siguiendo a Garland (2001/2005) nos referimos a Gran Bretaña (o Isla de Gran Bretaña); que incluye Inglaterra y Gales (e Irlanda).

capítulo II, lo que se denominó como la *participación de la población en la prevención del delito*; donde se hizo referencia, entre otras cosas, a que los países se esforzaran en inculcar el sentido de responsabilidad primaria de prevención a la sociedad, de manera que se pudiera “encauzar la fuerza social de la población en un política de defensa social” (p.9). Este fue el inicio de múltiples directrices desde las Naciones Unidas que derivaron en varios programas de prevención del delito con participación de la comunidad en muchos países del mundo, y las mismas serían parte del antecedente internacional del programa Frentes de Seguridad desarrollado en Colombia en la década de los noventa.

En el documento de las Naciones Unidas también se aduciría que la participación de la población en la prevención del delito no era nueva, y que habían existido sociedades donde la población ejercía esta actividad además de la administración de la justicia según sus normas de conducta, pero que esas actividades llevaban con frecuencia a sustituir la justicia por venganza, la razón por el tabú, la superstición por el temor, la imparcialidad por la intolerancia, por lo que se dejaba claro; de que al utilizar el potencial de la población, se prescindía por completo de esas atribuciones, y en cambio, lo que se buscaba era “la participación de la población en la prevención del delito de acuerdo con la política de defensa social formulada por el gobierno de cada país” (Naciones Unidas, 1965, p.7). Se trataba entonces, según el documento, de plantearse las cuestiones en que la población pudiera participar o “volver a participar en la prevención del delito” (p.7), ya que si no se trataban estas cuestiones, y por consecuencia de un “estímulo” o “apremio” en la población, se podría generar formas improcedentes y peligrosas de participación (p.8). Es así que el objetivo central era que el gobierno “ganara el favor de la población para que acepte plenamente la Política de defensa social que se haya emprendido y para que así participe y coopere de buen grado en la prevención del delito” (p.12).

Ahora bien, la participación de la población en la prevención del delito que se expresaba en el documento de las Naciones Unidas cobijaba varias formas; y entre los ejemplos figuraban el programa de una organización sin ánimo de lucro denominado la Ciudad de los Muchachos (“Boys Town”) (Naciones Unidas, 1965, p.11), que nació como un orfanato; enfatizando en la preparación social. También se hacía referencia a las instituciones judiciales indígenas encargadas de administrar la “justicia correctiva” (p.14), a la reintegración social de los reclusos con ayuda de los servicios de asistencia y de la población (p.16), hasta el ejemplo de las acciones de participación de la población en los países socialistas; donde se habían establecido, con

mediación de organizaciones sindicales y colectivas, *tribunales de camaradas*, encargados de investigar y sancionar ciertas contravenciones, con medidas que dependiendo del tipo de infracción, van desde las disculpas públicas, amonestación, multas o indemnización (p.17). También se adujo que en algunos de estos países se habían organizado milicias populares encargadas del mantenimiento del orden y cumplimiento de la ley, así como grupos rurales voluntarios para el combate de la delincuencia, con resultados muy positivos (p.17). Según el documento, de lo que se trataba era que los gobiernos canalizaran las energías de la población ante el alarmante aumento de la criminalidad, de forma constructiva en la prevención del delito, de acuerdo a los moldes culturales de cada nación.

Cinco años más tarde, en la celebración del cuarto Congreso en Kioto (Japón), se aducía que según los informes presentados por los países; “las modalidades de la participación pública ya eran muchas y estaban aumentando” (Naciones Unidas, 1972, p.45), pero sin embargo, era necesario seguir aunando los esfuerzos para fomentar la participación de todos los grupos de la comunidad no solo en la implementación de los planes para la defensa social, sino que también se debía incluir la participación en la formulación de dichos planes (p.41). Asimismo se recomendó aumentar el presupuesto para apoyar los grupos de la comunidad que se dedicaban a aspectos que también eran de mucha importancia para la prevención del delito y la delincuencia: como el desarrollo de la comunidad en la educación, vivienda, el bienestar social, el recreo, la cultura y la salud pública (p.41). También se resaltó que la comunidad podría participar en torno a evitar el abuso de poder estatal por parte de los funcionarios, de manera que se crearan comités de quejas ciudadanas en muchos países (p.42). Se reconoció además la importancia del ciudadano particular en el apoyo a los procesos de prevención del delito de la siguiente manera:

(...) el congreso reconoció que también debía prestarse atención a las maneras en las que podía mejorarse la colaboración del ciudadano particular con la labor de defensa social en cada país en apoyo de ésta. Era obvio que todos los sistemas jurídicos dependían en gran medida del apoyo del ciudadano particular. Él era quien debía informar a la policía sobre la mayoría de los delitos. Él era quien debía suministrar ese apoyo de la comunidad del que dependían en definitiva todos los procesos correccionales. Era el particular quien debía aceptar al ex delincuente como vecino y como compañero de trabajo cuando éste regresara a la comunidad. El Congreso reconoció que, en algunos países, por diversas razones, había problemas para persuadir a los ciudadanos de que desempeñaran adecuadamente estos papeles. Por consiguiente, el Congreso dedicó su atención a las maneras en que podría remediarse esta situación. (Naciones Unidas, 1972, p.43)

En cuanto a los medios de colaboración para el apoyo en la difusión internacional de los adelantos en el tema de la participación del público en la prevención del delito, se instó examinar la posibilidad que se pudiera consagrar varios números de la Revista Internacional de Política Criminal a este “tema en examen”, de manera que la revista no publicara solo las “historias de éxito” sino también el análisis de los fracasos y dificultades para que se pudieran evitar (Naciones Unidas, 1972, p.50). Y finalmente se referenciaron las conclusiones respecto a la participación del público en la prevención del delito y de la delincuencia; algunas de estas fueron las siguientes:

1) En los programas de defensa social en cada país deberían participar los grupos de la comunidad en todas las etapas de la planificación y de su ejecución para la mejor protección de la comunidad contra el delito, y los gobiernos deberían apoyar dichos esfuerzos; 2) Los esfuerzos de los grupos de la comunidad deberían considerarse como una parte integrante de todos los esfuerzos de prevención del delito y de la delincuencia, y no un mero suplemento de ellos; 3) Debería preverse para los voluntarios una contratación cuidadosa, una formación adecuada y en caso necesario una remuneración; 4) Una variedad adecuada de ciudadanos y grupos de ciudadanos debería participar en las actividades de defensa social, incluidos grupos tales como los jóvenes, los ex delincuentes, etc.; 5) Hay diversidad de maneras en las que el público puede participar en la prevención y represión del delito en diferentes planos y en diferentes esferas (por ejemplo, prevención, proceso judicial, tratamiento de los delincuentes, lucha contra el delito organizado y la corrupción) y diversidad de medios de fomentar dicha participación (incluida una difusión más eficaz de la información, la utilización de comités consultivos, etc.) (Naciones Unidas, 1972, p.51)

En 1975 en Ginebra (Suiza) se celebraría el Quinto Congreso, donde se advirtió que se había confiado mucho en los procedimientos represivos tradicionales, y que la prevención del delito correspondía más bien a la esfera de la justicia social, que a la de justicia penal. Por lo que la prevención debería integrarse a las políticas sociales en la planificación general del desarrollo de los países. Además en esta reunión se habló de empezar a establecer controles y evaluaciones permanentes en base a la descentralización, la desprofesionalización y la “popularización”; con el “fin de lograr un control óptimo y una estigmatización mínima” (Naciones Unidas, 1976, p.27). Se reconoció además que ciertas conductas anómalas eran inevitables, por lo que cada país debería establecer grados de tolerancia (p.27). En el informe se hizo también referencia a establecer un control social que se apoyara en los microentornos del vecindario, el trabajo o la familia, de manera que sirvieran para “conjurar la acción judicial” (p.27); por lo que “una sociedad estructurada de forma que pueda recurrir a la presión social preventiva y a intervenciones de persuasión y de asistencia directa, es preferible a una sociedad que deba crear

un aparato artificial y costoso para combatir la delincuencia” (p.27). Asimismo se recomendó que las modalidades de prevención fueran descentralizadas, desinstitucionalizadas, y socializadas, en tanto que fueran “obra de pequeñas comunidades y personas no profesionales: resultando de iniciativas espontáneas” (p.27). Es por esto que se propuso recurrir “con más frecuencia a la comunidad para lograr apoyo para los programas de prevención del delito y tratamiento del delincuente” (p.28).

Otro tema que se trató en el Congreso de Ginebra fue el concerniente a las nuevas funciones de la policía. Según el informe, algunos aspectos a examinar fueron el profesionalismo y responsabilidad de la policía, en tanto que se adujo la necesidad de selección y capacitación para el personal de esa institución, además de que “los salarios, pensiones y otras prestaciones fueran suficientes” (Naciones Unidas, 1976, p.29). Se habló también del aspecto referente a la relación entre la policía y la comunidad, en lo que se convino que la “policía no podría desempeñar sus funciones con éxito sin el apoyo de la población a la que prestaba sus servicios” (p.31). Se advirtió que en muchos países el papel de la policía no había sido establecido claramente, por lo que “el público no comprendía plenamente la finalidad y las funciones de la policía, de lo que se seguía un efecto negativo en las relaciones de la policía con la comunidad” (p.31).

Se comentaron además los diversos programas y estrategias que en muchos países estaban desarrollando con respecto fomentar el diálogo entre los agentes de policía y los miembros de la comunidad, entre los que estaban el aumento policías en la calle destinados a actividades de educación pública en organizaciones comunitarias y escuelas, que tenían como objetivo “inculcar a la población la idea de que la policía forma parte de la comunidad y no está separada de ella, y que la mayor parte del tiempo de un policía se consume en tareas de “servicio de la población” más que en funciones de <<aplicación de la ley>>” (Naciones Unidas, 1976, p.31). También se habían creado en algunos países sistemas innovadores para facilitar la presencia visible de la policía en la comunidad, a los que se les asignaron nombres como “policía en equipo” o “de vecindad” (p.31). Y que se presentaron casos en el que se desarrollaron “<<grupos de prevención del delito>>”, compuestos de agentes de policía y ciudadanos de diversos niveles de la comunidad” (p.31), como también creación de “juntas de ciudadanos y policías en las que se examinaban problemas de interés común” (p.31). No obstante, se advirtió que “no debía permitirse que esos servicios se preocuparan más de “mejorar la imagen” de la

policía que de crear mejores vías de comunicación con los ciudadanos” (p.31). También se puso de relieve la necesidad de una política más abierta, ya que la policía tendía “ser demasiado secreta y (...) no hacía suficientemente partícipe al público de sus actividades” (p.34). Se habló además de la necesidad para que los ciudadanos contribuyeran a la prevención del delito con medidas tendientes a proteger la vida y la propiedad, mediante “rápida información sobre delitos, (...) colaboración en el mayor grado posible con la policía, [así como también] el servir de buen grado como testigos y jurados” (p.31-32). Y se indicó que a nivel mundial había un deseo de “integración entre la policía y el público” (p.34).

Ya para 1980, se celebraría en Caracas (Venezuela) el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en el que mediante la Resolución No 18 se llamaría a los países de la región y a la comunidad internacional, a prestar apoyo al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) (Naciones Unidas, 1981, p22). Este Instituto que había nacido el 11 de junio de 1975 mediante un acuerdo firmado entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Costa Rica, formulaba como objetivo la colaboración en el “desarrollo económico y social equilibrado de los países latinoamericanos, mediante la formulación e incorporación en los programas nacionales de desarrollo de políticas e instrumentos de acción adecuados en el campo de la prevención del delito y la justicia penal” (Naciones Unidas; Gobierno de Costa Rica, 1975). Además, entre sus actividades estaba el “promover la adopción y aplicación por los gobiernos de normas, directrices y procedimientos que hayan recomendado las Naciones Unidas” (p.3), así como “contribuir al desarrollo y aplicación de las políticas y programas de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, en el plano regional (p.3). Valdría la pena recordar que el 7 de junio de 1988 el gobierno de Colombia firmaría un acuerdo de cooperación con el ILANUD (Naciones Unidas, 2016). Acuerdo ratificado por el Congreso de Colombia mediante la Ley 43 del 04 de octubre de 1989.

Ahora bien, en el informe del Sexto Congreso se volvía a insistir en lo indispensable que era “la participación del público y los particulares en la prevención del delito y en la justicia penal (Naciones Unidas, 1981, p.54). De manera que no solo las estructuras públicas (centralizadas o descentralizadas) trabajaran para la prevención, sino que los Estados previeran la participación de todos los sectores de la sociedad en esta materia. Asimismo se adujo que varias delegaciones habían informado de la eficacia de diversos tipos de organizaciones voluntarias en

cuanto a las formas de colaboración con los órganos públicos –estatales/locales– (p.44). También se expresó que “la prevención del delito y la justicia penal debían considerarse en la perspectiva de los derechos humanos, lo que incluía el derecho al desarrollo, el cual fue considerado por la Asamblea General uno de los derechos humanos” (p.54).

En el Séptimo Congreso llevado a cabo en Milán (Italia) en el año de 1985, considerado como el año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, paz (Naciones Unidas, 1986, p.19), se llamó a los gobiernos a priorizar la prevención del delito y la justicia penal (p.3). También se invitó a que las organizaciones no gubernamentales siguieran participando en la labor de las Naciones Unidas frente a este tema (p.4). Y nuevamente se hizo referencia a que los Estados miembros intensificaran esfuerzos para aumentar la participación del público en la prevención del delito y lucha contra la delincuencia, pero también se adujo que era necesario educar dicho público (p.4). Asimismo se instó a fomentar y fortalecer “la participación de la comunidad en todas las fases de la prevención del delito y de los procedimientos de justicia penal, atendiendo plenamente a la protección de los derechos humanos” (p.14). Al mismo tiempo que se comentó que la cuestión de la participación de la ciudadana se había centrado los debates en torno a la prevención del delito, por lo que:

Se insistió en la opinión de que “el delito es un problema de todos”, así como en el criterio de que los programas de prevención del delito habían de ocuparse tanto del temor al delito como del propio delito. A ese respecto, era indispensable conseguir la participación de la comunidad (Naciones Unidas, 1986, p.134).

Ya para 1990, tras celebrado el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, y a pesar de que la agenda internacional de ese periodo era altamente variada, con la incursión de temas del “tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” (Naciones Unidas, 1991, p.148), la protección del medio ambiente (p.139), delitos informáticos (p.149), tratados de extradición y el terrorismo –entre otros–, se insistiría nuevamente en la importancia de la participación de los ciudadanos en las políticas de prevención del delito de todos los países miembros; esta vez haciendo especial referencia a lo que se denominaba como la delincuencia urbana. Ahora bien, si en 1965 las directrices en torno a la participación de los habitantes en la prevención del delito estaban apenas tomando forma, en los Congresos celebrados después de 1990 estas directrices estaban ya plenamente constituidas y se combinaban con diferentes discursos en los que se incluían la participación de todos los

organismos constitutivos de la sociedad; como las instituciones públicas, las ONG, las organizaciones de la sociedad civil, etc.

Es por eso que de estos congresos derivarían varios programas en muchos de países del mundo donde ya no solo era el Estado el encargado directamente de prevenir el delito, sino que se recurría al apoyo de la población y a organizaciones no gubernamentales. En Colombia estos planteamientos fueron haciendo eco y se profundizaron después de la década de 1980, en medio del cambio de paradigma en cuanto a la función del Estado. Es así como en Colombia se empezaron a crear programas comunitarios –que en línea con las políticas de desarrollo– tendían a ayudar en la disminución de la ocurrencia de delitos. Algunos de estos programas se enfocaban en la disminución de la pobreza, la creación de fuentes de trabajo, o mejorar las condiciones de los jóvenes que tenían alto riesgo de delinquir, pero también en el reconocimiento y aplicación de justicia mediante el derecho consuetudinario –que ocurriría después de 1990–, así como también se instauraron programas en los que se involucraba directamente a la población para que se apersonara de su vecindario, se creara solidaridad entre vecinos e informara a la policía de alguna situación en que pudiera ocurrir u ocurrieran actos delictivos; como fue el caso del programa FS, que se basó en un principio en esquemas de *Neighborhood Watch*, de los cuales hablaremos a continuación. Valdría también apuntar que después de 1990 se incrementó la función de muchas organizaciones no gubernamentales que trabajaban con los mismos objetivos de las políticas estatales.

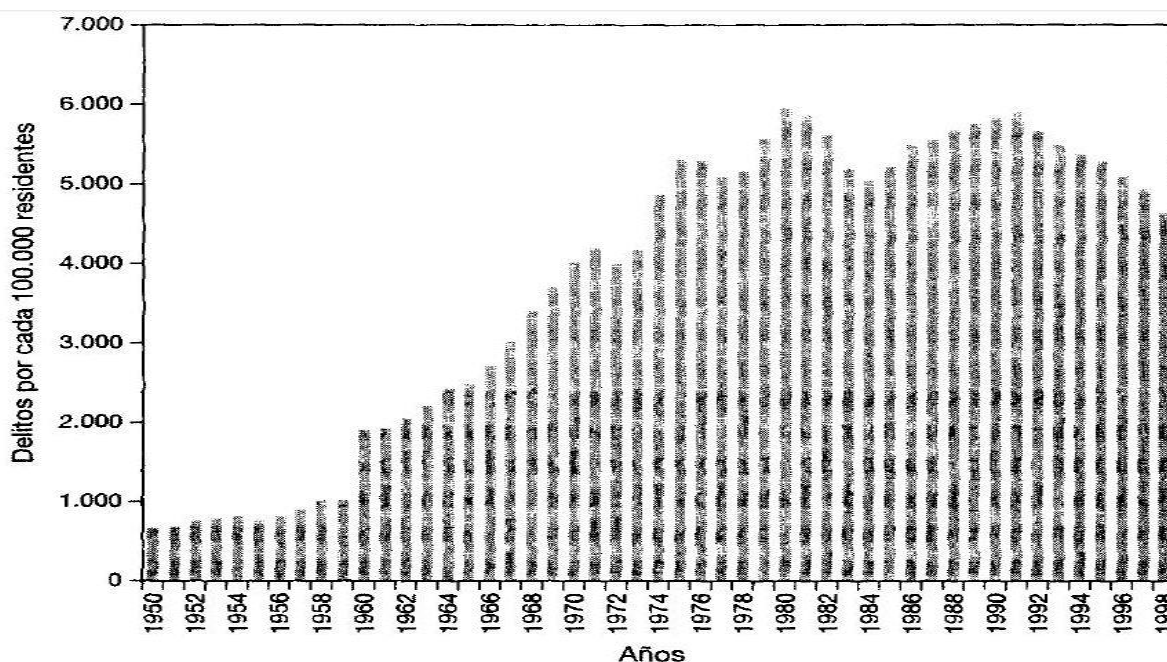
2.1.2. Un acercamiento a la participación de los ciudadanos en las políticas de prevención del delito en los Estados Unidos y Gran Bretaña entre 1960 y 1990: la creación de los esquemas «Neighbourhood Watch»

Según Garlan (2001/2005) desde la década de 1960 se acentuaron las ideas de algunos académicos y reformadores en torno a que las tareas de la justicia penal podían desarrollarse de manera más efectiva fuera de las instituciones estatales, es decir, en las instancias “comunitarias” (p.210). Este planteamiento derivaba de las limitaciones que habían mostrado las instituciones del gobierno para tratar las tasas de delitos que desde 1950 venían en aumento en los Estados Unidos y Gran Bretaña (ver gráficas 8 y 9), así como en otros países industrializados. La idea era incorporar los esfuerzos de los residentes y las organizaciones del vecindario para que fueran de

la mano con los de las agencias oficiales del Estado en cuanto al control social (p.210). Además porque las autoridades conocían la existencia de mecanismos de control del delito que habían estado funcionando “fuera de los límites del Estado”, es decir, independientes de sus políticas públicas (p.209).

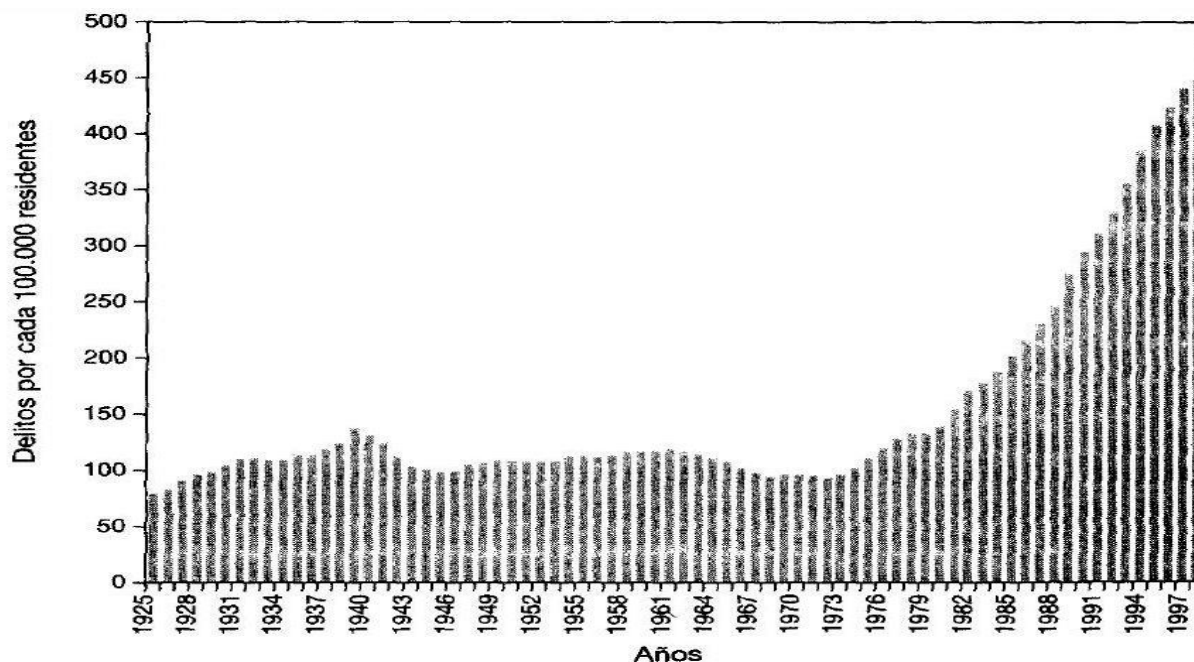
Es así que se empezaron a reformar las instituciones y se desarrollaron esfuerzos dirigidos a armonizar las iniciativas no estatales con las políticas propias del gobierno (Garlan, 2001/2005, p.209). En este contexto se desarrolló a fines de la década de 1960 la policía comunitaria, que intentaba “mejorar la imagen policial trabajando más cerca de y siendo más sensible a las organizaciones y líderes de la comunidad local” (p.211). Se empezaron a realizar las rondas policiales, también había agentes de policía que se encargaban de la vinculación con escuelas, se crearon algunos mecanismos de consulta al público y además empezó a existir un “cierto grado de responsabilidad y de obligación de rendir cuentas a escala local” (p.211); la idea era evitar la imagen de la policía como “un hostile ejército de ocupación” y así poder tener un buen nivel de cooperación por parte de la población (p.211).

