



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**La percepción frente a las políticas de seguridad ciudadana en la localidad de Rafael Uribe Uribe 2019 - 2023: Un análisis desde el proyecto generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en entornos escolares**

**Norman Daniel Blanco Cabra**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas - Instituto de Estudios Urbanos  
Bogotá, Colombia  
2024

**La percepción frente a las políticas de seguridad ciudadana en la localidad de Rafael Uribe Uribe 2019 - 2023: Un análisis desde el proyecto generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en entornos escolares.**

**Norman Daniel Blanco Cabra**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magíster en Gobierno Urbano**

Director (a):

Ph.D. Diego Isaías Peña Porras

Línea de Investigación:

Gobierno Urbano y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas - Instituto de Estudios Urbanos

Bogotá, Colombia

2024

## *Dedicatoria*

*A mis padres, mi hermano y especialmente a Sofía. Nada de lo que soy hoy en día sería posible sin su apoyo, inspiración y compañía.*

## **Agradecimientos**

En primer lugar, les agradezco a mis padres, Consuelo Elizabeth Cabra Flórez y Norman Ricardo Blanco Hermida, quienes siempre me han brindado su apoyo y cariño incondicional en cada uno de los proyectos y locuras en las que me he embarcado. Son ustedes quienes con su cariño y ejemplo me han impulsado a perseguir mis sueños y metas a pesar de las adversidades. También agradezco a mi hermano, Richard Steven Blanco Cabra, quien desde mis cuatro años me ha acompañado en el camino de la vida, siempre luchando a mi lado. Sólo él sabe los altibajos que hemos afrontado para llegar hasta aquí. Ahora, hermano mío, solo nos queda dejarle un mundo mejor a la nueva integrante de la familia, Hellen Sofía.

En segundo lugar, le agradezco profundamente a mi director de tesis, PhD. Diego Isaías Peña Porras, por su dedicación y paciencia, sin sus palabras y correcciones precisas no hubiese podido lograr llegar a esta instancia tan anhelada. Gracias por ser un profesor con enfoque humanista, que siempre brinda las mejores estrategias para afrontar los contratiempos que lo social impone al momento de investigar.

En tercer lugar, agradezco a mis colegas y amigos Laura Mejía Ortiz, Abinadab Montañó Mora, Eduard Quintana Arellano, Sebastián Castañeda Suárez, Felipe Rojas Pulido, Santiago Vanegas Murillo y Farid Rondón Raigoza. Gracias por el apoyo, los comentarios al presente trabajo y, por sobre todas las cosas, a las charlas acompañadas de tinto en las que hablamos de los temas que nos apasionan. Espero que sigamos creciendo en nuestra profesión.

Por último, agradezco a la Universidad Nacional de Colombia por ser una fuente de incontables oportunidades para todos aquellos que tenemos el privilegio de transitar sus aulas. La universidad acogió a un adolescente agotado de las injusticias sociales y lo doto de sueños colectivos y herramientas para transformar la sociedad. Espero que, en el ejercicio de mi labor, tanto como Politólogo como Magister en Gobierno Urbano, dichas herramientas estén siempre al servicio de la sociedad y la ruptura de las inequidades que tanto aquejan a nuestro país.

# Resumen

**La percepción frente a las políticas de seguridad ciudadana en la localidad de Rafael Uribe Uribe 2019 - 2023: Un análisis desde el proyecto generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en entornos escolares.**

## **\*Descripción:**

La presente investigación analiza la percepción de la ciudadanía, especialmente de estudiantes, frente a la implementación del proyecto 7695 en la localidad de Rafael Uribe Uribe en Bogotá, entre 2020 y 2023. A pesar de la implementación de distintas políticas públicas de seguridad, la percepción de inseguridad ha aumentado. El proyecto buscó crear entornos seguros en instituciones educativas mediante intervenciones sociales. El estudio, con enfoque cualitativo, revela que el grupo beneficiario percibe deficiencias en la implementación del proyecto, destacando la falta de constancia en algunas actividades y la desconfianza en las instituciones. A pesar de estos desafíos, se resalta la importancia de intervenciones en el espacio público, a través del arte y el urbanismo táctico, que son percibidas positivamente por la ciudadanía y contribuyen a mejorar las condiciones de seguridad en el entorno escolar.

**Palabras clave:** Percepción de políticas públicas, seguridad ciudadana, entornos escolares, victimización, desempeño institucional.

# Abstract

**The perception of citizen security policies in the locality of Rafael Uribe Uribe 2019 - 2023: An analysis from the project generation of trust environments for the prevention and control of crime in school environments.**

**\*Description:**

This research analyses the perception of citizens, especially students, regarding the implementation of project 7695 in the locality of Rafael Uribe Uribe in Bogota, from 2020 to 2023. Despite the implementation of different public security policies, the perception of insecurity has increased. The project's goal was to create safe environments in educational institutions through social interventions. The study, with a qualitative approach, reveals that the beneficiary group perceives deficiencies in the implementation of the project, highlighting the lack of consistency in some activities and distrust in the institutions. Despite these challenges, it highlights the importance of interventions in public space, through art and tactical urbanism, which are perceived positively by citizens and contribute to improving safety conditions in the school nearables.

**Keywords:** Perception of public policies, citizen security, school nearables, victimization, institutional performance.

<b>Contenido</b>	
Introducción .....	10
<b>Planteamiento de problema y justificación</b> .....	13
<b>Metodología</b> .....	18
Capítulo 1. Marco teórico .....	20
<b>1.1 Política pública</b> .....	20
<b>1.1.2 Actores en la política pública</b> .....	24
<b>1.1.2.1 Tipos de actores</b> .....	27
<b>1.2. Seguridad ciudadana y derecho a la seguridad en Colombia</b> .....	31
<b>2.1 El derecho a la seguridad en Colombia</b> .....	31
<b>1.2.2 Seguridad ciudadana</b> .....	35
<b>1.2.3. De la seguridad ciudadana y la convivencia</b> .....	43
<b>1.3. Percepción de inseguridad</b> .....	48
<b>1.3.1 Victimización</b> .....	48
<b>1.3.2 Confianza institucional</b> .....	53
<b>1.3.3 Construcción del espacio público - prevención situacional del delito</b> .....	58
Capítulo 2 Caracterización Rafael Uribe Uribe .....	64
<b>2.1 Política pública de seguridad ciudadana en Rafael Uribe Uribe</b> .....	75
<b>2.2 Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”</b> .....	78
<b>2.3 Plan Local de Desarrollo y proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá”</b> .....	82
<b>2.4 Juventud, problemáticas y entornos escolares en Rafael Uribe Uribe</b> .....	96
Capítulo 3. Sistematización y análisis de los resultados .....	102
<b>3.1 Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED (zona baja localidad Rafael Uribe Uribe)</b> .....	104
<b>3.2 Colegio Marruecos y Molinos IED (zona media de la Localidad de Rafael Uribe Uribe)</b> .....	116
<b>3.3 Colegio San Agustín IED (zona alta de la Localidad Rafael Uribe Uribe)</b> .....	124
<b>3.4 Entrevista Alcalde Local de Rafael Uribe Uribe</b> .....	136
4. Conclusiones .....	144
Bibliografía .....	152

## Lista de tablas

Tabla 1 Delitos de altos impactos en Bogotá 2019 - 2022 .....	14
Tabla 2 Extensión de la Localidad de Rafael Uribe Uribe por UPZ .....	68
Tabla 3 Resumen de los principales delitos en la localidad de Rafael Uribe Uribe con base en el Plan Local de Desarrollo. ....	71
Tabla 4 Delitos con mayor aumento porcentual de víctimas en Rafael Uribe Uribe 2022.	75
Tabla 5 Logros de ciudad según ODS .....	81
Tabla 6 Ejecución presupuestal y avance físico Meta PDD 354.....	85
Tabla 7 Personas afectadas por delitos de alto impacto en entornos escolares priorizados .....	87
Tabla 8 Acciones realizadas en el marco del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en Rafael Uribe Uribe.....	92
Tabla 9 Resultados de las intervenciones realizadas en el marco del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en Rafael Uribe Uribe .....	93
Tabla 10 Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá”	94
Tabla 11 Tipos de violencias en entornos escolares.....	98
Tabla 12 Categorías asociadas a los entornos escolares identificadas.....	100
Tabla 13 Correlación entre desempeño institucional y desconfianza en las instituciones .....	131

## **Lista de abreviaturas**

ACC. Autodefensas Campesinas del Casanare  
AUC. Autodefensas Unidas de Colombia  
CCB. Camara de Comercio de Bogotá  
CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
CPTED. Crime Prevention Through Environmental Design  
IED. Institución Educativa Distrital  
IES. Instituciones de Educación Superior  
IPC. Índice de Priorización de Colegios  
OAIEE. Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos  
OEA. Organización de Estados Americanos  
OMS. Organización Mundial para la Salud  
ONG. Organización No Gubernamental  
PDD. Plan Distrital de Desarrollo  
PLD. Plan Local de Desarrollo  
PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
SDSCJ. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia  
SED. Secretaría de Educación Distrital  
SIEDCO. Véase Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional  
UPZ. Unidad de Planeamiento Zonal

## Introducción

En los últimos 8 años las administraciones de Bogotá han sido constantes en la aplicación de políticas públicas de seguridad, priorizando la reducción de la tasa de homicidios como principal indicador de éxito. Aunque las estadísticas oficiales del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (2023) sugieren mejoras en este aspecto -al comparar con los resultados de nivel nacional- la percepción de inseguridad de los ciudadanos ha aumentado significativamente, alcanzado un 88% en el 2021 (CCB,2022). A pesar de los esfuerzos dirigidos a delitos de alto impacto, como el hurto o las lesiones personales, la falta de estudios sobre la percepción de la ciudadanía frente al impacto de estos proyectos no permite analizar su efectividad.

Ante esta situación, uno de los propósitos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2020-2024) fue aumentar el impacto de las estrategias, lineamientos y acciones implementadas en el territorio, para reducir la violencia y la criminalidad. Lo hizo, entre otras herramientas, por medio de la implementación de estrategias de intervención en entornos vulnerables; siendo uno de los principales focos de atención las Instituciones Educativas de la ciudad (Departamento Nacional de Planeación, 2020). El proyecto 7695 “generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito” hace parte de este objetivo y busca crear espacios seguros y libres de violencia mediante intervenciones sociales, apuntando a propiciar el diálogo y a utilizar el apoyo de herramientas digitales y análogas para la mejora de la seguridad en los entornos de los colegios en los que se identificaron situaciones particulares que ponían en riesgo la integridad de niñas, niños y adolescentes.

La evaluación de estos proyectos se suele realizar en la etapa final enunciada en el ciclo de políticas públicas y mayoritariamente desde enfoques cuantitativos. Empero, para el cumplimiento de los objetivos planteados se debe hacer seguimiento constante en la implementación y conocer a profundidad la percepción que tiene la ciudadanía sobre la misma; con el fin de realizar los ajustes necesarios que mejoren sus resultados. Por lo tanto, en la presente investigación se indaga

sobre la percepción que tiene la ciudadanía frente a los proyectos de política pública en Seguridad Ciudadana y Convivencia ejecutados por la administración Distrital, tomando como ejemplo el proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en la localidad de Rafael Uribe Uribe entre el 2020-2023.

La presente investigación propone un análisis cualitativo sobre la percepción que la ciudadanía (particularmente los estudiantes) frente al proyecto en mención, explorando sus opiniones frente a la seguridad ciudadana en el entorno escolar, la victimización, la confianza en las instituciones y considerando factores geográficos propios de la localidad.

En primer lugar, se realiza una breve contextualización de la situación en seguridad ciudadana en Bogotá. Se resalta que la ocurrencia de delitos y percepción de la ciudadanía no es homogénea, lo que corresponde a las dinámicas contextuales y territoriales de cada localidad. Así, se escoge como caso de estudio la localidad de Rafael Uribe Uribe debido a los índices de percepción de seguridad, la ocurrencia de delitos de alto impacto y la presencia de grupos paramilitares y rentas provenientes de microtráfico durante la década de los 2000 y 2010. Así mismo, el proceso de crecimiento demográfico a partir de asentamientos informales en una zona montañosa y de difícil acceso brinda elementos de análisis adicionales para comprender el fenómeno.

En segundo lugar, se presenta el marco teórico que busca aclarar y establecer los factores determinantes de la percepción de la ciudadanía frente a la ejecución de proyectos de política pública. Así, se toman como conceptos centrales la política pública, la seguridad ciudadana, la percepción en seguridad y sus determinantes. Con lo anterior se elaboró un marco analítico que permitió analizar múltiples escenarios en los entornos escolares seleccionados para la presente investigación.

Posteriormente, se realiza una caracterización a profundidad de la localidad de Rafael Uribe Uribe, teniendo en cuenta factores históricos, geográficos,

demográficos, económicos, políticos, sociales y afectaciones a la seguridad por delitos de alto impacto. A continuación, se describen las políticas públicas que, desde el nivel de gobierno Distrital, por medio del Plan de Desarrollo y los lineamientos que brinda el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ), nutren al proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” aplicado en entornos escolares en la localidad. También se realiza mención del Plan Local de Desarrollo de Rafael Uribe Uribe y la articulación entre la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y la Alcaldía Local para territorializar el proyecto de manera conjunta en los colegios priorizados.

Por último, se realiza la sistematización de resultados en la que se analizan los determinantes de la percepción frente a la política pública desde la perspectiva de los estudiantes en cada uno de los colegios seleccionados. Este ejercicio se realizó en tres etapas: en un primer momento los estudiantes respondieron una encuesta de corte cuantitativo; segundo, se realizaron los *focus group* con preguntas guías semiestructuradas a partir de las actividades llevadas a cabo en el marco del proyecto; tercero, se interpretó las respuestas a partir del marco teórico construido en la investigación. En síntesis, se realizó un ejercicio de triangulación con los datos cuantitativos disponibles, las respuestas obtenidas en los *focus group* y los aportes teóricos de los conceptos desarrollados en la investigación.

Se concluye que el grupo beneficiario del proyecto 7695 percibe que no ha cumplido completamente con los objetivos planteados debido a la falta de constancia en algunas actividades, la desconfianza en las instituciones, la carencia de voluntad política para tomar iniciativas de intervención por medio del arte y que algunas intervenciones, más allá de prevenir la comisión de delitos, lo desplazan a otros espacios o cambiar la temporalidad de ocurrencia.

A pesar de ello, se destaca la importancia de la cohesión y el control social para crear un entorno seguro, el papel de la confianza personal, institucional y sistémica para la mediación de conflictos cuando los actores involucrados son legítimos; y las intervenciones en el espacio público por medio del arte y el

urbanismo táctico que conllevaron a la creación de espacios verdes, ejercicios de muralismo comunal y la instalación de luminarias. La ciudadanía tiene una percepción positiva de estas actividades y consideran que mejoran las condiciones de seguridad en el entorno escolar.

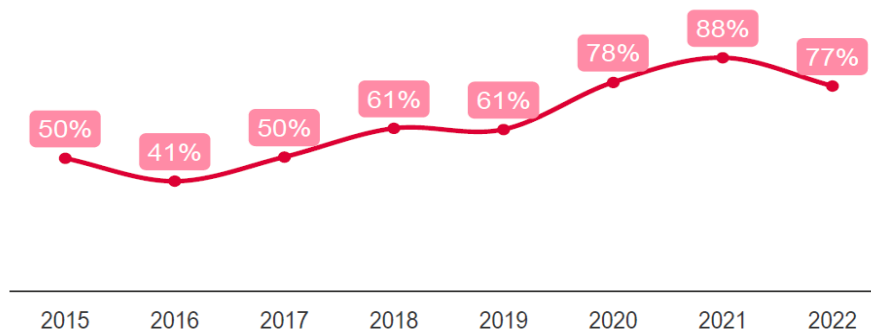
### **Planteamiento de problema y justificación**

Durante los últimos ocho años, las administraciones de Bogotá han mantenido una coherencia en las políticas públicas de seguridad, dando prioridad a la reducción de la tasa de homicidios como el principal indicador de éxito. Aunque las cifras oficiales del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO, 2023) muestran mejoras en este aspecto en comparación con los resultados a nivel nacional, la percepción de inseguridad entre los ciudadanos ha experimentado un aumento significativo, alcanzando un 88% en 2021 (CCB, 2022). A pesar de los esfuerzos dirigidos a delitos de alto impacto, como el hurto o las lesiones personales, la ausencia de estudios sobre cómo percibe la ciudadanía los planes y proyectos ejecutados por el gobierno local impide evaluar adecuadamente su impacto en el terreno.

De acuerdo con McConnell (2010) el éxito de una política pública se encuentra en su capacidad para proveer beneficios a las propias administraciones que los aplican, al incrementar su gobernabilidad y legitimidad frente al electorado y la sociedad. Así, para analizar los beneficios que estos planes generan en la ciudadanía, es necesario realizar evaluaciones durante y después de su aplicación para así establecer cambios en su implementación de acuerdo con las variaciones del contexto y los *outputs* obtenidos.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, ha habido un incremento en la percepción de inseguridad en la ciudadanía en Bogotá desde el 2016 cuando se ubicaba en un 41%, llegando a ser de un 77% para el 2022 y con su mayor pico en el 2021 con un 88% (Alcaldía de Bogotá, 2019).

Figura No. 1 Percepción de inseguridad en la ciudad de Bogotá



Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización de Bogotá 2022.

Por su parte, los hurtos y los delitos de alto impacto se mantienen constantes a lo largo del tiempo. Como lo expone la siguiente tabla, los delitos que generaron una victimización directa e indirecta no han tenido variaciones significativas desde el 2019 hasta el 2022<sup>1</sup>. Salvo en el 2020 que, por motivo de la pandemia de la Covid -19, todos estos tuvieron un decrecimiento.

Tabla 1 Delitos de altos impactos en Bogotá 2019 - 2022

	2019	2020	2021	2022
Hurto a personas	127846	83136	108780	137132
Lesiones personales	22822	17245	22858	22777
Extorsión	908	1523	1721	1335
Delitos sexuales	6311	5102	6206	6597

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas delictivas emitidas por la Policía

<sup>1</sup> SIEDCO no cuenta con los datos totales del 2023, por lo que no fue incluido en la descripción.

Nacional. Fecha de consulta: 26 de enero 2024.

Posteriormente, se evidencia que 117 de cada 100 mil habitantes fueron víctimas de hurto personal en el año 2019, y las lesiones personales siguen ubicándose como el segundo indicador más afectado. Lo anterior demuestra que, si bien no existe un riesgo de homicidio alto en la ciudad -aunque se puede desagregar los datos por localidad y zonas rojas- hay una pésima percepción de la ciudadanía en los espacios públicos debido al hurto, las lesiones personales y la extorsión.

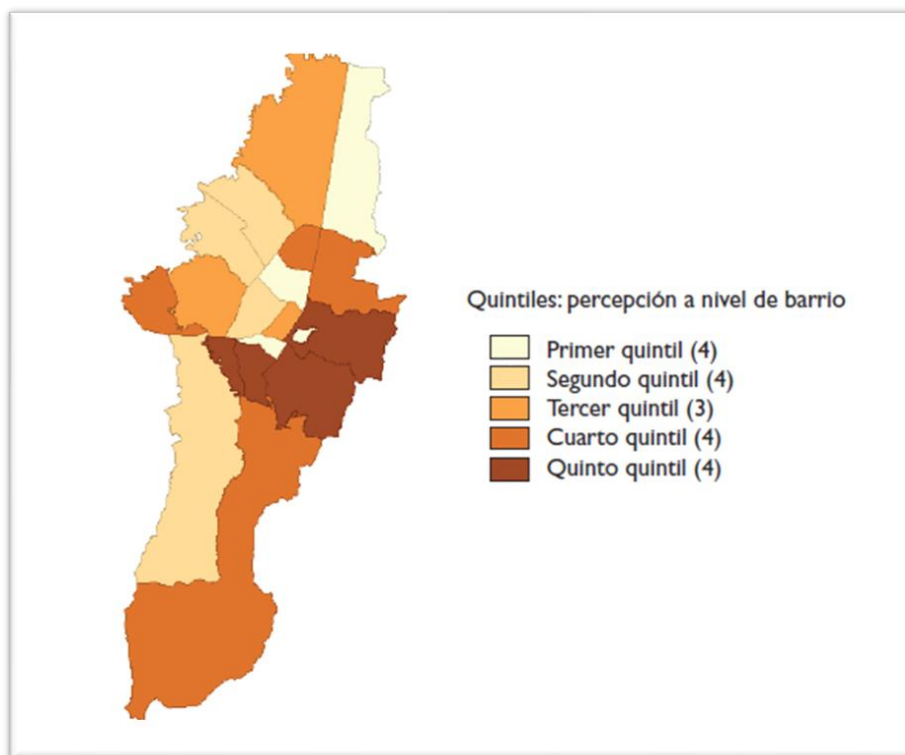
Ante esta situación la administración distrital dispone de varios instrumentos y atribuciones que le permiten formular e intervenir en la política pública seguridad, ya sea desde la Secretaría de Gobierno o desde la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Entre los instrumentos se encuentran el Plan de Desarrollo Distrital, la Política Pública Distrital de Seguridad y Convivencia, el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) y los Planes Locales de Desarrollo. De lo anterior emanan programas y proyectos - como el 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito”- que buscan cambiar situaciones consideradas como socialmente problemáticas y que requieren la intervención de lo público para su mejora. Estos deben tener un impacto en la percepción que tiene la ciudadanía frente a la seguridad, ya que tiene una relación directa con el índice de victimización, la confianza institucional y la relación de los individuos con el espacio público.

Algunos estudios buscan relacionar las acciones emprendidas por la administración distrital, a partir de datos recolectados por entidades oficiales, para analizar si se están logrando los objetivos trazados. Sin embargo, no existen análisis centrados en la implementación de proyectos específicos ni una evaluación exhaustiva de sus impactos, haciendo imposible determinar su huella, sus fortalezas y sus debilidades. Es probable que estos esfuerzos e inversiones no repercutan en la vida de la ciudadanía en su cotidianidad y en los imaginarios

colectivos<sup>2</sup>, ya que siempre existe una dimensión subjetiva influida por múltiples factores.

Como una muestra de los anterior tenemos a la investigación realizada por Juan Gélvez (2018) en la que se sostiene que la percepción puede alterar la manera como nos relacionamos con la ciudad y sus entornos, así como nuestros comportamientos. Aunque esta percepción depende de muchos factores -como el riesgo de victimización, la vulnerabilidad física o factores ambientales-, se evidencia que hay unos puntos de la ciudad que tiene un peor puntaje, entre las que se encuentran las localidades de Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Tunjuelito, como se muestra en la siguiente imagen.

Figura No. 2 Percepción de inseguridad por localidades.



Fuente: Gelves, Juan David (2018) ¿Cuáles determinantes se relacionan con la percepción de inseguridad? Un análisis estadístico y espacial para la ciudad de Bogotá, D.C.

<sup>2</sup> Certeau, M. D. (1996). La invención de lo cotidiano. 1 Artes de hacer. México, Universidad Iberoamericana.

De lo anterior, es de interés estudiar las razones por las que un proyecto no parece generar cambios en la cotidianidad de la ciudadanía a la que apunta como beneficiarios finales. En otras palabras, se indaga por la percepción que tiene la ciudadanía frente a las políticas públicas que buscan mejorar las condiciones de seguridad ciudadana, tomando como caso de estudio el proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito” ejecutado en entornos escolares.

Se determina como ubicación espacial de la investigación la localidad de Rafael Uribe Uribe por ser una de las que tiene peor percepción de seguridad ciudadana y por factores geográficos e históricos que median en la misma. Frente a la historia de la localidad, su crecimiento se dio a partir del asentamiento informal a causa de migraciones masivas producto de la época de la Violencia. Esto conllevó a que gran parte de su población se ubicara en la zona media y alta de los cerros orientales, con difíciles vías de acceso y bajo acceso a servicios públicos y sociales.

El hecho de que la parte media y alta de la localidad hayan tenido este tipo de asentamientos, y que la presencia del Estado fuera precaria para ese momento, se prestó para que en la época de los 2000s fuera ocupada por las dinámicas de la expansión de las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC) y la consolidación del Bloque Capital. La presencia de grupos paramilitares trajo consigo servicios de sicariato y seguridad privada en función de los grandes capitales e intereses de la clase dominante, así como la expansión de redes de microtráfico.

Por último, según lo señala el Plan Local de Desarrollo (2020) en la localidad hay una alta comisión de hurtos y lesiones personales y una concentración de homicidios en la parte media y alta. También, presuntamente a causa de la pandemia de la Covid – 19, existe un aumento significativo en delitos sexuales y violencia intrafamiliar (Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos OAIEE, 2023). Todo lo anterior evidencia que la localidad tiene factores históricos, delictivos y geográficos que pueden afectar la seguridad ciudadana de sus habitantes, por ello es pertinente realizar análisis a partir de estos determinantes y

contrastarlos con la percepción de los habitantes frente a los programas y proyectos que emprende el gobierno distrital para resolver dichas situaciones.

Así, la pregunta que motivó la presente investigación fue ¿Qué percepción ha provocado en la ciudadanía la acción de la administración distrital en torno a la implementación del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en la localidad de Rafael Uribe Uribe entre el 2020-2023?

La investigación tiene como objetivo general analizar la percepción que tienen los estudiantes de la localidad de Rafael Uribe Uribe frente al proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” llevado a cabo por la administración distrital durante el periodo 2020-2023. Para ello se identificaron los conceptos que nutren el marco teórico. Después se comprendió cómo el proyecto fue ejecutado a nivel local por medio de documentos de política pública. Por último, se analizó la percepción de los estudiantes de la localidad frente al proyecto ejecutado tomando como referencia el impacto en la seguridad ciudadana.

## **Metodología**

La presente investigación contó con enfoque cualitativo, ya que su objetivo fue profundizar en las percepciones subjetivas que tiene cada participante, descubriendo las causas de su visión del contexto social y sentires respecto a una situación particular. Se escogió el muestreo caso de estudio debido a que es una estrategia de investigación adecuada cuando se buscan respuestas a preguntas relacionadas al "por qué", este enfoque se destaca al abordar fenómenos contemporáneos en contextos reales. Desde esta perspectiva, el estudio de caso es un método integral que abarca diversas etapas de investigación, incluyendo el diseño, la recopilación de datos, el análisis y la presentación del informe o estudio. Además, este método permite incorporar tanto técnicas cuantitativas como cualitativas (Yin, 2009).

El método de recolección de la información fue a través de la realización de tres *focus groups* y una entrevista individual, en ambos escenarios a partir de preguntas semiestructuradas.

Hubo tres momentos en la investigación. En el primero se consultaron documentos de política pública para entender el proyecto y evaluar su relación con las variables planteadas en el estudio. Lo anterior permitió construir las encuestas y las preguntas utilizadas en el *focus group* para estudiar la percepción que tienen los estudiantes sobre el proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá”.

En el segundo se elaboró la encuesta con dos secciones. En la primera se hicieron preguntas de tipo contextual como lo son: sexo, edad, tiempo que ha habitado en la ciudad, si ha sido víctima de algún delito y estrato socioeconómico; con el fin de dar una mejor caracterización de la población entrevistada. En la segunda, se indagó si a los participantes si habían sido víctimas de algún tipo de delito en el entorno escolar y qué tipo de actividades recordaban relacionadas al proyecto. Tercero, se realizaron preguntas abiertas semiestructuradas para que los entrevistados contarán a mayor profundidad sus experiencias personales que determinan su percepción sobre el proyecto ejecutado en el entorno escolar.

En tercer lugar, posterior a la recolección de la información se trianguló la información obtenida a partir de las respuestas de la encuesta, la entrevista y se interpretaron a la luz del marco teórico de la presente investigación. Esto se hizo por medio del Software Atlas ti, que permitió la construcción de categorías, codificación de las entrevistas y generación de relaciones entre las respuestas de los participantes, el marco teórico y las actividades que se ejecutaron en el entorno escolar.

## **Capítulo 1. Marco teórico**

### **1.1 Política pública**

Hoy en día es imposible formular una única definición de política pública, ya que este concepto -y su campo de estudio- han tenido una evolución con el paso del tiempo. Con la consolidación de las actividades de gestión e intervención propias de los Estados modernos y la administración pública durante el siglo XX emergió este concepto. Harold Lasswell planteó la necesidad de construir una relación entre el gobierno y el conocimiento objetivo, es decir, la formación de un gobierno con capacidades para responder a la humanidad (Valencia & Álvarez, 2008). En este sentido, Lasswell buscó diseñar una disciplina que usará el método científico para resolver problemas con carácter social. Esto produjo que las políticas públicas se concibieran como un mecanismo de acción que tenía un método y procedimiento determinado cuya misión fue dar respuesta a problemáticas que ocurren en la sociedad a través de un diálogo entre los investigadores de las ciencias sociales, los decisores públicos y los grupos económicos con el fin de mejorar la eficacia de la acción pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). Lo anterior permitiría conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, y mejorar su contenido mediante la incorporación de un conocimiento científico.

Sumado a lo anterior, la política pública se comenzó a entender cómo “la acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Hecló y Wildavsky, 1974, P.p. 76). Como desarrollo de este planteamiento, se concibe el concepto como la dirección adoptada por un Estado, la cual se estructura y evoluciona con una visión a mediano y largo plazo. Se adecuan las responsabilidades de las entidades con el propósito de asegurar los derechos de los ciudadanos y cumplir con las funciones del Estado. Aplicando los desarrollos de Lasswell, la acción del Estado responde a las demandas sociales y desarrolla mandatos legales y constitucionales, acudiendo a métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación

La definición anterior es general en tanto no define los mecanismos, los actores ni las etapas de la política. Así, algunos autores comienzan a desarrollar nuevos elementos; por ejemplo, Meny y Thoening (1992) ponen énfasis en la acción de las autoridades, entendiendo que la política pública se compone de las actuaciones del gobierno, es decir, lo que las autoridades expresan o llevan a cabo en relación con un problema o una situación controvertida.

Debido a las demandas sociales y a los emergentes movimientos políticos que surgieron durante la mitad del siglo XX, los Estados tuvieron que adaptarse para responder a las nuevas necesidades de la ciudadanía. El Estado se vio obligado a convertirse en una organización que diera solución a los problemas socialmente relevantes para el conjunto de los ciudadanos. De ahí que diferentes autores suelen asemejar las políticas públicas a un mecanismo de respuesta administrativo y de gestión ante demandas que requieren ser solucionadas. Es así como para Muller y Surel (1998) la política pública es un proceso por el cual se desarrollan y ejecutan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos trabajando en conjunto alrededor de unos objetivos predefinidos.

Por su parte, Salazar (1999) ha definido la Política Pública como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado o de un Gobierno específico a situaciones consideradas socialmente problemáticas. Vargas (1999) complementa al afirmar que se trata de iniciativas, decisiones y acciones sucesivas del régimen político frente a problemáticas sociales, con el propósito de resolverlas o gestionarlas a niveles manejables

Ahora bien, dichas definiciones resaltan el papel del Estado como un agente reactivo que ofrece respuestas a posibles problemáticas o necesidades ciudadanas. Sin embargo, las políticas públicas también pueden ser consideradas como mecanismos de acción que tienen los actores políticos y sociales para influir dentro de la agenda pública (Martínez, 2017). Según Fischer (1998) las políticas públicas no son necesariamente una respuesta completa y clara a problemas de la sociedad, los ciudadanos y los actores en general tienen intereses que buscan ser moldeados e incluidos en la acción gubernamental.

Debido a que las políticas públicas son un campo de acción multidisciplinar en el que confluyen diferentes perspectivas y corrientes de pensamiento, los debates teóricos-conceptuales sobre sus principios han sido permanentes desde los planteamientos iniciales de Lasswell. Según Valencia & Álvarez (2008) las políticas públicas han sido atravesadas por dos grandes corrientes de pensamiento: “(...) por un lado, la corriente conductista centrada en el proceso a través del cual se toman decisiones de interés público y, por el otro, la corriente analítica-normativa con una fuerte presencia en los procesos de decisión para mejorar el contenido técnico y metodológico de la misma” (pág. 105).

Bajo la premisa conductista, que busca comprender las acciones de los actores políticos, autores como Knopel, Larrue, Varone y Dieck (2007) conceptualizan la política pública como el proceso y el resultado de la interacción entre diferentes actores políticos, institucionales y sociales en relación con la necesidad de incluir un problema específico en la agenda pública y gestionarlo mediante los recursos disponibles en términos presupuestarios, normativos y simbólicos

También se inscribe en esta perspectiva Alejandro Lozano (2008) para quien la relación de los actores se constituye como un campo de confrontación de diferentes formas de poder: económico, político, poder-saber, cultural, de clase, entre otros; en el que se desarrollan múltiples luchas y ejercicios de dominación, de relativización, de resistencia y profundización de los conflictos sociales, de la defensa de los derechos, la configuración de la necesidad social, de visibilidad y resolución de requerimientos sociales y culturales, de construcción de identidades y de transformación de las funciones de Estado. La política pública sería el espacio de confluencia de fuerzas en el que los actores confrontan proyectos ideológico-políticos; movilizan y defienden intereses; discuten, difunden u ocultan temas que afectan diferentes formas de comunidad; buscan negociar, llegar a consensos, neutralizar o fortalecer posturas, y promover ciertos tipos de decisiones.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se encuentran dos definiciones que, sin ser totalmente abarcadoras, recogen gran parte de los aportes

de los autores anteriores han desarrollado como concepto. Así, Roth define política pública como:

“la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y que por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2004, Pp. 99).

Si analizamos el postulado anterior, se ve que la política pública persigue varios objetivos e involucra a diferentes agencias del Estado. Es más, hay ocasiones en las que los objetivos y propósitos resultan contradictorios entre sí, o en las que no es claro cuáles son los límites y funciones de cada una de las agencias que participan tanto en su construcción como ejecución, lo cual lleva a múltiples dificultades, cómo la duplicidad de funciones o restricciones jurídicas frente a lo que se puede hacer. El hecho de que estos objetivos sean deseables está definido por la manera en que los actores políticos construyen la problemática y logran su inclusión en la agenda, por lo que se puede deducir que están mediadas por los intereses de cada uno de ellos y sus relaciones de poder.

Por su parte, Raúl Velásquez (2010) define la política pública como:

“un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velasquez, 2009, Pp. 167).

Esta definición completa el entendimiento sobre qué es una política pública ya que mezcla tanto la interacción de los actores en sus decisiones y acciones -o no acciones- tanto en la formación de la problemática, su inclusión en la agenda

pública, planeación de la política y su escogencia. Siguiendo postulados más contemporáneos, resalta el hecho de que el Estado no es el único actor en la política pública, sino que admite la participación de particulares (grupos de interés, gremios, ONGs, empresas, organizaciones de la sociedad civil y la academia) en cada uno de las partes del ciclo de política.

Además, resalta algo que no había sido mencionado explícitamente, y es que la política está determinada por el contexto en la que está inmersa, de manera tal que no es posible pensar soluciones universales aplicables en cualquier lugar, toda vez que las problemáticas, relaciones de poder y recursos están determinados por distintos contextos, en los que se entrecruzan lo local, lo regional, lo nacional y lo global. Por lo anterior, se debe comprender que los contextos locales difieren entre sí, por lo que la aproximación a los actores de este nivel, anudado a la legitimidad del gobierno, pueden influir de gran manera en la consecución de los objetivos propuestos.

### **1.1.2 Actores en la política pública**

Para este apartado, en el que se busca explicar quiénes son los actores, sus conductos -individual y colectiva-, sus relaciones, estrategias y recursos, se remitirá a los autores Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008) ya que cuentan con una exhaustiva investigación y conceptualización teórica de los mismos. Se entiende por actores a las personas físicas o jurídicas, con sus valores, intereses, mecanismos de defensa y habilidades para innovar y adaptarse; capaces de emplear las políticas públicas como herramientas para alcanzar sus objetivos. Una característica fundamental es que los individuos actúen con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defienden frente a la política pública.

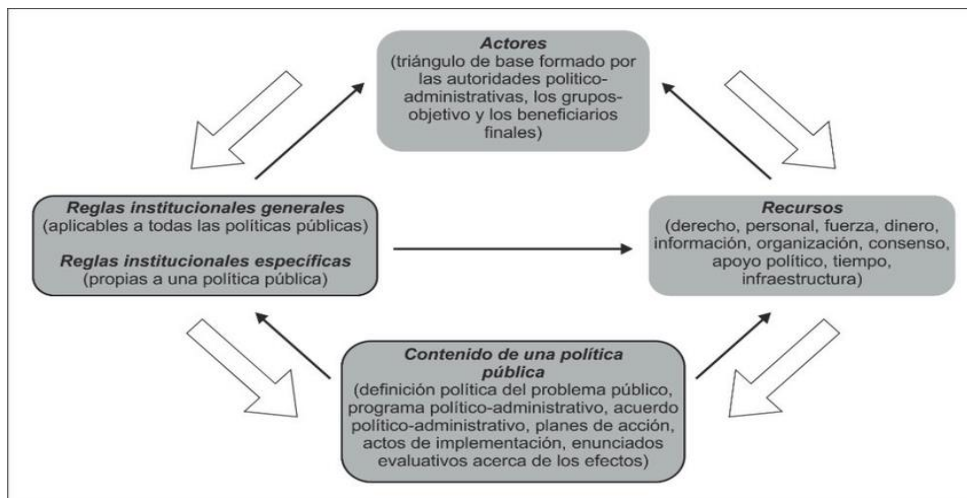
Para estos autores:

“El «juego» de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender

sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública. Así, dicha dinámica o juego puede darse tanto en la definición del contenido de la política pública (aspectos conceptuales y sustantivos), como en la forma (aspectos operativos que incluyen procedimientos, organización,..) en la que ésta se lleva a cabo o se implementa.” (Subirats et al., 2008, Pp. 29).

También es necesario recalcar que los actores se mueven en un entorno de reglas institucionales que pueden obstaculizar o brindar oportunidades según el objetivo que busque alcanzar. Se debe tener en cuenta que hay distintos tipos de jerarquías institucionales, siendo las reglas constitucionales las de mayor preponderancia. En este sentido, todos los actores de la política pública no pueden eludirlas, así no sean específicas al sector a intervenir. Por su parte, las reglas específicas definen el acceso que tendrán los actores al espacio de la política pública y el tipo de recursos que pueden utilizar.

Figura No. 3 Claves del análisis de políticas públicas



Fuente: Extraído de Subirats et.al. (2008, Pp. 30)

Desde una perspectiva clásica se considera actor a todo aquel que, por el mero hecho de existir, pertenece y se ve afectado por el campo pertinente a la política pública. No obstante, para efectos del análisis, es difícil identificar todos los actores, ya que hay algunos que son activos, se organizan y ocupan espacios de

discusión de acción para el planteamiento de la política pública, mientras que otros, a pesar de hacer parte del grupo objetivo o de los beneficiarios finales -categorías que se discutirán en párrafos posteriores- no toman acciones para influir en el planteamiento ni la ejecución de la política, convirtiéndose así en actores pasivos y más difíciles de identificar. Por lo tanto, se considera un actor activo a aquel que realiza actividades específicas en una o varias etapas del proceso de intervención. En cambio, el actor pasivo es aquel que, de manera voluntaria o a causa de su desconocimiento o carencia de recursos, no toma acciones para influir.

Ahora bien, centrando la atención en los actores activos, cada uno tiene un margen de maniobra propio, mayor o menor dependiendo de los recursos disponibles y la situación. Así, los actores aprovechan las áreas de incertidumbre presentes en el funcionamiento interno de las organizaciones político-administrativas, las reglas formales y normas sociales, con el propósito de imponer sus valores, ideas e intereses. En consecuencia, cuentan con un margen de libertad y recursos que les posibilita desarrollar estrategias y tácticas. (Berthelot, 1990).

Los actores están inmersos en un contexto en el cual tienen un margen de influencia y sobre el cual toman decisiones y acciones. Sin embargo, sería un error interpretar que los actores tienen una racionalidad perfecta como la que supone el *Homo Economicus*, ya que la racionalidad de los individuos y de los grupos sociales se encuentra siempre limitada por razones de orden cognitivo, cultural o afectivo (Simon, 2003). Por tanto, la conducta de un actor no puede limitarse únicamente a su aspecto puramente instrumental, es decir, a la consecución de un objetivo previamente definido mediante una decisión que se base exclusivamente en la reflexión y la elección perfecta de la mejor alternativa. Es más, se podría considerar que en la vida real hay información limitada, valores e intereses que van a llevar a que el actor tome decisiones que no siempre son óptimas desde el punto de vista agregado.

De lo anterior se desprende que los actores no siempre serán capaces de anticipar y controlar los efectos que generarán sus acciones, y, sobre todo, los efectos negativos que resultan de la agregación de conductas individuales (Boudon,

1998). Además, las intenciones y los intereses se fundamentan en toda actividad humana, por ejemplo, las motivaciones de un actor pueden ser múltiples, así como de cada situación concreta que generará límites y oportunidades para la acción. Esto nos lleva a hablar de una racionalidad situada (Subirats et al., 2008).

Adicionalmente siguiendo a Crozier y Friedberg (1977) no es común que el actor establezca sus metas de forma clara, explícita y consistente. Puede ocurrir que, una vez iniciada la acción, los resultados no anticipados, tanto de sus propias acciones como de las de otros, lo obliguen a ajustar su perspectiva y reconsiderar su posición. Lo que inicialmente se concebía como un medio puede transformarse en un objetivo, o viceversa, a medida que evoluciona la situación.

Incluso es posible caracterizar a los actores cuando tratan de aprovechar de manera ofensiva las oportunidades que les brinda el entorno a fin de mejorar su propia posición y hacer valer sus intereses inmediatos, entrando así, directamente, en el juego sobre el contenido sustancial de la política pública. Asimismo, podemos describir un comportamiento defensivo cuando se esfuerza por preservar o aumentar su margen de libertad, es decir, su habilidad para actuar en el futuro según sus intereses. Bajo esta perspectiva, cada actor evalúa las ganancias inmediatas y los beneficios a largo plazo, lo que podría motivarlos a participar en diversas fases de la política pública. (Crozier y Friedberg, 1977).

### **1.1.2.1 Tipos de actores**

Hay dos tipos de actores en políticas públicas: públicos, es decir, los actores políticos-administrativos; y actor privado, es decir, los actores que pertenecen a las esferas socioeconómica o sociocultural. Los actores privados pueden disociarse en grupos objetivo (actores cuyo comportamiento se identifica como la causa directa o indirecta del problema y quienes se pretende modificar su comportamiento), beneficiarios finales (actores que sufren los efectos negativos del problema y cuya situación se pretende mejorar a través de la intervención pública) y grupos de terceros (afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera

positiva o negativa, a pesar de no ser identificados en ninguno de los dos grupos anteriores) (Subirats et al., 2008).