Gráfica 8. Índice de delitos conocidos por la policía por cada 100.00 habitantes en Estados Unidos, 1950-1998



Fuente: Tomado de Garland (2001/2005, p.334)

Gráfica 9. Delitos de declaración obligatoria registrados por la policía por cada 100.000 habitantes en Gran Bretaña y Gales, 1925-1997



Fuente: Tomado de Garland (2001/2005, p.334)

Se fueron creando entonces redes de coaliciones y esquemas de trabajo interagencial destinadas a fomentar la participación de la comunidad enfatizando en las prácticas de prevención del delito. Esto fue auspiciado en Gran Bretaña por el Ministerio del Interior y en Estados Unidos por los gobiernos locales y las empresas privadas (Garland, 2001/2005, p.54). Lo que dio por resultado que la solución frecuente consistía en que la comunidad colaborara en el control del delito, de manera que desde 1960 se desarrollaron algunos tipos de programas comunitarios como las “correcciones comunitarias, [la] policía comunitaria, [el] castigo en la comunidad, [la] prevención comunitaria del delito, [la] justicia comunitaria, [la] persecución comunitaria” (p.210). Además de “los «paneles de prevención del delito », los programas de «ciudades más seguras», los proyectos de «prevención del delito a través del diseño espacial», los «distritos para fortalecer los negocios», [y] la vigilancia del vecindario” –como los *Neighbourhood Watch*– entre otros (p.55). Es decir que la comunidad se volvió una solución “omniabarcativa para todos los problemas de la justicia penal” (p.210). Ahora bien, para Garland aunque toda esta “nueva infraestructura” tenía claras vinculaciones con instituciones de la justicia penal “-especialmente con la policía y las oficinas de *probation*, que patrocinan o

administran muchas de las principales iniciativas-” (p.56), no debía considerársele solamente como uno de sus anexos ya que:

Por el contrario, la nueva infraestructura está fuertemente orientada hacia un conjunto de objetivos y prioridades -prevención, seguridad, reducción de los perjuicios, reducción del daño, reducción del temor que son bastante diferentes de las metas tradicionales de la persecución, el castigo y la «justicia penal». (Garland, 2001/2005, p.56)

Por otra parte, ya a finales de los años setenta algunos estudios habían sugerido que ciertas medidas fracasaban en cuanto a la reducción de las tasas de delitos, pero eran exitosas frente a la reducción del miedo e inseguridad. Es decir que constaban que el miedo al delito era independiente de las tasas de delito y victimización (Garland, 2001/2005, p.208). Para Garland esto abrió un nuevo objetivo político ya que en los Estados Unidos y Gran Bretaña, tanto en los departamentos de policía como las autoridades gubernamentales empezaron a tener como meta política en sí misma la reducción del miedo al delito (p.208); esto a razón de que si bien al comienzo se creyó que el miedo al delito era irracional y se podía desvanecer mediante una buena información, y se trató de desacreditar el problema mostrándole al público que era exagerado o errado cuando se confrontaban las cifras reales de victimización, pronto las autoridades percibieron como equivocado esta posición y “los esfuerzos subsiguientes fueron más respetuosos con respecto a la fuerza e importancia de los miedos del público, más allá de la gran distancia que se verificaba entre estos miedos y los riesgos estadísticos involucrados” (p.208).

Esto dio por resultado que a finales de los años setenta e inicio de los ochenta, las autoridades enfatizaran en las patrullas de policía a pie y se auspiciaran en gran medida esquemas de «*neighbourhood watch*», conscientes de que en ese tiempo, los estudios sugerían que estos esquemas parecían ser más efectivos en “la producción de sensación de seguridad en el público, que en la reducción real de las tasas de delito” (Garland 2001/2005, p.209). Es por eso que estos modelos fueron adoptados ampliamente, ya que se veían como populares entre la población, y ayudaban además a cambiar las percepciones de inseguridad (p.209); aunque tales estrategias en su tiempo no habían sido apoyadas en función de un éxito comprobado, ya que según Garland (2001/2005) las creencias en su éxito vinieron después (p.209). A este respecto, Medina (2010) también habla de varios estudios que documentan el escaso impacto de los programas de vigilancia comunitaria en la reducción del delito (Lurigio & rosenbaum, 1986; Hope, 1995; Sherman, 1997, cp., Medina, 2010, p.02:16-02:18), Sin embargo, más delante

Medina referencia el estudio “reciente” de Bennet (2005), que podría cuestionar las lecturas tan negativas anteriores, y donde se concluye que en su revisión narrativa la mitad de los casos estudiados sugería efectos positivos, “mientras que en el meta-análisis sugería que 15 de los 18 estudios considerados ofrecían evidencia de una reducción en la delincuencia” (Medina, 2010, p.02:18), y aunque estos resultados se mostraban positivos; era “importante desarrollar un entendimiento profundo de lo que distingue a aquellos programas de vigilancia que son eficaces y aquellos que no” (p.02:18). Por otro lado, para Medina –siguiendo a Hope (2005)– los esquemas de vigilancia comunitaria “son organizaciones informales de residentes, con o sin apoyo policial, que vigilan la propiedad de otros residentes en el curso de sus actividades cotidianas y que denuncian cualquier actividad sospechosa a la policía” (Medina, 2010, p.02:16). Sin embargo, Medina no distingue entre los diversos tipos de vigilancia comunitaria existentes en Estados Unidos e Inglaterra.

Ahora bien, los esquemas de *Neighbourhood Watch* (NW) se habían empezado a establecer desde finales de los años sesenta e inicios de la década del setenta de manera local en Estados Unidos, y Según Garland (2001/2005); se debían a la “experiencia pionera del Community Crime Prevention Programme de Seattle” (p.55). Ya en 1972 el programa fue adquiriendo un carácter nacional en parte por el apoyo que se venía dando a través de varios Estados Federados, empresas privadas que hacían descuentos a los participantes de estos esquemas, y al impulso de una División de la Asociación Nacional de Alguaciles –NSA por sus siglas en Ingles– (A Division of the National Sheriffs' Association, 2016), entre otros. Y se trataba en varios casos de estrategias donde se incluían a los ciudadanos en la vigilancia de su propio vecindario. Para Garland (2001/2005), la expresión «*Neighbourhood Watch*»:

(...) ha sido empleada para individualizar un dispositivo a través del cual los ciudadanos se reúnen en grupos relativamente pequeños (usualmente en torno a una manzana de casas) para compartir información sobre los problemas locales de delito, intercambiar consejos para la prevención del delito y hacer planes para involucrarse en la vigilancia del vecindario y para denunciar actividades delictivas a las instituciones policiales (p.55).

Y Según lo indica Sozzo (2000), el «*Neighbourhood Watch*» es un tipo de técnica de intervención de las tácticas comunitarias para la prevención del delito en donde la institución policial impulsa y apoya a los miembros de una comunidad para que colaboren con la actividad policial, y tiene como objetivos reducir los robos en casas, en apartamentos, los robos de

vehículos, así como también disminuir el miedo al delito y mejorar la seguridad doméstica (Sozzo, 2000, p.115). Para Sozzo, el “NW implica básicamente una actividad de vigilancia de los vecinos del propio territorio que habitan y un canal ágil de información con respecto a la institución policial” (p.115).

Además valdría agregar que este tipo de técnica comunitaria se basó en gran medida, de manera más o menos directa, en las teorías ecológicas de la Escuela –Sociológica– de Chicago (Sozzo, p.106-107); es así que de esta escuela nacería la teoría de la desorganización social, de la que según explica Sozzo (2000), proviene la idea de que a través de las instituciones intermedias de la sociedad civil se pueden generar mecanismos de prevención del delito (p.112). En este sentido, según Pavarinni (cp. Vallejo, O., 2009), “las tácticas comunitarias van encaminadas a la participación social de aquellos que comparten un espacio o unos valores, siendo el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita” (1994, p.435-462). Sozzo (2000) también aclara que el «*Neighbourhood Watch*» se distingue de los *Street Watcher* (SW) de Gran Bretaña, que “involucran patrullas de los residentes locales enfocadas en problemas tales como la prostitución y el uso de drogas” (p.116), y de las “patrullas ciudadanas” de los Estados Unidos (p.117), que actúan como complementos del NW en algunos casos, y advierte además que en los casos de “patrullas” de residentes o ciudadanos, se tiene el riesgo latente de caer en la represión hacia otros ciudadanos (p.117).

Ahora bien, en Gran Bretaña los esquemas de «*Neighbourhood Watch*» habían sido importados desde Estados Unidos en la década de los ochenta “a partir fundamentalmente de la iniciativa de Sir Kenneth Newman, el Metropolitan Commissioner of Police desde 1983” (p.55) y el apoyo del *Home Office* en Inglaterra y Gales (Medina Ariza, 2010, p.02:16). Según Garland (2001/2005), el primer esquema en Gran Bretaña se habría creado en Cheshire en 1982, y desde 1990 se encontrarían muy difundidos en gran parte del territorio (p.55). Por último, en Colombia el modelo «*Neighbourhood Watch*» sirvió como referencia para crear el programa del Buen Vecino –al que haremos referencia a continuación– a finales de los ochenta, que más tarde sería renovado; pasándose a denominar como Frentes de Seguridad²⁰.

²⁰ Esto lo veremos más detalladamente en los antecedentes nacionales del programa FS.

2.2. Antecedentes Nacionales del Programa Frentes de Seguridad

El antecedente principal del programa Frentes de Seguridad a nivel nacional fue el programa el Buen Vecino desarrollado en Bogotá durante la Alcaldía de Andrés Pastrana Arango (1988-1990). Este programa, que había sido creado en base al NW de Estados Unidos, partía de la premisa de que no podía haber seguridad preventiva si la ciudadanía no participaba activamente (Pastrana Arango, 1989, p.24). El Buen Vecino entonces fue propuesto como parte de la segunda directriz de la administración Pastrana donde se hablaba sobre la participación comunitaria. En ella se aducía que había que estimular la participación de la comunidad de manera que no se redujera al hecho de elegir a alguien, sino que se ampliara a todas las instancias administrativas del Distrito; por lo que la administración de Andrés Pastrana había entonces convocado a la población a participar en el campo de la seguridad a través del programa del Buen Vecino y la Policía Cívica (p.16).

Fue así como dentro de la exposición de sus cuatro programas banderas, en el punto b) denominado *La angustia por la seguridad*, se hacía referencia al ciudadano como elemento activo; en tanto que no podía haber seguridad preventiva sin la participación de la ciudadanía, y además que el bienestar propio y colectivo dependía de todos (Pastrana Arango, 1989, p.24). En la administración de Pastrana se retomaría entonces muchos de los postulados ya mencionados en los antecedentes internacionales: tanto de las directrices de las Naciones Unidas, como de los programas de prevención comunitaria en Estados Unidos y Gran Bretaña (Ver Ítem 2.1. Contexto Internacional del Programa Frentes de Seguridad, del presente estudio). Asimismo se sustentaba como derecho ciudadano la participación en la seguridad preventiva de la siguiente manera:

La historia de la vida municipal enseña que uno de los derechos que definían la condición de ser vecino de una ciudad, de un municipio, era la capacidad de los derechos que definían la condición de ser vecino de una ciudad, de un municipio, era la capacidad que se le otorgaba de participar en la defensa y seguridad de su comunidad. (Pastrana Arango, 1989, p.24)

Por lo cual, según el informe de gestión de la Alcaldía (Pastrana Arango, 1989), se había dejado de considerar al ciudadano como un actor pasivo frente a la seguridad (p.24). Además, en el informe se mencionaba también que mediante el programa el Buen Vecino se buscaba rescatar actitudes democráticas en la ciudad: por lo que se formó, capacitó y organizó a los ciudadanos;

sobre todo en torno a las acciones preventivas que debían cumplir, los procedimientos para dar a conocer a las autoridades las “circunstancias anómalas” que se presentaran, y la manera de dar voz oportuna de alerta (p.24). Otra de las cosas que se resaltaba en el informe de 1989, era que con El Buen Vecino se había empezado a rescatar la confianza de los ciudadanos en la Policía, y su capacidad para atender las necesidades de la población, con lo que se podría empezar a cambiarse del imaginario de la ciudadanía el denominado ‘sálvese quien pueda’, ya que según aducía el informe: “Hoy se sabe que las autoridades pueden dar una respuesta y que en la defensa de su vida, honra y bienes, el ciudadano no es un ser abandonado y solitario” (p.24).

Ya para el año de 1991, en un artículo periodístico de Gloria Vallejo publicado por el diario El Tiempo de Bogotá, se realizaban varios señalamientos en cuanto a los resultados del programa de El Buen Vecino, así como a su continuidad por parte de la administración distrital. Según el artículo, los asaltos a las residencias en Bogotá se habían incrementado en casi en un 40%; ya que en los primeros ocho meses del año de 1990 se presentaba una cifra de 6.519 de este tipo de delitos, en comparación con la cifra de 10.881 para el mismo periodo del año de 1991 (Vallejo, G., 1991). Además, según Vallejo, este programa que había nacido el 28 de febrero de 1989 con un presupuesto de 260,8 millones de pesos y que había sido creado con la idea de crear conciencia en el ciudadano de su papel frente a la inseguridad, contaba con un presupuesto cercano a los 140 millones de pesos en 1990 y con 147 millones en 1991; lo cual significaba una reducción cerca de la mitad de lo que según el informe periodístico el programa necesitaba para funcionar, ya que se desarrollaba mediante una red de comunicación integrada por la fuerza pública, las entidades del Distrito y la comunidad (Vallejo, G., 1991).

En el artículo también se hablaba de que según algunos dirigentes comunales, con el cambio de Administración se intentaron borrar los rasgos de la anterior alcaldía. Es así que durante la administración de Juan Martín Caicedo Ferrer (1990-1992)²¹ se le cambió el nombre al programa por el de *Seguridad e Integración Comunitaria El Buen Vecino*, y según afirma el artículo de Vallejo, G., (1991); estas últimas palabras eran poco utilizadas, además, que el logo del perro guardián que vestía con gabardina de detective, con el que se identificaba el programa durante la administración de Andrés Pastrana; fue “prácticamente” borrado. Otros cambios sin embargo repercutieron más en la continuidad del programa, como lo fue el bajo presupuesto, ya

²¹ Cabe recordar que El Alcalde Caicedo Ferrer fue destituido el 30 de marzo de 1992 y fue sustituido por Sonia Durán de Infante hasta el 31 de mayo de 1992.

que según Vallejo las personas que realizaban las campañas del programa carecían de elementos necesarios para realizar su trabajo y las actividades en las comunidades se redujeron.

Sin embargo, según el director del programa Carlos Mario Porras, El Buen Vecino había sido durante la administración de Andrés Pastrana un *circo con mucha propaganda*, mientras que en la Alcaldía de Ferrer se estaba realizando una labor callada; aunque reconocía que habían tenido dificultades por la falta de recursos, pero que estaban solucionándolos:

El año pasado tuvieron dificultades reconoce [Carlos Mario Porras] por falta de recursos. Pero este año sí los tienen. Estamos licitando la compra de diez mil alarmas, cien mil metros de cable y viendo la posibilidad de dotar de unos carros al programa, porque a nosotros nos toca a pie. (Vallejo, G., 1991)

Carlos Mario Porras también realizó alusión a que el programa había tenido problemas de “inmoralidad” porque algunos funcionarios estaban vendiendo las alarmas. Ahora bien, valdría subrayar que esta clase de problemas reportados en aquel tiempo, se repetirían a lo largo de cada administración en mayor o menor medida, y no solamente en Bogotá; sino en las ciudades donde programas similares fueron desarrollados. Ya que también existían problemas por el mal uso de las alarmas, en tanto que; según Vallejo, los residentes las activaban cada vez que se metía un gol en un clásico de fútbol (Vallejo, G., 1991). Y aunque Vallejo en su artículo fue muy crítica de la Administración de Caicedo Ferrer, según la Cámara de Comercio de Bogotá (2006) durante el periodo del Alcalde Caicedo Ferrer se habría apoyado al programa El Buen Vecino, y además se habían creado los Comités Zonales de Seguridad.

Más tarde, con la llegada a la Alcaldía de Bogotá de Jaime Castro Castro (1992-1994), según la Cámara de Comercio de Bogotá (2006) se fortaleció y reestructuró el programa El Buen Vecino, además durante esta administración también se crearon los Sectores de Solidaridad Ciudadana contra la delincuencia y la Red de Vecinos que también hacían parte del Programa de la Dirección de Participación Comunitaria de la policía (p.7).

Por esa misma época mediante la Ley 62 de 1993 se instauró el Sistema Nacional Integral de Participación Ciudadana, con el objeto de fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y la institución de Policía, que sería desarrollado posteriormente por el Decreto Nacional 1028 de 1994. Además se creó la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana, así como las Comisiones Departamentales y Municipales de Policía y Participación Ciudadana. En este nuevo panorama, el programa El Buen Vecino tomaría un nuevo impulso, y durante la administración de Antanas Mockus – Bromberg (1995-1997) en Bogotá, se relanzaría bajo el nombre de Frentes

de Seguridad Local. El programa en ese entonces fue liderado por el Comandante de la Policía; el mayor general Luis Ernesto Gilibert Vargas, “en coordinación con la alcaldía mayor de Bogotá y las alcaldías locales” (Martin & Ceballos, 2004, p.376).

2.3. Antecedentes del Programa Frentes de Seguridad en Santiago de Cali

En Santiago de Cali el programa FS se viene implementando desde la década de los años noventa²². Si bien la información encontrada en las bases de datos de la MECAL (2016), figuran Frentes de Seguridad desde el año de 1994, según un artículo del periódico *El Tiempo* del año de 1996, el programa FS habría venido implementándose desde el año de 1993 (El Tiempo, 1996). En aquel momento la Administración Municipal desarrollaba un programa denominado *Vecinos y Amigos*; programa con el que se asociaba en aquella época a lo que se denominaría como FS.

Lo importante es que con este programa se rescata la participación comunitaria y la solidaridad de los vecinos. No solo tienen que ver con la seguridad, hurtos y atracos, sino con cualquier emergencia como incendios, accidentes de tránsito, escapes de agua, de gas y cortocircuitos, dice la funcionaria. Muchas veces la gente no sabe que su vecino es experto en hidráulica y que puede ayudarle. (...) Entre 1993 y 1994 se asociaron al programa 45 barrios, se colocaron 355 alarmas y se hizo un cubrimiento de 266 cuadradas. (...) Desde 1995 participan otros 20 barrios para una instalación de 294 sirenas y un cubrimiento de 230 cuadradas. (...) El programa comunitario de Seguridad Integral Vecinos y Amigos se inició hace dos años y medio y sirve para que la gente participe en el mejoramiento de la calidad de vida. (El Tiempo, 1996)

Para el año de 1996, Carmen Elena Cruz, la directora del programa Vecinos y Amigos, describiría que este programa iniciaba con solicitudes a través de las JAL, las Juntas Comunales y por cuadradas. Además que la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana realizaba un diagnóstico y una encuesta a los vecinos, en la que se preguntaba sobre la seguridad, la prestación de los servicios públicos, los focos de consumo de droga y los riesgos del barrio. Posteriormente, se nombraba un comité por cuadra, y se realizaba un mapa de cuadra con los respectivos datos de las personas que estarían dentro del programa, entre los datos recolectados

²² Hay que recordar, sin embargo, que el programa tomaría el nombre de FS o FSL a nivel nacional entre los años de 1995-1997 –como se mencionó en el Ítem 2.2 del presente Capítulo–. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el programa es llamado FS/FSL por la Institución de la Policía Nacional, desde antes o a partir de esos años. Lo que no ocurrió con las Administraciones Municipales, ya que ellas emplean programas con nombres distintos, u homólogos, para el acompañamiento y fortalecimiento del programa FS. Lo que va de la mano con que el programa es de orden nacional (de orden central) y es armonizado con los programas de orden municipal (de orden local). Esto podría ahondarse en otro estudio desde las perspectivas de coordinación y funcionamiento de las políticas públicas nacionales y locales en Colombia. Tema muy cercano a la centralización-descentralización política y administrativa en Colombia.

se encontraban los teléfonos, así como las profesiones de las personas cabeza de hogar (El Tiempo, 1996).

Por consiguiente, en la década de los noventa el programa Vecinos y Amigos, desarrollado por la administración municipal, se encargaba de apoyar y acompañar a la Policía con el denominado programa FS. El Sargento Mayor Persi del Área de Prevención y Educación Ciudadana de la Policía Metropolitana de Cali hace referencia a esta época de la siguiente manera:

(...) en el 1994 con el general Gilliver... y en el 97 y 98 la secretaria de Cali a través de la secretaria de gobierno en un programa que se llamó Vecinos y Amigos. Ahí comenzaron ellos junto con la policía a montar lo de las alarmas comunitarias, pero iban con nosotros, y nosotros explicábamos lo que era el Frente [Frente de Seguridad], le dábamos la inducción a la comunidad, y ellos [la Alcaldía] instalaban su alarma gratis a la gente. Se creaban unos comités de cuadra que se llamaban los COCOS. COCOS es comité de cuadra. Entonces a través de los COCOS se sacaba el coordinador (...). Pero había un control al menos de gobierno; estadístico. Entonces ellos decían [por ejemplo], ya pueden ir a instalar en esta calle (...) del Barrio Vipasa, porque ya la capacitación se hizo. (Persi, comunicación personal, octubre 7 de 2016)

Ahora bien, se pueden encontrar antecedentes del programa Vecinos y Amigos desde 1991; año del periodo administrativo del Alcalde German Villegas. Así, en el Artículo 20 del Plan de Desarrollo de 1991 del Municipio de Santiago de Cali, denominado *Estrategias para la Seguridad Integral Ciudadana*, se plantea "organizar jornadas de divulgación y participación comunitaria en los programas de seguridad, con el fin de vincular a la comunidad a los programas de prevención del delito, así como de prevención y mitigación de desastres" (Alcaldía de Santiago de Cali, 1991, p.21).

Ya en 1992 –año de la primera Administración Rodrigo Guerrero Velasco–, mediante el Decreto Municipal No 0059 del 22 de enero de 1992, en el cual se fijaban las apropiaciones presupuestales para el primer trimestre de 1992, se hace referencia, en la asignación presupuestal para la Secretaría de Gobierno, al programa Vecinos y Amigos; al cual se destinaron \$ 4.351.500.00 en esa época (Alcaldía de Santiago de Cali, 1992, p.3).

Es así que en el seguimiento realizado a los Planes de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali, se encontró que los registros del programa Vecinos y Amigos datan de alrededor del periodo 1991-1992 y llegan aproximadamente hasta los años 2004-2007. Al respecto, dentro del Plan de Desarrollo Municipal de 1995 denominado *Proyecto de Vida para Todos* –del Alcalde Mauricio Guzman Cuevas–, en el capítulo III, *Sobre Estrategias de*

Seguridad, Orden, Justicia y Paz, se determina en una de sus líneas de acción lo siguiente: “Disminuir los niveles de inseguridad mediante el fortalecimiento de la solidaridad y sensibilización comunitaria a nivel de barrios a través del programa Vecinos y Amigos” (Alcaldía de Santiago de Cali, 1995, p.19). En el siguiente Plan de Desarrollo Municipal del año 1998 –de la administración Ricardo Cobo Lloreda–, no se nombra directamente el programa Vecinos y Amigos, pero se hace referencia en el Programa de *Justicia y Seguridad*, a una línea de acción tendiente a “Fortalecer la solidaridad y la sensibilización comunitaria de los barrios, con el fin de disminuir los niveles de inseguridad” (Alcaldía de Santiago de Cali, 1998, p.25).

Años más tarde, dentro del Plan de Desarrollo Municipal del año 2001, denominado *Proyecto de Vida para Todos*, la Alcaldía de Jhon Maro Rodríguez Florez planteaba lo siguiente: “Fortalecer la presencia del programa Vecinos y Amigos en barrios y comunas de mayor índice de inseguridad” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2001, p.16).

Y para el año 2004, en el Plan de Desarrollo que llevaba por nombre *Por una Cali Segura, Productiva y Social, Tú Tienes Mucho que Ver* –del Alcalde Apolinar Salcedo Caicedo–, se hacía nuevamente referencia al programa Vecinos y Amigos, pero también a un programa denominado como *Frentes de Seguridad* incluido dentro de las denominadas *Redes por la Convivencia*. En esta época entonces, la Administración Municipal ya empezaba a utilizar el nombre de Frentes de Seguridad (nombre homólogo a los FS) en los Planes de Desarrollo para referirse al acompañamiento, o en algunos casos al mismo programa FS manejado por la Policía. En todo caso la Administración Municipal era –y es– la encargada de inyectar parte del presupuesto e infraestructura a la Policía para la realización de programas en el municipio²³. Es así que en su Capítulo 3, se nombraban en el Artículo No 28 los programas y la lista de proyectos para el cumplimiento del objetivo general 3-Cultura urbana, convivencia, seguridad y paz, de entre los que figuraba el programa de Vecinos y Amigos para Cali, que tenía a toda la población como posible beneficiaria (Alcaldía de Santiago de Cali, 2004, p.37). Se hacía referencia además al programa de *Conformación de Redes de Base Comunitaria para el Mejoramiento de la Convivencia* (p.37). Y en el Artículo 29 denominado *Metas del Objetivo General 3 –Cultura Urbana, Convivencia y Paz* (p.39), se establecía la estrategia 3 que pretendía fortalecer procesos que mejoraran la convivencia pacífica (p.40), dentro de la cual se incluía en una de sus metas lo

²³ A esto nos referiremos al final del ítem 2.3, denominado *Contexto y operación del programa Frentes de Seguridad en Santiago de Cali: 2012-2016*, en el que se hace referencia a que la Alcaldía realiza un apoyo al programa FS con los recursos económicos e infraestructura (material y tecnológica) proporcionada a la Policía para cubrir parte de sus funciones. También se menciona que muchos de los recursos y sueldos de los funcionarios de la Policía corren por cuenta del Gobierno Central.

siguiente: “A octubre de 2007 se ha incrementado en 6% el número de personas que están integrando redes por la convivencia, en las zonas críticas” (p.40). Esta meta tenía como indicador la “Variación en el número de personas integrando redes por la convivencia” (p.40) y como línea base-LB y observaciones, lo siguiente: “LB: 2,730 denuncias por contravenciones, en 2003. Redes: Jueces de paz, frentes de seguridad, jóvenes mediadores, madres consejeras, conciliadores en equidad, red de promoción del buen trato. Zonas críticas: de Ladera, Centro y Oriente” (p.40) (Ver Tabla 9). En el siguiente Plan de Desarrollo de Santiago de Cali del año 2008, denominado *Para vivir la Vida Dignamente*, que estaba en cabeza de la administración del Alcalde Jorge Iban Ospina Gómez, no se nombraron los programas anteriores pero se hizo referencia a: “Replicar las experiencias exitosas de seguridad realizadas, con participación ciudadana” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2008, p.33).

Tabla 9. Meta, indicador y Línea de Base-LB/Observaciones de la estrategia 3 del Artículo 29, Metas del objetivo general 3 –Cultura urbana, Convivencia, Seguridad y Paz, del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali 2004-2007.

Nº	Meta	Indicador	Línea de base-LB /Observaciones
1	A octubre de 2007, se ha incrementado en 6% el número de personas que están integrando redes por la convivencia, en las zonas críticas.	▪ Variación en el número de personas integrando redes por la convivencia.	LB: 2,730 denuncias por contravenciones, en 2003. Redes: jueces de paz, frentes de seguridad, jóvenes mediadores, madres consejeras, conciliadores en equidad, red de promoción del buen trato. Zonas críticas: de Ladera, Centro y Oriente.
2	A octubre de 2007, las llamadas al Centro Automático de Despacho, CAD, se resuelven en un 50%.	▪ Porcentaje de llamadas al CAD, que han sido resueltas.	LB: cero por ciento (0%), en enero de 2004. Con el apoyo de la Policía.

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2004, p.40)

Esto anterior contrasta con uno de los testimonios recogidos en una de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, en la que el Mayor Persi, del Área de Prevención y Educación Ciudadana de la MECAL, se refirió a que el programa Vecinos y Amigos –en la

forma como él lo conocía—, había funcionado hasta el año 2000. Como podemos ver a continuación en lo que expresó con respecto a la pregunta sobre el ¿por qué se habían dejado de hacer los comités de cuadra en el programa FS?:

(...) [Los comités de cuadra] se dejaron de hacer porque el programa Vecinos y Amigos, fue hasta el año 2000, que cuando eso estaba la funcionaria... la doctora Franceline Plaza. Que ahorita está en Control Físico. En el piso cuarto. (Persi, comunicación personal, octubre 7 de 2016)

Por otro lado, tanto la Administración Municipal como los Funcionarios de la Policía concuerdan con que los FS que fueron constituidos durante esa época también mostraron múltiples dificultades –similares a las ya mencionadas en punto 2.2. *Antecedentes Nacionales del Programa Frentes de Seguridad*, del presente estudio—. Sobre todo en lo relacionado con el funcionamiento de las alarmas. Ya que se presentaban situaciones en donde las alarmas eran activadas por las personas de la casa, o por los niños, solo en forma de juego, o cuando ganaba un equipo de futbol, o para llamar a un vigilante, o en otras situaciones que no lo ameritaban. Esas situaciones, según el Sargento Mayor Persi de la Policía Metropolitana de Cali, fueron mejorando con el pasar del tiempo y gracias al avance tecnológico, ya que al comienzo eran alarmas activadas desde un timbre (botón) ubicado en cualquier lugar de la casa, y en la actualidad las alarmas son activadas a través de los teléfonos celulares y tienen un sistema que funciona con un panel donde queda registrado quién activo la alarma. Con lo cual, según el Mayor Persi, existe un mayor control, además que cada FS se encarga de colocar ciertas reglas para evitar que las personas activen las alarmas en momentos innecesarios, y molesten la tranquilidad de sus vecinos:

“La coordinadora [del programa Vecinos y Amigos] dijo que hay quejas por irresponsabilidad de los dueños de casa, pero ya se están tomando las medidas. Por ejemplo, en los barrios Manuela Beltrán y Marroquín se suspendió en las casas donde los niños y las mismas señoras jugaban a hacer sonar la alarma sin razón de ser”. (El Tiempo, 1996)

(...) Entonces ya viene el segundo plano, que es la instalación de unas alarmas, que la comunidad lo puede hacer a través de la Alcaldía, que hay recursos para eso, a través de las juntas de acción comunal, de la JAL, ellos hacen sus proyectos del situado fiscal y las dan. O a través de ellos mismos con recursos propios [de los mismos ciudadanos], ellos mismos montan su panel y todo. Cuando comenzó... comenzó como un sistema rudimentario, que era un botón, un timbre, que quedaba pegado en una pared o en la calle, entonces eso lo accionaban porque el américa [equipo de futbol] metió un gol, que el cali [equipo de futbol] perdió, que Montoya [por aquella época piloto colombiano de carreras corredor de la Championship Auto Racing

Teams –CART– y la fórmula 1] se estrelló, para llamar a vigilante de cuadra... bueno, se formó un desorden. Después salieron unas con un panel que identificaba que casa activaba la alarma, y lo último que hay ahora, son unas modernas que se activan por medio del celular, no necesitan cableado, sino que simplemente usted grava su número, allá arriba en el panel de control queda una cajita, donde está registrado el número de las personas... entonces usted lo activa, y se activa la sirena. Y en el panel que tiene una pantalla, ahí figura el número de celular con la dirección donde activaron la alarma. Y ya dentro del Frente hacen una norma para el uso de la alarma... por primera vez un llamado de atención, por segunda vez, una suspensión por cinco días, porque usted lo puede suspender como le da eliminar a un contacto. Y por tercera vez una multa, la cual ellos la dedican para actividades comunitarias. Y ya si la persona es reincidente, pues ya optan por sacarlo ya del todo del sistema. Entonces eso es lo que es el Frente de Seguridad. (Persi, comunicación personal, octubre 7 de 2016)

Para el periodo del Alcalde Rodrigo Guerrero Velasco (2012-2015), en el Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali –que llevaba por nombre *CaliDA, una Ciudad para Todos*–, figuraba un programa denominado *Frentes de Seguridad Barrial* (Alcaldía de Santiago de Cali, 2012, pp.44 y 118). Este programa se encontraba en dos de las seis líneas generales propuestas por la Alcaldía de Rodrigo Guerrero para ser desarrolladas durante su administración. Así, en la Línea 1 denominada *Equidad para Todos*, y que priorizaba la intervención en las áreas donde se registraban los indicadores críticos de pobreza, violencia e inseguridad²⁴, denominados Territorios de Inclusión y Oportunidades-TIOS, se presentaba dentro del ítem 1.3. *Componente Justicia y Convivencia en Comunidad*, un programa denominado *Comprometidos con la Seguridad*, en donde se nombraba como indicador de Producto a los Frentes de Seguridad Barrial conformados –y entre paréntesis se decía *alarmas*– (Ver Tabla 10), con una meta de 125 para el periodo 2012-2015 (p.44). Y en la Línea 2 llamada *Bienestar para Todos*, en el ítem 2.5.5 se ubicaba un programa denominado *Ciudadanía Activa y Responsable*, programa destinado para toda la población, donde se presentaba como indicador de producto a los Frentes de Seguridad Barrial Conformados (p.118), con una meta de 250 para el periodo 2012-2015 (Ver Tabla 11).

²⁴ Las áreas de la ciudad priorizadas fueron los territorios de la zona oriente (comunidades 13, 14, 15, 16 y 21), la zona de ladera (comunidades 1, 18 y 20) y las comunas 3, 6, y 7.

Tabla 10. Indicadores de Producto del programa Comprometidos con la Seguridad del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali: 2012-2015.

Indicadores de Producto				
Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable
Iniciativas comunitarias de seguridad y convivencia premiadas.	Número	0	11	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Frentes de Seguridad Barrial conformados (alarmas).	Número	25	125	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Estrategia IEC para el desarme voluntario de la comunidad.	Número	0	1	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Operativos de control del expendio de licor a menores en establecimientos.	Número	25	125	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Entornos de las sedes de las instituciones Educativas Oficiales intervenidos intersectorialmente como estrategia para la promoción de la convivencia, la seguridad.	Número	0	10	Secretarías de Gobierno, Convivencia y Seguridad, Educación, Salud Pública
Programa de cine al barrio con énfasis en valores que promuevan la convivencia y la seguridad.	Número	0	1	Secretaría de Cultura y Turismo
Operativos de control a establecimientos de comercio para la prevención de la prostitución y la explotación sexual de NNA.	Número	0	48	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2012, p.44).

Tabla 11. Indicadores de Producto del programa Ciudadanía Activa y Responsable del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali: 2012-2015.

Indicadores de Producto				
Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable
Planes de Seguridad por comuna elaborados e implementados.	Número	9	22	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Establecimientos y medios ambulantes de diversión, (chivas rumberas y similares) vinculados al Programa Rumba Sana y Responsable.	Número	0	400	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Estrategias IEC implementadas para promover la Rumba Responsable.	Número	0	1	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Frentes de Seguridad Barrial conformados.	Número	60	250	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Instituciones vinculadas a Programa de Empresas Seguras.	Número	0	300	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Estrategia IEC para el fomento del auto cuidado.	Número	0	1	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Plan de Seguridad en el interior del Sistema de Transporte Masivo de Occidente - MIO.	Número	0	1	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad y Metrocali

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2012, p.118).

Y en el plan de Desarrollo *Cali Progresas Contigo* del Alcalde Maurice Armitage (2016-2019), no se utilizaron los nombres de Vecinos y Amigos ni de Frentes de Seguridad, sino que se hace referencia a un indicador de programa denominado *Comités de Vecinos*, por medio del cual se realiza el acompañamiento e impulso al programa FS. Al respecto, en el Capítulo 5, denominado *Eje 3 Cali Progresas en Paz, con Seguridad y Cultura Ciudadana*, del Plan de Desarrollo del Municipio se encuentra el ítem 3.1.1 donde se desarrolla el programa *Lucha*

Contra el Delito y la Impunidad. En ese ítem se desarrollan nueve indicadores de producto. En el último indicador se postula lo siguiente: Comités de vecinos constituidos y vigilantes de cuadra capacitados y dotados para la convivencia y la seguridad” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016, p.94), con una meta de 800 durante el periodo 2016-2019 (Ver Tabla 12).

Tabla 12. Indicadores de Producto del programa Lucha Contra el Delito y la Impunidad del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali: 2016-2019.

Número	Indicador de Producto	Unidad de medida	Línea Base 2015	Meta 2016/2019	Responsable
1.	Cuadrantes de policía dotados	Número	0	284	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
2.	Organismos de seguridad apoyados para su operatividad	Número	5	5	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
3.	Infraestructura policial mejorada	Número	4	12	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
4.	Infraestructura policial (CAI, UPJ, Estación de Policía) construida y dotada	Número	1	23	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
5.	Sistema de video vigilancia instalados	Número	961	1.561	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
6.	Sistema de video vigilancia con mantenimiento	Porcentaje	80	100	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
7.	Policías capacitados para el acopio de pruebas, judicialización de los delitos y en equidad de género	Número	0	2.000	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
8.	Sistema de información y seguimiento de la Política de Convivencia y Seguridad implementada	Número	1	4	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
9.	Comités de vecinos constituidos y vigilantes de cuadra capacitados y dotados para la convivencia y la seguridad	Número	149	800	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2016, p.94).

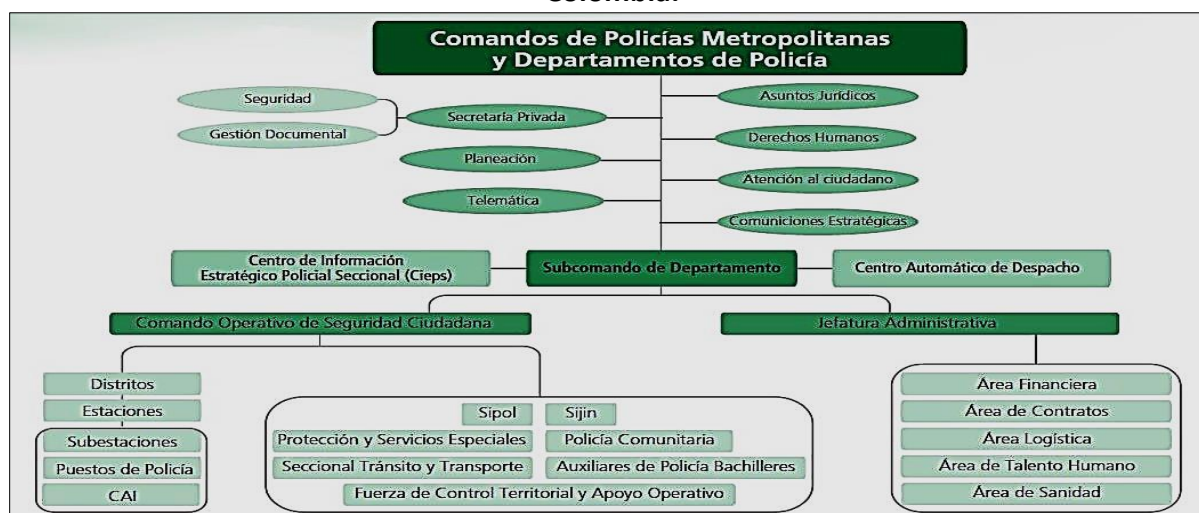
2.3. Contexto y operación del programa Frentes de Seguridad en Santiago de Cali: 2012-2016

El programa Frentes de Seguridad (FS) es implementado actualmente en Cali a través de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali (MECAL), y cuenta con el acompañamiento de la Alcaldía Municipal. Anteriormente la Dependencia de la Policía Comunitaria (POLCO), adscrita al Comando Operativo de Seguridad Ciudadana (COSEC) de la MECAL (Ver Figura 1) era la encargada de los FS, pero con una reforma administrativa esta dependencia pasó a denominarse Área de Prevención y Educación Ciudadana, que es la encargada actualmente de desarrollar el

programa –aunque todavía se alude a la POLCO para hacer referencia a los policías de esta Área–. Por su parte la Administración Municipal realiza el acompañamiento e impulso del programa a través de la Secretaría de Gobierno. Ahora bien, Siguiendo al *Reglamento del Servicio de Policía* los FS pueden definirse como:

(...) organizaciones cívicas voluntarias de carácter comunitario lideradas por la Policía Nacional, en las cuales sus asociados deciden organizarse para mejorar la seguridad en las zonas urbanas y rurales, en los sectores residenciales (cuadra, conjunto cerrado, edificio, sector o barrio), comerciales, empresariales, eclesiásticos, educativos entre otros contribuyendo a la convivencia pacífica, solidaria y segura. Además buscar integrar a la comunidad en proyectos cívicos, culturales, deportivos, educativos, ecológicos y de salud. (Policía Nacional de Colombia, 2008, p.52)

Figura 1. Organigrama General de la Policía Metropolitana y los Departamentos de Policía en Colombia.



Fuente: Policía Nacional de Colombia (2008b, p.50)

Por otra parte, según la documentación estandarizada a nivel nacional para la creación de los FS, que fue suministrada por la MECAL, el objetivo general del programa FS es definido de la siguiente manera: “fomentar una cultura de participación ciudadana entre comunidad y Policía Nacional con el fin de minimizar el riesgo de ocurrencias de violencia, delitos y contravenciones en su jurisdicción, promoviendo y acompañando la conformación y el fortalecimiento del programa” (Policía Nacional de Colombia, 2016). Sin embargo, nos parece conveniente rescatar los objetivos precisados por Martin & Ceballos (2004) y la Cámara de Comercio de Bogotá (2006) para los FS (ver tabla 13), ya que en la documentación obtenida de la MECAL no se encontró referencias a otros objetivos específicos.

Tabla 13. Objetivos del programa Frentes de Seguridad según Martin & Ceballos (2004) y Cámara de Comercio de Bogotá (2006)

Objetivos del programa FS según Martin & Ceballos (2004)	Objetivos del programa FS según La Cámara de Comercio de Bogotá (2006)
• Combatir el miedo y la indiferencia ante las acciones delincuenciales. • Fomentar la solidaridad entre los vecinos. • Identificar a los líderes comunitarios en cada comunidad y propiciar su interés a través de diferentes actividades. • Contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad, diseñando estrategias y mecanismos especiales para combatirlos oportunamente.	• Prevenir y reducir el delito. • Fomentar la participación y colaboración ciudadana. • Mejorar el conocimiento de los problemas del entorno (seguridad, convivencia, cultura, medio ambiente, espacio público, etc.). • Fortalecer las comunidades (espíritu de vecindad, solidaridad e integración). • Identificar los líderes voluntarios y espontáneos en cada frente de seguridad. • Mejorar la percepción de seguridad. • Aumentar la confianza en la Policía y las instituciones Distritales. • Desarrollar las redes de información ciudadana. Nota 1 de la Cámara de Comercio de Bogotá: Estos objetivos han sido definidos por el marco Normativo, Directivas Presidenciales, Directivas de la Policía y Planes de Desarrollo Distritales Nota 2 de la Cámara de Comercio de Bogotá: La no distinción entre el objetivo estratégico de la política de los FSL y los roles específicos del frente en la estrategia, lo convierte en un esfuerzo aislado que no cumple las expectativas de la comunidad, ni corresponde con la integralidad de la política de seguridad Distrital.

Fuente: Elaboración Propia con base en Martin & Ceballos (2004) y Cámara de Comercio de Bogotá (2006)

Ahora bien, según la entrevista que se realizó al intendente Jairo Franco Ruiz, la estructura orgánica de la MECAL actualmente cuenta con un Comando (COMAN), un subcomando (SUBCOMANDO) y un Comando Operativo de Seguridad Ciudadana (COSEC)²⁵. De este último depende el Área Central de Prevención y Educación Ciudadana que se encuentra ubicada en la Estación de la Rivera en Cali. A su vez, internamente el Área de Prevención se encuentra estructurada con Secretaría, Logística, Planeación, Talento Humano y el Banco de

²⁵ Hasta aquí coincide con la información contenida en la Resolución No 01554 del 28 de Mayo de 2009.

Documentos entre otros²⁶. Y esta área realiza los procedimientos de prevención de delitos y de convivencia ciudadana de donde parten varios programas en los que se incluye a los FS.

(...) Bueno este está un poquito mejor [organigrama]... Tenemos el comando de la metropolitana de Cali, tenemos el subcomando de la metropolitana, tenemos el comando operativo, donde está todo ese complejo que es en la 1ª con 21ª, nosotros dependemos de allá que es toda esta Área de Prevención y Educación Ciudadana. Tenemos lo que es el coordinador de prevención y educación ciudadana, y aquí, ya internamente tenemos el Secretario, la Logística, Planeación, Talento Humano y el Banco de Documentos, y tenemos los procedimientos de prevención de delitos y los de convivencia de seguridad, de donde parten los programas que hemos mencionado. (J. Franco, comunicación personal, Octubre de 2016)

Es así, que en la Estación la Rivera se encuentra ubicado el nivel central del Área de Prevención y Educación Ciudadana, es decir el Área de Planeación Interna de Prevención de toda el área metropolitana. Allí, se recibe entonces toda la información del programa FS que realizan los gestores de cada comuna.