Es necesario mencionar la multiplicidad de actores debido a que, bajo un Estado de Derecho, y bajo su concepción democrática, estos requieren el concurso de actores privados cuyos intereses y objetivos se ven afectados por el problema colectivo que se busca abordar. De este modo, el ámbito de una política pública constituye el entorno más o menos organizado, formal y habitado por actores públicos y privados que interactúan con diferentes niveles de intensidad, generando distintos escenarios de acción alternativa. La creación y gestión de una política pública se realiza a través de la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, conformando una red de interacciones complejas que presenta diversos desafíos. (Subirats et al., 2008).

Los actores públicos se identifican fácilmente porque están en la capacidad de emanar actos administrativos y producir sentencias. Otra característica de estos actores es que están sometidos al control político. En una concepción clásica estos actores hacen parte de las ramas del poder público del Estado ya sea de la rama ejecutiva -los que más influyen en la política pública- de la rama legislativa o la rama judicial. Sin embargo, debido a los procesos de apertura al mercado, es necesario también prestar atención a aquellos actores privados que brindan servicios públicos a la población contratados por el Estado.

Los actores públicos pueden dividirse en dos subcategorías: aquellos que provienen de la definición clásica de *politics*, que hace referencia a aquellas personas que por su posición están en una lucha de poder político (congresistas, ministros); o también puede hacer referencia a aquellos funcionarios públicos que dentro de sus funciones y, la aplicación de la normatividad que los cubre, hacen parte de los actores públicos que intervienen en un problema social.

Siguiendo a Subirats et al. (2008), para definir los actores públicos incluidos en una política pública, se recurre a la noción de *acuerdo político-administrativo*, entendido como el conjunto de actores públicos, estructurados por las reglas del

derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por las reglas formales, implicados en la formulación y ejecución de una política pública.

Frente a los actores privados, estos participan también en la construcción y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique control gubernamental directo sobre su proceder. De acuerdo con Subirats et.al. (2008) podemos distinguir entre dos grupos de actores privados: *grupos objetivos* y *beneficiarios finales*; adicionalmente, al *grupo de terceros*:

Los *grupos objetivos* están compuestos por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver. En ocasiones las decisiones y acciones de los grupos objetivos son, o pueden ser, el destino final de una intervención concreta por parte de los poderes públicos. Como consecuencia la política pública correspondiente les impone obligaciones o les confiere derechos. Así, el legislador y/o la administración consideran que a través de tales medidas los grupos objetivo modificarán su conducta y, por tanto, el problema colectivo que ha sido el motivo de puesta en marcha de la política podrá resolverse o mejorar.

Los *beneficiarios finales* comprenden personas (físicas o jurídicas) y a las organizaciones o entidades que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecte directamente, sufriendo sus efectos negativos. Estos actores pueden esperar una eventual mejoría de su condición económica, social, profesional, ambiental, entre otras. Son quienes se benefician de la modificación de la conducta de los grupos objetivos.

Por último, los *grupos terceros* incluyen el conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven afectada su situación individual o colectiva de manera más o menos permanente. Tal modificación puede ser positiva o negativa. En el

primer caso estaremos hablando de beneficiarios indirectos, y en el segundo de afectados indirectos por parte de la política pública. Estas dos subcategorías tenderán a apoyar u oponerse a la política pública que modifica su situación, lo que puede llevar a la creación de coaliciones con los beneficiarios finales o con los grupos objetivo (Subirats et al., 2008).

Las características y el contenido de la política pública son el resultado de las interacciones entre los distintos actores, tanto privados como públicos, implicando tanto a los que causan como los que padecen los efectos de un problema colectivo. Los actores que se han mencionado constituyen el triángulo base de la política pública. Los actores terceros se ubican en la periferia de los tres polos.

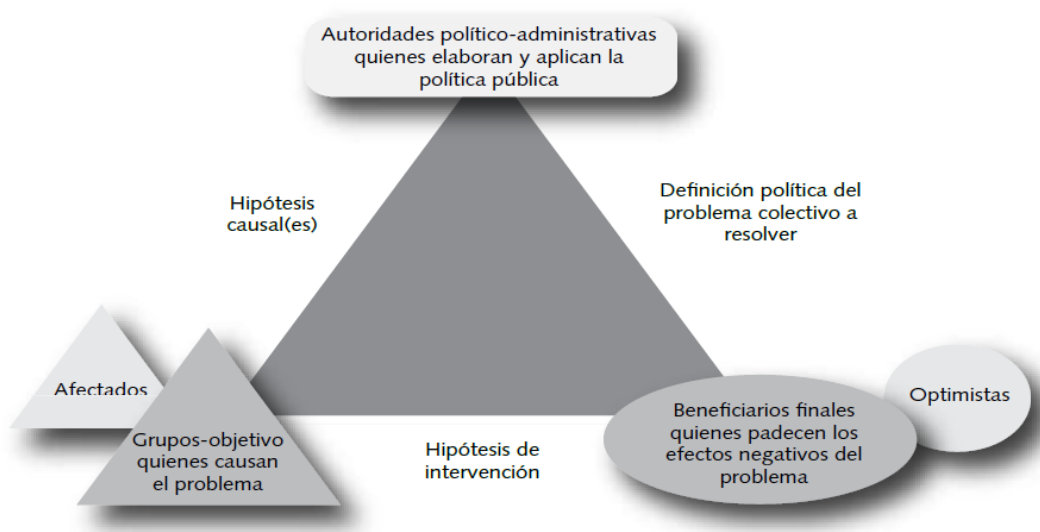
Antes de caracterizar los actores, se define públicamente una problemática socialmente relevante que es necesario resolver. En esta etapa, los actores públicos generan una hipótesis causal sobre el origen del problema (quién o qué es responsable de la situación a resolver). En este proceso, en consecuencia, se designan los grupos objetivo y los beneficiarios. Posteriormente, en respuesta al problema, se genera una hipótesis de intervención, la cual plantea opciones frente a cómo se podría resolver o atenuar el problema colectivo a través de la acción pública. También, define modalidades de intervención (coerción, incentivo o cambio de percepciones en el orden simbólico) que pretenden influenciar las decisiones y las acciones de los grupos objetivo.

Retomando a Subirats et al., (2008) una vez que se ha planteado la hipótesis causal, los actores gubernamentales deben implementar instrumentos y procedimientos específicos que provoquen de manera efectiva transformaciones en los grupos objetivo.

Con lo anterior, se infiere un modelo causal del proceso de políticas públicas, en el cual se da una definición del problema, después, por medio de la interacción de los actores en cada etapa del proceso, se plantea, implementa y evalúa una política pública que contiene una hipótesis de intervención. La hipótesis de intervención, siguiendo a Knoepfel, Et, al (2007), establece cómo puede atenuarse

o incluso resolverse el problema colectivo en cuestión. Define las modalidades de intervención estatal que influyen en las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados para que estas sean compatibles con los objetivos políticos. Toda política pública interviene en las relaciones entre los grupos de actores identificados y posee un carácter redistributivo, imponiendo costos a los grupos objetivos y ventajas a los beneficiarios finales.

Figura No. 4 Triángulo de actores



Fuente: (Knoepfel, Et, al, 2007)

## 1.2. Seguridad ciudadana y derecho a la seguridad en Colombia

### 2.1 El derecho a la seguridad en Colombia

Para la presente tesis, resulta imprescindible comprender qué lugar juega la seguridad (en su versión más amplia) al interior del ordenamiento jurídico colombiano, ya que, como se mencionó en uno de los apartados anteriores, los recursos normativos juegan un papel crucial en el desarrollo de la política pública.

En primer lugar, a través del bloque de constitucionalidad<sup>3</sup>, Colombia ha adoptado varios principios Derecho Internacional como fuentes de derecho y hermenéutica interna con la ratificación de tratados, los cuales, de manera indirecta, tienen un desarrollo normativo frente a la seguridad. De acuerdo con la Organización de los Estados Americanos (OEA de ahora en adelante) (2009), se puede interpretar que este derecho surge de la responsabilidad del Estado de asegurar la protección y seguridad de cada individuo, tal como se establece en diversos documentos de derechos humanos. Entre ellos, se citan el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre “todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Las responsabilidades del Estado se fundamentan en un entramado normativo que requiere la salvaguarda de derechos especialmente vulnerables ante conductas violentas o criminales, cuya prevención y control son los propósitos centrales de las políticas de seguridad ciudadana. Específicamente, este conjunto de derechos abarca el derecho a la vida, la integridad física, la libertad, las garantías procesales y el derecho al disfrute pacífico de los bienes, sin menoscabo de otros derechos (CIDH, 2009).

En general, la interpretación de la normatividad internacional ha llevado a que la seguridad se relacione con algunos derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia, como el derecho a la vida, la propiedad privada y la libertad. No obstante, la seguridad ciudadana, desde la perspectiva de la prevención del

---

<sup>3</sup> “El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución” (Arango, 2004).

delito, también conlleva a la garantía de los derechos sociales como el derecho a la educación; el derecho a la salud; el derecho a la seguridad social; o el derecho al trabajo.

La seguridad ciudadana, como concepto, ha tenido distintos desarrollos teóricos que van desde una visión restrictiva enfocada en la intervención policiaca, el castigo penal y funcionamiento del aparato de justicia; hasta la seguridad entorno a la persona, lo que implica la garantía de un ambiente sano y libre de riesgos, en el que los derechos constitucionales (tanto fundamentales como sociales) sean cubiertos en su totalidad para disminuir los riesgos y brindar oportunidades para el libre desarrollo. Así, el derecho a la seguridad se convierte no en un fin en sí mismo, sino en un medio y un requisito sine que non para garantizar y mantener los derechos antes mencionados (Burgos & Tudela, 2001).

El derecho a la seguridad no está escrito de manera explícita en el texto constitucional, es un deber transversal a todos los Estados. Sin embargo, a pesar de una definición de esta como derecho, en la Constitución Política de Colombia (República de Colombia, 1991) en su capítulo VII da forma a la fuerza pública; particularmente en el artículo 218 se establece la Policía Nacional como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil “cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.” (pág. 117).

Lo anterior es de necesaria mención por dos razones. Primero, la policía es uno de los actores más influyentes en la garantía de la seguridad ciudadana (aunque no el único), ya que es el cuerpo armado que hace presencia en las ciudades, la cual tiene un contacto directo con la ciudadanía y sus problemas cotidianos, además de ser una de las instituciones que primero responde al llamado de la aplicación de la ley en casos concretos. Segundo, su función está ligada con derechos conexos a la seguridad; por ejemplo, el ejercicio de los demás derechos y libertades garantizados en la carta magna necesitan de un escenario en el cual se aseguren el acceso a los mecanismos para hacerlos efectivos, y que el acceder a estos no ponga en riesgo a la persona. Adicionalmente, de manera implícita se

asegura el derecho a la paz y la convivencia, el cual también es mencionado como derecho fundamental en el artículo 22 de la constitución.

En consonancia con lo anterior, el derecho a la vida (art. 11) -aunque el texto en un primer momento la asocia al carácter penal de la rama judicial- también requiere de mecanismos de seguridad para su garantía. Incluso en el art. 12 se mencionan algunas amenazas para el derecho a la vida, como lo son la desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. Así, los ciudadanos pueden demandar la protección del Estado cuando su integridad personal se vea amenazada.

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia T-078/13 (2013) realiza la interpretación de estos principios a partir de la jurisprudencia, llegando a determinar que la seguridad tiene una triple connotación jurídica, en tanto se constituye en valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental. Consecuentemente:

“Del carácter de valor constitucional, se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2°, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto “garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional” (Corte Constitucional, 2013)

Así mismo, ha precisado dicho tribunal que la seguridad es un derecho colectivo que asiste de forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica

(Corte Constitucional, 2013). Por último, se hace su consideración como derecho individual, retomando la reflexión realizada en la sentencia T-719 (Corte Constitucional, 2003), en la que se considera como facultativo a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a amenazas que no tienen el deber jurídico de tolerar, por sobrepasar niveles soportables de peligro implícitos en la vida social. De esta manera:

“el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.” (Corte Constitucional, 2003)

Para Mariano Baena (2000) la administración pública es la encargada de hacer efectivos los bienes y servicios que requiere toda la población en general, por lo que no existe carácter exclusivo ni excluyente en estos. En el caso de la provisión de seguridad se aplica ese postulado, ya que brindar este servicio en un territorio determinado hace que quienes lo habitan y transitan se beneficien de él, así no tengan una titularidad directa. La seguridad hace parte del núcleo de servicios esenciales que no puede dejar de prestar; no obstante, este se ve reforzado con políticas que garantizan calidad de vida a los ciudadanos. Se puede mencionar la relación que tienen las políticas de salud, empleo, justicia y educación frente a la seguridad, ya que un desarrollo adecuado de las primeras tiene un impacto positivo en esta última.

### **1.2.2 Seguridad ciudadana**

La seguridad es un concepto con múltiples aristas ya que puede ser asociada al individuo, la comunidad, el Estado, la región o el mundo. Sin embargo, si nos remitimos a la definición tradicional de seguridad encontramos que esta gira en torno a la defensa de intereses neurálgicos de los Estados, como la soberanía y la autonomía, lo cual nos remite a pensar en amenazas externas. En todo caso, esta

concepción clásica cuenta con limitaciones en la era global, ya que las fronteras del Estado-Nación se desdibujan y comienzan a aflorar las problemáticas locales que ponen en riesgo la vida, los derechos y la integridad de los ciudadanos (PNUD, 2014).

Después de la caída de las dictaduras en América Latina y el retorno de regímenes democráticos (años 90s), se realizó un tránsito de la noción de seguridad heredada de la guerra fría, a una centrada en los derechos humanos y en abordar, controlar y superar los riesgos cotidianos que afectan a las personas. Siguiendo a la OEA (2009) este enfoque se centra en “la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político”.

Es decir, el fortalecimiento de una ciudadanía democrática más sólida, priorizando la protección y promoción de los derechos y necesidades individuales de las personas por encima de los intereses del Estado o de un gobierno específico. Se enfoca en empoderar a los ciudadanos como actores centrales en la sociedad democrática, reconociendo su dignidad y derechos como el principal objetivo de las políticas públicas, en contraposición a la seguridad del Estado o la preservación de un orden político particular. Esto implica un enfoque más centrado en el bienestar y la autonomía de los individuos, así como en la participación y la inclusión en la toma de decisiones.

Así, la seguridad ciudadana se convierte en una de las principales preocupaciones en las ciudades de América Latina ya que el delito, la violencia y el temor generan desafíos que comparten todos los países de la región, aunque con diferentes intensidades. La seguridad ciudadana puede ser entendida como la “protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD, 2014). Profundizando en el significado de este concepto y siguiendo a Carrión (2009), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma; para lo cual se

dispone de las instituciones públicas y sociales. Así, se dispone de derechos individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe velar por estos. De esta manera recae en el Estado la responsabilidad de asegurar las libertades fundamentales y la propiedad.

De acuerdo con Carlos Figueroa (1995) hay múltiples interpretaciones del concepto de seguridad ciudadana. Las más amplias lo asocian con el conjunto de medidas destinadas a proteger la vida y los bienes de los ciudadanos frente a riesgos o amenazas de diversa índole. Estas definiciones lo relacionan tanto con valores sociales que implican el respeto por la vida, la integridad física y el patrimonio de los demás, como con el ejercicio libre de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado funcionamiento de la comunidad y la sociedad en su conjunto.

Según el mismo autor, la seguridad ciudadana reviste de capacidad a los ciudadanos de ser agentes activos. Así, el reto de la seguridad ciudadana es enfrentar de manera conjunta entre el Estado y la ciudadanía las amenazas propias de la vida en las grandes urbes, garantizando un ambiente seguro a todo habitante. Bajo esta misma perspectiva, Carmen de León (2013) afirma que esto implica la conexión entre la participación de la sociedad y la intervención de las instituciones estatales. Desde la óptica de la seguridad humana, la esencia de la seguridad ciudadana radica en que las medidas implementadas deben basarse en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en el pleno respeto a los Derechos Humanos.

Existe un consenso en que la seguridad ciudadana implica una aproximación integral y adaptable, que involucra intervenir en las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales para asegurar el adecuado funcionamiento de la comunidad y, en consecuencia, mejorar la convivencia y la calidad de vida de sus miembros. Como lo menciona Patricio Tudela:

“En esencia, podría decirse que la seguridad ciudadana es un “bien”, una “aspiración”, una “condición” a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza

se reducen o, al menos, contienen, y que no se concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario” (Tudela, 2005, pág. 6).

También es necesario entender que la seguridad ciudadana es un fenómeno dinámico y global (Tudea, 2001) que requiere intervenir las condiciones sociales, políticas, económicas, habitacionales, ecológicas y culturales que ayuden a garantizar el adecuado funcionamiento de la comunidad, mejorar la convivencia y la calidad de vida; además de promover la cooperación intergubernamental y ONGs para contribuir al empleo y aplicación de mecanismos eficientes en materia de prevención del delito. Para el autor, este enfoque se sostiene sobre 5 ejes, a saber:

- “1. El objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral.
2. El orden político se caracteriza por la aspiración democrática, el desarrollo social y los derechos de las personas.
3. La institucionalidad de la seguridad y las formas de materializarla se resuelven en el marco del Estado democrático de derecho.
4. La agenda de seguridad se amplía e incorpora otras temáticas además de la tradicional noción vinculada a la defensa del Estado-Nación, producto de una ampliación de la noción de riesgo y amenaza.
5. La noción y enfoque de la seguridad adopta un carácter integral, globalizador y dinámico” (Tudela, 2005, pág. 8).

La importancia de los ejes es que permiten entrever que la seguridad ciudadana requiere un abordaje integral en el que las necesidades de las personas sean el centro del accionar, siempre en pro de la garantía, protección y promoción de los derechos y el desarrollo, en el marco de la tolerancia y la diversidad. La seguridad, tanto individual como colectiva, se ve influenciada por una variedad de factores que incluyen tantos riesgos objetivos como protectores. Las amenazas a

la seguridad ciudadana no solo provienen de situaciones vinculadas a la violencia y la delincuencia en entornos urbanos, sino también de desafíos estructurales más amplios en la sociedad, como la pobreza, la marginalización y la falta de oportunidades de desarrollo.

En este sentido, la seguridad de las personas está estrechamente relacionada con los procesos de desarrollo social y la eficiente gestión estatal. Además, aspectos psicosociales también influyen en la percepción de seguridad, requiriendo respuestas que consideren las realidades subjetivas que subyacen a la sensación de inseguridad. Es importante destacar que abordar la delincuencia, la violencia y la inseguridad va más allá de simplemente asuntos policiales, ya que tienen raíces sociales, estructurales y políticas que demandan políticas integrales y sostenibles para su resolución.

En relación con esto, Fernando Carrión, Jenny Portón y Blanca Armijos (2009) argumentan que para tematizar la seguridad ciudadana es necesario tener en cuenta que la violencia es plural, multiforme y polisémica, por lo que la respuesta en política pública debe ser acordes a esta realidad. El traslado de estrategias exitosas sin tener en cuenta las particularidades de cada caso, o combatir la violencia desde concepciones represivas cuando se requiere políticas económicas, lleva a situaciones en las que se beneficia los intereses de unos grupos sociales sobre otros, generando la degradación y apoderamiento, el control social y el temor.

Por ello, el gobierno de la seguridad ciudadana implica regulaciones, garantías y acciones que el Estado, a través de políticas públicas, debe establecer para promover la convivencia entre las personas. Es necesaria la participación de actores institucionales como la Policía, el sistema judicial y los municipios, así como de actores sociales como los medios de comunicación y las universidades. Además, involucra la implementación de políticas sociales y económicas, así como la creación de normativas legales, con el objetivo de establecer una estrategia de largo plazo (política de Estado) que sea respaldada y aceptada por consenso social y político (Carrión, Portón, & Armijos, 2009).

Dado que estos problemas son de naturaleza estructural, implica intervenir en todos los elementos que lo componen en su totalidad, en lugar de abordar solo algunos de manera aislada. Además, el accionar se debe enfocar en fortalecer la ciudadanía, promoviendo tanto los derechos individuales como los colectivos. En resumen, su enfoque prioritario se orienta hacia el fortalecimiento de la ciudadanía más que hacia la mera seguridad.

El gobierno en la seguridad ciudadana (Carrión, Portón, & Armijos, 2009) es el producto de la transición hacia estados democráticos con procesos de descentralización y privatización, y la primacía de la convivencia interpersonal por encima de la seguridad pública. Por esta razón, las instituciones clásicas encargadas de la seguridad a nivel nacional, como la policía, el aparato judicial y las cárceles están confrontados a una nueva forma de entender la seguridad con pluralidad de actores en los municipios, el creciente reconocimiento del papel que juegan los medios de comunicación y las defensorías propias de la sociedad civil. Afrontados a un campo en el cual los principales objetivos son la convivencia y la tolerancia en las relaciones interpersonales, siendo el Estado, el que debe garantizar el cumplimiento del respeto a los derechos y los deberes de las personas frente a la vida y su patrimonio. La política en seguridad es asumida por una pluralidad de actores de origen diverso.

Las políticas de gobierno de la seguridad ciudadana tienen 2 versiones: la represiva que pone énfasis en las causas de la pena, y la preventiva, se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito. Sin embargo, no se debe caer en el error, ya sea desde la perspectiva represiva preventiva, de entender la violencia a partir de eventos aislados, administrados y personales tipificados en leyes; es decir, por la existencia de un hecho, una víctima y un victimario. Las políticas en seguridad ciudadana, sobre todo aquellas ligadas a la prevención se definen por la función y el peso asignado a la causalidad, es decir, se enfoca en las causas o determinaciones de la violencia; en cambio, la represión se entiende por las comprensiones finales del delito que conducen inevitablemente una pena, en este enfoque se utiliza el elemento disuasivo y disciplinador (Foucault, 2005).

En este sentido, la prevención no se debe quedar con una lectura somera de los delitos si realmente aspira a solventar las razones que están detrás del suceso. Por lo anterior, es necesario implementar reformas tanto en la fuerza policial como en el sistema judicial. Además, se requiere una política económica que priorice la asignación de recursos hacia políticas sociales en lugar de políticas de seguridad. También se necesita una política cultural que promueva la tolerancia y la integración social, políticas urbanas que mejoren el espacio público y reduzcan la segregación urbana, así como políticas sociales que fomenten la salud, el empleo y la educación (Ortega, 2016).

Según Gustavo Beliz (2007) se revela la urgente necesidad de responder con un tipo particular de estrategia a cada tipo particular de violencia, con el trabajo estatal y comunitario adecuadamente organizado. Por otro lado, Claude Vézina (2000.) afirma que la efectividad de la seguridad ciudadana se basa en un proceso que requiere la incorporación de los siguientes elementos: primero, el establecimiento de alianzas y movilización completa de todos los actores involucrados; segundo, la realización de diagnósticos detallados y participativos sobre las causas y consecuencias de la violencia, la inseguridad y la criminalidad, tanto en sus aspectos objetivos como subjetivos, con el objetivo de desarrollar políticas integrales que aborden la complejidad del fenómeno; tercero, la elaboración de planes de acción concretos y legitimados, con una clara asignación de responsabilidades para cada participante; cuarto, el monitoreo y evaluación de los procesos, resultados, productos e impactos de dichos planes; y quinto, el fomento de la comunicación y la participación activa de los ciudadanos en todo el proceso.

En Colombia la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana define la seguridad ciudadana como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 1). Para lo anterior en la Constitución Política de Colombia (República de Colombia, 1991) en su capítulo VII da forma a la fuerza

pública; particularmente en el artículo 218 se establece la Policía Nacional como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil “cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.” (pág. 117). Con lo anterior podemos establecer autoridades y funciones cuyo fin es garantizar la seguridad a la población.

Cuando la seguridad ciudadana no es garantizada por las instituciones, esto es, cuando las personas se ven en condiciones que vulneran sus derechos fundamentales tales como la vida o la propiedad, el individuo ve limitado su desarrollo, ya que no encuentra en las leyes y la fuerza pública una fuente de seguridad. En términos espaciales esto se traduce en el derecho de los individuos a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no le sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores o propiedades, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar como confían en quienes son cercanos (Concha-Eastman, 2000).

Sin embargo, lo anterior opera en dos dimensiones, una objetiva en la cual existe la posibilidad de ser víctima de un delito, y una subjetiva relacionada a la sensación personal o colectiva de temor con respecto a ser víctima de un delito o incivilidad<sup>4</sup> (Sozzo, 2000). En otras palabras, la seguridad ciudadana a nivel urbano es equivalente a reducir el riesgo de ser victimizado y/o reducir la sensación personal y colectiva de temor frente al delito.

Siguiendo a Daniel Wagman (2004) existen cuatro planos de la inseguridad, siendo uno de ellos la inseguridad como percepción, como miedo o sensación; catalogándose como subjetiva porque el miedo puede existir aunque no esté presente un problema objetivo. Por la misma corriente Mateo y Ferrer (2000) argumentan que la inseguridad ciudadana está compuesta por la información, la experiencia y la interpretación que las amenazas de violencia construye cada individuo” (pág. 216). De lo anterior se deduce que existen dos factores que

---

<sup>4</sup> Este concepto será aclarado más adelante.

influyen en la percepción: el primero tiene que ver con la victimización (directa o indirecta) como la posibilidad de ser afectado por un evento delictivo; y segundo, que existe factores relacionados a la construcción del espacio y la experiencia de la ciudadanía que también influyen.

Por último, existe un profundo debate en torno a si la presencia de las instituciones y la confianza en éstas mejoran o empeoran la percepción de seguridad. Siguiendo un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, se evidencia una correlación entre los delitos como el hurto y la sensación de inseguridad. El estudio nos muestra que “la presencia institucional es la razón principal para quienes consideran que ha disminuido la inseguridad” (CCB, 2009), demostrando así que una mayor presencia institucional que proteja los derechos de los ciudadanos aumenta la percepción de seguridad y, al contrario, una menor presencia institucional propicia una percepción de inseguridad.

Sin embargo, lo anterior es un postulado que no es totalmente comprobado, ya evaluaciones como las de James Shawn (1995) han encontrado que los residentes de una comunidad objetivo acogen con gratitud el aumento de la actividad policial, sin que dicho aumento genere una disminución en la sensación de inseguridad. Así, en esta investigación la confianza en las instituciones se toma como una variable sin tener una claridad de qué manera afecta la percepción de seguridad.

### **1.2.3. De la seguridad ciudadana y la convivencia**

En Colombia, debido a la imbricación de funciones entre las Fuerzas Militares y la Policía, como respuesta a las dinámicas de violencias propias del conflicto armado, la última ha estado permeada por una cultura militar que repercute en su estructura, su vinculación al Ministerio de Defensa, la capacitación de personal y la asignación de funciones que van más allá del marco de la seguridad ciudadana. Lo anterior conlleva a que, a lo largo de su historia, se haya dado mayor primacía al control del orden público por medio de medidas represivas y de control (Vargas, 2023).

Esta situación no solo repercute en el accionar de la Policía Nacional, sino que también genera que áreas propias de la seguridad ciudadana no sean definidas con la rigurosidad suficiente para generar políticas públicas efectivas y coherentes con las dinámicas delincuenciales propias de las aglomeraciones urbanas. Así, los planes, programas y proyectos no logran cumplir con los objetivos propuestos como resultado de una falta de entendimiento profundo del contexto territorial, los actores que lo habitan y una definición conceptual clara frente a lo que se desea intervenir. Esto se hace evidente en la forma de ejecutar algunos proyectos en temas de seguridad, en el que hay un solapamiento entre medidas que buscan garantizar la seguridad ciudadana y las actividades desarrolladas ligadas a temas de convivencia.

Para el caso de Bogotá, desde gobiernos anteriores al caso de estudio, no ha existido una distinción clara entre los conceptos de seguridad y convivencia, lo que conlleva a que se implementen medidas relacionadas a la convivencia buscando resolver los problemas de seguridad ciudadana, y viceversa. En este apartado se pretende abrir dicha discusión, con el fin de aportar a la construcción del conocimiento en torno a estos dos conceptos que pueden estar interrelacionados, más no son lo mismo.

De acuerdo con la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” en el artículo 5°, se entiende la convivencia como “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico” (Congreso de la República de Colombia, 2016). Posteriormente, en el artículo 6° establece que la convivencia se nutre de cuatro pilares, que son: la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y la salud pública. En este sentido, la seguridad ciudadana es necesaria para llegar a un estado de buena convivencia.

Incluso en el artículo 7° reafirma esta relación al indicar que son fines esenciales de la convivencia social que el ejercicio de los derechos y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la constitución y la ley; y el cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la

convivencia (Congreso de la República de Colombia, 2016). Sin embargo, en este artículo la lógica cambia, no parece que la seguridad ciudadana fuera un pilar para la convivencia, sino que la convivencia es un medio para garantizar la seguridad ciudadana.

Incluso el mismo artículo amplía el campo de la convivencia al afirmar que la misma requiere de “la prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz” (Congreso de la República de Colombia, 2016, pág. 2). Por lo anterior, aunque parece existir una dinámica simbiótica mutua entre la seguridad ciudadana y la convivencia, esta última parece ser una categoría mucho más amplia, razón por la que, para garantizar la convivencia, la implementación de medidas entorno a la seguridad ciudadana serían insuficientes.

No obstante, en el artículo 27° se mencionan los comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad, argumentando que los mismos son contrarios a la convivencia. Los comportamientos que menciona son acciones que son punibles desde la perspectiva penal, como las agresiones físicas y el porte de armas. En este sentido, se vuelve a la óptica que los problemas de convivencia son solucionados por medio de medidas represivas o de control; dejando de lado los motivantes de fondo que llevan a este tipo de acciones. En otras palabras, aunque el entramado normativo reconoce -de manera indirecta- la amplitud del concepto de convivencia, en la práctica, sólo busca solucionar de manera superficial las acciones que son contrarias a la misma por medio de acciones coercitivas para controlar la situación. Se alivia el malestar, pero no se ataca a las causas de este.

Una lógica similar se encuentra en el artículo 34° sobre comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos, ya que se sancionan actividades relacionadas al consumo de bebida alcohólicas, drogas o sustancias prohibidas; o el daño al patrimonio del espacio público. Claramente, al tratarse de comportamientos posiblemente llevados a cabo por niños, niñas y adolescentes, se aplican medidas dispuestas en la Ley 1098 de 2006 y demás normas vigentes en la materia.

Esta interpretación de la seguridad -desde sus definiciones más amplias hasta las acotadas a las áreas urbanas- como equivalente a la garantía de condiciones de convivencia, es lo que ha justificado la asignación de grandes recursos económicos e institucionales para formar un amplio y especializado cuerpo de ejército y policía, así como desarrollar una avanzada infraestructura tecnológica para los organismos de inteligencia y establecer una normativa estricta con altas penas para quienes alteren el orden público o cometan delitos (Puentes, 2015).

Este enfoque, aunque proporciona garantías específicas de respuesta a ciertos hechos concretos, ha omitido un análisis más profundo de las características y contextos de los fenómenos sociales que generan violencia, así como sus causas. Al hacer esto, se ha desvinculado la convivencia como un elemento clave para construir seguridad, resultando en políticas y herramientas normativas que intentan combatir los hechos, pero no resuelven ni transforman los conflictos hacia escenarios de convivencia pacífica. Por el contrario, crean marcos de referencia de marginación que individualizan las acciones relacionadas al crimen, eximiendo de responsabilidad a la sociedad y los factores estructurales que llevan a dichos hechos.

Desde una perspectiva crítica, autores como Foucault (2006) afirma que la configuración de la seguridad no puede caer en un discurso aislado y referido al Estado moderno o a los medios instrumentales en los que se pretende basar, sino en las relaciones sociales en las que estos dispositivos tienen un impacto en cuanto control de los cuerpos y las actividades humanas y, por ende, en las relaciones de poder que se enmarcan en las estructuras y sistemas de producción social.

Así, los temas de seguridad ciudadana y convivencia no son términos neutrales, sino que son contruídos a partir de las relaciones de poder en las que están inmersos, las cuales definen de manera binaria lo permitido y lo prohibido; y con ello los mecanismos de disciplina, vigilancia y corrección. De esta manera, la ley es únicamente una herramienta para alcanzar y mantener el orden social, pero el orden social no se subordina a la ley. El orden social es el resultado de relaciones

de poder y la ley es creación continua de fuerzas sociales en conflicto (Pegoraro, 2013).

Entender que la violencia deriva del orden social, y que la ley solo lleva definir lo que es punible, más no a resolver las causas que lo anteceden, abre el espectro de análisis, en el que se involucra inequidades sociales estructurales que anteceden los actos delictivos. Por lo anterior, términos como convivencia, desde la perspectiva de la seguridad humana, pretender abordar la problemática atacando las raíces de las desigualdades y brindando una protección integral de las personas frente a amenazas y riesgos diversos, tanto de índole física como económica, social y ambiental. Esta seguridad se centra en garantizar la supervivencia, el desarrollo y la dignidad de los individuos, abarcando aspectos como la seguridad personal, alimentaria, sanitaria, económica, política y comunitaria.

Por otro lado, autores como Mockus, et al. (2012) sostienen que las políticas de seguridad ciudadana han estado limitadas por enfocarse únicamente en la represión del crimen, descuidando la importancia de la convivencia como base fundamental para construir una sociedad segura. Es en la convivencia donde la seguridad ciudadana encuentra su verdadero significado y efectividad. Para los autores, las políticas públicas de cultura ciudadana tienen como objetivo modificar conductas específicas de la población por medio de un análisis detallado y la intervención de manera sistemática en aquellas problemáticas que afectan la convivencia en comunidad. En el ámbito de la seguridad ciudadana, estas políticas se enfocan en identificar creencias, hábitos y motivaciones (intereses, razones y emociones) que representan un riesgo, ya que pueden llevar a las personas a actuar de manera perjudicial para la vida y la seguridad de otros ciudadanos.

Bajo esta perspectiva, las personas están constituidas por creencias, hábitos y factores comportamentales que pueden llevar a la violencia o la convivencia pacífica, lo cual conlleva a una sociedad segura o insegura (Mockus, 2013). Asimismo, se destaca que existe ya una definición más clara sobre la convivencia y sus pilares básicos; no obstante, se cae en el error de pensar que las medidas relacionadas a la convivencia son la solución infalible a los problemas de seguridad

ciudadana. Pueden ayudar a resolver parte del problema, pero hay fenómenos delictivos -como los grupos organizados y las redes de tráfico- que escapan del campo de acción de la convivencia.

Frente a estas limitaciones es necesario analizar los fenómenos de violencia y criminalidad como parte de un entramado social que está mediado por distintos tipos de violencias y desigualdades; haciendo necesaria una comprensión más detallada de las instituciones informales y las relaciones sociales inscritas en las conductas relacionadas con la inseguridad (Puentes, 2015). Así mismo, se hace necesario comprender la información más allá del dato; es decir, comprender los fenómenos sociales que conllevan a la comisión de delitos que; en últimas, y por problemas en definiciones, profundidad y rigurosidad, terminan siendo un número más en las bases de las entidades encargadas. Sólo bajo este tipo de análisis será posible establecer si las medidas son idóneas y comprender si el fenómeno a mejorar versa sobre seguridad ciudadana o de convivencia.

### **1.3. Percepción de inseguridad**

#### **1.3.1 Victimización**

Una de las variables más determinantes para estudiar la percepción ciudadana frente a la seguridad es la victimización entendida como “la relación del ciudadano con los delitos o las contravenciones ya sea en forma directa o indirecta, lo cual quiere decir que esta se manifiesta no sólo sobre la víctima de una conducta, sino que tiene efecto en la ciudadanía estimulando la sensación de inseguridad” (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017, pág. 9). Cabe resaltar que la percepción de seguridad no siempre tiene una relación con la victimización directa, ya que en esta influyen factores indirectos (por ejemplo, que el círculo social cercano sea víctima de alguna agresión o delito), y los medios que usa el ciudadano para informarse.

De acuerdo con Paul Lavrakas y Dan Lewis (1980) la victimización puede ser directa cuando es sufrida por la persona en cuestión, e indirecta cuando se sufre por lo sucedido a conocidos. Esta teoría postula que la victimización tiene efectos psicológicos y/o materiales duraderos, aumentando la posibilidad de

sentirse inseguro frente al entorno social. Frente a esta victimización se ha visto que no todas las personas la tramitan de la misma manera, ya que algunas resuelven el conflicto en menor tiempo mientras que en otras se convierte en un sentimiento persistente; por lo que resulta importante tener en cuenta las redes de amistad y familiaridad y el apoyo que brindan. Se esperaría que, ante la presencia de relaciones fuertes, la victimización -directa o indirecta- tuviera un impacto menor (Villalta, 2012).

A lo anterior se debe sumar que la percepción también depende de la vulnerabilidad física de la víctima, postulando que el miedo a la delincuencia será mayor entre aquellos individuos con menor capacidad física para defenderse, o que por su condición corren más riesgos. En este sentido se tiene en cuenta la edad y el género; ya que se ha demostrado que los individuos de mayor edad sufren de niveles de inseguridad más altos que los jóvenes (Villalta, 2012). Así mismo, se encuentra que una mayor victimización en mujeres que en hombres, por lo que en la presente investigación se tendrá como hipótesis subsidiaria que esto se debe por violencias basadas en género, tales como la violencia física y psicológica.

Ahora bien, desde la investigación económica se han llevado validaciones empíricas de diversas teorías que operan tanto a nivel individual, como a nivel social o comunitario. A nivel micro o individual, la teoría de la rutina de vida y la teoría de actividad rutinaria sugieren qué atributos socioeconómicos y demográficos de los individuos y sus hogares; en conjunto con sus actividades rutinarias son determinantes para explicar el riesgo que enfrenta una persona de ser víctima de un delito. En esta teoría se tiene en cuenta factores como el género, la edad, la raza y el estatus socioeconómico como factores que influyen para distinguir entre víctimas y no víctimas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018).

Profundizando en dicha teoría, Cohen y Felson (1979) centran su atención en la interacción entre los delincuentes y las oportunidades para cometer delitos en el entorno cotidiano de las personas. Los delincuentes son vistos como sujetos racionales que guían sus acciones desde un enfoque utilitario, evaluando los

posibles costes y beneficios de la acción a realizar. Para que la comisión de delitos tenga lugar deben confluír tres factores: primero, rutinas diarias que realizan los ciudadanos, como trabajar, estudiar, transitar calles y participar en eventos sociales. Segundo, el desplazamiento espacial de los delincuentes; estos sujetos se encaminan a lugares en los que ven oportunidades delictivas y objetivos desprotegidos. Tercero, el encuentro en espacio y tiempo, es decir, la ocurrencia de delitos se da cuando los delincuentes y las víctimas se cruzan en tiempo y espacio; para este factor la disponibilidad de objetivos y falta de autoridades aumenta las oportunidades para el delito.

Con los tres factores mencionados anteriormente, se crea el escenario en el cual el delincuente, motivado a cometer el delito tras adquirir las habilidades y destrezas necesarias, ve a la víctima como un objetivo alcanzable y descuidado. Así mismo, la ausencia de control social para evitar el delito, ya sea formal (como policías) o informal (vecinos), aumenta las probabilidades de ocurrencia.

Frente a este escenario Ronald Clark y John Eck (2005) proponen un modelo con elementos de control con base en la teoría de Cohen y Felson, llamado análisis del triángulo del delito, en el cual se da respuesta a cada uno de los factores para la ocurrencia del crimen. Siguiendo sus planteamientos, debilitar alguno de los factores por medio del control llevaría a una disminución drástica en la comisión de delitos. La teoría plantea que es necesario la presencia de un guardián capaz de evitar acciones de criminalidad, el cual puede ser humano u otro dispositivo de seguridad. Esto conlleva a integrar los tres elementos que confluyen el Triángulo de la Criminalidad, que son el agresor, el blanco u objetivo y el lugar. Estos elementos crearían el primer triángulo en el cual se encuentra el problema, y, en una capa externa, estaría los elementos de control que abordarían cada uno de estos factores para evitar la creación de dicho problema.

Para la víctima o blanco, su controlador es el guardián capacitado de la formulación original de la teoría de la actividad rutinaria - usualmente la gente protegiéndose a sí misma, sus propias pertenencias o aquellas de los miembros de la familia, amigos y colegas; estos también pueden ser la policía y la seguridad

privada. Para el agresor / victimario / delincuente, su controlador es alguien que conoce bien al agresor y que está en disposición de ejercer algún poder sobre sus acciones. Entre los controladores incluyen sus padres, hermanos, profesores, amigos y pareja; las autoridades de libertad condicional a menudo incrementan o sustituyen a los controladores normales. Para el lugar, el controlador es el encargado, el propietario o la persona que tenga alguna responsabilidad para vigilar el comportamiento en un lugar específico, como un conductor en un autobús, el profesor en una escuela o el gerente en un bar para mencionar algunos ejemplos (Clark & Eck, 2005).

Figura No. 5 Triángulo del delito



Fuente: Clark, R., & Eck, J. (2005). *Análisis Delictivo para la Resolución de Problemas en 60 pequeños pasos*.

Cuando un delito está en proceso, todos los elementos interiores del triángulo están presentes y los externos son débiles o ausentes. Para resolver esta situación los autores proponen modificaciones en los lugares donde ocurren los problemas y reforzar el guardián a cargo del público objetivo, ya sean las víctimas o los delincuentes.

Por otra parte, desde una perspectiva social o comunitaria, la teoría de la desorganización social afirma que la falta de unidad - étnica, cultural y socioeconómica- al interior de una comunidad hace más factible que se desarrollen actividades delictivas (Tseloni & Pease, 2004). Se resaltan como los factores comunitarios más influyentes en los índices de criminalidad: la variedad en el estatus socioeconómico, la movilidad de la residencia, la diversidad étnica, la falta de cohesión familiar y el grado de desorganización urbanística.

Dicha teoría sostiene que la falta de cohesión social y la debilidad en las instituciones sociales, como la familia, la escuela y la comunidad, pueden dar lugar a la desorganización de una comunidad, lo que a su vez puede propiciar un ambiente idóneo para la delincuencia y la violencia. Sugiere que cambios sociales como la migración, la urbanización rápida o la movilidad de la población, pueden debilitar las normas sociales y los lazos comunitarios lo que conduce a la desorganización. Como consecuencia de la desorganización hay una mayor incidencia de la delincuencia y la violencia, ya que los individuos pueden sentir menos presión para cumplir con las normas sociales de su entorno. Esta situación lleva a la concentración de la delincuencia en áreas desorganizadas, donde las oportunidades para cometer delitos son abundantes y las redes sociales de control son más débiles (Shaw & McKay, 2014).