(...) Nosotros aquí en esta área estamos manejando el área de planeación, la policía nacional tiene lo que es el área de prevención, en este caso si usted leyó afuera dice prevención, resulta que prevención en este caso... internamente manejamos un... miremos para que me entienda mejor aquí [dibujo]... tenemos el comando de prevención, cada comuna, aquí serían 22 comunas tienen un gestor que es el encargado de alimentar la parte de prevención, que son estos [señala el dibujo], aquí es el nivel central [señala el dibujo], de toda el área metropolitana, y nosotros... dentro de la parte ya interna que es de prevención, manejamos el área que es de secretaría, el área educativa, que es la prevención del consumo de sustancias psicoactivas que es el programa DARE [Drogas, Abuso y Uso, Resistencia, Educación], y aquí es el área de prevención, nosotros aquí como planeación somos lo que prácticamente recopilamos la información de todo lo que ellos hacen, en cuanto a nivel de prevención, con los diferentes programas, campañas educativas, FSL, escuelas de seguridad ciudadana, y otras serie de actividades como son las redes de aliados etc. (J. Franco, comunicación personal, octubre de 2016)

Los Gestores de Prevención son otros funcionarios de la Policía que tienen su oficina en cada Estación de Policía²⁷ de las comunas. Muchas veces un gestor está acompañado por un patrullero que le colabora. Los gestores además de su dotación de policía, normalmente en las oficinas cuentan con su dotación “administrativa”; como un escritorio, un computador, un archivo, papelería, impresora-escáner, y a veces con nevera, cafetera u otro elemento de “la cocineta” necesario para su buen desenvolvimiento diario. Adicionalmente cuentan con un

²⁶ Cabe decir que hacemos referencia a la entrevista porque no pudimos tener acceso a los documentos de estructura interna y organigrama actuales.

²⁷ “La Estación de Policía se define como la unidad básica de la organización policial, cuya jurisdicción corresponde a los municipios en que se divide el territorio nacional y las localidades o comunas de las ciudades que po sean esta división territorial” (Policía Nacional de Colombia, 2008b)

transporte (moto en casi todos los casos) que le permite desplazarse por los barrios de la comuna. Estos Gestores son los que entran en contacto directo con las personas de los barrios. Es decir que a través de ellos se conforman y se mantienen los FS. Al mismo tiempo son los encargados de llevar la documentación administrativa de los FS y reportar los resultados del proceso de funcionamiento del programa a través de la documentación pertinente y de las plataformas virtuales. En la mayoría de los casos los reportes virtuales les son solicitados cada semana.

Según las cartillas y otros documentos informativos de la policía (Gilibert Vargas, 2000; Policía Nacional de Colombia, 1998), los FS se conforman de manera libre y espontánea, cuando los habitantes se reúnen por cuadras, sectores, barrios, conjuntos cerrados, edificios, etc., con el interés por la seguridad de su vecindario, de manera que se puedan diseñar estrategias para tratar los problemas que se vengán presentando. En la entrevista realizada al Intendente Franco, él comentaba que el procedimiento puede ser de dos formas: 1) mediante un diagnóstico de la Policía, y 2) mediante un requerimiento ciudadano. Es decir que según el Intendente Franco existen dos formas de iniciar el programa. Por un lado está la justificación de la necesidad de comenzar un proceso de configuración del programa en determinada zona tras previo estudio, a lo que le sigue el impulso de la Policía para contactar a los habitantes del sector. Por otro lado está la instauración de los FS por medio de un requerimiento ciudadano; que puede ser solicitado por un líder de la cuadra, las JAC, o cualquier otro ciudadano (J. Franco, comunicación personal, octubre de 2016).

Después de aprobada la creación del FS –como explica el Intendente de la Policía Javier Franco–, se inicia el proceso con la configuración de una primer acta, donde se realiza un análisis estadístico sobre los niveles de delito que posee la zona, como hurtos, homicidios, expedíos de drogas, entre otros. Dentro de esta reunión se toman los datos de los ciudadanos que quieren hacer parte del programa FS, a su vez que se realiza la tarea de indagar sobre los antecedentes personales de cada futuro miembro, y la comunidad escoge un líder; denominado como *coordinador de cuadra*. Posteriormente se realiza un acta de reunión previa, esta reunión es realizada por la policía, el coordinador, o por el grupo de trabajo encargado en la estación, y esta a su vez prosigue con el comandante de policía encargado. Luego, se realiza el acta de constitución, donde se encuentra las firmas de las personas que van a participar en el FS, también el perfil de cuadra, la ubicación geográfica del frente, y el número de casas que lo componen (J. Franco, comunicación personal, octubre de 2016).

Posteriormente, se presenta una constancia de la elaboración del FS, donde internamente la policía a través de un aplicativo; hace un registro de todas las personas que participan del FS, y a su vez esta información queda registrada en la central de la ciudad de Bogotá. Tras haber establecido el FS, este funcionará principalmente sobre una “estructura” denominada “red de comunicación de carácter vecinal”, ésta, tal como explica el intendente Franco, es la columna vertebral del programa, ya que un FS es más que nada la unión entre vecinos; por lo tanto, la comunicación debe estar siempre enlazada entre la comunidad y la Policía Nacional, y para lo cual es de gran ayuda la figura que la Policía Nacional ha denominado *el árbol telefónico*, que se compone de los números de los vecinos que configuran el FS y concluye con la policía (J. Franco, comunicación personal, octubre de 2016).

Otro aspecto importante que debe tenerse en cuenta para el mantenimiento de los FS es el formato de evaluación que se aplica en la zona, que es un formato de evaluación estandarizado de la policía, realizado al líder o coordinador del FS. En este formato se intenta evaluar tanto las actividades de los miembros de la comuna como la de los Gestores y deja espacio para que el ciudadano pueda decir lo que puede hacerle falta al proceso del programa. Sin embargo, aunque la idea es positiva porque le da al ciudadano la posibilidad de evaluarse y evaluar al servicio de la Policía, consideramos que siendo tal vez el mecanismo más directo con que cuenta la comunidad para evaluar el funcionamiento del programa; se puede volver simplemente un trámite administrativo más, ya que al ser aplicado por los propios gestores se incurre ya en el hecho “persuasivo” que la comunidad tienda a calificar todo bien –para no quedar mal con su contacto más directo y cercano en la Policía– sin que sea lo que ocurra realmente.

Por otro lado, Según el Intendente Franco los gestores realizan un informe de actividades mensualmente, donde rinden cuenta de las acciones que se han llevado a cabo con el fin de fortalecer el FS. Estas actividades, tal como indica la Policía, se componen de campañas educativas, reuniones o visitas. No obstante, en lo que se pudo observar en medio del trabajo de campo realizado, es que nuevamente al ser una acción que se realiza a través de los mismos gestores, sin que otro tipo de evaluación pueda contrastarlo, se puede convertir en un trámite administrativo más para llenar. Y aunque en muchos casos sí se llevan a cabo reuniones con la comunidad, en otras no. Por ejemplo ocurre que el fortalecimiento del FS se pueda volver simplemente una ronda de la Policía cada semana en la cuadra donde está instaurado el FS para recoger la firma del coordinador por la visita realizada –lo que también hace parte del

fortalecimiento del FS; pero que puede volverse la tarea más común—. Esto anterior sin embargo, no hace parte solamente de la responsabilidad del Gestor o de los funcionarios de Policía a cargo del programa en las comunas, sino también de los recursos tanto humanos como materiales con que cuentan para realizar el fortalecimiento, así como de la disponibilidad de los integrantes del FS. En este sentido, se presentó el caso donde el Subintendente Duran, Gestor de la comuna 19, comentaba que no tenía forma de atender tanto requerimiento ciudadano para formar los FS:

“(…) –aquí me busca un señor de un conjunto cerrado con 300 personas para formar un FS, pero lamentablemente no puedo atender un FS con tantas personas, es más, no creo que un solo Gestor por comuna tenga capacidad para atender muchos FS al mismo tiempo–.” (Duran, comunicación personal [Diario de campo], Noviembre de 2016)

Ahora bien, en cuanto al papel ha venido desempeñado la Administración Municipal en el programa FS, nos podemos referir a lo que uno de los funcionarios de la Alcaldía denominó como de “acompañamiento”; que consiste en apoyo al programa con los recursos económicos e infraestructura (material y tecnológica) proporcionada a la Policía para cubrir parte de sus funciones²⁸. Además, en muchos casos del suministro a los FS de la infraestructura de las alarmas o cámaras. Sin embargo, desde la Administración Municipal se tienen programas homónimos que muchas veces actúan paralelos al de los FS que se implementan desde la Policía.

²⁸ Recordemos que los sueldos de los funcionarios de la Policía y muchos de sus recursos corren por cuenta del Gobierno Central.

CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FRENTE DE SEGURIDAD EN LAS COMUNAS 16 Y 19 DE SANTIAGO DE CALI: 2015-2016

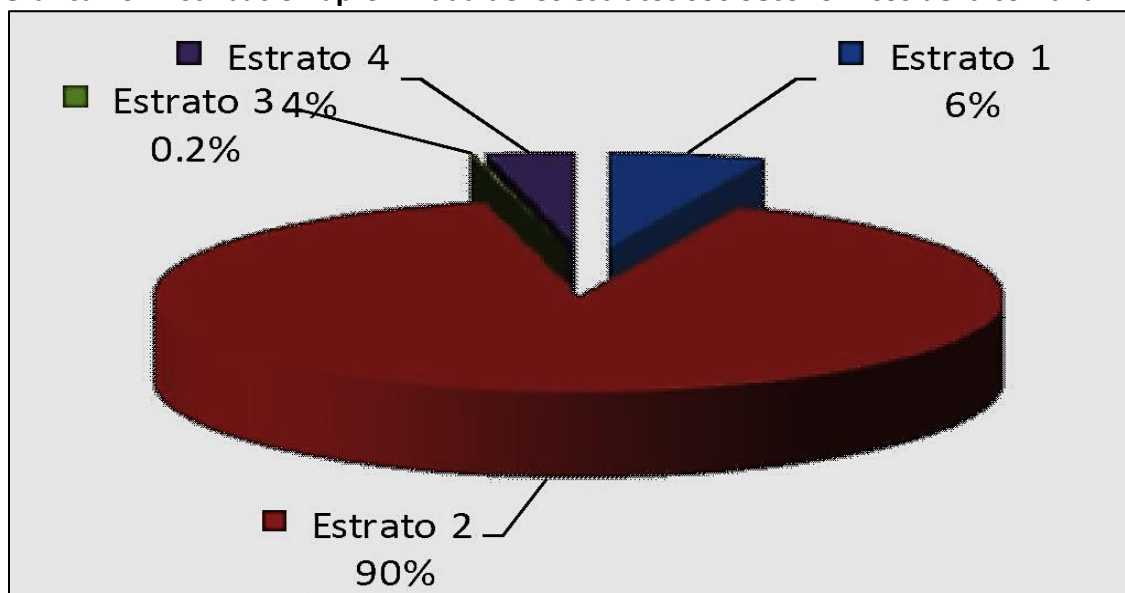
A continuación se presenta la descripción del proceso de participación de los habitantes de las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali en la implementación del programa FS durante el periodo 2015-2016. Por lo que se expone primero un contexto general de las dos comunas en cuanto a su ubicación geográfica en la ciudad, los barrios que las componen, el número de habitantes con los que cuentan y los estratos socioeconómicos que hacen presencia en su territorio. Después se procede con la descripción de las categorías analíticas de la investigación: 1) el involucramiento, donde se hace referencia a la participación de los habitantes en el programa FS; 2) el compromiso, que se refiere a la responsabilidad y/o acuerdos de los ciudadanos en el proceso de participación; 3) Las características de la institucionalización de la participación en los FS, en el que se desarrollan los aspectos de i) la Composición de los órganos de participación, ii) las mediaciones en la determinación de los representantes, iii) el grado de heterogeneidad de los intereses representados, iv) el modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía, y v) la generalidad de las funciones atribuidas a los órganos, y por último; 4) la capacidad de impacto de la participación ciudadana.

3.1. Contexto general de las comunas 16 y 19: ubicación geográfica, número de habitantes, barrios y estratos socioeconómicos

El trabajo de campo para describir el proceso de participación ciudadana en los FS se realizó en dos comunas de la ciudad de Santiago de Cali. La primera corresponde con la comuna 16; que se encuentra ubicada en el sur-oriente de la ciudad, limitando por el sur y suroccidente con la comuna 17, al oriente con la comuna 15, en el nororiente con la comuna 13 y por el norte y noroccidente con la comuna 11 (Ver Figura 2) (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016a). Según los datos de la alcaldía de Santiago de Cali la comuna cuenta con 427,6 hectáreas, que equivale al 3,5% del área total del municipio. Además, la integran cinco barrios, dos urbanizaciones y sectores; como son Mariano Ramos, Brisas del Limonar, Republica de Israel, Ciudad 2000,

Unión de Vivienda Popular, La Alborada y Antonio Nariño. Es así que esta comuna cuenta con el 2,02% de los barrios de todo Cali, mientras que las urbanizaciones y sectores alcanzan el 2,3%. La comuna cuenta con 580 manzanas que representan el 4,2% de las manzanas del municipio, en las cuales se encuentran 14.325 predios, representando el 3% del total de la ciudad. En la Comuna 16 existen cerca de 27,869 viviendas, correspondientes al 4,5% de todo el municipio (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016a). En cuanto a la población; la comuna 16 cuenta con un estimado de 108,183 habitantes para el año 2016 (DANE, 2016; DAP, 2016). Y según el DAP el estrato moda de la comuna es el 2 con un aproximado del 90% de presencia en toda la comuna, mientras que el estrato 1 alcanza el 6%, el estrato 4 cerca del 4% y el estrato 3 un aproximado de 0,2%, por lo que no existe presencia en la comuna de los estratos 5 ni 6 (Ver Grafica 10).

Gráfica 10. Distribución aproximada de los estratos socioeconómicos de la comuna 16.

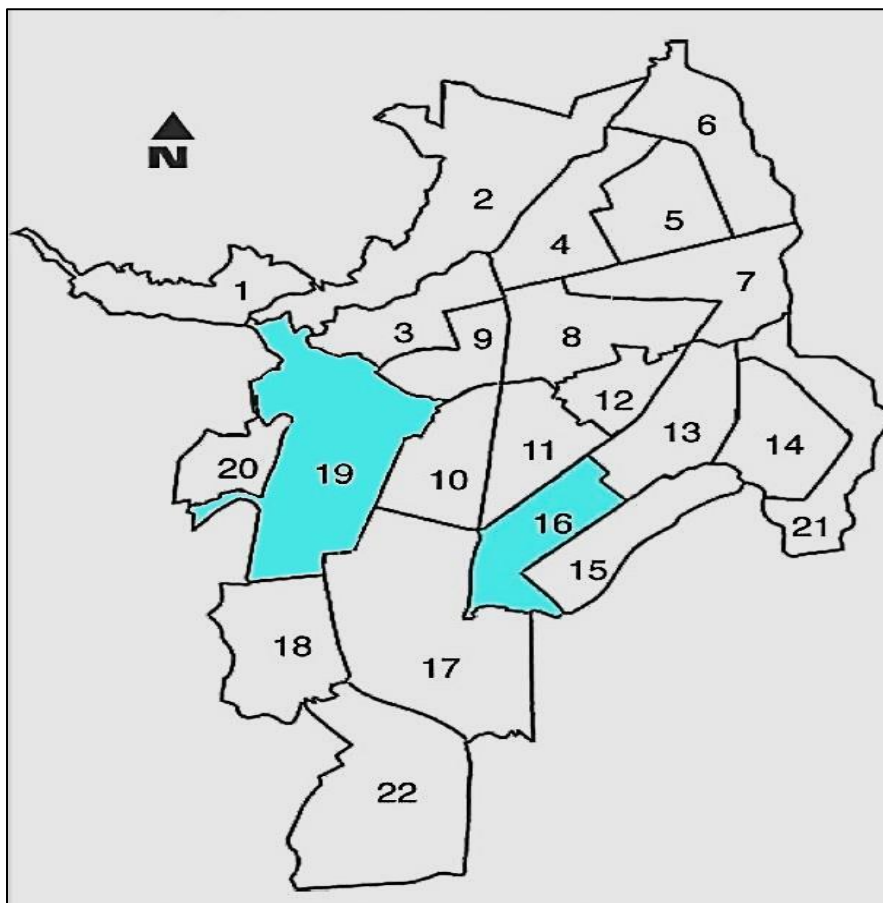


Fuente: DAP (2016)

En esta comuna se realizaron cinco entrevistas, en las que se tuvo contacto con el gestor de la Policía (no grabada), tres coordinadores de FS de la comuna, dentro de los que se incluye el presidente de la JAC, y un participante de uno de los FS (no grabada)²⁹. Y los contactos se realizaron a través del gestor del programa en la comuna.

²⁹ No se grabó porque se realizó en la calle y el ámbito de seguridad del barrio no permitió utilizar la grabadora ni el celular. Así, que se decidió tomar apuntes de lo comentado.

Figura 2. Ubicación de las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali.



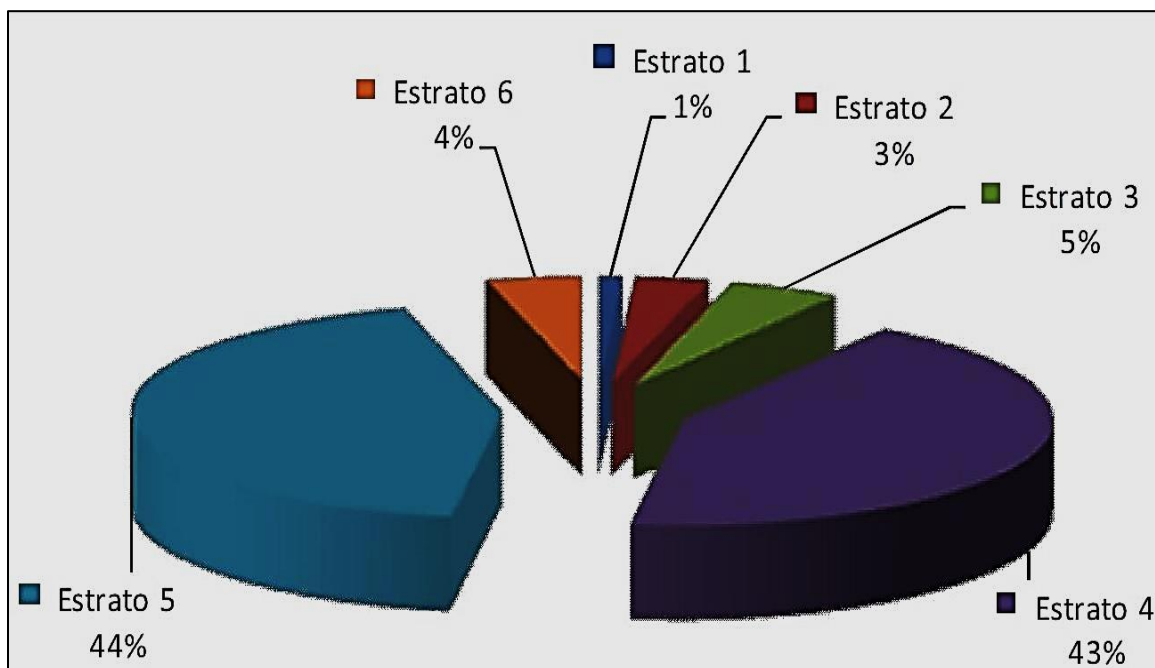
Fuente: Adaptado de DAP (2016)

Por otro lado, la segunda comuna donde se llevó a cabo el desarrollo del estudio fue en la comuna 19, que se encuentra ubicada en el occidente de la ciudad, limitando al norte con las comunas 1, 2, 3 y 9, al oriente con las comunas 10 y 17, al sur con las comuna 18 y al occidente con la comuna 20 y los corregimientos de los Andes y la Buitrera (zona rural de Cali) (Ver Figura 2). Geográficamente la comuna está en el piedemonte del Cerro de Cristo Rey y en su parte sur es atravesada de oeste a este por el río Cañaveralejo. Según la Alcaldía de Santiago de Cali la comuna 19 se compone por 23 barrios, 11 urbanizaciones o sectores; dentro de los cuales se encuentran, El Refugio, Urbanización Militar, La Cascada, El Lido, Nueva Tequendama, San Fernando, entre otros. Comparativamente, esta comuna tiene el mayor número de barrios de todas las comunas de la ciudad, con el 8,9% de los barrios de la ciudad. Las urbanizaciones y sectores de esta comuna corresponden al 12,14% del total (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016a). Por otro lado, esta comuna posee 758 manzanas, es decir el 5,5% del total de manzanas en toda

la ciudad. Y Según la alcaldía de Cali, esta comuna cuenta con 44.064 predios construidos siendo la tercera comuna con mayor número de predios, después de la comuna 2 y la 17; y representa el 9,4% del total de la ciudad. La comuna además está conformada por 30.020 viviendas, lo cual corresponde al 6% del total de viviendas de la capital vallecaucana. Así, el número de viviendas por hectárea es 26,4, cifra inferior a la densidad de viviendas para el total de la ciudad que es de 41,6 viviendas por hectárea (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016a). En cuanto a la población; la comuna 19 cuenta con un estimado de 113,898 de habitantes para el año 2016 (DANE, 2016; DAP, 2016). Y según el DAP los estratos más comunes son el 4 y el 5, donde el estrato moda es el 5 con un aproximado del 44% de presencia en toda la comuna, mientras que el estrato 4 alcanza el 43%, otros estratos que hacen presencia son el estrato 3 con cerca del 5%, el estrato 6 un aproximado del 4%, el estrato 2 con un 3% y el estrato 1 con una aproximado de 1% (ver Gráfica 11).

En esta comuna se realizaron seis entrevistas, en las que se tuvo contacto con el gestor de la Policía (no grabada), cuatro coordinadores de FS de la comuna, y el presidente de la JAC que también es participante de uno de los FS. Y los contactos se realizaron a través del gestor del programa en la comuna.

Gráfica 11. Distribución aproximada de los estratos socioeconómicos de la comuna 19.



Fuente: DAP (2016)

3.2. Involucramiento de los habitantes de las comunas 16 y 19 en el programa Frentes de Seguridad

El involucramiento puede ser entendido como el ser parte de una organización o un proceso, en este caso, tomamos el involucramiento como ser partícipe del proceso de participación ciudadana en la implementación de los FS. Así, según las cifras suministradas por el Área de Prevención y Educación Ciudadana de la MECAL, hasta octubre del año 2016 en la comuna 16 participaban activamente cerca de 1084 personas en el programa FS, que equivaldría al 1% del total de la población de la comuna; que según datos del DANE se estima en 108.183 habitantes. Con lo que podría aducirse que cuantitativamente la proporción de involucramiento de los habitantes en el programa es bastante baja, lo que concordaría con la participación general en toda la ciudad (Ver Ítem 1.1. Descripción del Problema de Investigación, en el Capítulo I del presente estudio). Ahora bien, según el trabajo de campo en la comuna 16, la percepción de involucramiento de los habitantes del sector en el programa FS parece también ser baja. Así, según el Intendente Rubiano, gestor de la comuna, muchos de los FS que figuraban en las bases de datos de la MECAL ya no existían, y lo que se había hecho era la creación de otros FS en otros sectores de la comuna. Una de las razones que el gestor presentaba para esto era que los coordinadores antiguos de los FS, ya no estaban en edad para seguir con el programa y nadie se quería apersonar del funcionamiento del mismo. Otra de las razones fue que como la Alcaldía estaba regalando las Alarmas Comunitarias para que se instalaran en los FS, varios grupos no estuvieron de acuerdo con tener una Alarma porque para ellos presentaba un problema de seguridad en el contexto del Barrio:

(...) se tuvieron que cambiar varios [FS]. La razón fue que la gente no quería las alarmas. Otros fue que los coordinadores estaban muy viejitos y los otros no querían seguir con los frentes, –porque no querían problemas con los muchachos, es que la gente tiene miedo de los muchachos, son peladitos que andan con una navaja y la gente les teme. Pero pues hasta razón tienen porque este sector es bastante fuerte—. Me dijo que los FS se tuvieron que trasladar, pero que siguen en la comuna. Hace poco les instalaron las alarmas, hace cuatro o cinco días. (Rubiano, comunicación personal [Diario de Campo], noviembre 2016)

En cuanto a la comuna 19, las cifras suministradas por el Área de Prevención y Educación Ciudadana de la MECAL, hasta octubre del año 2016, daban cuenta de que 77 personas participaban activamente mientras que 50 estaban inactivas en el programa. Lo que equivaldría a una participación activa de 0,07% del total de la población de la comuna; que

según datos del DANE se estima en 113,898 habitantes para el año 2016. Con lo que en esta comuna también podría aducirse que cuantitativamente la proporción de involucramiento de los habitantes en el programa es bastante baja. Y en comparación con los datos de la comuna 16, sería una diferencia de proporción aproximada en un 0,9%, con lo que la participación en la comuna 19 sería extremadamente baja si nos atendiéramos a estos datos. Sin embargo, la percepción de involucramiento de los habitantes del sector en el programa FS parece ser bastante positiva en comparación con lo descrito en la comuna 16. Así, según el Subintendente Duran, gestor de la comuna 19, el programa se ha venido desarrollando de manera eficiente, y los procesos de participación han contribuido al mejoramiento de la convivencia y prevención del delito en la zona (Duran, comunicación personal [Notas de Campo], noviembre 2016).