Desde esta perspectiva se encuentra el aporte de Sandra Walklate (2006) se reafirma que la clase social, el género y la edad son los factores claves para entender el proceso de victimización. Por ejemplo, la autora argumenta que los hombres tienden a adoptar comportamientos más riesgosos, como consumir alcohol o portar armas, y tienen una cultura de resolución de conflictos más violenta en casos de hurtos, lo que incrementa su propensión a ser víctimas. Por otro lado, las mujeres presentan un riesgo superior de ser víctimas de violencia doméstica.

La distribución de los delitos se ve afectada por el rango etario; las personas jóvenes tienen una mayor propensión de ser víctimas de cualquier delito, sobre todo de aquellos que ocurren en las calles de la ciudad. Aquellas personas que

realizan la mayor parte de sus actividades fuera de su hogar, como los estudiantes y trabajadores, tienen una mayor predisposición a adoptar comportamientos que puedan atentar contra su seguridad (Walklate, 2006). De igual modo, percibir mayores ingresos lleva a que ciertos individuos se conviertan en un objetivo atractivo para ser víctima de robo; en el caso de los trabajadores la propensión se incrementa de acuerdo con el nivel de ingresos y al tiempo de permanencia fuera del lugar de residencia. Las formas de resolución de conflictos y las mejoras en el ambiente social pueden reducir la tasa de victimización por agresión física.

Bennett, Holloway, & Farrington (2010) establecen que la vigilancia comunitaria disminuye el riesgo de victimización. La disuasión a los delincuentes para cometer cierta clase de delitos aumenta cuando hay una predisposición de la comunidad para denunciar y controlar las actividades sospechosas e ilícitas. El agresor percibe un costo de oportunidad más alto y modifica la toma de sus decisiones; comprenden que hay un mayor riesgo de captura y esto conlleva a una disminución de la actividad criminal, lo que acarrea menores niveles de victimización. La existencia de mecanismos de control informal -acuerdos de la comunidad que no están prescritos en normas y leyes- en paralelo con el control formal tiene una relación positiva sobre la reducción del crimen y el miedo al delito.

### **1.3.2 Confianza institucional**

Parsons define la confianza como “(...) la actitud –de lealtad motivada afectivamente– para la aceptación de relaciones solidarias” (1970, pág. 53). Para él, el carácter afectivo tiene incidencia en la capacidad de confiar en los demás, ya que, dadas las limitaciones de la racionalidad, la confianza podría haber emergido como una predisposición emocional basada en capacidades de conocimiento limitado, donde las emociones y los mecanismos cognitivos están constantemente retroalimentándose, para promover acciones cooperativas conjuntas.

En este mismo sentido, Uslaner (2002) propone los fundamentos de la confianza, los cuales implican un acto de fe positivo hacia los demás a pesar de que no exista información de su posible actuar. Esta disposición está influida por el

contexto cultural y el grado de familiaridad, por lo que se pueden generar distintos tipos de confianza, y en este sentido, distintos tipos de relaciones cooperativas.

Lo anterior se puede entender como una relación interpersonal en la cual participan las normas y las emociones. Sin embargo, el cumplimiento de las normas exige que en la sociedad existan entes encargados de hacerlas cumplir, legitimando así procedimientos, y en caso extremo, el uso de la fuerza. Bajo esta situación resulta pertinente investigar sobre la confianza en las instituciones, ya que la relación que se da entre los sujetos y éstas puede moldear la confianza de la sociedad. Tal y como lo plantea Luhmann desde la teoría de sistemas:

La confianza es racional con respecto a la función de aumentar el potencial de un sistema para la complejidad. Sin la confianza solamente son posibles formas muy simples de cooperación humana, las que pueden llevarse a cabo en el lugar, e incluso la acción individual es demasiado sensible al rompimiento para que se pueda plantear sin la confianza, más allá del momento inmediatamente asegurado. La confianza es indispensable con el propósito de aumentar el potencial de un sistema social para la acción más allá de estas formas elementales. (Lumman, 1996, pág. 154)

Para este autor la confianza es un mecanismo que permite a los actores reducir la incertidumbre a través de la adopción de expectativas específicas sobre el comportamiento futuro del otro y predecir en alguna medida sus acciones, de manera rutinaria, no necesariamente producto del cálculo (Lane, 1998). Así, la confianza es producto de las relaciones sociales, y se deriva de la interacción repetida.

Por último, el futuro se caracteriza como un momento de complejidad y contingencia, en el que, de múltiples escenarios, solo uno se convertirá en presente, y en pasado por consiguiente. En adición, este tiempo puede dar lugar a la desconfianza, ya que el individuo no tiene la información necesaria para prever (así sea poco) los posibles escenarios, lo que conlleva a la búsqueda de esta; de manera irónica, la persona está limitada por la información en la que se siente seguro y

puede confiar. Dado lo anterior, se puede argumentar que la confianza es un mecanismo de reducción de la complejidad y aumenta la tolerancia a la incertidumbre, por medio de una apuesta en el presente, hacia el futuro, fundamentada en el pasado.

No es posible obtener información de conducta futura de otros, excepto en una forma incompleta y poco confiable. Pero uno puede cambiar este problema a un ámbito donde puede dominarse más efectivamente. En cambio, uno puede informarse acerca de ciertas propiedades estructurales del sistema que uno comparte con otros, adquirir con ello los apoyos necesarios para construir la confianza, y de este modo superar la necesidad de información que es deficiente. (Luhmann, 1996, p. 63)

La confianza se puede dividir en dos: personal, basada en la familiaridad y en tomar las cosas como dadas; y la sistémica, poniendo énfasis en el funcionamiento adecuado de los sistemas. La primera forma es producto de la interacción previa o derivada de la membresía en un mismo grupo social. La segunda es propia de un orden social complejo en el que se tiende a perder la familiaridad, y la refuerzan mecanismos que, como la ley, limitan el riesgo de la confianza mal depositada (Luhmann, 1996).

La confianza en el sistema se basa en el hecho de que otros también confían y que todos adquieren conciencia de esta situación. Por su parte Giddens (1990), resalta la importancia que tiene la creencia y la fe de la confianza; confiando en sistemas sociales o principios abstractos, características de las instituciones de la modernidad. Estos principios y mecanismos actúan como estructuras que dan seguridad sin ser activadas, ya que el uso de sanciones legales, o por medio de la fuerza, es contrario a la relación de confianza.

Bajo la teoría de sistemas, se presupone que la confianza permite reducir la incertidumbre respecto a la conducta de los otros, partiendo de la asociación, la familiaridad e identidades compartidas, y su desarrollo implica un proceso de interacción reiterada con la complejidad. Esta se basa en los significados

compartidos y en las rutinas sociales. Además, la seguridad que proporcionan mecanismos y estructuras formales favorece la confianza institucional, ya que ambos restringen el riesgo de la confianza mal depositada (Gordon, 2005).

En sistemas sociales en los que el funcionamiento de las instituciones no se da de manera correcta, esto es, cuando no hay un cumplimiento de las funciones, se excede los poderes otorgados y hay presencia de corrupción, resulta racional la desconfianza. Siguiendo a De Georgi (1998) la desconfianza se vuelve necesaria cuando ese funcionamiento no está garantizado o la relación de los sistemas con el entorno es disfuncional y conflictivo. Cuando los sistemas no están bien diferenciados, no son del todo autónomos, entonces su relacionamiento crea desorden, intromisión, corrupción. Es claro que esta situación resta potencial al sistema, y, por consiguiente, a las relaciones de reciprocidad que se dan en la sociedad; empero resulta racional ya que permite tener conciencia de la verdadera certidumbre que se puede garantizar en dicho escenario (así sea poca).

En este sentido, resulta pertinente que en un Estado Social de Derecho se garantice el ejercicio de las libertades y el cumplimiento de los demás derechos fundamentales, para asegurar la confianza en las instituciones. Así, es necesario la existencia de un gobierno legítimo que tenga la capacidad suficiente de generar mecanismos de defensa de los derechos afectados por acciones externas, pero también de la existencia de una ciudadanía que exija al Estado el cumplimiento de sus funciones dentro de los límites que ésta impone.

Otra aproximación sobre la confianza en las instituciones sugiere que es producto de las percepciones ciudadanas del desempeño institucional (Catterberg & Moreno, 2005); por lo que el desempeño de la economía, la correcta provisión de seguridad y los escándalos de corrupción podrían influir en la confianza que tiene el individuo. De acuerdo con este enfoque, la percepción que tiene el individuo encuentra su origen en relación con el contexto social en el que está inmerso y las experiencias personales frente al desempeño gubernamental. Así, siguiendo a Huckfeldt (1986): "la conducta política no puede ser entendida exclusivamente a partir de factores de carácter individual sino considerando también la relación de los

ciudadanos con su entorno social y político” (Citado en Garcia, 2014, págs. 96-97), afectando así las opiniones individuales; por lo que la confianza institucional depende del contexto social y político en el que está inmerso el individuo.

En otras palabras, siguiendo estos postulados, la confianza institucional depende de la experiencia y la percepción que tiene el individuo frente a su relación con las instituciones –la cual puede ser positiva o negativa–, así como del contexto socio político, teniendo una fuerte incidencia este último.

Hasta aquí se pueden vislumbrar dos elementos de la confianza en las instituciones que vale la pena resaltar; por un lado, el carácter normativo que indica qué se debe hacer, con qué procedimientos y a quién le corresponde determinada labor; y por el otro, el desempeño, el cual depende del nivel de experticia y los resultados del accionar. Cabe resaltar que este proceso al ser relacional en un tiempo determinado tiene en cuenta la experiencia para que las instituciones puedan mejorar los niveles de confianza; en otras palabras, el aprendizaje y la retroalimentación hace que las instituciones enfoquen mejor sus funciones, lo cual puede mejorar la confianza.

En un sistema de relaciones complejas, en los que se pierde familiaridad con los otros, se crean mecanismos como la ley, que delimitan el riesgo de la confianza mal depositada. Así, el presente es el momento de ruptura entre lo familiar y la complejidad a reducir, valiéndose de la interpretación y comunicación aprendidas en el pasado, aumentando la tolerancia a la incertidumbre. De esta manera, el adecuado funcionamiento de los sistemas, la estipulación de mecanismos efectivos, y conciencia de estos por la población, confiando en sistemas sociales o principios abstractos, son características de la confianza institucional en la modernidad.

En este sentido se afincan Moreno y Lépore (2007) quienes aseguran que la confianza institucional depende de la creencia en que una persona o grupo será capaz de actuar de manera adecuada en determinada situación, lo cual supone un cierto grado de regularidad y predictibilidad de las acciones; siendo así que esta confianza se fundamenta en la experiencia personal o ajena de que los otros hacen

lo esperado, cumpliendo las normas básicas. Esta última concepción, que recoge tanto elementos del neo-institucionalismo –marco normativo social de conocimiento para todos y predictibilidad en las acciones– como de la teoría de sistemas, –que a partir de la experiencia y el aprendizaje se puede ver un mejor funcionamiento del sistema social– trae como consecuencia a mediano plazo un aumento en la confianza institucional.

### **1.3.3 Construcción del espacio público - prevención situacional del delito**

Las teorías relacionadas con la construcción del espacio público asocian los niveles de crimen y de percepción del crimen con la estructura física de los barrios. En particular relacionan los niveles del crimen y la percepción con la efectiva diferenciación del espacio privado que fomenta el cuidado del espacio, su vigilancia y reporte de la presencia de extraños a las autoridades, el tamaño y tipo de edificación, la utilización de cámaras de seguridad y el alumbrado en el espacio público (Gélvez, 2018).

Se puede definir la prevención situacional del delito como reducir los delitos de oportunidad al aumentar el riesgo que corren los infractores de ser detenidos, la reducción de la “sensación de inseguridad e incrementar la cohesión comunitaria mediante el manejo de variables sociales y ambientales” (Rau, 2007, pág. 312). Esta teoría deviene de los planteamientos de Jane Jacobs en su obra *vida y muerte de las grandes ciudades*, Oscar Newman y su postulación de los espacios defendibles y de la teoría de las ventanas rotas.

De hecho, Jacobs (1971) acuña el término “los ojos en la calle” para definir las características según las cuales el espacio debe lograr ser cómodo y seguro; sostiene que el nivel de seguridad en la calle está asociada al nivel de contacto y los lazos de confianza que pueden establecer los miembros de la comunidad, garantizando la vigilancia natural. En la obra se establecen cuatro características derivadas del concepto de seguridad en el espacio público:

- 1) Espacios atractivos, establecen una riqueza perceptiva y una variedad de actividades que hacen que el espacio público tenga un uso constante en

diferentes horas del día y de la noche;

2) Contacto de los edificios y las calles, estableciendo una relación del espacio público y el espacio privado no solamente de manera directa sino desde espacios sociales, balcones, terrazas, que permiten que las personas vigilen siempre el espacio público en común:

3) iluminación como la cualidad según la cual es posible apreciar con nitidez las actividades que se realizan en el espacio público sin que se presenten zonas de penumbra que se presten para la actividad criminal y, por último,

4) espacios amplios para caminar que brinden comodidad a las personas para realizar múltiples actividades en el espacio público y favoreciendo la afluencia de los peatones y una movilidad sin restricciones.

En el mejor de los casos, las anteriores características permiten que exista actividad humana en el espacio público a cualquier hora del día, dando lugar a la vigilancia natural. De acuerdo con la perspectiva de Jacobs, en cuanto mayor diversidad del uso del suelo hay en un vecindario y más atractivos son, mayor es el flujo de personas y residentes que pueden observar lo que sucede en el territorio.

En la teoría de Jacobs son las personas, y no los espacios, el actor principal, ya que la comunidad es la que puede establecer lazos sobre el territorio, generar convivencia y velar por el bienestar y cuidado del espacio común:

“Una buena comunidad en las calles maneja un maravilloso balance entre la determinación de las personas de tener privacidad esencial y su deseo simultáneo de alcanzar diferentes grados de contacto. Este equilibrio se obtiene mediante pequeños detalles físicos manejados con sensibilidad y, practicados y aceptados tan normalmente que se dan por garantizados”  
(Jacobs, 1962)

Posteriormente, Oscar Newman (1972) elaboró la noción de "espacio defendible", donde la territorialidad y la delimitación entre lo público y lo privado son fundamentales para mantener el orden en áreas residenciales. La

territorialidad crea un sentimiento de propiedad que incrementa la responsabilidad individual, la vigilancia y el deseo de protección por parte de los residentes para prevenir el crimen. Por otro lado, las directrices visuales y las divisiones claras entre los espacios públicos y privados motivan a los residentes a sentirse responsables y tener control sobre sus propias áreas. Esto promueve el cumplimiento de las normas de comportamiento y, en consecuencia, mejora la percepción de seguridad.

El autor identifica tres causas del surgimiento de conductas antisociales:

1. El anonimato de los habitantes.
2. La falta de vigilancia
3. La inexistencia de rutas alternativas

En contraposición a Jacobs, Newman propone minimizar el tránsito de los peatones, controlando su acceso<sup>5</sup>, bajo el supuesto que los potenciales agresores saben que probablemente alguien suele estar alrededor de la casa y cuida del espacio. Incluso optaba por un diseño arquitectónico de comunidades cerradas con un solo acceso posible. De esta manera, se controla el acceso y la salida de la comunidad (Newman, 1972).

De acuerdo con lo expuesto por Rau Macarena (2007), los diseños de Newman mostraron resultados promisorios en el corto plazo, pero no eran perdurables en áreas con problemáticas sociales, como falta de cohesión de lazos comunitarios, microtráfico y violencia intrafamiliar. Por lo tanto, se deben realizar estrategias conjuntas, físicas y sociales, para reducir los índices de delincuencia en aquellos casos.

Siguiendo a Ronald Clark (1992) la prevención situacional del delito debe considerar cuatro puntos. La priorización de la prevención sobre la represión, a través de políticas orientadas de manera práctica; un énfasis en alteraciones del

---

<sup>5</sup> El control de acceso se define como la limitación de oportunidades de los intrusos de acceder a un área para cometer un delito. Esto se puede lograr incluyendo características que indiquen quién está autorizado a estar en un sitio determinado, quién no puede estar allí y qué actividades pueden realizarse (Zahm, 2011).

medio ambiente físico; el control social informal y enfocar la atención en la agresión más que en el agresor y situarla en un contexto espacial. La prevención situacional está estrechamente ligada al fortalecimiento de los procesos comunitarios de control social informal. Por lo tanto, las intervenciones situacionales deben enfocarse en la comunidad, activando su capacidad de vigilancia natural en un entorno físico.

A partir de estos planteamientos se llevaron a cabo desarrollos teóricos que dieron lugar al enfoque de prevención del delito mediante el diseño ambiental (Crime Prevention Through Environmental Design o CPTED según su nombre en inglés). La idea central de este enfoque se basa en que las características del entorno físico y social pueden ser la causa -o el escenario idóneo- para la ocurrencia de delitos en determinados espacios. De esta manera el CPTED se convierte en una forma de intervención para la prevención situacional, dado que ataca directamente la percepción de temor o inseguridad y brinda un rol protagónico al habitante urbano al vincularlo en un actor clave para la toma de decisiones en su ambiente.

Esto sugiere que es factible modificar el entorno físico y social para reducir la probabilidad de ocurrencia de delitos. El enfoque busca el diseño, manipulación y gestión del entorno construido a múltiples niveles: micro (edificio/estructura individual), meso (barrio) y macro (nacional); para reducir la comisión de delitos y el miedo al crimen (Armitage, 2013). El enfoque de la Prevención Situacional del Delito resulta pertinente porque, como lo señala Macarena Rau (2007) se estima que, por cada dólar destinado a la prevención del delito, se podrían ahorrar hasta seis dólares que de otro modo se gastarían en medidas de control, represión y tratamiento de las consecuencias del delito.

Según Clarence Jeffery (1977):

“El medio ambiente urbano puede influir en el comportamiento criminal en particular y en el comportamiento en general de dos maneras: físicamente, proporcionando el entorno físico al que los individuos responden; socialmente, proveyendo las relaciones sociales a las que responden los individuos. Las características físicas del medio ambiente urbano más

negativas son ruido, polución y sobrepoblación. Las características sociales son alienación, soledad, ansiedad y deshumanización” (Pág. 71)

La evidencia sugiere que, para llevar a cabo estrategias de CPTED, es indispensable un conocimiento sobre los patrones espaciales y temporales del crimen con el fin de desarrollar respuestas acertadas frente a las problemáticas sociales que se buscan resolver (Cozens, 2011). Para responder a estas problemáticas el CPTED propone 4 ejes para la intervención de entornos físicos: control natural a accesos, vigilancia natural, mantenimiento y reforzamiento territorial.

El control natural de espacios implica diseñar elementos arquitectónicos que actúen como umbrales para generar en los posibles delincuentes la percepción de riesgo al elegir determinada área, ya que existe un usuario específico en un acceso espacial definido. Las recomendaciones físicas principales incluyen: conectar accesos directos con áreas visibles, evitar la colocación de accesos en zonas sin supervisión, diseñar espacios que orienten a los usuarios proporcionando indicaciones naturales de entrada y salida, y ofrecer un número limitado de rutas de acceso (Rau, 2007).

La vigilancia natural es una estrategia de diseño que tiene como objetivo mejorar la visibilidad de un espacio mediante la ubicación adecuada, el diseño de ventanas, la iluminación y el diseño del paisaje. Su propósito es aumentar la capacidad de los residentes urbanos para observar la actividad de su entorno, lo que les brinda la oportunidad de corregir o informar sobre comportamientos inapropiados. La vigilancia natural puede aumentar la capacidad para disuadir el crimen al hacer que el comportamiento del delincuente sea fácilmente detectable (Rau, 2007).

Lo anterior se acompaña con la mixtura de usos de la tierra con diversas actividades tanto diurnas como nocturnas. Se deben diseñar estrategias para respaldar el uso legítimo del espacio público mediante el empleo de dos tipos de tácticas: esfuerzos activos (organizar eventos para atraer más usuarios a un área)

y estrategias pasivas (integrar elementos estéticamente agradables para atraer la presencia y apropiación de más personas al espacio) (Fritz, 2009).

El mantenimiento implica que un área bien cuidada genera una sensación de seguridad mayor y disminuye la probabilidad de actos delictivos. Las estrategias habituales incluyen la supervisión periódica de posibles puntos débiles en la seguridad, el diseño paisajístico, planes de manejo, limpieza y jardinería (Johnson, Gibson, & McCabe, 2014). El autor indica que el deterioro físico refleja la ausencia de control social informal y contribuye a actos en contra del civismo. El cuidado de los espacios tiene una estrecha relación con la teoría de las ventanas rotas, en el que un espacio deteriorado implica una mayor oportunidad para la ocurrencia de delitos.

El reforzamiento territorial se refiere a la conexión emocional que desarrolla una persona con su entorno cercano, lo cual lo motiva a cuidarlo. El diseño de espacios que buscan fomentar este sentido de afecto entre sus usuarios puede implicar diversas estrategias, como la colocación intencionada de actividades seguras en zonas que podrían percibirse como inseguras (Rau, 2007). Otros autores también lo vinculan con la especificación de los límites de la propiedad para transmitir el mensaje de que el área tiene acceso restringido y está monitoreada por personas autorizadas se define como (Reynald & Elffers, 2009). Sin embargo, al contrastarlo con otros estudios, algunas áreas aisladas pueden ser más atractivas para los delincuentes debido a la insuficiencia de vigilancia informal y posibles escondites.

Finalmente, autores como Hunter (1978) se acogen a la línea de los estudios de la “teoría de las ventanas rotas”<sup>6</sup>, adelantados durante la segunda mitad del siglo

---

<sup>6</sup> La teoría de las ventanas rotas hace referencia a un experimento desarrollado por James Wilson y George Kelling, publicado en 1982 “The broken Windows”. El ejercicio consistió en que dejar un automóvil con las ventanas rotas ya sea en un barrio deprimido como en un barrio muy lujoso llevaba a que el automóvil poco a poco fuera “desarmado” y sus partes fueron robadas. A *grosso modo* las conclusiones del estudio condujeron a que si se mantienen entornos urbanos en buenas condiciones las tasas de vandalismo y criminalidad disminuían lo que conllevaba a un aumento en la confianza o percepción de seguridad de las personas. Para más información, consultar la versión “Ventanas rotas: la policía y la seguridad en los barrios” de Wilson y Kelling. Disponible en: <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-09/Unidad-04/lecturas/2.pdf>

XX. En estos estudios se referencia que lugares con un deterioro físico y un desorden público pueden aumentar los niveles de inseguridad y de percepción de inseguridad entre los residentes al dar una imagen de descuido y falta de control social (formal e informal). Para Bogotá, la encuesta sobre victimización y percepción realizada por la Cámara de Comercio toma como ejes centrales para evaluar esta problemática el espacio público (calles, puentes peatonales, potreros y parques) y el sistema masivo de transporte.

Lo anterior resulta interesante porque, siguiendo a Ricardo Luna (2019), en Colombia se desconoce la aplicación de los principios de prevención de la violencia mediante estrategias a partir del diseño del ambiente o del mejoramiento de barrios y que el mejoramiento de la seguridad mediante principios de Diseño Urbano pretende adaptar los entornos urbanos a condiciones físicas que favorezcan la seguridad; sin embargo, es necesario que estas estrategias físicas se complementen estrategias integrales de intervención.

## **Capítulo 2 Caracterización Rafael Uribe Uribe**

Rafael Uribe Uribe es la localidad 18 ubicada en la zona suroriental de la ciudad de Bogotá, Colombia. Antes de la unión del municipio de Usme a Bogotá, la localidad estaba dividida entre ambos municipios a lo largo de la Calle 44 sur, en lo que actualmente es el barrio Santa Lucía (Viasus, 2018). Su conformación se deriva a partir de las haciendas y fincas que fueron pobladas desde tiempos de la colonia: Llano de Mesa, Santa Lucía, El Porvenir, La Yerbabuena, San Jorge, El Quiroga, Granjas de San Pablo, Granjas de Santa Sofía, Los Molinos de Chiguaza y La Fiscala.

La localidad posee una parte plana, prolongación de la Sabana de Bogotá, donde se concentran las viviendas más antiguas de la localidad, las cuales comienzan a ser pobladas a partir de 1920, aledañas a las Carrera 14 (hoy en día Avenida Caracas). Otra parte de media montaña, territorio quebrado y pendiente de crecimiento acelerado y desordenado, de mal uso urbanístico y explotación de canteras y chircales. Sus terrenos inician su verdadera expansión hacia los años cuarenta y cincuenta, cuando se producen las grandes migraciones de población

que huye de la violencia del campo hacia la ciudad. Esto llevó a que los inmigrantes construyeron sus viviendas en las partes altas, al oriente del sector (Secretaría Distrital de Planeación, 2009).

La época de mayor expansión acelerada en la localidad se da en el siglo 20 a causa del conflicto armado en el país, sobre todo en los años 40 y 50 -abarcando el periodo de La Violencia- cuando se producen las grandes migraciones de población que huye de la violencia del campo hacia la ciudad.

“Con la expansión acelerada de Bogotá en el Siglo XX y el conflicto armado del país, la ocupación del territorio se presenta desde los años cuarenta y cincuenta, a partir de la afluencia de población proveniente de todas las regiones del país a causa del conflicto armado” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 11).

Esto conlleva a la construcción de los primeros asentamientos informales y heterotópicos en la parte alta de la montaña, al oriente del sector, lo cual dificultó por largo tiempo la prestación de servicios básicos.

La ocupación de la localidad se puede dividir en tres periodos históricos:

1. 1925-1950: Se da el surgimiento de los primeros barrios obreros como Santa Lucía y Olaya (1925), El Libertador (1930), Bravo Páez, Marco Fidel Suárez y San Jorge (1932) y Centenario (1938). A lo largo de los años 40s nacen El Claret, El Inglés y Murillo Toro; todos en la parte plana.
2. 1950-1980: es un periodo de tensión entre dos modelos de desarrollo urbanístico, ya que el Estado interviene en la planificación de nuevas urbanizaciones siguiendo los lineamientos del Distrito, como el barrio Quiroga (1952); mientras que a lo largo de este periodo se iniciaron asentamientos informales con invasiones masivas, como es el caso del barrio Las Colinas (1961). Luego, surgen barrios populares como Villa Gladys, Los Chircales, Socorro, El Consuelo, Molinos, Palermo Sur, Mirador y San Agustín

3. 1980-2000: Se continúa con el loteo de tierras ilegal, creando asentamientos informales que aumentan los índices de población, mientras que, a la par, se generaron políticas para la legalización de barrios de origen informal. Este es el caso de desarrollo Diana Turbay en 1980, promovido por Alfredo Luis Guerrero Estrada, uno de los mayores urbanizadores ilegales del sur de Bogotá en 1979. En este punto se comienza a ocupar el borde oriental de la localidad, creando barrios en la parte media de la montaña, territorio que presenta varias dificultades topográficas. Entre 1988 y 1999 surgieron 30 nuevos asentamientos informales, aumentando el índice de población. (Secretaría Distrital de Planeación, 2009; Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

Para comprender el accionar de Guerrero Estrada, es necesario tener en cuenta que viajó a la República Popular China en 1964, donde trabajó en el sector de la construcción y se familiarizó con el trabajo comunitario, la autogestión y la acción comunal. Al llegar a Bogotá, promovió estas ideas aprendidas de los trabajadores chinos. En 1979, junto con 3000 personas, impulsó la ocupación de las casas que estaba construyendo la Caja de Vivienda Popular en el barrio Guacamayas. Esta toma duró nueve días hasta que se logró desalojar pacíficamente a los invasores (Viasus, 2018).

Tras el desalojo, formó la "Cooperativa Popular de Vivienda del Sur Oriente" con los 3000 invasores y otros 4000 interesados de barrios vecinos. Para unirse a la cooperativa, se exigían 5000 pesos por familia, ofreciendo a cambio lotes de 72 metros sin servicios básicos. Con los 400 millones recaudados, compró un lote de 400 fanegadas que dividió en 7000 parcelas, fundando el barrio Diana Turbay (Viasus, 2018).

Su método se basaba en la organización comunitaria que vio en China, donde los trabajadores se unían para lograr objetivos comunes, en este caso, conseguir un hogar. Los domingos, organizaba a los invasores para abrir caminos con picas y palas. Estas construcciones no tenían licencias ni servicios básicos. El agua se obtenía de un tubo madre de la planta de tratamiento de Vitelma.

Guerrero Estrada no se detuvo ahí; construyó una fábrica de ladrillos para vender a la comunidad. Este proyecto comunitario le permitió lanzar su carrera política, exigiendo dinero y apoyo electoral a sus afiliados. Así, se convirtió en alcalde de San Cristóbal y creó el movimiento "Techo y Pan" que le ayudó a llegar al concejo de Bogotá. En 1990, la Superintendencia de Sociedades le dio dos meses para completar el proceso de escrituración, orden que ignoró. En 1998, la comunidad se organizó para legalizar sus barrios y gestionar la instalación de servicios básicos, aunque aún no tenían alcantarillado (Viasus, 2018).

Es difícil argumentar que el crecimiento de la localidad ha culminado, ya que hoy en día se sigue presentando la conformación de asentamientos informales en la parte alta de la montaña, siendo el caso de la invasión San Martín de Loba o Nueva Esperanza. Las vías de acceso a estos nuevos desarrollos son precarias, al igual que la prestación de servicios públicos. Registros oficiales enumeran 209 barrios en total.

En términos administrativos la localidad se constituyó a través del Acuerdo 007 de 1974 del Consejo del Distrito y antes de este acto administrativo hizo parte de la Alcaldía Menor Antonio Nariño (según lo previsto por el Acuerdo 26 de 1972 que dividió la ciudad en 16 alcaldías menores para su administración) (Secretaría Distrital de Planeación, 2018).

La localidad limita, al norte, con la localidad de Antonio Nariño; al sur, con la localidad de Usme; al oriente con la localidad de San Cristóbal, y al occidente, con la localidad de Tunjuelito; contando con una extensión total de 1.388 hectáreas (ha) urbanas, 138 de ellas ubicadas en suelo protegido. Está dividida en 5 UPZs: 36 - San José, 39 - Quiroga, 53 - Marco Fidel Suárez, 54 - Marruecos y 55 – Diana Turbay.

Tabla 2 Extensión de la Localidad de Rafael Uribe Uribe por UPZ

UPZ	SUPERFICIE	SUPERFICIE EN %
	ha	
<b>36 San José</b>	168	13,26%
<b>39 Quiroga</b>	378	29,83%
<b>53 Marco Fidel Suárez</b>	178	14,05%
<b>54 Marruecos</b>	339	26,76%
<b>55 Diana Turbay</b>	204	16,10%
<b>Total</b>	1267	100%

Fuente: SDP, Monografías de las localidades, localidad 18 Rafael Uribe Uribe, Distrito Capital 2008.

La localidad de Rafael Uribe Uribe cuenta con una población de 350.944 habitantes, siendo porcentualmente 50,4% mujeres y 49,6% hombres; representando el 4% de la población total de Bogotá. En cuanto a su distribución etaria, 10,9% son personas mayores de 60 años; 43% adultos entre los 25-59 años; 25,6% son jóvenes entre los 17 - 29 años; 13,9% son niños y niñas entre los 5-14 años y 6,6% corresponden a primera infancia entre 0-4 años (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). El factor demográfico es de gran importancia en la presente investigación ya que tanto el sexo como el grupo etario pueden influir en la manera en que la ciudadanía percibe como la política pública de seguridad ciudadana impacta en su realidad más inmediata.

La economía de la localidad está basada principalmente en el comercio y la industria manufacturera. El comercio es un sector importante, con pequeñas y medianas empresas, incluidas tiendas, supermercados y centros comerciales. Las áreas comerciales más significativas se ubican a lo largo de la Carrera 27 y la Avenida Caracas. Adicionalmente, los vendedores ambulantes y el comercio informal son comunes en la zona.

En cuanto a los servicios, la localidad cuenta con varios centros de salud, como el Hospital San Carlos, instituciones educativas de carácter público y privado; y otros servicios como bancos, correos y oficinas gubernamentales. La industria también está presente en Rafael Uribe Uribe, con varias empresas manufactureras y constructoras que operan en la zona. La localidad tiene un papel importante en la industria de la construcción de la ciudad. En general, hay una economía diversa con una combinación de sectores de comercio, servicios e

industria. Sin embargo, como muchas otras localidades de Bogotá, la zona también enfrenta desafíos relacionados con la pobreza y la desigualdad, que afectan el desarrollo económico y social.

La seguridad es un tema importante en la localidad, ya que en el pasado ha tenido altos índices de violencia y delincuencia. Al ser un territorio en el cual se crearon asentamientos ilegales, por largo tiempo no existió presencia del Estado en los barrios que componen la parte media y alta de la localidad, lo cual fue el caldo de cultivo para generar circuitos de economía ilegal.

Además, como lo relata Carlos Escobar (2021) a causa de la exacerbación del conflicto armado y la proliferación del narcotráfico como motor financiero de los distintos actores en conflicto, se crearon grupos paramilitares como la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC). Esto tuvo su reflejo en la capital del país, para el año 2001 surgió el Bloque Capital, según la declaración de Carlos Castaño, para contener la ruta circuitos de aprovisionamiento de las FARC. Las ACC y las ACCU no solo frenaron el abastecimiento de la guerrilla, si no empezaron a luchar por el establecimiento de comercio de bienes ilícitos, teniendo como puntos geoestratégicos las localidades de Puente Aranda y zona Industrial, la localidad de Kennedy y el centro de acopio alimentos Corabastos y los centros de comercio de la localidad de Los Mártires y los San Andresitos.

Como resultado de este proceso diferentes acciones criminales se extendieron por toda la ciudad, la extorsión, el robo y el asesinato de militantes de izquierda fue común en la localidad de Rafael Uribe. El bloque capital durante los años de 1999 a 2002 distribuyó por toda la ciudad servicios de sicariato y seguridad privada en función de los grandes capitales e intereses de la clase dominante, disparando los indicadores de homicidios y lesiones personales. También se identificó la cooptación de las Juntas de Acción Comunal que históricamente habían sido dominadas por las guerrillas para la promulgación de su proyecto político e ideológico (Corporación Nuevo Arcoíris, 2001).

Después vendría un periodo en el que la presencia de los grupos paramilitares en Bogotá se enmarca en el proceso de desmovilización de la AUC entre el 2003 y 2006, y durante su proceso de reincorporación a la sociedad civil entre el 2006 al 2009. Entre los grupos residuales de la desmovilización del Bloque Capital se encontraban las Autodefensas de Martín Llanos, que tuvo el control pleno en los negocios ilícitos de las localidades de Rafael Uribe, Suba, San Cristóbal y los Mártires (Escobar, 2021). Según el autor, una de las zonas de disputa para la consolidación periférica de estos grupos paramilitares fue el sur Oriente de la localidad Rafael Uribe, específicamente en las UPZs Marruecos y Diana Turbay, en los barrios Cerros de Oriente, Diana Turbay Arrayanes y Palermo Sur.

Del 2013 al 2016 se dibujaron las antiguas organizaciones y se creó una nueva conocida como las Águilas Negras, el cual es un grupo paramilitar difuso y con alto nivel de complejidad debido a sus acciones. Esta organización no tiene cohesión militar ni presencia de una jerarquía definida, ya que es una estructura esporádica que mantiene el orden dominante por medio de amenazas, asesinatos selectivos y lesiones personales (Human Rights Watch, 2010). La categoría Águilas Negras se ha instrumentalizado desde el establecimiento y los medios de comunicación como un significativo vacío que reproduce miedo e inseguridad en la ciudadanía sin ningún tipo de respaldo empírico. Sin embargo, este grupo sí se responsabiliza por el asesinato, lesiones personales y amenazas a líderes sociales, periodistas, estudiantes y profesores universitarios (Valencia & Montoya, 2016). Cabe mencionar que con el paso del tiempo la presencia de estos grupos se ha vuelto más simbólica que de control militar propiamente; sin embargo, mantienen una alta presencia en el imaginario de los pobladores de las zonas que antes controlaban vía coerción armada en la parte media y alta de la localidad de Rafael Uribe.

La localidad de Rafael Uribe Uribe tiene altos índices de homicidios, hurtos, lesiones personales y conflictos entre vecinos (Acuerdo Local Número 005, 2020). Según datos del boletín mensual de indicadores de seguridad y convivencia 2022

(2023) en la localidad se reportaron 80 homicidios a lo largo del año, de los cuales 72 fueron perpetrados contra personas de sexo masculino y 9 contra personas de sexo femenino. Frente al hurto a personas en el año 2022 se reportaron 4501 casos en los cuales 2646 fueron víctimas masculinas y en 1855 víctimas femeninas; particularmente en este indicador se ve una variación negativa del 12% frente a los mismos datos del año 2021. Frente a lesiones personales se puede evidenciar que durante el año 2022 614 personas identificadas con el sexo femenino fueron víctimas de este delito por su parte 685 personas de sexo masculino también se vieron afectados; a pesar de que estos números son impactantes, se debe resaltar que, comparados a datos del año anterior, se ve una disminución porcentual del 1.2% en la comisión de este último delito.

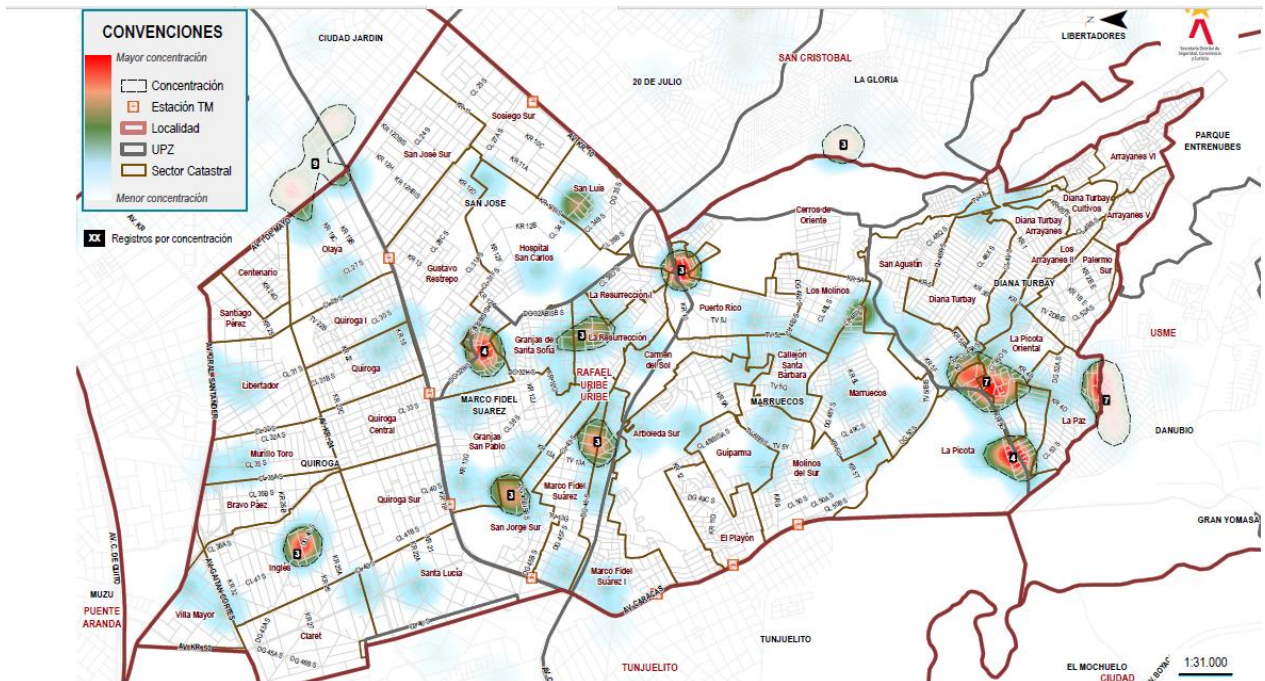
Tabla 3 Resumen de los principales delitos en la localidad de Rafael Uribe Uribe con base en el Plan Local de Desarrollo.

	Enero-Diciembre 2021	Enero - Diciembre 2022	Variación porcentual	Víctima femenina 2022	Víctima masculina 2022
Homicidios	84	80	-4,80%	72	8
Hurto a personas	4020	4501	12%	1855	2646
Lesiones personales	1319	1303	-1,20%	614	685

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Boletín Mensual de Indicadores de Seguridad y Convivencia.

Los delitos anteriormente mencionados son los que el Plan Local Desarrollo ha identificado como los más recurrentes en la localidad. La distribución socioespacial de los delitos se puede caracterizar por medio de mapas en los que se muestra cuáles son las UPZs y barrios más afectados por cada uno de ellos.

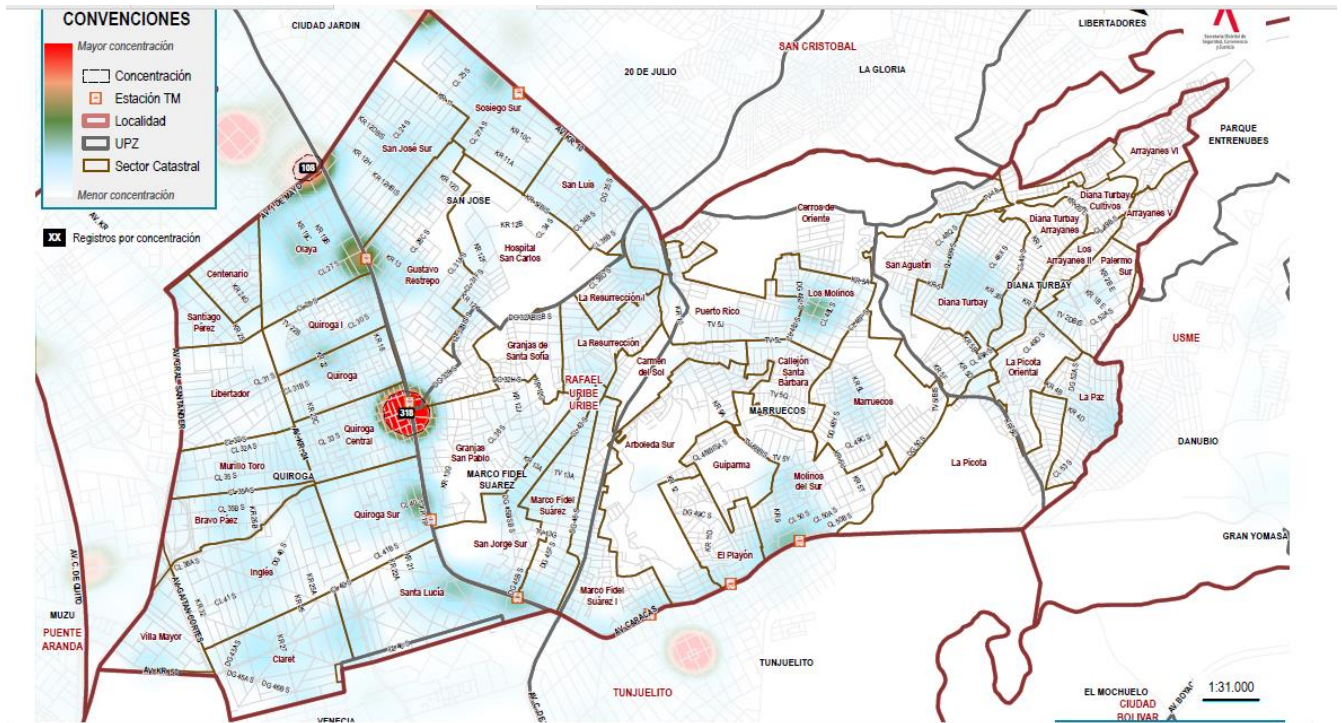
Figura No. 6 Distribución espacial de los homicidios en Rafael Uribe Uribe



Fuente: Boletín Mensual de Indicadores de Seguridad y Convivencia de Rafael Uribe Uribe septiembre de 2023.