Además, el gestor comentó el caso de muchas personas que querían participar en el programa pero que debido a toda la logística que representaba un FS formalmente constituido y avalado por la policía, no había sido posible incluirlos en el programa. Según el gestor muchas personas se organizaban en conjuntos o cuadras para hablar de los problemas de inseguridad y compraban cámaras y/o alarmas con recursos propios, y buscaban a la Policía para que los acompañara o incluyera en el programa. Además, comentó que a veces lo buscaban para crear frentes pero que no podía manejar tanto volumen de personas, ya que había que llevar el registro de ellas conociendo todos los ciudadanos que participaban, para lo cual se llevaban unas carpetas con toda la documentación, sumando a que entre los participantes debían de conocerse bien para que pudiera haber una verdadera unión entre ciudadanos, y que en los FS se realizaban actividades de fortalecimiento y revisión del programa. Con lo que un gran volumen de personas no lo podía atender un solo un gestor, ya que además del programa de los FS tienen otras actividades con las comunidades. Se refirió al caso ya citado anteriormente en el capítulo II (Contexto y operación del programa FS en Santiago de Cali) sobre la persona que lo buscaba para constituir un frente con cerca de 300 participantes, a lo que agregó que con los formatos estandarizados (se refería al formato del plano de cuadra) no alcanzaban para reportar tantas personas. Vale la pena también decir que en el diálogo el gestor se mostró como si se le estuviera realizando algún tipo de auditoria, y aunque se le explicó que era un estudio acerca de la participación ciudadana, realizó mucha referencia al proceso administrativo tal como lo podemos ver al final de las siguientes notas de campo:

(...) un frente tenía que tener un acta y debía ser revisado constantemente, es decir hacerle visitas cada semana [ellos le llaman fortalecimiento]. La razón principal es porque tienen que pasar el reporte del fortalecimiento de las semanas. Normalmente el fortalecimiento consiste en una revisión de la cuadra y en que el coordinador le firme un reporte de visita. Él [Gestor Duran] explicó que en ese caso era porque las personas se habían reunido y sacaron plata de sus bolsillos y compraron cámaras y alarmas. Pero que frente como tal no era. Yo le pregunte que cómo podría llamársele, él me dijo que no sabría cómo podría llamársele. (...) Él dijo que en muchos casos era porque la alcaldía había hecho unas reuniones con los de las juntas [JAC], y había repartido unas alarmas o cámaras. Me dijo que eso se debía a la política, “-así son los políticos-”, porque los políticos empezaban a repartir alarmas para quedar bien, y me mostró un listado de muchas direcciones con alarmas, me dijo que reunían a la gente, les hablaban de la alarma y después se la instalaban. Pero que eso no era un frente. Yo le dije que los datos de la policía y de los de la alcaldía eran muy diferentes. Él me dijo que los datos de la policía eran los que se llamaban frentes, lo otro no sabría cómo llamarle, porque además no se contaba con toda la logística para atender tantos frentes; se refirió específicamente al caso de él, diciendo que el solo maneja la comuna, y que no tenía capacidad para manejar un montón de frentes. Que por ejemplo había un señor que lo buscaba para construir un frente de seguridad en una unidad residencial de 300 personas, y que para él eso no era posible, porque no podría manejar tal volumen, “-aquí me busca un señor de un conjunto cerrado con 300 personas para formar un FS, pero lamentablemente no puedo atender un FS con tantas personas, es más, no creo que un solo Gestor por comuna tenga capacidad para atender muchos FS al mismo tiempo-”, y se refirió al ejemplo de cómo metía 300 personas en un formato tan pequeño para el plano de cuadra. Además que ellos debían saber que personas eran las que lo conformaban y todo. Para él un frente no podía ser muy grande, porque normalmente era por cuadra. Mostró el archivo de las actas de constitución de los frentes. Dijo además que la idea de ellos era la unión de comunidad ante todo, para cualquier tipo de emergencias. Que ellos llevaban una revisión constante de todo. // Lo que pude percibir fue un cierto tipo de prevención frente a una auditoria, ya que realizó mucho énfasis en el proceso administrativo, “-todo está en regla-”, decía; “-todo está documentado-”. El proceso al parecer es que ellos tienen que presentar los reportes de las reuniones de constitución, el acta con el perfil y las demás documentaciones. También llenan un registro en una base de datos que al parecer presentan como las funciones realizadas. Una de ellas es en lo referente a los fortalecimientos en los frentes. // Mientras estaba sentado, uno de los agentes que estaba en el otro escritorio le pregunto al subintendente que si el fortalecimiento de esa semana ya se había realizado, él le contesto que sí, el agente le dijo que eso había sido una revista (visita), el subintendente le contesto de nuevo que eso era, que el fortalecimiento podía ser una reunión, actividad o una visita, “-eso cuenta como fortalecimiento-”, dijo. (Duran, comunicación personal [Diario de campo], noviembre 2016)

Es así, que en cuanto al involucramiento de los habitantes de las comunas 16 y 19 de la ciudad de Santiago de Cali se puede ver que según los datos manejados por las bases de datos de MECAL, la comuna 16 presentaría mejores cifras con respecto a la comuna 19, pero en las dos el

porcentaje de participación es bastante bajo teniendo en cuenta la población total de cada comuna. Ahora bien, según el trabajo de campo realizado el panorama se muestra un tanto más complejo. Es así como se puede ver que el involucramiento es percibido de forma más positiva en la comuna 19 que la 16, y este involucramiento de la población en el programa pasa por problemas tanto de contexto de los barrios –ejemplo de la alta percepción de inseguridad la comuna 16– (al que debiéramos agregarle la poca confianza hacia la policía en una parte de la población)³⁰; como de recursos humanos y materiales para la logística del programa –ejemplo de la comuna 19–. Además, se podría también tener en cuenta el compromiso por parte de los ciudadanos; al cual hacemos referencia a continuación.

3.3. Compromiso de los habitantes de las comunas 16 y 19 en el programa Frentes de Seguridad

El compromiso puede ser entendido como las responsabilidades y acuerdos, en este sentido, se toma como tener parte de responsabilidad por el proceso de participación en el programa FS. A este respecto, según las entrevistas realizadas a los coordinadores del programa en la comuna 16, el compromiso no ha sido muy bueno, ya que la gente no le gusta comprometerse porque les generan responsabilidades de las que muchas veces no quieren hacerse cargo. Es así que en la comuna 16 al tener un contexto de inseguridad bastante alto, y al existir una percepción de poca confianza en la Policía –vale decir que no de manera general–, la valoración para comprometerse en la participación dentro de un programa como el de FS no es muy positiva. Es por eso que la participación en la mayoría de los casos se debe a que un líder ciudadano es el encargado de comprometerse mientras “hala” (o “jala” según se entienda) a los vecinos para participar en el programa. Este líder puede actuar sin ningún partido o compromiso político o puede pertenecer a un partido y actuar como miembro de la JAC. El líder ciudadano al mismo tiempo cuenta con un alto grado de confianza y respeto por parte de sus vecinos, ya que generalmente es el que se apersona de muchos de los problemas de la cuadra y trata de solucionarlos, y es al que la mayoría de sus vecinos escucha.

³⁰ La poca confianza a la Policía pudo constatarse en las entrevistas a los ciudadanos que participaban del programa, como en los comentarios de las reuniones –a las que se asistió como observador– entre los Profesionales Especializados de cada comuna y los directivos de la Secretaría de Gobierno, y en los Consejos de Seguridad de las Comunas en las que estuvieron ciudadanos, representantes de las JAC, el Alcalde Maurice Armitage y el Comandante de la MECAL Brigadier General Nelson Ramírez Suárez.

Vale resaltar que se tuvo contacto con una líder ciudadana que sin pertenecer a ningún partido o ser miembro de la JAC, había creado un FS alrededor de otros eventos ciudadanos, como sancochos comunales, problemas de basuras en la cuadra, y claro está la inseguridad de su vecindario:

(...) es que nosotros empezamos a reunirnos... nos reunimos hasta por un sancocho... y ahí empezamos, vamos hacer sancocho, vamos a hacer tal cosa... que vea que la seguridad... que tal cosa...y por ahí arrancamos, empezamos con una cosa, nos metemos con la otra, y coordinamos otra. (...) lo que pasa es que la gente a veces es muy susceptible a esas cosas, no, es muy reacia, a que de pronto no hay confianza en la policía (...) esto aquí ha sido muy solo, de hecho, la parte del frente, es una calle supremamente sola, nosotros aquí por la noche, estamos acostumbrados a que comemos, y yo empiezo a convocar a mis vecinos; vamos a sentarnos un rato, entonces que pasa... el ladrón, va ver que esto es una calle concurrida, porque bien dice el refrán, “la ocasión hace al ladrón”, (...) Yo pienso es en una comunidad, si mi vecino está seguro, yo estoy segura, si yo estoy segura, mis vecinos van a estar seguros, pero eso es algo que tenemos que hacer en conjunto, de aquí para allá, y de allá para acá. Aquí cuando hace poco hubo un accidente allí, ¡ay! que Ana, llamemos, háganle porque no es solamente Ana la que vive aquí en la cuadra, yo quiero ver que también ustedes se pongan las pilas, entonces llamen pues, que es que ustedes también tienen derechos. Es como tratar de concientizar a la persona, de que no necesariamente tienen que ser las cosas a través de una JAC, (...) que si no está la presencia de una JAC, entonces que los árboles tapen las luminarias y que quede oscuro, y que cuando yo pase me roben porque no está la junta, no, yo también pago impuestos, yo soy ciudadana de aquí, yo soy residente del barrio, entonces yo también tengo derechos. Así como tengo obligaciones, también tengo derechos, entonces hacer valer mis derechos, una vez que haya cumplido con mis obligaciones. (...) resulta que allí en la esquina de la cancha, empezaron los escombros, la basura, el perrito que se murió, el pollo que se quedó en la nevera y no lo pude consumir, la basura que se me quedó porque no alcance el carro, entonces todo va para esa esquina... donde tú permitas que pongan el primer escombro, la primera basura, eso se va creciendo, eso se va volviendo una bola de nieve que va creciendo va creciendo. Yo llamé a Promoambientales, que es el recolector de basura que nos corresponde a nosotros; mira... que es que tenemos unos escombros... les expliqué, bueno señora, en el transcurso del día, yo llamé un lunes, llegó el miércoles y la basura allí. (...) volví aquí a la casa y llamé, chica, soy Ana Mery Guzmán, yo llamé tal día, a tales horas, con tal código de reporte, para unos escombros, y qué pasa, que no los han recogido, entonces hay que cómo así, ya voy a reportarlo... le dije; a mí me da mucha pena contigo, pero yo ya le dije alrededor de mi comunidad, que iban a venir por esos escombros, para que recogieran lo más posible, porque es el sector deportivo, y yo estoy perdiendo respecto y credibilidad de mi comunidad, y yo eso no lo puedo permitir, porque yo soy líder aquí en el barrio, entonces el día que yo vaya a ser otra actividad o vaya a ser otra cosa pues nadie me va a copiar, porque ya prometí tal cosa pero resultó que no pasó nada... a las cuatro de la tarde estaban recogiendo ya los escombros. Pero vuelvo y te digo, es mi sentido de pertenencia donde yo vivo, hay personas que no barren el andén porque eso allá es

calle, pero si esa es mi antesala, entonces es tener sentido de pertenencia y decir, esa esquina, también es mía, porque yo paso por ahí, yo voy a la tienda, yo regreso de la tienda, voy al supermercado, regreso del supermercado, me desplazo al hospital. Entonces... cómo no va ser parte de mí el barrio donde yo vivo, las calles por donde yo camino. (A. M. Guzmán, comunicación personal, 8 de Noviembre de 2016)

Ahora bien, hay otros coordinadores que también son líderes ciudadanos pero que pertenecen a algún partido político y/o son miembros de la JAC. Un ejemplo se pudo constatar con una de las coordinadoras de un FS que era al mismo tiempo Edil de la comuna 16. Este líder muy parecido al ejemplo anterior mantenía contacto directo con los vecinos de su cuadra, pero además tenía acercamiento a algunos jóvenes de las pandillas y realizaba actividades en su vecindario:

(...) hace más o menos 7 años este sector tenía muchas problemáticas entre jóvenes, nos dimos la tarea, para yo abrir espacio entre a la Junta de Acción Comunal para tener acceso a esas políticas, ahí empezamos a hablar con la comunidad para también la problemática social porque no solo son los jóvenes, comenzamos a hacer unos acuerdos, empezamos a ver que como hacíamos para conectarnos con el cuadrante, por que cómo van a robar aquí a mi vecino si hay un representante de la Junta de Acción Comunal. (Josefina, comunicación personal, noviembre 2016)

Si bien el compromiso partía de los coordinadores del programa, ellos mismos aducían que aunque la gente no le gustaba comprometerse, sí hacían algunos acuerdos para poder desarrollar el programa. Es así que los acuerdos se hacían entre vecinos pero sin que hubiera una institucionalización de las reuniones o de los compromisos que salieran de allí. Es más, las reuniones no se realizaban en torno específicamente al grupo de FS sino que eran reuniones informales (en muchos casos esporádicas) en donde se tocaban varios temas de cuadra alrededor de otras actividades diarias del vecindario. Aquí podríamos hablar también de una de las características de la implementación del programa en la comuna 16; en cuanto que el programa no es conocido por la mayoría de los entrevistados como FS, ya que cuando se hacía alusión a este nombre se entendía: o como un programa de “autodefensa ciudadana”³¹; o como un programa propio de “estrategia policial”³². Es por eso que en las entrevistas realizadas solo uno de los coordinadores ciudadanos adujo conocer que el programa se llamaba FS, pero el mismo coordinador nos recomendó que si realizábamos entrevistas a los otros participantes del programa; no habláramos de FS porque la gente le daría miedo y no aceptarían las entrevistas.

³¹ En el sentido de conocer un poco de defensa personal y tener algún tipo de arma para ser utilizada en un caso específico de delito.

³² En este caso se entendía como un “Frente de la Policía”, que asimilaban como algo muy cercano a estrategia militar (es probable que lo asociaran con un “Frente del Ejército”); es decir como un grupo de policías que hacían retenes o cerraban un sector de las comunas para coger a los delincuentes.

(...) yo pienso que una de las principales razones es que la gente de pronto le da miedo pertenecer a eso grupos porque es un compromiso no solo de la persona si no de la familia...he escuchado de frentes con esas características donde la gente la entrenan como te digo, la reúnen una o dos veces a la semana para reaccionar frente a las situaciones, y por eso creo que es difícil crear en barrios como este por la inseguridad, la personas no están preparadas para esto...comunidades como la 12, 19 como la 22, en esas comunidades donde la condición pues a ellos les permite por ejemplo tener un arma. (J. Segura, comunicación personal, 8 de noviembre de 2016)

Esta situación es debida según el estudio al miedo de las personas en cuanto a que los delincuentes o los miembros de las pandillas de sus vecindarios³³ pudieran tomar represalias en contra de los que tenían contacto con la Policía. Y, se le suma el hecho de que según algunos de los entrevistados la percepción de la gente era de que la misma Policía les decían a los delincuentes, a las pandillas, o a los otros vecinos, quiénes eran las personas que llamaban o denunciaban algún hecho delictivo, informaban de alguna presencia en el vecindario de venta o consumo de sustancias psicoactivas o simplemente los que llamaban por ejemplo para reportar algún tipo de contaminación auditiva, como el caso de vecinos con el equipo de sonido bastante alto. Esto también repercutía para que la gente simplemente dejara de avisar en cualquier hecho violento, inclusive los ocurridos en torno a la convivencia, como peleas entre vecinos, o la misma violencia intrafamiliar, que en muchos casos se daba en torno a la violencia contra la mujer o los niños.

(...) yo le decía a la misma Policía, cómo es que ustedes, cuando uno llama, ustedes... por decir algo, ha, que mi vecino está haciendo mucha bulla, entonces yo llamo; vea, hágame un favor es que este escándalo, tengo que madrugar, tengo alguien enfermo... o lo que sea... entonces, cómo es que la policía se viene y dice: es que su vecino, de tal parte, está llamando hace rato a fregar, que la bulla, que la bulla, que la bulla. Entonces, yo le decía a los que venían a visitarme [los policías]; eso es falta de profesionalismo. Porque eso no debe de ser, uno no sabe cómo el vecino reaccione, entonces viene, ha, ésta es la sapa, y cogen... y le ajustan cuentas a uno y entonces pues... // Pero la verdad, creo que eso lo ha mejorado bastante. (A. M. Guzmán, comunicación personal, 8 de noviembre de 2016)

Todo esto repercute de alguna manera con el compromiso y los acuerdos que se presentaban entre los ciudadanos para participar en el programa FS. Cuando había un líder que se apersonara la gente ya sentía más confianza de participar en cualquier actividad, no solo en el

³³ Que en muchos casos ellos mismos conocen; y son jóvenes que han crecido en el vecindario pero que por diferentes cuestiones, que no tratamos en este estudio, terminaron inmiscuidos en el consumo y venta de sustancias psicoactivas —en la mayoría de los casos Cannabis o comúnmente conocido como Marihuana, y Cocaína, que lo distinguen como Perico—, y en los grupos de pandillas de los barrios.

programa FS. Y según lo visto en esta comuna, el programa se desarrolló en muchos casos, en cuadras donde ya existía un líder que llevaba a cabo distintas actividades con los vecinos.

Ahora bien, en la comuna 19 el compromiso se pudo constatar de manera un poco diferente. Ya que si bien se mantenía un poco la idea de que a las personas no les gusta comprometerse porque les generan responsabilidades de las que muchas veces no quieren hacerse cargo, en esta comuna se pudo percibir una valoración más positiva que en la comuna 16 en cuanto al compromiso que se adquiría por parte de cada uno de los participantes del FS. Así, como ocurrió en uno de los FS, donde uno de los participantes, líder de la JAC en la comuna 19, afirma: “que el 95 % de la gente colaboró...pues aquí casi todos se inscribieron, pueden ser más o menos 80 personas, creo que un poquito más, está reportado con el CAI virtual” (Henry, comunicación personal, noviembre de 2016). Otro FS en que se mantiene un compromiso constante de los participantes, es el que coordinadora Merino, del barrio San Fernando, donde las personas que participan se reúnen cada 15 días, para tratar los temas importantes sobre la seguridad o algún problema de interés general, como es una zona comercial muchas veces no pueden hacer partícipe todos los integrantes, sin embargo, hay un interés de trabajar sobre el FS, como comenta la coordinadora:

(...) se avisa con tiempo que hay la reunión y se les dice que tienen que asistir entonces generalmente sí, pues siempre somos 10, 15 personas lo que pasa es que en muchos sitios el dueño no está 100% entonces el encargado no puede salir y estar en la reunión, pero por difusión siempre se trata de que conozcan los temas que se trataron. (J. Merino, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016)

En la comuna 19 se mantiene una buena relación con las JAC, quienes a través de ella han incentivado el desarrollo del programa FS. No obstante, existen FS, donde el compromiso ha venido decayendo a través del tiempo, a pesar de tener un momento cúspide del programa:

(...) invitación a través de la junta de acción comunal, por medio de aquel entonces por un comandante de la Estación del Lido, la invitación era a que en las cuadras del barrio hubiera un frente de seguridad que debe estar formado por todos los residentes en el sector desde la calle (...) hasta la (...), no todos los residentes hicieron o hacen parte del frente porque puede ser que no asistieron a la reunión. Al principio pues la mayoría asistían a las reuniones y ahora pues como todo ya la gente le coge pereza, nos reunimos los que nos gusta esto, y pues nos ha servido en cuanto a seguridad, sin decir que somos lo máximo, pero hemos logrado quizá erradicar un poco la delincuencia. (Oscar, comunicación personal, noviembre 2016)

3.4. Las características de la institucionalización de la participación en el programa Frentes de Seguridad en las comunas 16 y 19

Para Cunill (1991) “la forma como es institucionalizada la participación ciudadana puede influir en la calidad de la representación de los intereses” (p.87). Es por eso que uno de los puntos claves que se propone para evaluar la participación ciudadana son las características institucionales de la participación. A continuación hacemos referencia a la descripción de las características señaladas por Cunill, en el proceso de participación de los FS, desarrollando los siguientes aspectos: a) La composición de los órganos de participación; b) Las mediaciones en la determinación de los representantes; c) El grado de heterogeneidad de los intereses representados; d) El modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía, y e) la generalidad de las funciones atribuidas a los órganos. Cabe aclarar que la participación a la que hacemos referencia se da en el proceso de implementación del programa FS, que se manifiesta de manera muy diferente a los procesos de participación donde el único objetivo es la influencia sobre las políticas.