De acuerdo con lo observado en el mapa, la concentración de homicidios a lo largo de la localidad se da en la zona media y alta, lo cual podría guardar una correlación con el hecho de que estas zonas fueron las más afectadas por los fenómenos relacionados al paramilitarismo y el microtráfico de drogas. Por ejemplo, en la zona baja - los barrios que se ubiquen entre la carrera 30 y la avenida Caracas- solo se reportaron tres homicidios durante el año 2023; en cambio, en la zona media, que va desde la Avenida Caracas hasta la carrera 51, muestran un total de 16 homicidios para el mismo año. Por último, en la parte alta de la localidad, la cual está enmarcada en la UPZ Diana Turbay, hay una concentración del delito en los barrios La Picota, Picota Oriental y La Paz en donde hay un total de 18 homicidios para dicho año.

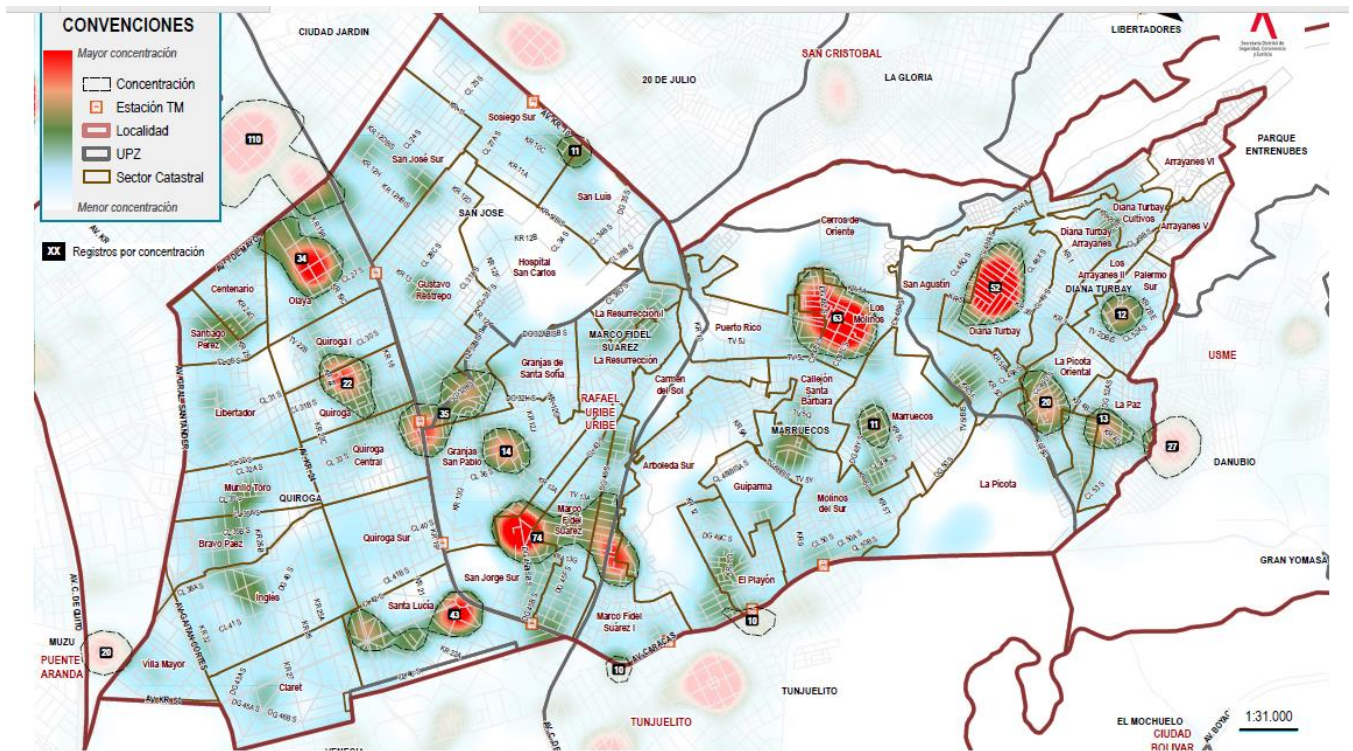
Figura No. 7 . Distribución espacial de los hurtos a personas en Rafael Uribe Uribe



Fuente: Boletín Mensual de Indicadores de Seguridad y Convivencia de Rafael Uribe Uribe septiembre de 2023

Frente al hurto de personas, se observa que estos se desarrollan mayoritariamente sobre la avenida Caracas, específicamente en las estaciones de Transmilenio Quiroga y Olaya. De hecho, es un fenómeno que no es particular de esta zona de la ciudad, sino que, por el contrario, a lo largo de las estaciones de la troncal Caracas se da una mayor concentración del hurto a personas. Es necesario aclarar que estos mapas son realizados con base en las denuncias interpuestas ante la Policía Metropolitana de Bogotá, por lo que existe la posibilidad de que la cantidad de delitos sea mayor, o que haya ciertas zonas en las que se presenta el delito, pero no son mostradas en el mapa por falta de denuncia.

Figura No. 8 Distribución espacial de lesiones personales en Rafael Uribe Uribe



Boletín Mensual de Indicadores de Seguridad y Convivencia de Rafael Uribe Uribe septiembre de 2023.

Las lesiones personales es uno de los delitos más recurrentes y distribuidos homogéneamente en la localidad.

Aunque explícitamente el Plan Local de Desarrollo sólo menciona como las principales problemáticas los tres delitos anteriormente mencionados, en el boletín mensual de indicadores de seguridad y convivencia 2022 se muestra un repunte de los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar. De hecho, son los delitos que cuentan con una mayor variación porcentual negativa, presentando una variación del 47,5% en el aumento de delitos sexuales, seguido por un aumento del 22,6% frente a delitos relacionados a la violencia intrafamiliar (OAIEE, 2023).

Tabla 4 Delitos con mayor aumento porcentual de víctimas en Rafael Uribe Uribe 2022

	Enero- Diciembre 2021	Enero - Diciembre 2022	Variación porcentual
Delitos sexuales	257	379	47,5%
Violencia intrafamiliar	1688	2069	22,6%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Boletín Mensual de Indicadores de Seguridad y Convivencia.

Lo anterior puede ser producto de la pandemia que se vivió a causa del Covid-19 en el 2020, ya que gran parte de la población tuvo que permanecer aislada en sus casas por largos períodos de tiempo. Estos indicadores, que claramente demuestran una afectación a los derechos de las personas, específicamente de las mujeres y los niños niñas y adolescentes, son un nuevo problema socialmente relevante que debe ser intervenido por la administración pública para la protección de las personas afectadas. En este sentido, resulta relevante evaluar qué proyectos existen en la localidad que afronten directamente este tipo de problemáticas, o crear nuevos programas a futuro que permitan prevenir ese tipo de delitos y violencias.

## 2.1 Política pública de seguridad ciudadana en Rafael Uribe Uribe

Para lograr una descripción adecuada de la política pública de seguridad ciudadana aplicable en Rafael Uribe Uribe, a continuación se mencionan los contenidos que tiene tanto el Plan Integral de seguridad ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) de Bogotá, el Plan Distrital de Desarrollo aprobado para XXX *“Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XX”* y el Acuerdo Local Número 005 de 7 de octubre de 2020 *“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para la localidad de Rafael Uribe Uribe 2021-2024 “un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá*

*del siglo XXI*". En ese sentido, se podrá evidenciar cómo la política pública comienza con unas proyecciones generales sobre la resolución de un conflicto socialmente relevante, y a partir de su proceso de delegación y especialización de funciones en cada uno de los sectores responsables se decanta en proyectos que se aplican a nivel local.

Para los propósitos de esta investigación, se tomará el proyecto 7695 - Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá como objeto de estudio.

El PISCCJ presenta una caracterización y abordaje integral y territorial de las problemáticas de seguridad que demandan de la gestión de instituciones distritales y locales, con la participación de los ciudadanos, para generar entornos de confianza y protectores. Lo anterior se hace mediante acciones preventivas que se articulan en los entornos de confianza y buscan la promoción y el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía desde un enfoque corresponsable.

Debido a que gran parte de las acciones de los entornos de confianza están alrededor de colegios distritales este proyecto se enfoca al reconocimiento de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que habitan dichos espacios. De esta manera las acciones preventivas buscan la sensibilización frente al papel de la familia y la comunidad como corresponsable en la garantía de los derechos de los niños niñas y adolescentes, además de reconocer y evidenciar las violencias que los afectan y las expresiones de violencia y estigmatizadora socialmente normalizadas que los dejan al borde del riesgo social (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020, Pp 57).

La estrategia entornos de confianza, de acuerdo al PISCCJ, involucra una mirada del territorio desde dos dimensiones: 1) Interseccionalidad y capacidad de analizar el delito desde realidades poblacionales, buscando ampliar la oferta institucional; y, 2) Impactar a las localidades con acciones preventivas, de cultura ciudadana y de control (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020). Desde este enfoque, se

necesitan instrumentos de concreción que sean los que guíen la acción de todas las entidades involucradas, las autoridades y la comunidad, para identificar las zonas que necesitan ser intervenidas de manera prioritaria y llevar a cabo acciones en el territorio.

Es necesario aclarar que la estrategia de entornos de confianza involucra distintos tipos de lugares según el enfoque poblacional y el problema a resolver. Así, frente a la migración, se plantea patrullajes coordinados con la Policía Metropolitana y Migración Colombia para la verificación migratoria en entornos vecinales, educativos, del espacio público y el transporte masivo. En cuanto al consumo de sustancias psicoactivas, se plantea diseñar e implementar estrategias de prevención de consumo, las cuales se desarrollarán en el espacio público, entornos educativos, establecimientos comerciales, entornos comunitarios y de propiedad horizontal.

Frente a la violencia basada en género, la estrategia busca la promoción de la participación ciudadana para conocer y acceder a las rutas de atención de violencias basadas en género y el fortalecimiento de organizaciones sociales en los entornos de confianza, comunitarios e instituciones educativas, con el fin de fomentar la conformación de grupos ciudadanos que trabajan por la seguridad y la convivencia en la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

La estrategia invoca de manera transversal la participación ciudadana y el fortalecimiento de organizaciones sociales en los entornos de confianza, para fomentar la colaboración de la ciudadanía frente al trabajo a realizar respecto a la seguridad y la convivencia.

## **2.2 Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”**

El Plan Distrital de Desarrollo, como el documento ruta del gobierno distrital, establece los propósitos, metas trazadoras, programas generales, programas estratégicos y metas de ciudad que se buscan cumplir durante el periodo de administración. Para el periodo de la alcaldesa Claudia López (2020-2024) se plantearon cinco grandes propósitos:

Propósito 1. Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política.

Propósito 2. Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática.

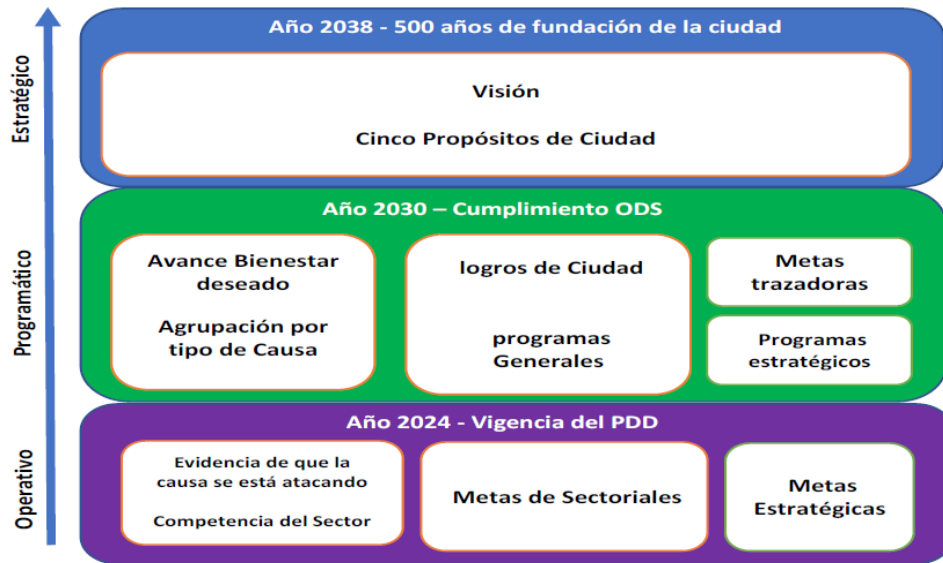
Propósito 3. Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación.

Propósito 4. Hacer de Bogotá - Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible

Propósito 5. Construir Bogotá - Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente.

De acuerdo con la figura que se muestra a continuación, cada propósito cuenta con su respectiva estrategia y 30 logros de ciudad que buscaba alcanzar, cumpliendo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por la ciudad hasta el 2030. De esta manera, hay una visión de metas del gobierno al 2024 y unos logros de ciudad 2030 que corresponde a los compromisos adquiridos por el gobierno, lo que genera continuidad de algunas políticas en las administraciones futuras, mediante la articulación de acciones materializadas en programas.

Figura No. 9 Estructura del Plan Distrital de Desarrollo



Fuente: Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”

Para la presente investigación se centró la atención en el propósito 3, ya que de él emanan el proyecto a analizar. Este propósito busca aumentar la confianza interpersonal e institucional, la convivencia y la seguridad, consolidando una Bogotá región líder en la reconciliación y cuidado, caracterizada por aumentar las prácticas de convivencia, la seguridad y la reconciliación en el ámbito individual, familiar, comunitario e institucional, disminuyendo las violencias de género y la inseguridad ciudadana (Concejo de Bogotá, 2020).

Para alcanzar este propósito se plantean estrategias que construyen y permiten la implementación, de manera creativa, de acuerdos formales e informales orientados a gestionar la irregularidad y transformar las circunstancias que generan desconfianza entre las personas y las instituciones, a potenciar la capacidad de la ciudadanía para ejercer su agencia en la construcción de su propio desarrollo y el de su entorno, a fomentar el cambio cultural, la convivencia, la justicia formal y de proximidad y disminuir la violencia de género. De acuerdo al mismo texto, esto demanda resolver de manera creativa, y de manos de la ciudadanía, los problemas cotidianos y las fronteras difusas entre la irregularidad

y la legalidad, fomentar la autorregulación y la regulación mutua, la concertación y el diálogo social, mejorar las condiciones y la percepción ciudadana de inseguridad física en la ciudad y aumentar las condiciones de seguridad, garantizando los derechos fundamentales a toda la ciudadanía, en especial a los grupos poblacionales de especial protección constitucional (Concejo de Bogotá, 2020).

La estrategia del propósito brinda una orientación a los programas generales (que depende de un sólo sector, en este caso seguridad) y los logros de ciudad que se esperan cumplir en el cuatrienio. A medida que se comienza a concretar y sectorizar la política pública, se pasa de los propósitos a los programas generales. Los proyectos ligados a la mejora de entornos están amparados por el programa 45 del Plan Distrital de Desarrollo *“Espacio público más seguro y construido colectivamente”*, en el que se busca mejorar la sensación de seguridad y la convivencia, así como revitalizar las comunidades en los ámbitos educativo, social, cultural, económico y ambiental a través de diversas acciones de mejora que implican la intervención pública, la regulación y la colaboración con los actores locales (Concejo de Bogotá, 2020). Así mismo, corresponden al cumplimiento de logro de ciudad número 24, el cual pretende *“disminuir la ilegalidad y la conflictividad en el uso y ordenamiento del espacio público, privado y en el medio ambiente rural y urbano”*.

De lo anterior surgen 9 programas que se dividen en dos subcategorías: primero, autoconciencia, respeto y cuidado en el espacio público; y segundo, espacio público más seguro y construido colectivamente (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020). El proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia hace parte de la segunda categoría, por lo que parte de la idea de que los entornos son “una construcción socioespacial constituida por una serie de dinámicas y variables sociales que en determinados momentos agencian comportamientos de violencia o de criminalidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021, Pp. 3). Por lo tanto, se pretende consolidar espacios seguros y libres de violencia

a través de la intervención en las dinámicas y relaciones sociales que se desarrollan en el territorio; apuntando a propiciar el diálogo social, y el desarrollo de herramientas digitales y análogas que mejoren la seguridad en los entornos.

Por último, el desarrollo del proyecto se enmarca en el cumplimiento del siguiente ODS y logro de ciudad:

Tabla 5 Logros de ciudad según ODS

<b>ESFERAS ODS</b>	<b>#ODS</b>	<b>ODS</b>	<b>LOGROS DE CIUDAD</b>	<b>PROGRAMA</b>
Paz	16	Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	Disminuir la ilegalidad y la conflictividad en el uso y ordenamiento del espacio público, privado y en el medio ambiente rural y urbano	<p>Espacio público más seguro y construido colectivamente</p> <p>Autoconciencia, respeto y cuidado en el espacio público</p>

Fuente: Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI” Pp. 83

### **2.3 Plan Local de Desarrollo y proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá”**

Se puede considerar el Plan Local de Desarrollo como un instrumento complementario de la planificación que se utiliza en el nivel local del gobierno para orientar y guiar la política pública en un territorio específico. Su objetivo es adaptar y complementar las directrices del PDD a las necesidades y características específicas de la comunidad local. Esto implica, en la mayoría de los casos, que las políticas definidas a nivel distrital se traduzcan en proyectos y programas específicos que se implementan a nivel local. La relación entre el PDD y el PLD se basa en la complementariedad y la coherencia.

En este sentido, el capítulo IV del PLD se centra en desarrollar el tercer propósito a nivel local, teniendo entre sus objetivos “elaborar estrategias que fomenten el adecuado uso, acceso y aprovechamiento del espacio público, mediante acuerdos con la ciudadanía que permita garantizar una sana convivencia” (Junta Administradora Local Rafael Uribe Uribe, 2020, Pp. 19). Con lo cual se elaboran 4 programas locales amparados bajo este propósito, entre los que se encuentran el programa cultura ciudadana para la confianza, la convivencia y la participación desde la vida cotidiana, y el programa espacio público más seguro y construido colectivamente.

Si bien dichos programas no tienen una relación directa con el proyecto a estudiar, apuntan a generar una recuperación del espacio público en zonas de interés (como colegios), y mecanismos alternativos de resolución de conflictos por medio de soluciones creativas antes que el control y el castigo. En este sentido, se ve que a nivel local se despliegan programas y proyectos diferentes que tienen un mismo propósito en común. Desde el nivel distrital se hace una intervención en los colegios para lograr consolidar zonas seguras y de confianza; mientras que desde el nivel local se llevan a cabo ejercicios de diálogo y resolución de conflictos por medio del equipo de gestores de convivencia, la formación de la ciudadanía en la escuela de seguridad y, frente al espacio público, generar acuerdos para su uso, acceso y aprovechamiento.

Centrando la atención en la Estrategia Entornos de Confianza, esta se enmarca en el desarrollo del Propósito 3 del Plan de Desarrollo Distrital. La SDSCJ ejecuta acciones de prevención y acompañará actividades de control enmarcadas en dos (2) proyectos de inversión tendientes a la generación de entornos de confianza para la prevención del delito y la consolidación de una ciudadanía transformadora para la convivencia y la seguridad en Bogotá. Igualmente, el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia – PISCCJ 2020-2024 tiene el propósito de garantizar un enfoque territorial diferenciado, que permita entender las dinámicas delictivas, de convivencia y de justicia desde los espacios locales. Estos entornos están constituidos por polígonos vinculantes que incluyen distintos tipos de dotaciones y de infraestructura, entre ellos colegios Distritales, (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2020).

El proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” parte del entendimiento que un *Entorno de Confianza* es un territorio que ha sido priorizado por su alta conflictividad, ocurrencia de delitos y percepción de inseguridad, en la que se deben desarrollar actividades que posibiliten la construcción colectiva de relaciones de sociabilidad y solución pacífica de conflictos basadas en Redes Ciudadanas. Dichos entornos son: parques, entornos escolares, estaciones de transporte público, tramos de ciclo rutas y zonas de rumba. En esta línea, la SDSCJ ejecuta la estrategia *entornos educativos seguros y confiables*, encaminado a reducir los factores de oportunidad para la comisión de delitos y mejorar la percepción de seguridad en entornos educativos, específicamente en Instituciones Educativas Distritales (IED) e Instituciones de Educación Superior (IES).

El proyecto tiene como enfoques la cultura ciudadana territorial y de género como principios orientadores. La estrategia concentra su operación en los colegios definidos y priorizados de manera conjunta entre la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Educación y la Secretaría Distrital de Gobierno.