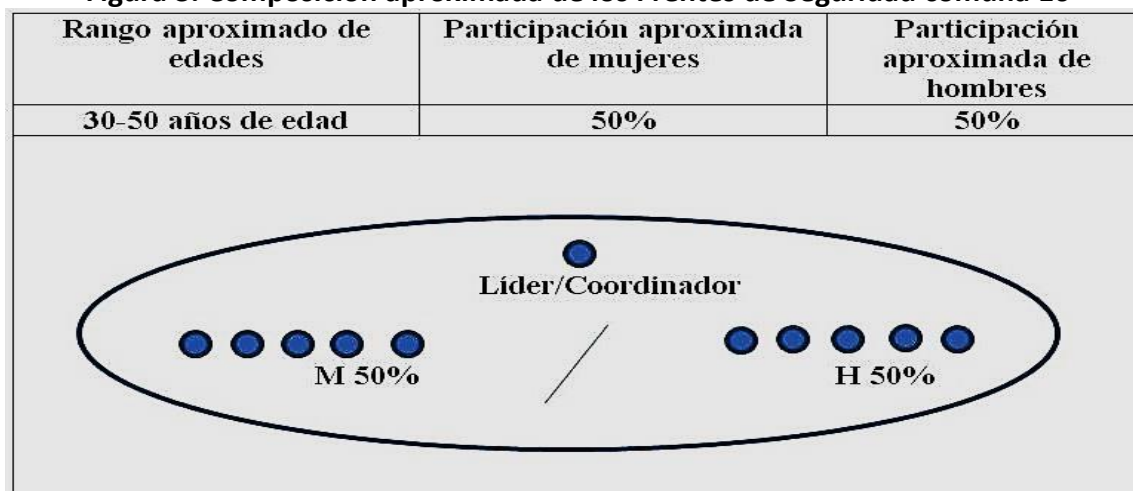
3.4.1. Composición de los Frentes de Seguridad

El primer aspecto de las características de la institucionalización de la participación en el programa FS al cual hacemos referencia, es al de su composición. Para Cunill es muy importante saber si un órgano de participación está conformado por la ciudadanía o de forma mixta, es decir con ciudadanos y representantes del gobierno. Ya que su composición podría, en un primer momento, dar luces sobre la correlación de intereses; es decir, si el órgano es mixto saber cuántos participan del gobierno y cuanto de la ciudadanía, sin embargo, este primer acercamiento cuantitativo debe ir de la mano con los intereses reales representados, sobre todo si se trata de la participación donde el único y primer objetivo es la influencia en el gobierno, pero también si se presenta en otras etapas de la política, como la fase evaluativa o de implementación; en las que el ámbito de análisis sobre esta cuestión estaría en torno de las posibles influencias, relacionadas con otros aspectos, de los que tratamos más adelante, y también en el punto de la capacidad de impacto de la participación. Al respecto de nuestro estudio; al referirnos a la composición de los FS partimos primero del contexto mismo de la participación al que hacemos referencia, ya que los FS figuran institucionalmente como un mecanismo de participación ciudadana; pero que se

encuentra en la fase de implementación, y se basa en características comunitarias, que como pudimos ver en el capítulo II, tienen fundamentos que datan de la década de los años sesenta a nivel mundial.

Así, los FS en los que se realizó el estudio están compuestos solamente por ciudadanos. Normalmente son grupos que se forman alrededor de la cuadra del barrio, o también en conjuntos, escuelas, etc. Estos grupos están conformados por un coordinador de cuadra y los demás participantes. El coordinador de cuadra es un líder de la comunidad que se encarga de convocar a reuniones o de direccionar el grupo. El número de participantes puede variar desde 7 a 80 o más personas por cuadra, o sector. Por otra parte, según el trabajo de campo realizado, de las cuatro personas contactadas en la comuna 16, dos eran mujeres que actuarán en calidad de coordinadoras del grupo, y dos eran hombres; donde uno era coordinador y otro participante del FS. A la pregunta en las entrevistas acerca de la conformación de los FS, en cuanto a porcentaje aproximado de mujeres y hombres participantes, rango de edades, y situación laboral, la mayoría contestó que el porcentaje de hombres y mujeres participantes era cercano a un 50%/50%; es decir que la mitad de los que participan son hombres y mitad mujeres. En cuanto al rango de edades de los participantes, se presentó variaciones en las respuestas, sin embargo, eran mayores a 30 años. Así, dos de las entrevistas adujeron que los participantes estaban en un rango de 40 a 50 años o más, y en las otras entrevistas mencionaron que participaba gente desde los 30 años. En cuanto la situación laboral, los entrevistados adujeron que la gran mayoría de participantes trabajaba en la casa, pero que un porcentaje aproximado al 30% trabajaba fuera.

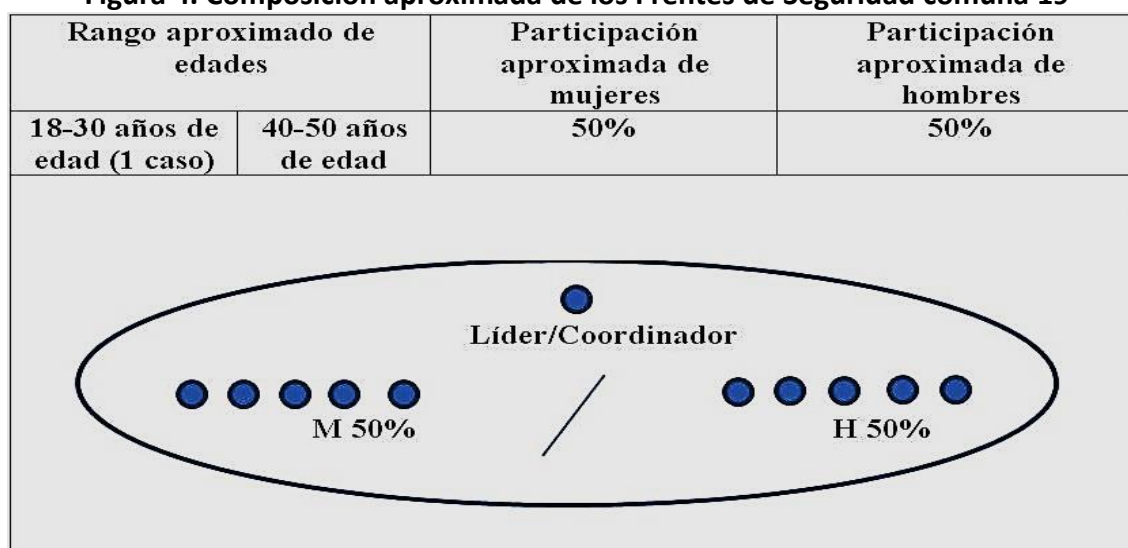
Figura 3. Composición aproximada de los Frentes de Seguridad comuna 16



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la comuna 19, de las cinco personas entrevistadas, tres eran mujeres, que realizaban la labor de coordinadoras, y dos eran hombres en igual condición de coordinadores del grupo. A la pregunta en cuanto a porcentaje aproximado de mujeres y hombres participantes, rango de edades, y situación laboral, la mayoría, contestó que el porcentaje de hombres y mujeres participantes era cercano a un 50%/50%; es decir que la mitad de los que participan son hombres y mitad mujeres –igual respuesta obtenida que en la comuna 16–. En cuanto al rango por edades de los participantes, la respuesta mayoritaria fue de 40 a 50 años, mientras que un solo FS adujo que los participantes rondaban entre los 18 y 30 años de edad. Vale resaltar que este único grupo con edades jóvenes, pertenecía a un sector bastante comercial del Barrio San Fernando, donde se encontraban tiendas, almacenes, veterinarias, discotecas, bares, restaurantes, etc. Con respecto a la situación laboral, los entrevistados contestaron que la mayoría de los que participaban en el grupo eran personas jubiladas, mientras otras trabajaban en fuera de la casa. Solo el FS ubicado en el sector comercial, presentaba la característica donde los integrantes del grupo no vivían allí mismo, pero eran sus lugares de trabajo.

Figura 4. Composición aproximada de los Frentes de Seguridad comuna 19



Fuente: Elaboración propia

3.4.2. Mediaciones en la determinación de los representantes de los Frentes de Seguridad

Este aspecto se relaciona con la forma en que son escogidos los representantes de los órganos de participación, es decir si son escogidos por los mismos ciudadanos o existen

mecanismos en los que el gobierno tiene algún grado de maniobrabilidad en ese nombramiento. De nuevo importa mucho para órganos que tienen por entero el objetivo de incidir. Para el caso que nos atañe, no existe mediación en la determinación de los coordinadores o líderes de los FS. En parte porque este mecanismo al estar intrínsecamente ligado a la implementación, y al estar basado en un programa de carácter comunitario, permite que se participe de forma directa, pero también de forma indirecta en los casos de reuniones con las autoridades. Es así que el coordinador actúa como un líder que une a la comunidad, se apersona del grupo, ayuda al normal funcionamiento del FS (ver Modo de funcionamiento de los FS y su grado de autonomía del presente estudio), pero también puede realizar el enlace con las autoridades en el caso de que las demás participantes no quieran, o no puedan hacerlo. El coordinador, es escogido por los mismos participantes del FS, formal o informalmente. Ya que muchas veces se hacen reuniones para escoger al coordinador, pero en otros casos el líder de la cuadra se da por hecho como el coordinador, con aceptación un tanto informal pero con características “consuetudinarias”.

Así, podemos ver casos en la comuna 16 como el del señor Segura:

(...) en el caso mío yo mismo las convoqué, yo fui y las invité, les dije que iba a ver una reunión para montar una alarma comunitaria, a ellos les pareció bien, estuvieron de acuerdo y participaron en una sola y única reunión que se hizo. (J. Segura, comunicación personal, 8 de noviembre de 2016)

O el relato de Ana Ruiz, quien describe que el proceso de su elección como coordinadora:

(...) fue como prácticamente a dedocracia, pues que dicen que, pues tu sabes hablar, sabes llegarle a la gente y eso es lo que me pasa a mí, porque siempre lo intento...pues somos 13 casas al frente y 13 casas acá, somos 26 y a eso se le ha dado, la alarma tiene capacidad para 250 teléfonos para afiliarlos...no estaban los 26 pero cuando hay el 50% mas 1 hay quorum y hay elección. (A. Ruiz, comunicación personal, noviembre 2016)

También el caso en la comuna 19, donde el señor Oscar ha desarrollado el puesto de coordinador durante 12 de los 15 años que lleva operando el FS, y en el que también opera un comité al que pertenece el coordinador y otros participantes;

(...) el frente fue formado por todos los residentes, pero hay un comité, o sea [es decir] la comunidad es el frente, pero hay una persona encargada que orienta las actividades del mismo, el coordinador del frente era mi señora, así nació, en una de las reuniones se quiso que aparte del coordinador se formara un comité para que hubiera una pluralidad allí, y me eligieron coordinador; el frente, si tiene 15 años, yo tengo 12 años de coordinador. (Oscar, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016)

En la comuna 19, explica la coordinadora Ángela Gómez, que en la reunión de conformación del FS, lograron escoger a su representante, y al proceso no acudió más del 50% de las personas que hoy lo conforman. Sin embargo, eso no imposibilitó el desarrollo del proceso electoral. Su elección como representante o coordinadora no generó ningún tipo de molestias entre los vecinos. Como ella misma afirma: “Como asistió poquita gente, yo me ofrecí” (A. Gómez, comunicación personal, noviembre de 2016). En el caso de la señora Sara, fue ella la encargada de convocar y configurar a sus vecinos para posibilitar la estructuración del FS. “Una de las más afectadas fui yo, entonces yo fui la de la idea, de buscar un vigilante para la cuadra” (Sara, comunicación personal, noviembre 2016). Esto la acreditó para quedar al frente del programa más adelante.

Otro caso fue el de la coordinadora Merino de la comuna 19, quien fue elegida como coordinadora del FS, en sucesión de un vecino que abandonó el barrio. Su elección como ella relata, fue tomada por la necesidad del FS, “la idea era tener a una persona que estuviera las 24 horas, o que contara con mayor presencia en la zona” (J. Merino, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016). Recordemos que el FS que opera en el barrio San Fernando, está conformado por trabajadores de diferentes servicios, por lo que era necesario la disponibilidad de la persona encargada.

Tabla 14. Determinación de los coordinadores en los Frentes de Seguridad de las comunas 16 y 19

Comuna 16	Mecanismo de elección	Comuna 19	Mecanismo de elección
Ana Guzmán	Hubo votación, sin embargo, la elección fue de carácter meritorio, gracias al liderazgo.	Ángela Gómez	Consenso General entre vecinos.
Jorge Segura	Liderazgo, miembro de la JAC. Encargado de convocar a las personas, y de hacer el enlace con la policía.	Juliana Merino	Necesidad de los participantes de tener una persona presente la mayoría del tiempo en el sector.
Faustina	Liderazgo, miembro de la JAC, es quien convoca a las personas a participar.	Oscar	Elección consensuada entre todos los vecinos.

Fuente: Elaboración propia

3.4.3. Grado de heterogeneidad de los intereses representados

El grado de heterogeneidad de los intereses representados en los grupos de participación, está relacionado con saber si existe homogeneidad o heterogeneidad de intereses para posibilitar acuerdos internos dentro del grupo, con el fin de que se pueda ejercer mayor influencia sobre la administración (Cunill, p193). Para la descripción de este aspecto, debemos recordar nuevamente el contexto de los FS, en cuanto mecanismo de participación en la fase de implementación, y con características comunitarias. Es así que se describen los intereses, que según los entrevistados llevaron a la conformación del FS, y los que los mismos coordinadores representan. Se encontró entonces un consenso en las comunas 16 y 19 en cuanto a que la mayor motivación para la configuración de los FS, radicaba en la necesidad de mantener el sector donde se convive, con menores grados de inseguridad, es decir con la mayor seguridad posible.

El caso de la comuna 16 la coordinadora Ana Ruiz quien fue la encargada de convocar a las personas a participar, nos describe su experiencia personal sobre el tema de la inseguridad:

(...) A ver yo aquí en esta dirección vivo hace 4 años, este sector cuando yo llegué no era ni la sombra de lo que ahora es, (...) había mucho hueco y todo eso pues propiciaba a los ladrones, porque usted sabe que cuando hay hueco pues los carros o las motos les toca frenar ahí es donde aprovechan los dueños de lo ajeno para atracar a la gente. (...) A partir de eso pues tuve la idea de ir casa por casa hablar con los vecinos y decirles que bueno sería una alarma comunitaria para hacerle bulla, entonces hice varias reuniones con Rubiano que es el intendente de seguridad y estábamos en plan pues de que íbamos a conseguir la sirena, no se pudo por X o Y razón, ya después por medio de la alcaldía pudimos instalar una cámara aquí en la esquina del caño y luego la alarma. (A. Ruiz, comunicación personal, noviembre 2016)

Los casos y motivaciones de los líderes siempre rondan por el interés general de los vecinos que conforman los FS, como es el caso de doña Faustina, otra coordinadora de la comuna 16, quien se ha encargado de mejorar la seguridad para todos:

(...) como van a robar aquí a mi vecino si hay un representante de la junta de acción comunal, ahí me metí en el cuento de la alarma comunitaria y eso ha servido por que ya saben que hay alarma y ya eso es directamente con la policía, ha disminuido mucho el robo de cables de energía, han disminuido muchas cosas, hay una paz. (Faustina, comunicación personal, 12 de noviembre de 2016)

En uno de los casos de la comuna 19, tenían la necesidad, como nos comentaban Ángela y Henry, de poder mantener su vecindario en tranquilidad, ya que la mayoría de personas que lo habitaban eran adultos mayores. Por lo que las constantes eventualidades llevaron a los vecinos a

solicitar el programa de alarmas comunitarias, y posteriormente a implementar el programa de FS:

(...) un problema de expendio y consumo de drogas en los parques, al que estaban expuestos los jóvenes y niños, que utilizaban la zona para el desarrollo de actividades deportiva, además de eso, el problema de inseguridad el lado de la autopista (Henry, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016)

Las mismas características podíamos ver en otro FS de la comuna 19, donde como relata don Oscar, su coordinador: “había que hacer algo con la situación que reinaba entonces, era tal el problema de inseguridad que las reuniones al inicio eran masivas” (Oscar, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016).

Lo mismo ocurría en los demás Frentes de Seguridad, en el barrio Champagnat la problemática constante de inseguridad, llevo a Sara a buscar una forma de solucionar el problema, convocando a sus vecinos. Logró contratar junto a los vecinos vigilantes de cuadras, y más adelante, pensaron en la instauración del FS: “los problemas eran los de siempre, ladrones, robos en el parque, esto por aquí era un robadero constante” (Sara, comunicación personal, noviembre 2016). La misma situación en el barrio San Fernando, el problema de hurto era para los ciudadanos algo que no daba espera, los robos a transeúntes, y vehículos, impedían el desarrollo comercial y residencial de la zona:

(...) San Fernando es una zona complicada, está muy cercano a ciertos grupos pues que se caracterizan por el tema de los robos o por los partidos en el estadio se encuentran personas que en muchos casos no son las mejores en comportamiento de Cali, aparte de que es una zona muy comercial entonces roban mucho, entonces los comerciantes se reunieron con la policía para ver qué se podía hacer (J. Merino, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016)

3.4.4. Modo de funcionamiento de los Frentes de Seguridad y su grado de autonomía.

El siguiente aspecto hace referencia al funcionamiento de los FS, es decir que más allá de los postulados en la formulación del programa, se hace necesario mirar el funcionamiento real en la fase de implementación. Aquí, para Cunill (1991), se trata de determinar entre otras cosas la real permanencia de la participación (p194). “Ya que no basta con analizar si los órganos han sido establecidos con carácter permanente o no. En muchos casos, la permanencia de los órganos se neutraliza a través del control de su convocatoria y de la periodicidad de sus reuniones” (p194). Esto también se encuentra de alguna manera relacionado con lo que Roth (2007) nos dice

acerca del problema de la implementación de las políticas públicas –ya trabajado en Meny & Thoenig, 1992–, en cuanto la brecha (distancia), “abismal” en muchos casos, de separación entre la teoría y la práctica que aparecía a la hora de poner en funcionamiento una política pública –el denominado *implementation gap*– (p.107). Con base en estos referentes, nos proponemos revisar según el trabajo de campo realizado, el funcionamiento de los FS. Y aunque el programa se FS se mueva en un terreno de características comunitarias, se trata de no perder de vista la descripción en base a la participación ciudadana; es decir, a sus posibles influencias en el gobierno.

Es así que en cuanto al funcionamiento y grado de autonomía, se encontró que el programa FS funciona de manera muy distinta según el contexto donde se implementaba. Por ejemplo en el estudio realizado se pudo constatar que no es lo mismo hablar de un FS constituido en algunos de los Barrios de la comuna 16, como Mariano Ramos, Republica de Israel, o Antonio Nariño, que hablar del funcionamiento de un FS en la comuna 19, con barrios como El Refugio, La Cascada, El Lido, Nueva Tequendama, o San Fernando. En los primeros el funcionamiento se da de manera un poco más “informal” que los segundos. Además, se pudo ver que al parecer los mismos funcionarios de la Policía o de Administración implicados en la implementación del programa, buscaban la manera, o trataban de acomodarse al contexto; para que se pudiera llevar a cabo la participación de los habitantes en el programa. Por otro lado, los participantes de los grupos de FS, se comportaban de manera diferente de acuerdo a sus costumbres y a su entendimiento de las características de sus barrios.

En la comuna 16 por ejemplo, de las cuatro entrevistas solo una coordinadora ciudadana aceptó conocer el nombre del programa, y muchas veces no se tenían reuniones sino que a través de otras actividades se iban hablando de varios temas de la comunidad, como el de la seguridad de sus barrios o la misma convivencia (Ver ítem 3.3. Compromiso de los habitantes de las comunas 16 y 19 en el programa Frentes de Seguridad, del presente estudio). En general, en los comentarios de las personas contactas en la comuna, el programa estaba muy asimilado a las alarmas, o a la denuncia de delitos con la policía. Sin embargo, vale rescatar que la en la base de datos suministrada por la MECAL, casi todos los FS de esta comuna no contaban con alarmas, y también cabe recordar el comentario del Gestor de Policía de la comuna en cuanto que muchos FS habían dejado de funcionar por varias razones, entre las que nombró que se le pusieran una alarma (Ver Ítem 3.2. Involucramiento de los habitantes de las comunas 16 y 19 en el programa

Frentes de Seguridad, del presente estudio). Es así que valdría la pena dejar en el tintero la cuestión de que solo se asimilara al funcionamiento de las alarmas. Atendiéndonos entonces a las entrevistas realizadas, los FS en la comuna 16 empiezan a funcionar cuando un líder comunitario contacta a la policía, o a un miembro de la JAC, y le comenta acerca de las preocupaciones que tiene el vecindario sobre la inseguridad, y entonces se empieza el proceso de creación del grupo.

“(…) aquí al frente hacen reten los policías, entonces yo hablé con alguno y él me guio hasta donde Rubiano, yo lo llamé y le comenté pues lo que necesitaba... que cómo hacíamos para la seguridad, unas alarmas o algo, entonces ya él vino a mi casa y ya empezamos a trabajar” (A. Guzmán, comunicación personal, 8 de noviembre de 2016).

También se da el caso de que la Policía busque contactar a determinados líderes con el fin de que se pueda formar un FS en determinada cuadra. Lo mismo que pasa desde la Administración Municipal, que a través de sus funcionarios en los barrios y por medio de reuniones con la JAC, tratan de encontrar perfiles que puedan llevar a cabo el proceso de participación como grupo de FS. En este último caso, vale la pena mencionar; que los FS, en general, son vistos como un “producto”, más que como un mismo proceso. En tal sentido, se da el caso de que se utilicen programas como las *Alarmas Comunitarias* o “*Frentes de Seguridad (Alarmas Comunitarias)*”³⁴ desde la Administración, en donde el principal objetivo es contactar a líderes para que reúnan a los vecinos y den aprobación de instalar una alarma o cámara comunitaria. Sin que se siga un proceso con estas personas. Durante los últimos meses del 2016, la Administración de Armitage está intentando realizar una armonización de todas las alarmas comunitarias que tienen repartidas por la ciudad³⁵, con el programa FS que realiza la MECAL.

(...) ahora se le está dando un orden porque se están haciendo las reuniones con la Alcaldía. Con una doctora que está delegada allá, que la delegó el Alcalde para eso. Entonces ya ha ido mi Coronel Torres... nosotros ya hemos ido a dos reuniones, y ya ellos están mirando está parte de organización, y ya comenzaron a enviar un listado de esas 800 y pico alarmas... cuáles funcionan, cuáles no funcionan... para depurar y arrancar. Y la idea es que si a futuro se va a seguir con esto [el programa], se instalen, pero con todas las de la ley, que exista el centro de atención allá y todo. Porque, sino, estarían botando la plática ahí. (Persi, comunicación personal, octubre 7 de 2016)

³⁴ Que según los funcionarios de la MECAL; muchas veces no van de la mano con el programa FS que desde el Gobierno Nacional se implementa a través de la Policía; así sean homónimos.

³⁵ Al respecto, durante el trabajo de campo, varios funcionarios del Área de Prevención y Educación Ciudadana de la Policía, mostraron un listado de Alarmas que les habían hecho llegar desde la Administración Municipal, pero que no eran parte del Programa FS como tal.

Sin embargo, después de los diálogos con la coordinadora del programa de la Secretaría de Gobierno Municipal, y con el enlace del Área de Prevención y Educación Ciudadana de la MECAL, así como con los Gestores de la Policía en las comunas, parece que la brecha entre los programas que se realizan desde ambas instituciones es bastante amplia.

Ya que por una parte los funcionarios de la Secretaría de Gobierno encargados directamente del enlace con la policía, no tienen conocimiento pleno de cómo es implementado el programa por parte de la institución Policial, y se sustentan en una labor de acompañamiento con recursos propios dados a la policía y otros recursos que se invierten en la tecnología de las alarmas y/o cámaras comunitarias. Mientras que desde los funcionarios de la Policía, se mira con cierto recelo el que se repartan alarmas por la ciudad sin una sincronización plena con la institución. Ya que según el Sargento Mayor Persi, de la Policía, algunos operadores privados (empresas de alarmas) contratados por la Alcaldía, están instalando alarmas, en varios casos, con papelería propia del programa FS de la Policía, es decir, con el logo de la institución. Además, otro de los funcionarios de la institución de Policía implicado en la implementación del programa FS, manifestó que ellos no tenían todavía designados los recursos humanos ni materiales posibles para atender tantos FS como figuran en el programa de *Frentes de Seguridad (Alarmas Comunitarias)* de la Alcaldía³⁶.

(...) Que pasa ahora modernamente. Primero la instalan, y como el operador tiene que cobrar porque a él le dan un anticipo y el otro final cuando ya terminó el trabajo, entonces comienza a correr a buscar al de la estación, al comunitario [Policía Comunitario] para que le avalen la firma, para el ir a cobrar la cuota. Y resulta que el comunitario no le está firmando porque él nunca lo ha llevado a una reunión a explicarle a la gente cómo es. Y lo más grave fue que consiguieron la papelería de la policía, y la han hecho con papelería de la Policía. (...) es que si usted le dan un contrato, de veinte millones, cuarenta millones, usted está interesado en finalizar el contrato y que le paguen. Porque usted lo tiene como empresa, y detrás de usted están los trabajadores, lo que instalaron y todo eso, entonces usted va es por su plática. Y su trabajo es muy bueno. Usted es el ingeniero que instala. Pero a dónde queda el trabajo que verdaderamente busca eso que

³⁶ Si bien, no se tuvo acceso a los datos específicos de las alarmas que la Administración Municipal ha repartido por todos los barrios, según las listas que mostraron algunos de los funcionarios de la Policía con los que se tuvo contacto, las alarmas son muchas más que los FS que maneja la institución policial. Además, las cifras que se manejan oficialmente con los programas *Frentes de Seguridad-Alarmas comunitarias* de la Alcaldía, no coinciden con las bases de datos suministradas por la MECAL. Al respecto, recordemos que los FS manejados por las Bases de datos del Área de Prevención y Educación Ciudadana de la Policía, hasta octubre de 2016 reportaban 378 FS donde estaban activos 301, y donde durante los años 2012-2016 se habían construido cerca del 27% del total de FS constituidos durante el periodo 2004-2016 (ver p15 y grafica 1 del presente estudio), mientras que los datos de la Administración Municipal tienen variaciones que alcanzan los 511 *Frentes de Seguridad con Alarmas* (Ver Informe de Rendición de Cuentas Vigencia 2014 de Lugo, 2014, p21; también Evaluación 2014 del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012-2015, 2015), la mayoría creados en el mismo periodo. Ahora bien, las variaciones en los datos de las Alarmas de la Alcaldía, puede deberse a que no se sabe cuántas alarmas en la ciudad siguen funcionando, por lo que la Administración Municipal –según los informantes consultados–, intenta realizar un estudio técnico a finales del año 2016; con el que puedan ubicar el dato real de alarmas en la ciudad y las que se encuentran en buen estado.

es la unión de la gente con las autoridades y con los mismos vecinos. Eso no lo va hacer el instalador porque no es competencia de él. Eso lo tiene que hacer el delegado que tenga gobierno. Y el delegado que tenga la Policía. (Persi, comunicación personal, octubre 7 de 2016)

Por lo que los informantes de la entrevista grupal # 2, de la Policía, a su vez dijeron que desde la Administración Municipal se creía que el FS era una alarma, cuando en realidad la alarma era un elemento más, que en muchos casos servía de excusa para reunir a la comunidad, y que si bien la alarma era de mucha ayuda, primero estaba la unión de las personas y el desarrollo del programa con una constante atención a los grupos. Es por eso que estos informantes de la Policía manifestaron ver estos programas de la Alcaldía como una especie de politiquería para mostrar resultados.

Entonces ya con ese coordinador se empieza a conformar el Frente, que es la unión de los vecinos, no es otra cosa, ahí no hay alarmas, y ahí es donde está la gran brecha con la alcaldía, porque la alcaldía habla de alarmas comunitarias, pero usted que gana con colocar alarmas en todos los postes de Cali si la situación sigue lo mismo, y la relación interpersonal de las personas siguen... un despelote, entonces lo que busca el FS es eso, es más si usted quiere hace el Frente con una señal de humo, con un pito, con tapas de olla, esa es la señal, porque la sirena es algo psicológico, el delincuente relaciona el sonido de la sirena con Policía, entonces yo en las charlas, le digo a la gente cuando estamos conformando el Frente, de que cuando suene una sirena en la calle, usted va en un vehículo, usted da vía, porque es la ambulancia, los bomberos, o la Policía... el delincuente deja todo tirado porque al escuchar la sirena, cree que es la Policía y se va. Pero el Frente... está, en la unión entre vecinos. (...) Entonces ¿qué paso con la alcaldía?, que la alcaldía... comenzaron a darle esos contratos de instalación de alarmas, a un poco de fundaciones... SIGLO XXI... bueno, esos son favores políticos (...). Entonces ¿qué paso con eso?, que instalaron alarmas por doquier en Cali, en los postes del alumbrado público, lo cual genero un problema con EMCALI, porque EMCALI tiene la potestad sobre los postes y a ellos nunca le pidieron permiso, entonces que comenzó a hacer EMCALI en el año 2000, a desmontar ese poco de alarmas, entonces nos pidieron a nosotros que enviáramos un listado de los que nosotros teníamos acá legalmente constituidos y eso lo respetaron, pero tumbaron mucha alarma, ahorita la alcaldía habla de 807 alarmas que tiene, pero yo le digo a la doctora, no hay que hablar de alarmas hay que hablar es de Frente. (Entrevista grupal #2, comunicación personal, octubre 7 de 2016)

Por otra parte, desde la Administración Municipal, se ven los FS como un programa propio del Gobierno nacional, que deben armonizar en la formulación de sus Planes Integrales de Seguridad y Planes de Desarrollo por Comunas, para permitir que les ingresen recursos financieros. Es decir que la coordinación entre estas dos instituciones no es muy eficiente, y en parte se debe a un sistema centralizado que intenta todavía descentralizar funciones

administrativas en el territorio pero donde cada poder político busca su propio beneficio; insertos en el afán de mostrar resultados en cuatro años, tanto a sus detractores políticos, como a los medios de comunicación, y la misma población que pide resultados inmediatos.

Ahora bien, después de conformado el FS, según las entrevistas de la comuna 16, la gente puede tender a utilizar las alarmas, el llamado a sus vecinos o a la Policía, en caso de que exista un suceso de inseguridad, como un robo, una pélela (riñas), si ocurre maltrato animal, o hasta en casos donde pueda existir maltrato a mujeres, niños (violencia intrafamiliar). En este último caso, varios coordinadores se refirieron a que primero se trataba de hablar con las personas, y en el caso de que no se pudiera hacer nada, entonces recurrían al llamado de las autoridades, pero de forma anónima para no levantar problemas con la familia donde estaba ocurriendo el hecho.

(...) Pues mirá, a mí me parece que el frente de seguridad es por ejemplo; pues en cuestión de robos, en cuestión de grupos de consumidores, de expendedores... un Frente de Seguridad también sirve para defender del maltrato a los animales, o que hay violencia intrafamiliar... también eso sirve, no solo es para que venga la policía y se lleve un ladrón, sino porque también ellos apoyan a los hogares por decir algo, en que un hombre este maltratando a una mujer, o una mujer a los hijos... entonces... que también es un frente de seguridad, porque por algo se dice: seguridad. No solamente es seguridad en las calles, sino, en las familias, en los niños, que no sean abusados... [-¿pero si de pronto ocurre algo dentro de ustedes, también lo manejan así? ¿Sí se prestan?]-...Lo que pasa es que si todos estamos de acuerdo, en que no es justo, que no está bien, entonces inicialmente, qué hacemos; exhortamos a la persona, la llamamos, que vea... que tal cosa... qué pasa, eso no está bien, hay que hablar... y si ya persiste, pues ahí sí toca... muy silenciosamente... ahí sí ya, es el Frente de Seguridad; secreto [risas] (A. Guzmán, comunicación personal, 8 de noviembre de 2016)

Por otro lado, no se realizan reuniones constantes, sino esporádicas, que no necesariamente se realizan alrededor de un tema específico como grupo de FS, sino como temas globales del vecindario, en el que entra, claro está, la seguridad del barrio. En otros casos simplemente no se realiza ningún tipo de reunión sino que el FS se enfoca solo a utilizar la alarma en caso de emergencia, y el coordinador puede hablar con las personas que pertenecen al grupo en caso de que sea necesario.

(...) en el caso mío yo mismo las convoqué, yo fui y las invité, les dije que iba a ver una reunión para montar una alarma comunitaria, a ellos les pareció bien estuvieron de acuerdo y participaron en una sola y única reunión que se hizo...una sola donde se explicó el funcionamiento de la alarma, que es una fundación y pues ellos contratan al que instala la alarma, pero pues que si quede claro, de la alcaldía no hay ninguna

persona que haya estado en la reunión, el agente Rubiano de la policía comunitaria la persona de la fundación y la comunidad. (Segura Jorge, comunicación persona, 8 de noviembre de 2016)

Por su parte el Gestor de la Policía en esta comuna es muy cercano a los coordinadores de los Grupos, y según los mismo coordinadores, es más cercano a ellos porque a las personas no les gusta mucho que la Policía este en sus casas. Además, que a los coordinadores se le realizan visitas para recoger su firma y preguntar del funcionamiento del programa. Mientras que por otro lado, dos coordinadores mencionaron tener las Actas de constitución, mientras que otro coordinador dijo no tener ningún Acta, pero que los participantes del grupo habían firmado un Acta cuando se realizó la reunión donde constituyeron el FS.

En cuanto a las entrevistas realizadas en la comuna 19, todos los entrevistados dieron conocimiento de saber el nombre del programa. No mostraron mayor reparo en que se llamara FS. En varios de los FS se realizan reuniones con los participantes y la Policía en torno al grupo como tal. Si bien tres de los FS contaban con Alarmas, y se le prestaba una buena importancia a ella, se tenían otras actividades como FS, ya que en algunos casos se reunían para resolver cuestiones como el pago de nómina al vigilante de la cuadra (algo característico de este sector). Estos vigilantes al mismo tiempo eran capacitados por la Policía. Los FS empezaban a funcionar al igual que en la comuna 16 a través de un líder comunitario que contactaba a la policía, o a través un miembro de la JAC, al que se le comenta acerca de las preocupaciones que tiene el vecindario sobre la inseguridad. Después de conformado el FS, según las entrevistas realizadas en la comuna 19, la gente tendía a utilizar las alarmas, el llamado a sus vecinos o a la Policía, en caso de que existiera un robo, homicidio, venta de sustancias psicoactivas, alguna que otra vez cuando un habitante de la calle causara incivildades³⁷. Mencionaron que casi no existían riñas entre vecinos, ni se veía maltrato animal, además que tampoco se habían presentado problemas de violencia intrafamiliar. O que ellos no tenían conocimiento de eso. Por otro lado, aquí el gestor también es muy cercado a los coordinadores –igual que en la comuna 16–. Los coordinadores mencionaron que la Policía realizaba una visita cada semana para recoger su firma, y preguntaban acerca de la situación de la cuadra o los problemas que se estuvieran presentando. Como comenta la coordinadora del FS en el barrio San Fernando, “pues en una semana dos o tres, lo que pasa es que no siempre es el mismo policía, a todos los ponen a hacer la ronda, siempre me preguntan cómo va todo” (Merino Juliana, comunicación personal, 10 de

³⁷ Cuestiones como que se le rompa el vidrio de las ventanas, o que se orinen en las casas por ejemplo.

noviembre de 2016), también en El Refugio sucede algo similar, “las visitas son para firmarles un libro de salida, ellos pasan 2 veces a la semana, para verificar como están las cosas, con el objetivo de pasar un libro, para que nos sintiéramos más seguros” (Gómez Ángela, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016). Y todos los coordinadores mencionaron tener las actas de constitución.

Ahora bien, las reuniones acerca de las preocupaciones del grupo, se realizaban en la comuna 16, como ya se adujo, de forma informal, y eran ellos mismos los que decidían reunirse. En la comuna 19, ocurría que se presentaban dos formas: una en la que la comunidad misma se reunía y otra en la que las reuniones eran llamadas por las autoridades. En todos casos, según los coordinadores la gente participaba. Como afirma uno de los coordinadores “sí, todas las reuniones se convocan a todos, por lo menos, lo último fue el tema de los vigilantes para su pago, entonces la gente le colabora” (Oscar, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016) En el barrio San Fernando, es donde las reuniones son mucho más constantes, según la coordinadora

(...) pues más o menos cada 15 días, sí son constantes...se avisa con tiempo que hay la reunión y se les dice que tienen que asistir entonces generalmente si, pues siempre somos 10, 15 personas lo que pasa es que en muchos sitios el dueño no está 100% entonces el encargado no puede salir y estar en la reunión, pero por difusión siempre se trata de que conozcan los temas que se trataron. (Merino Juliana, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016)

3.4.5. La generalidad de las funciones atribuidas a los Frentes de Seguridad

En este aspecto, muy de la mano con el anterior, se hace referencia a conocer las funciones reales que se realizan. Aquí, interesa saber si esas funciones permanecen claras para los participantes, de manera que en una futura evaluación se pueda verificar si en realidad las funciones fueron tan abstractas que no permitieron el buen funcionamiento y permanencia de la participación. Así que a continuación no hacemos referencia al funcionamiento, ya trabajado anteriormente, sino a lo percibido como funciones por parte de los entrevistados.

Según el estudio realizado en la comuna 16, los coordinadores atribuyeron generalmente que el FS tenía la función de prevenir la inseguridad y que para esto era muy importante la unión entre vecinos, aunque no distinguían bien la función en torno a la alarma, la cual veían como un elemento técnico individual que servía al vecindario, de las funciones como grupo, ya que como

se adujo anteriormente el programa se desarrolla en esta comuna un poco con carácter informal, y los lideres ya venían trabajando antes con el grupo vecinal. Por otro lado, en la comuna 19 también varios coordinadores le atribuyeron a los FS la función de prevenir la inseguridad, pero además el que se pudieran conocer los vecinos para cualquier otra emergencia. El trabajo en esta comuna es un poco más institucionalizado. Esto anterior, tal como veremos a continuación, también repercute en la manera como se pueda presentar una cierta influencia en la administración o en la institución de policía.

3.5. Capacidad de impacto de la participación ciudadana en los Frentes de Seguridad

La capacidad de impacto de la participación ciudadana está relacionada con los canales de interacción que se tengan con la administración pública (Cunill, 1991). En el caso de los FS, al localizarse la participación en la implementación del programa como tal, estos canales tienen que ser revisados con mucho cuidado, ya que es muy diferente de la participación localizada en los puntos de decisión de las políticas o programas públicos. Es así que según el trabajo de campo realizado, se encontró también diferencias por comuna en cuanto a la capacidad de impacto que se pudiera tener con la participación en el programa. Por un lado, en la comuna 16, los participantes del FS tienen el primer contacto con el Gobierno Central y con parte de la Administración a través de la institución de Policía. Pero este enlace actúa sobre todo como generadora de servicios inmediatos como cubrimiento con unidades de Policía en un caso de emergencia por delitos (sean robos u homicidios), o de convivencia (como riñas, contaminación auditiva, violencia intrafamiliar, accidentes de tránsito, etc.). Esto anterior sin embargo, es una de las principales razones por las que los participantes ingresan a ser parte del FS, ya que su preocupación principal está en relación con la inseguridad de su vecindario.

Ahora bien, según los coordinadores, en algunos casos el Gestor de Policía consigue hacer otras gestiones como cuando se necesitan alarmas, cámaras, en las que el Gestor contacta a la JAC o al Profesional Especializado de la Comuna. Otro contacto con la administración se da en algunos FS a través de los miembros de las JAC, ya que ellos mismo pertenecen a algún grupo o son contactados por medio de algunos líderes. Hay que mencionar sin embargo, que algunos coordinadores no tienen contacto directo con las JAC, y actúan como enlaces entre las necesidades del Vecindario (como alumbrado público, basuras, etc.), y los servicios municipales, a título propio. Uno de los últimos canales que se pueden mencionar se realiza a través de los

profesionales en los territorios, que muchas veces hacen llegar las peticiones que desde las JAC o desde los mismos líderes son hechas hacia la administración. Esto último vale aclarar, no se presenta sino informalmente, ya que por ejemplo en una de las reuniones para construir el Plan de Desarrollo de las comunas llevada a cabo en el año 2015, varios profesionales de las comunas donde prevalecían los estratos 1 y 2, le solicitaron a la Alcaldía el cambio de nombre del programa a razón de que según lo escuchado de los líderes, de los miembros de la JAC o inclusive participantes del programa; en esas comunas una denominación como FS, no era muy bien vista, además, solicitaron que el programa no se centrara solamente en la denuncia de los habitantes a la Policía (Alarmas), sino que también pudiera ser una especie de puente de convivencia ciudadana.

[Profesional 4]: ¿la denominación FS no podría remplazarse por otra denominación? [Funcionaria Secretaría de Gobierno]: teníamos comité de convivencia y seguridad ciudadana, pero la (profesional 2), nos hacía una solicitud, y es que el utilizar el nombre que usa la política pública, nos abre oportunidades, en términos de la correlación que el municipio... (...) (Profesional 4): La realidad es que, en el territorio, es que la gente no le gusta, a conformarlos, inicialmente porque lo que encierra el nombre, es que a mí el nombre FS, a mí no me suena... cambiarle el nombre por un concepto más amigable. (Profesional 6): el comité que le apunte a esta meta, todo proyecto que apunte ahí, debe tener todo el trabajo con la comunidad el diseño de mapas de riesgo, toda la parte para los mecanismos de prevención, toda esa parte que lleva el proyecto de inversión, no se trata de colocar el nombre por colocarlo, sino tener todas esas características. Pero si hay una propuesta más amigable...(Profesional 4): “comité de convivencia” mire que históricamente la Secretaría de Gobierno usó ese término, y la gente le apuntaba no le veía problema, era más social, no se veía tan estratégico. (Profesional 7): lo que le entiendo al (profesional 4), es que el término no se vea vinculado a la policía, que sea un término social. Uno va a una reunión con la policía y a la gente le da miedo denunciar en reuniones cualquier hecho delictivo, porque de entrada uno sabe, que más se demora uno en la reunión, que los que se está denunciando se entrenen quien los ha denunciado. Nosotros con el proyecto de instalación de alarmas colocamos la meta de que cada FS, estuviera conformado por 20 personas, fue difícil, lo minimizamos a 5 personas por cada FS, y fue difícil, la gente no está interesada en participar de un FS y mucho menos, donde a mí me señalen que estoy ayudando a la policía para capturar al delincuente, entonces sería bueno que cambiáramos el nombre como para poder que la comunidad realmente participe, en esos procesos de convivencia social y que se inicie desde la familia y de los barrios, de las cuadras, un cambio en ese tema de la buena convivencia. (Entrevista Grupal # 1, comunicación personal, noviembre del 2015).

Vale decir, con respecto a esto, que el programa tal como se menciona desde el Gobierno Central trata no solo de la seguridad sino de la convivencia (aunque pueda aplicarse solo en

algunos casos en la realidad), y que en todo caso la Administración no demostró ninguna incidencia en el programa manejado por la Policía, debido en parte a las funciones administrativas prevalecientes de acorde a la descentralización; y al afán por cumplir su parte administrativa de los planes para recurrir a los recursos de funcionamiento. Lo que si se dio fue un cambio de nombre del programa desde la administración, pero que no alcanza repercusión en el programa manejado por la Policía.

La Policía por su parte ve en los FS –además de un instrumento de la comunidad para prevenir delitos y ayudar a la sana convivencia de la mano con la esa institución–, un canal donde los ciudadanos pueden presentar peticiones a través de la figura de “persona jurídica” a otras instituciones como por ejemplo el DAGMA o Megaproyectos, para solucionar cualquier otra situación que se presente y cause malestar en la convivencia, o repercuta en la seguridad. El Sargento Mayor Persi de la Policía Metropolitana hizo referencia a esto de la siguiente manera:

(...) y temas de convivencia, como el ruido, las mascotas, todo eso se hace a través del Frente. Otra ventaja para el Frente, es que ya no va a hacer solicitudes como Juan, Pedro, María... no, lo hacen ya como Frente de Seguridad, y el Frente se Seguridad cuando nace, nace ya con un acta de constitución, la cual es firmada por los ciudadanos, los policías que intervienen, el comándante de estación, y con la firma de esa acta ya eso queda como una persona jurídica, entonces ellos automáticamente ya hacen peticiones como por ejemplo: el FS de la calle tal con carrera tal, solicitud poda de los árboles. Entonces eso ya le llega a Megaproyectos, al DAGMA, al que le llegue. (...) Entonces vio la ventaja que hay. Por ejemplo que... ¡ay! Que el que siempre molesta es don Oscar... y eso se ve... Es que ese señor es el que nos la tiene armada aquí en el barrio, entonces cuando ya hay un Frente se sobreentiende que son todos. (Persi, comunicación personal, octubre 7 de 2016)

En el caso de la comuna 19, en principio igual que en la comuna 16, los participantes del FS tienen el primer contacto con el Gobierno Central y con parte de la Administración a través de la institución de Policía, y este enlace actúa sobre todo como generadora de servicios inmediatos; como cubrimiento con unidades de Policía en un caso de emergencia por delitos (sean robos u homicidios), o de convivencia (en los casos que se tengan). Igual que sucede con la comuna 16, en la comuna 19 esta es una de las principales razones por las que los participantes ingresan a ser parte del FS, ya que su preocupación principal está en relación con la inseguridad de su vecindario. Ahora bien, la diferencia se encuentra que en muchos casos el Gestor además de hacer otras gestiones como en la comuna 16, es el que en reunión con otros funcionarios de la policía y los participantes del FS, actúa como enlace de otras necesidades del vecindario; como

ocurre con uno de los FS de San Fernando, donde al parecer por las características de ser un sector comercial, las autoridades de policía realiza reuniones con los participantes del FS para mirar los problemas que atañen al vecindario, que van en relación no solo con los servicios restado por la institución de Policía, sino con otras instituciones como el DAGMA o directamente con la Administración Municipal, es decir que en este caso actúan como enlace entre el FS, otras instituciones y la Administración Municipal. Como lo afirma la coordinadora Merino “(...) han habido reuniones con el DAGMA, con el tránsito, ha sido muy integral liderados por la policía.” (Merino Juliana, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016). Sin embargo, en general, los FS no necesariamente tiene canales directos donde se pueda influir en la administración, ya que como se describió anteriormente, esos canales se dan en muchos casos indirectamente.

CONCLUSIONES

Según el objetivo general de la presente investigación formativa, en cuanto a describir el proceso de participación ciudadana en la fase de implementación del programa FS en las comunas 16 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2015-2016, y que fue desarrollado en los capítulos anteriores, podemos concluir primero, que el programa FS tiene antecedentes que datan de los años sesenta a nivel mundial, además de que su incursión en Colombia se dio en una época bastante agitada como fue el final de los ochenta, basado en un modelo importado desde Estados Unidos, y denominado como NW. Por otro lado, su implementación en Cali actualmente muestra marcadas diferencias dependiendo del sector de la ciudad donde se desarrolla. Y presenta brechas de coordinación entre la administración y la institución de Policía, que al mismo tiempo repercuten con los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa. Así, la participación de la ciudadanía se presenta en un terreno donde se intenta cumplir con algunos servicios de seguridad, al mismo tiempo que se emplea a la población para que colabore con estos. Y esa participación es vista por de parte de la Administración Municipal como un producto, más que como un proceso en sí, y por parte de la Policía como incursión dentro de un programa en el que se tienen que prestar ciertos servicios, y donde la participación muchas veces se reduce a estar incluidos en procesos (administrativos-burocráticos) con / o sin alarmas. Vale sí rescatar que desde la Policía se viene realizando una labor de acercamiento a las comunidades, pero esta labor solo se percibe por los mismos miembros de los grupos de FS como una labor que se realiza desde la tradicionalmente conocida como policía comunitaria (y actualmente funcionarios del Área de Prevención y Educación Ciudadana de la Policía), ya que la “otra” Policía, sigue siendo la misma distante y muchas veces “corrupta” que se ha mantenido en el imaginario de la gente.

Así, el programa FS, se presenta como un programa que se ha mantenido a través del tiempo con el ánimo de reducir los delitos, la percepción de inseguridad, y mejorar el acercamiento de la Policía con las comunidades. Para esto, se sustenta como mecanismo de participación ciudadana. Lo anterior sin embargo, surge en un principio –al menos en el modelo en que se basa: NW–, como una estrategia de participación en que la comunidad pudiera colaborar con labores propias del Estado, muy de la mano con el cambio de paradigma de los años ochenta. Sin embargo, era algo que ya se venía tejiendo a nivel mundial desde distintas

fuentes teóricas (vale decir que los modelos de vigilancia comunitaria parten de fundamentos teóricos distintos; con influencias sociológicas, psicológicas, de derecho, etc.), que sin estar directamente relacionadas con el neoliberalismo propuesto por aquella época, fue desembocando en corrientes parecidas, algo así como si se hubieran utilizado las fuerzas “escondidas” de la época para beneficio de un paradigma. Es por eso que las Nacionales Unidas venían hablando desde los años sesenta, de *participación de la población en la prevención del delito*. Lo cual ya era propuesto por algunas escuelas especializadas en la prevención del delito de ese tiempo. Es decir que mucho después parece haberse fundido con la necesidad de expandir los espacios de participación ciudadana como tal, en los Estados.

La llegada de estas estrategias a Colombia a finales de los ochenta se une a las corrientes ya mencionadas. El primer modelo que fue propuesto en la Administración Pastrana (1989-1990) en Bogotá, se basó precisamente en el esquema –NW–, y se denominó como el Buen Vecino. Este modelo estaba enteramente basado en los modelos criminológicos de prevención del delito, y sería el que prevaleciera aun con las diferentes formas que se le intentó dar desde las diferentes administraciones. Su nombre sería cambiado en la época de la primera Administración de Antanas Mockus (1995-1997), dándole un carácter propio de esa administración en cuanto a cultura ciudadana. Lo mismo que pasaría en la era Peñalosa en Bogotá. Lo que sumado a varias estrategias para la disminución del delito catapultaron estas administraciones como las más efectivas en promoción de ciudad. Sin embargo, al parecer la carga de recursos y otros factores políticos no pudieron sostener el programa de la mano directa de la administración, lo que durante la Presidencia de Andrés Pastrana pasaría por un impulso nacional que sería liderado por la Policía.

Es así que en Santiago de Cali, al implementarse desde los años noventa, estuvo también impulsado y asesorado por la administración. Más adelante al igual que en Bogotá, el programa sería liderado por completo por la Policía. Actualmente el programa en su implementación se desarrolla de forma distinta dependiendo del sector o comuna. Parece que el programa tiene más dificultades de ser desarrollado en comunas de clase baja que en las de clase media o alta. Sin embargo, según lo ya descrito, los funcionarios que trabajan en los territorios, buscan la manera de que el programa funcione dependiendo del sector. Sin embargo estos funcionarios de la Policía carecen en muchos casos de los recursos humanos y materiales para la operación del programa. La administración por su lado opera con programas que llevan el mismo nombre, pero

que se basan en la instalación de alarmas comunitarias solamente. Este sería parte del acompañamiento prestado por la administración al programa. Dándose el caso que los mismos funcionarios de la Alcaldía no conozcan muy bien el programa. Y que desde los operadores del programa en la Policía, se tenga la idea de que la Administración reparte alarmas solo por política. Algo que no está del todo alejado de la realidad. Esto sin embargo, es muestra de una mala coordinación entre instituciones para implementar un programa como el de FS. Y en este terreno se presenta la participación ciudadana, que como tal es entendida de distintas formas desde la Administración, la Policía, y los mismos ciudadanos.

La Administración por un lado ve la participación de los ciudadanos en el programa como un producto (de vigilancia) propio de otras actividades, es por eso que el indicador del programa es solo el número de FS constituidos, sin embargo, la Administración opera con programas que en varios casos van paralelos a los de la institución de la Policía. Esta institución por su parte, ve en los FS una forma en que los ciudadanos pueden participar para ayudar con la seguridad y recibir los servicios de la Policía. Y aunque el programa esta propuesto para ayudar a mejorar la percepción que tienen los habitantes de la Policía, parece no cumplir de lleno el objetivo, ya que la gente del mismo programa, al menos en las comunas más deprimidas, separa el Policía, gestor de los FS, de la “otra policía”, ajena y con rasgos de corrupción. Aun así, los gestores parecen cumplir con su labor social en las comunas.

Por su parte desde la comunidad la participación se realiza en torno a recibir los servicios de la Policía en materia de seguridad, muchas veces se enmarca en una gestión de líderes comunitarios preocupados por su vecindario, y que en varios casos ya venían cumpliendo labores sociales en el territorio. La participación ciudadana como tal (señalada por Cunill), de influencia sobre el gobierno, se cumpliría en un grado bajo en la participación en los FS. Sin embargo, vale la pena rescatar que existen canales formales e informales por los que la ciudadanía pudiera ser escuchada, aunque la misma comunidad no sea consciente de ello.

A manera de apostilla

Por último, vale presentar algunas recomendaciones, que si bien según las perspectivas de lo descrito pueden resultar aun lejanas, resulta necesario señalarlas. Primero lo concerniente a la brecha que se viene presentando entre Administración e Institución de Policía. Es conveniente

que desde la Administración y desde el Gobierno Central se tomen espacios para dialogar, pactar y administrar conjuntamente los programas como el de FS, en donde se necesita una mediana coordinación política y administrativa. Se hablaría así de unos mecanismos de coordinación constantes con capacidad para institucionalizar los arreglos, de manera que sean aplicables en los territorios. Algo que no parece tan cercano en un país con una cultura de corte centralista como Colombia. Ahora bien, desde las administraciones resultaría conveniente que no se tomaran los resultados/indicadores de los programas como botín político, sin embargo es algo ya característico de las políticas públicas en el contexto actual. Por otro lado, desde los distintos estamentos debería existir una consideración más de participación ciudadana como proceso, y no como producto o prestación de un servicio, que si bien esto último es importante, también lo es escuchar a las comunidades, ya que no necesariamente tienen que estar de acuerdo con los servicios que se les prestan. Para finalizar se deja a consideración las posibles evaluaciones de participación en el contexto del programa FS, de manera que se pueda revisar la pertinencia de este tipo de programas, o se ayude con el debate en torno a una participación ciudadana en la implementación de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- A Division of the National Sheriffs' Association. (Noviembre de 2016). *NATIONAL NEIGHBORHOOD WATCH*. Obtenido de <http://www.nnw.org/>
- Adúriz, I., & Ava, P. (Abril de 2006). Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. *América Latina Hoy*, Vol. 42, pp.15-35. Universidad de Salamanca: España.
- Aguilar Vega, A., Figueroa Oviedo, Á. M., Gómez Zapata, J. A., Silva Zambrano, H. H., & Vejar Montañez, F. E. (2009). *Formación de auxiliares en mediación de conflictos en los Frentes de Seguridad Local en Bogotá D.C.* Trabajo de grado de especialización en mediación de conflictos. Bogotá D.C., Colombia: Universidad de la Sabana.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio introductorio. En *La hechura de las políticas* (pp.15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En *La implementación de las políticas* (pp.15-92). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de políticas públicas. En F. Mariñez Navarro, & V. Garza Cantú (Edits.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (1991). Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 1991. Acuerdo No 14 del año 1991, Concejo Municipal de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (1992). Decreto No 0059 del año 1992, Por el cual se fija las apropiaciones presupuestales para el calendario de demanda económica, correspondiente al primer trimestre de 1992. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (1995). Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 1995-1997. Decreto Municipal No 0605 de junio 7 de 1995, Alcaldía de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (1998). Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 1998-2000. Acuerdo Municipal No 05 de 1998, Concejo de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2001). Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2001-2003, Proyecto de Vida para Todos. Decreto Municipal del año 2001, Alcaldía de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2004). Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2004-2007, Por una Cali Segura, Productiva y Social, Tú Tienes Mucho que Ver. Acuerdo Municipal No 0127 del año 2004, Concejo de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2008). Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2004-2007, Para vivir dignamente. Acuerdo Municipal No 0237 del año 2008, Concejo de Santiago de Cali.

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2012). Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2012-2015, CaliDA, una Ciudad para Todos. Acuerdo Municipal No 0326 del año 2012. Concejo de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2015). *Evaluación 2014 del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali*. Cali: Alcaldía de Santaigo de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2016a). *Cali.gov.co. Consultado Nobiembre de 2016*. Obtenido de <http://www.cali.gov.co/>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2016b). Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2016-2019, Cali Progresas Contigo. Alcaldía de Santiago de Cali. (2016). Acuerdo Municipal No 0396 del año 2016. Concejo de Santiago de Cali.
- Álvarez Balanta, A. C., & Álvarez Tenorio, V. (2014). Métodos en la investigación educativa. México: Horizontes Educativos. Universidad Pedagógica Nacional-UPN.
- Aniyar de Castro, L. (Agosto de 1999). La participación ciudadana en la prevención del delito. Antecedentes, debates y experiencias. Capitulo Criminológico. Capitulo Criminológico, V. 27(No 2), pp.1-29.
- Arenilla, M. (2005). Materiales para un debate sobre la participación. En M. Villoria Mendieta, L. Delgado Godoy, & A. Ángel Iglesias (Edits.), *La participación ciudadana en grandes ciudades* (págs. pp.69-105). Madrid, España: Editorial Dykinson, S.L.
- Avila, K. (Octubre-Diciembre de 2004). Aproximación a las propuestas de prevención y control del delito desde la criminología crítica. Capitulo Criminológico, V. 32(No 4), pp.225-264.
- Baptista Lucio, P., Fernández Collado, C., & Hernández Sampieri, R. (2003). *Metodología de la investigación* (Tercera ed.). (A. Martinez Avila, Ed.) México: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A, de C.V.
- Bello Montes, C. (s.f). *Programas Locales de Prevencion del Delito: La experiencia de la Policia Comunitaria en Bogotá*. Bogotá: Policia Nacional de colombia .
- Calderón Peña, A., & Santander, J. (2012). *ánalisis Gobernanza de la política de seguridad en Bogotá 1995-2007*. Bogotá: Memorando de política Pública.
- Cali cómo Vamos. (2016, Octubre). *Cómo vamos en seguridad y convivencia*. Retrieved from <http://www.calicomovamos.org.co/seguridad-y-convivencia>
- Camara de comercio de Bogotá. (1996). *Análisis descriptivo de los procesos de promoción, convocatoria, constitución y puesta en funcionamiento de los Frentes de Seguridad Local (F.S.L) en satafé de Bogotá*. Bogotá: Camara de comercio de Bogotá. Corporacion para el desarrollo integral de Bogotá y Cundinamarca. Departamento de Desarrollo Social.
- Camara de comercio de Bogotá. (2006). *Frentes de Seguridad Local*. Bogotá: Camara de comercio de Bogotá.

- Consejo Ciudadano para la Seguridad pública y Justicia Penal A.C. (2011, Enero). *Estudio Comparativo de la Incidencia de Homicidio Doloso en Ciudades y Jurisdicciones Sub-Nacionales de los Países del Mundo (2010)*. México: Recuperado de: http://editor.pbsiar.com/upload/PDF/50_ciud_mas_violentas.pdf.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C. (2014). *Listado de las 50 ciudades más violentas del mundo en 2013*. México: Recuperado de: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/177-por-tercer-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad pública y la Justicia Penal A.C. (2012). *Las 50 ciudades más peligrosas del mundo 2011*. México: Recuperado de: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (2013). *Las 50 ciudades más peligrosas del mundo 2012*. México: Recuperado de: <http://aristeguinioticias.com/0702/mexico/las-50-ciudades-mas-peligrosas-del-mundo-9-son-mexicanas/>.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (2015). *The 50 most violent cities in the world 2014*. México: Recuperado de: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/200-as-50-ciudades-mas-violentas-do-mundo-em-2014>.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (2016). *Listado de las 50 ciudades más violentas del mundo en 2015*. México: Recuperado de: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/230-caracas-venezuela-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>.
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Contraloría de Bogotá, D.C. (30 de Mayo de 2010). El gasto del Distrito Capital en temas de seguridad ciudadana, 2004-2009. Bogotá, Colombia: Contraloría de Bogotá D.C.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. (Primera ed.). Caracas, Venezuela: CLAD.
- DANE. (2016). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/>
- DAP. (2016). *Departamento Administrativo de Planeación*. Obtenido de Alcaldía de Santiago de Cali.: <http://www.cali.gov.co/planeacion/>
- El Tiempo. (27 de Marzo de 1996). Vecinos y amigos, terror de los atracadores. El tiempo. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-327558>
- Escobedo, R., Ramírez, B., Lovera, M. P., & Patiño, C. (Mayo de 2016). Las dos caras de la reducción del homicidio en Colombia: Logros, nuevas dinámicas y retos para el

- postconflicto. 26. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP). Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/573a29d253659.pdf>.
- Garland, D. (2001/2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea* (Primera (traducción) ed.). (M. Sozzo, Trad.) Barcelona, España: Editorial Gedisa, S.A.
- Gilibert Vargas, L. E. (2000). *Frentes de Seguridad Local*. Bogotá, Colombia: Publicidad capital.
- Gómez Rojas, C. P. (29 y 30 de Agosto de 2007). Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. Bogotá, Colombia: Ponencia presentada en el congreso de casuística policía Bogotá.
- González, P. (2003). Seguridad Ciudadana: Cuadernos de seguridad y defensa 2. (ISBN 99922-66-6), 40p. Guatemala: FLACSO: Editorial de Ciencias Sociales.
- Guimaraes, R. P. (1985). Participación Comunitaria, Estado y Desarrollo: Hacia la Incorporación de la Dimensión Participativa en la Formulación e Implementación de programas de Desarrollo. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES / CEPAL.
- Jimenez de Borrero, L. B., & Borrero V., P. V. (09 de abril de 2016). De la gestión del Alcalde y la participación ciudadana. *Caliescribe.com [Medio electrónico]*, págs. 1. Recuperado de <http://caliescribe.com/politica/2016/04/09/9841-gestion-del-alcalde-y-participacion-ciudadana>.
- Martin, G., & Ceballos, M. (2004). *Bogotá, anatomía de una transformación Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- MECAL. (Octubre de 2016). Matriz Base Frentes de Seguridad MECAL: Listado Frentes de Seguridad de la MECAL. Cali, Colombia: Policía Metropolitana de Santiago de Cali .
- Medina Ariza, J. (2010). Contexto urbano y prevención comunitaria: la experiencia anglosajona. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea)*, 02:1-01:36. Disponible en Internet: <http://criminnet.ugr.es/recpc/12/recpc12-02.pdf> .
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1989/1992). *Las políticas públicas*. (F. Morata, Trad.) Barcelona, España: Ariel, S. A.
- Mojica Moreno, P. (2008). *Relaciones entre el capital social y la seguridad personal. Revisión conceptual y análisis del programa de Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.* Bogotá.
- Mokus, A., Murrian, H., & Villa , M. (2012). *Desafíos de la cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Estados Unidos: Fondo de Cultura Económica.

- Morales Elizondo, C. G. (10 de diciembre de 2008). El respeto a los derechos humanos y democracia, en el trabajo legislativo en materia de seguridad ciudadana en el estado de Nuevo León. Tesis de maestría en derechos humanos y democracia. México: FLACSO.
- Muller, P. (2000/2002). *Las políticas públicas* (Primera ed.). (J.-F. Jolly, & C. Salazar Vargas, Trads.) Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Naciones Unidas. (9-18 de Agosto de 1965). Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: Las fuerzas sociales y la prevención de la delincuencia (especialmente la sociedad, la familia y las posibilidades de instrucción y de empleo . 45. Estocolmo, Suecia: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (17-26 de Agosto de 1972). Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. 197. Kioto, Japón: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1976). Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Ginebra (Suiza), 1 a 12 de Septiembre de 1975 . Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1981). Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Caracas, Venezuela: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1986). Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Milan (Italia), 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1991). Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (14 de Noviembre de 2016). *Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)*. Obtenido de <http://www.ilanud.or.cr/aspectos-de-la-institucion/>
- Naciones Unidas; Gobierno de Costa Rica. (11 de Junio de 1975). Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Costa Rica para el establecimiento del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. *Disponible en: http://documentos.mideplan.go.cr:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/de46ef8b-d95e-47c0-9a3f-a7e220f90a4a/Convenio_ILANUD.pdf* . Nueva York, Estados Unidos.
- Pastrana Arango, A. (1989). *Dos años de gestión por Bogotá 1988-1990*. Alcaldía mayor de Bogotá, D.E. Disponible en: <https://issuu.com/andrespastrana/docs/namec66b84>.
- Policía Nacional de Colombia. (1998). *Frentes de Seguridad Local. Cartilla*. Bogotá. , Colombia: Policía Nacional de Colombia.

- Policía Nacional de Colombia. (Julio de 2007). Tomo 2. Política Estrategica Operacional y del Servicio de Policía. Bogotá D.C., Colombia: Policía Nacional de Colombia. Direccion General - Oficina de Planeación.
- Policía Nacional de Colombia. (2008a). Reglamento de Servicio de Policía. Bogotá, D.C., Colombia: Policía Nacional de Colombia. Dirección General - Oficina de Planeación.
- Policía Nacional de Colombia. (2008b). *Tomo 2.1. Política estratégica operacional y del servicio de Policía II: Desarrollo operativo de las Unidades del Orden Táctico y Operacional*. Bogotá, D.C., Colombia: Policía Nacional de Colombia. Dirección General - Oficina de Planeación.
- Policía Nacional de Colombia. (2016). Modelo estandar del procedimiento para crear y fortalecer Frentes de Seguridad. Bogotá, Colombia: Policía Nacional de Colombia .
- Pressacco Chávez, C. F., Huerta Malbrán, M. A., Molina Meza, J. F., Ahumada Beltrán, C., Velasco Jaramillo, M., & Alcaraz Puente, J. (2000). Descentralización, Municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala. Bogotá: Centro Editorial Javeriano-CEJA. ISBN: 985-683-307-0.
- RCN Noticias. (2014). Noticias RCN: Cartografía de la inseguridad en Cali. Recuperado el Octubre de 2016, de <http://www.noticiasrcn.com/especialesrcn/cali/>
- Román Muñoz, M. (noviembre de 2011). Seguridad ciudadana en Cali: intervención policial y percepción ciudadana. En *Memorias del X Congreso nacional de sociología* (pp. 2356-2368). Cali, Colombia.
- Roth Deubel, A.-N. (Diciembre de 2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. Cuadernos de Administración/Universidad del Valle(No 30), pp.113-128.
- Roth Deubel, A.-N. (2007). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. (Sexta ed.). Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A.-N. (julio-diciembre de 2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*(No 33), 67-91.
- Roth Deubel, A.-N. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (Primera ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Editorial Aurora.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2006). La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria. En J. C. Ruiz Vásquez, O. Illera Correal, & V. Manrique Zuluaga, *La tenue línea de la tranquilidad: estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía* (págs. 97-113). Universidad del Rosario.

- Salazar Vargas, C. (2009). Políticas públicas & think tanks. Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Sozzo, M. (2008). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. En M. Sozzo, *Inseguridad, prevención y policía* (pág. 328). Ecuador: FLACSO.
- Subirat, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Fr. (2008). *Analisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel S.A.
- Subirats. (sf). La implementación de las políticas públicas. En Subirats.
- Tronco, J. (f.s). *El analisis de políticas como ejercicio de investigación*. Mexico: Flacso.
- Tuñiran López, J. M. (2007). *Valores y convivencia ciudadana: una responsabilidad de formación compartida y deliberada*. Galicia: Universidad Santiago de Compostela.
- Vallejo Rueda, O. (2009). Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito. *Ciudad Segura, Volumen 34*, pp.4-9.
- Vallejo, G. (22 de Septiembre de 1991). No es tan bueno El Buen Vecino. El Tiempo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-159035>.
- Villarreal Martinez, M. T. (sf). Participación ciudadana y políticas públicas. Disponible en: http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion7_8/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf.

ANEXOS

Anexo 1

Tabla Anexo 1: FS y Número de Participantes por Comunas de Cali hasta octubre de 2016

Comuna	FS ACTIVOS	FS INACTIVOS	Total FS	PARTICIPACIÓN (FS ACTIVOS)	PARTICIPACIÓN (FS INACTIVOS)	Total Participación
1	24	0	24	239	0	239
2	16	2	18	256	32	288
3	7	22	29	77	297	374
4	18	0	18	207	0	207
5	13	2	15	177	40	217
6	9	7	16	224	168	392
7	16	0	16	271	0	271
8	14	2	16	1159	76	1235
9	10	4	14	127	50	177
10	17	0	17	190	0	190
11	16	0	16	159	0	159
12	12	4	16	234	62	296
13	24	0	24	483	0	483
14	4	5	9	59	59	118
15	16	4	20	191	46	237
16	21	1	22	1084	16	1100
17	26	0	26	342	0	342
18	5	6	11	71	77	148
19	6	5	11	77	50	127
20	9	4	13	128	47	175
21	18	9	27	326	118	444
	301	77	378	6081	1138	7219

Fuente: Elaboración propia con base en la Base de Datos suministrada por el Área de Prevención y Educación Ciudadana de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, hasta octubre de 2016 (Los datos suministrados por la Policía Municipal de Cali incluyen los Distritos 1, 2, 3 y 4, que abarcan de la comuna 1 a la 21. Por lo que la comuna 22, que hace parte del distrito 5, no se incluye en este estudio).

Anexo 2

Transcripción de las entrevistas realizadas en el marco del trabajo de campo.