Para su ejecución en Bogotá se dispuso de Gestores de Convivencia, a quienes se les define como facilitadores y referentes comunitarios e institucionales con competencias ciudadanas que contribuyen a la convivencia en sus entornos. Están formados en tres ejes temáticos, a saber: Primero, preparación para la inserción laboral y emprendimiento; segundo, facilitador comunitario y; tercero, desarrollo individual y familiar del gestor (Canamejoy, 2022). Ahondando en el segundo eje el gestor se entiende al gestor como un agente transformador del contexto, que a partir de su interacción comunitaria logra transformaciones positivas hacia la convivencia pacífica, resolución de conflictos, enmarcado en el respeto, tolerancia, y diálogo, que sea capaz de aplicar herramientas teórico-prácticas para diseñar estrategias y acciones de solución pacífica de los conflictos, a la vez que promueve mediante sus acciones las prácticas de la Cultura de paz y la justicia restaurativa.

La información para la toma de decisiones se construyó, según la información aportada por la SDSCJ (2023), de manera articulada con un sistema de información interinstitucional que cuenta con un repositorio de datos y un centro de procesamiento entre las tres entidades. La entidad construyó un índice de priorización de colegios (IPC). Tras la recopilación de datos, se creó una base maestra que muestra las sedes de los establecimientos educativos como unidad de observación. El índice se construyó para cada sede de los establecimientos educativos registrados en Bogotá para el año a calcular.

El IPC tiene dos componentes principales: los factores de riesgo y los factores de seguridad y convivencia. Se entiende por factores de riesgo los elementos, indicadores o variables que son contexto de los colegios y sus estudiantes, que afecta la probabilidad de la realización de actos delictivos y contrarios a la convivencia en los entornos escolares. Corresponde a factores que aportan a la comisión de estas acciones, pero no son las acciones en sí mismas. Por su lado, los factores de seguridad y convivencia se componen de elementos, indicadores o variables que reflejan el registro de actos delictivos y contrarios a la convivencia realizados en los entornos escolares, ya sea dentro o en su zona de

influencia. corresponde a las acciones registradas por las diferentes fuentes de información (SDSCJ, 2023).

En su parte metodológica, el proyecto se apoya en la windsorización y estandarización, que permiten mayor precisión en el análisis porque permite diferenciar con mayor exactitud que ocurre dentro y fuera del colegio o entorno escolar. También permite la focalización y priorización ya que el índice se puede desagregar para entender qué está influyendo en los problemas identificados, focalizar acciones y priorizar colegios por temas. También disminuye la duplicación de esfuerzos al tener un sistema compartido de acciones institucionales para una mayor coordinación. Por último, permite la cooperación interinstitucional en otros ámbitos.

De acuerdo con los datos aportados por la SDSCJ, en Bogotá, a pesos corrientes, la inversión apropiada durante las vigencias 2020, 2021, 2022 y 2023 fue de \$24.830 millones, de los cuales se han ejecutado \$19.671 millones, lo que representa 79,2%. Por otra parte, el porcentaje de avance físico de la meta 354 para el acumulado del plan distrital de desarrollo alcanza el 65,6%.

Tabla 6 Ejecución presupuestal y avance físico Meta PDD 354.

Proyecto de inversión	Meta PDD	Presupuesto			
		Vigencia	Apropiado	Ejecución	%Ejecución
Proyecto 7695	354 Diseñar e implementar al 100% una (1) estrategia de intervención de entornos vulnerables, con especial énfasis en las Instituciones Educativas Distritales, las Instituciones de Educación Superior, el Sistema Integrado de Transporte Público, las ciclorrutas, los parques y las zonas de rumba	2020	3.906	3.307	84,66%
		2021	5.390	4.513	83,73%
		2022	8.545	8.462	99,03%
		2023 (*)	6.989	3.389	48,49%
		<b>Transcurrido PDD 2020 - 2024(**)</b>	<b>24.830</b>	<b>19.671</b>	<b>79,22%</b>
		<b>Avance físico</b>			
		<b>Vigencia</b>	<b>Programado</b>	<b>Ejecución</b>	<b>%Ejecución</b>
		2020	90,0	85,0	94,4%
		2021	40,0	40,0	100,0%
		2022	65,0	65,0	100,0%
2023 (*)	90,0	65,6	72,8%		
<b>Acumulado PDD 2020 -2024(***)</b>	<b>100,0</b>	<b>65,6</b>	<b>65,6%</b>		

Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

En los Entornos Educativos en los que se ha identificado situaciones particulares que ponen en riesgo la integridad de niñas, niños y adolescentes.

Según el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional, en los colegios priorizados por el proyecto 7695 en la localidad de Rafael Uribe Uribe, se presentaron los siguientes delitos de alto impacto en un perímetro de 200 metros desde el año 2019 al 30 de junio de 2023.

Tabla 7 Personas afectadas por delitos de alto impacto en entornos escolares priorizados

Nombre del colegio	Género de la persona	Delitos sexuales				Homicidios					Hurtos a personas					Lesiones personales				
		201	202	202	202	201	202	202	202	202	201	202	202	20	20	20	20	20	20	20
COLEGIO GUSTAVO RESTREPO (IED)	AÑO	201 9	202 0	202 1	202 2	201 9	202 0	202 1	202 2	202 3	201 9	202 0	202 1	20 22	20 23	20 19	20 20	20 21	20 22	20 23
	Femenino	6	6	5	6	0	0	1	0	0	87	62	62	99	56	13	8	8	17	3
	Masculino	2	0	1	0	0	2	0	0	0	111	95	108	15 4	66	13	7	9	12	8
COLEGIO MANUEL DEL SOCORRO RODRIGUEZ (IED)	Femenino	9	5	1	6	0	0	0	0	0	41	27	46	48	32	15	9	15	14	4
	Masculino	3	1	2	2	1	0	2	1	1	54	44	53	64	35	16	16	21	9	6
COLEGIO MARRUECOS Y MOLINOS (IED)	Femenino	1	1	1	2	1	0	0	1	0	12	11	18	6	8	9	2	4	7	3
	Masculino	0	0	0	1	1	5	3	0	1	24	14	16	18	7	12	3	8	6	2
COLEGIO	Femenino	8	8	4	8	0	0	0	1	0	157	81	79	10	40	32	10	17	12	6

RESTREPO MILLAN (IED)														2						
	Masculino	1	0	3	2	3	0	0	3	1	188	128	111	96	54	22	19	12	16	4
COLEGIO SAN AGUSTIN (IED)	Femenino	6	2	5	8	0	0	0	0	0	11	22	19	19	26	22	9	6	13	1
	Masculino	1	1	1	7	0	0	0	9	4	18	41	35	49	24	18	16	11	18	6
COLEGIO LA PAZ (CED)	Femenino	2	1	4	12	0	1	1	1	0	9	1	10	12	5	11	7	12	8	2
	Masculino	1	1	0	0	4	1	3	0	0	19	23	12	9	15	3	12	10	7	2

Fuente: SIEDO (2023)

Es importante aclarar que las cifras no se relacionan necesariamente con hechos presentados dentro de las instituciones educativas como tampoco están vinculadas a colegios, pues la información no permite hacer ese tipo de afirmaciones.

El proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” busca abordar la falta de confianza en la sociedad, lo cual limita la legitimidad de los acuerdos y las normas legales y sociales en la vida cotidiana. El proyecto se enfoca en la prevención y control del delito y se centra en la consolidación de áreas de la ciudad como zonas seguras y libres de violencia a través de estrategias que incluyen mejoramiento físico, corresponsabilidad institucional y ciudadana, y fortalecimiento de las capacidades comunitarias (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021).

Como parte del proyecto se han realizado talleres y jornadas para la socialización de rutas de acceso a la justicia, prevención de violencia y delitos, y la generación de habilidades y destrezas para la prevención frente a situaciones que pueden resultar amenazantes para la vida a nivel físico, emocional, económico y/o sexual. Dentro de las actividades que se implementan se encuentran:

- Acompañamiento con gestores de convivencia en los horarios de entrada o salida de los estudiantes.
- Sensibilización sobre conflictividades, violencias y delitos.
- Socialización de rutas de atención en casos de emergencia.
- Jornadas artísticas y culturales para la prevención de violencias contra NNA.
- Jornadas comunitarias para la resignificación y apropiación del espacio público en entornos de Instituciones Educativas priorizadas.
- Teatro-foro participativo para la prevención de comportamientos contrarios a la convivencia, promoción de la denuncia
- Y, en el marco del programa *articulación contra rentas y estructuras criminales* y la *estrategia de control al tráfico estupefacientes*, se han implementado acciones de apoyo y acompañamiento (Plan Mochila)

en entornos educativos con presunto tráfico estupefacientes, llevadas a cabo por el personal uniformado de la MEBOG.

La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ) busca a partir de una caracterización integral de las problemáticas sociales “concentrar la gestión de las instituciones distritales y locales con la participación de los y las ciudadanas para generar entornos de confianza mediante la articulación e implementación de acciones preventivas” (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2021). Por lo tanto, es necesaria la articulación institucional y comunitaria para la creación de entornos de confianza con el fin de transformar las realidades de los territorios. El proyecto implementa una metodología que tiene tres objetivos operacionales: 1. Propiciar el diálogo social entre los actores que habitan los entornos (UPZs) para su cooperación, articulación y acción colectiva, 2. Desarrollar herramientas digitales y análogas que mejoren la seguridad de los entornos y, 3. Disminuir las inseguridades en los entornos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021).

Así mismo, a través de diferentes estrategias se implementan 3 componentes transversales a partir de la prevención: fortalecimiento de las capacidades comunitarias, corresponsabilidad institucional y ciudadana y mejoramiento físico. De acuerdo con la SDSCJ (2021), hay gestores que brindan acompañamiento a la comunidad educativa en el entorno de los colegios, particularmente en los horarios de entrada y salida, con el objetivo de crear un ambiente de protección y sana convivencia. Desde un componente pedagógico, se dan tips de autocuidado para que los estudiantes tengan mayor conciencia de cómo pueden estar más seguros a través de hábitos y prácticas cotidianas como el cuidado mutuo con sus compañeros, la elección de rutas seguras en sus desplazamientos y el cuidado de objetos personales. Adicionalmente, los niños, niñas, jóvenes y adolescentes reciben capacitaciones sobre el Código Nacional de Policía y Convivencia, con el fin de dar a conocer las normas y evitar conductas contrarias a la sana convivencia.

También hay un componente de acompañamiento institucional de control del espacio público aledaño por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá para una prevención efectiva de los hechos delictivos. Desde la perspectiva de la prevención situacional del delito, se hace un trabajo en la mejora de luminarias, fortalecimiento del sistema de cámaras de video vigilancia, la recuperación y mejoramiento de espacios públicos, para crear condiciones en las que los colegios sean espacios que generen una mejor percepción de seguridad para la comunidad (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2021).

Ahora bien, frente a los delitos de alto impacto expuestos anteriormente - que no son los únicos que ocurren en los entornos escolares, pero son los que la administración local describe como los más apremiantes- se han dispuesto siete tipos de actividades que buscan mitigar la ocurrencia de estos, a saber:

1. Acompañamiento con Gestores de Convivencia en los horarios de entrada y salida de los estudiantes.
2. Sensibilización sobre conflictividades, violencia y delitos.
3. Socialización de rutas de atención en casos de emergencias.
4. Jornadas artísticas y culturales para la prevención de violencias contras NNA.
5. Jornadas comunitarias para la resignificación y apropiación de espacio público.
6. Teatros y foros participativos para la prevención de comportamientos contrarios a la convivencia.
7. Promoción de la denuncia.

Las acciones realizadas desde esta estrategia desde el 2019 hasta el 2023 en la localidad de Rafael Uribe Uribe se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 8 Acciones realizadas en el marco del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en Rafael Uribe Uribe

Tipo de actividad	Total general	2019	2021	2022	2023
Acompañamientos en entrada y salida para prevención de violencias y delitos	617	308	62	171	76
Actividades con grupos ciudadanos	17	17	-	-	-
Dinamizar actividades de control en entornos educativos	60	60	-	-	-
Dinamizar actividades de control en entornos educativos con presunto tráfico de estupefacientes,	182	-	28	121	33
Jornadas comunitarias o institucionales para resignificación y mejoramiento del espacio público	13	-	4	3	6
Recorridos para identificación de factores de riesgo	20	-	9	5	6
Taller sobre abordaje de consumo problemático en parques de entornos	3	-	3	-	-

educativos priorizados.					
Total general	912	385	106	300	121

Fuente: respuesta a derecho de petición interpuesto ante la SDSCJ.

Frente a los resultados preliminares de las intervenciones realizadas en el marco del proyecto, la SDSCJ reporta la siguiente información en la localidad de estudio:

Tabla 9 Resultados de las intervenciones realizadas en el marco del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en Rafael Uribe Uribe

Valores	Total	2021	2022	2023
Armas cortopunzantes incautadas	365	146	144	75
Dosis de drogas incautadas	288	153	80	55
Celulares incautados	18	15	2	1
Armas de incautadas	10	2	8	0
Autopartes incautadas	2	1	1	0

Fuente: Sistema Survey123 de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, consultado el 15 de julio de 2023.

En la siguiente figura se muestra información detallada del proyecto, con base en la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D:

Tabla 10 Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá”

Periodo	2021-2024		Temática	Entornos seguros	
	Objetivos	Resultados obtenidos (parcial)	Composición y fuentes de financiación	Bienes y servicios prestados	Ámbito geográfico cubierto
Nombre del proyecto: Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá	Aumentar el impacto de las estrategias, lineamientos y acciones implementadas en el territorio, para reducir la violencia y la criminalidad en Bogotá		Banco BDPP-ACEP (ADMINISTRACION CENTRAL Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS)	Programa de Entornos Protectores: Tuvo como propósito la consolidación de diferentes zonas de la ciudad como zonas seguras y libres de	Toda Bogotá, dividiendo la ciudad geográficamente por localidades.
Unidad ejecutora: Entidad: Subsecretaría de Seguridad y					

Convivencia
Período
Monto del Proyecto: 45,446 Millones de pesos.
Población objeto: 7,968,095 (Población de Bogotá)

violencia, a través de diferentes estrategias en las cuales se implementan 3 componentes transversales a partir de la prevención: mejoramiento físico, corresponsabilidad institucional y ciudadanía y fortalecimiento

				de las capacida des comunita rias.	
--	--	--	--	--	--

Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2022)

## **2.4 Juventud, problemáticas y entornos escolare en Rafael Uribe Uribe**

En este apartado se realiza una breve descripción de las problemáticas de los jóvenes en América Latina. En este sentido, se entiende por población joven, desde la perspectiva sociológica, como el intervalo del ciclo vital en el que las personas atraviesan desde la infancia hacia la edad adulta. Durante este periodo, se suceden transformaciones biológicas, psicológicas, sociales y culturales, las cuales varían según factores como el género, la etnia y el contexto territorial. Este periodo requiere una atención especial dado que es crucial en la formación y consolidación de la identidad, el desarrollo de habilidades, la construcción de la autoconfianza y la planificación del futuro (Secretaría Distrital de Integración Social, 2019).

De acuerdo con el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil (LEY ESTATUTARIA 1622 DE 2013, 2013) joven es toda “persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural, que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía” (Artículo. 5). Sin embargo, para la presente investigación se visualiza a la juventud desde tres ejes. En primer lugar, se la contempla como un período de transición desde la niñez hasta la adultez, donde los jóvenes son vistos como individuos en desarrollo que necesitan guía para alcanzar su máximo potencial. En segundo lugar, se examina la juventud como un problema social, siendo

identificados como un grupo vulnerable a problemas como la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas. Por último, y más importante, se destaca la juventud como un actor político, reconociéndoles como ciudadanos con derechos y la capacidad para contribuir activamente a la formación de la sociedad (Gutiérrez & Ortiz, 2020).

En el último eje, los jóvenes ven en la política una herramienta para expresar sus aspiraciones y deseos de cambios del orden socialmente establecido, por medio de la participación en movimientos sociales, debates y votando en elecciones.

Ahora bien, centrando el análisis en América Latina, la UNICEF ha advertido de las afectaciones que ha recibido la juventud escolarizada a causa de la pandemia causada por la Covid-19. “desde el inicio de la pandemia, los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe ya han perdido un promedio de cuatro veces más días de escolarización (174) en comparación con el resto del mundo” (UNICEF, 2020) .

El regreso a clases también representó un reto para los jóvenes debido a la pérdida de patrones de sociabilidad y falta de herramientas para socializar con sus pares. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021) resalta que para este grupo poblacional la influencia de los compañeros, la búsqueda de su propia identidad, la dinámica familiar, las interacciones sociales y diversos factores afectan su calidad de vida. Adicionalmente, enfatiza que aquellos que experimentan exclusión, discriminación, estigmatización, carencia de redes de apoyo o acceso limitado a servicios, tienen un riesgo aumentado de sufrir trastornos de salud mental.

Así mismo, la OMS menciona el suicidio y las autolesiones como la cuarta causa de muerte en jóvenes entre 15 y 19 años; siendo los principales factores que llevan a dichas conductas la estigmatización y el maltrato. También señala como conductas que aumentan el riesgo de padecer una enfermedad de salud mental el consumo de cannabis, tabaco y alcohol (OMS, 2021). En 2018, se observó que el cannabis era la droga más comúnmente consumida por los adolescentes, con un 4,7% de individuos de entre 15 y 16 años admitiendo haberla probado al menos una vez. Además, en ese mismo año, la organización identificó que la violencia

interpersonal se encontraba entre las principales causas de muerte de adolescentes, y que también aumentaba las probabilidades de bajo rendimiento académico entre los estudiantes.

Centrando la atención en el entorno escolar, es importante destacar que existen diversos tipos de violencia, como se demuestra en el siguiente cuadro:

Tabla 11 Tipos de violencias en entornos escolares.

Tipo de violencia	Características
Directa interpersonal	Se presenta, por ejemplo, de profesores contra alumnos y viceversa.
Directa colectiva	Se evidencia en los entornos comunitarios o escolares, entre niños, niñas o adolescentes hacia sus pares y adultos, y de agrupaciones de adultos hacia los menores. Dentro de esta categoría se ubica el acoso escolar y el bullying.
Estructural	Se caracteriza por formas de inclusión o exclusión de unos grupos que discriminan a otros.
Simbólica	Puede legitimar la violencia en ciertos casos. Por ejemplo, en el ámbito interpersonal puede legitimar el castigo físico, y en el ámbito colectivo, se legitima la discriminación a grupos sociales, sobre todo a minorías.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto Apuntes educación y desarrollo Post-2015 de Verónica López (2014).

En cuanto a la violencia directa colectiva la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL de ahora en adelante) evidencia que, de acuerdo con la información aportada por familiar y directores, que los delitos con más probabilidad de comisión en el entorno escolar son la venta explícita o consumo de drogas, robos y/o actos de vandalismo en el barrio (Trucco & Inostroza, 2017). La misma investigación demuestra que en Colombia hay un alto grado de agresividad

entre los estudiantes y una alta probabilidad de venta o consumo de drogas en el entorno escolar a comparación de los países de la región.

Una de las alternativas para intervenir en estas situaciones es que el espacio público se convierta en un agente educativo para los niños, niñas y adolescentes. Esto implicaría planificar el espacio público desde un enfoque educativo, impulsar la producción del espacio público de manera multi agencial y potenciar la calidad de las acciones de la sociedad civil desde lo político. Es de resaltar que el espacio público tiene un uso estratégico para la consolidación de escenarios educativos en la postpandemia, enfocado en centros urbanos. Además, su articulación con otras estrategias y políticas públicas que coadyuvan a fortalecer la relación entre la escuela y los entornos comunitarios (Luneke, 2021).

En Bogotá, para cohorte 2017, existen 1227 instituciones educativas y 1177 centros educativos<sup>7</sup> que pertenecen a la Secretaría Distrital de Educación, teniendo así un total de 2404 establecimientos educativos en Bogotá (preescolar, básica y media) (Datos abiertos , 2017). Las mayores preocupaciones que se presentan en los entornos escolares de la capital están relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas, la inseguridad, las bandas delincuenciales y el acoso sexual (Secretaría Distrital de Gobierno, 2022).

Es importante reconocer que las brechas educativas y las dicotomías presentes en los entornos escolares son perceptibles mediante un análisis exhaustivo de la normativa, la literatura académica y los medios de comunicación. Sin embargo, es crucial comprender que estas problemáticas están asociadas con diversas causas, como el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia de género, la inequidad social, las comunidades vulnerables y la falta de coordinación entre instituciones.

Además, es relevante destacar que estas problemáticas no se limitan al ámbito escolar, sino que se entrelazan con las lógicas estructurales de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, las soluciones no pueden reducirse únicamente a acciones dentro de las escuelas, sino que deben considerar los diversos contextos en los que se desarrollan estos problemas. Es fundamental promover espacios de

participación y acción que visibilicen estas categorías no evidentes y reconozcan que los entornos escolares tienen impactos que trascienden sus límites físicos.

Conforme a los hallazgos del diagnóstico realizado por la Secretaría de Gobierno (2022), la percepción de inseguridad ha empeorado alrededor de los centros educativos a factores como el consumo de sustancias psicoactivas, cercanías a fronteras invisibles entre grupos ilegales, factores adyacentes al entorno geo referencial, lo cual justifica sensaciones de temor de los residentes aledaños. En algún caso fue posible identificar que el uso de estudiantes para la comisión de delitos.

Ante esta situación se han implementado proyectos desde distintas entidades del orden Distrital desde administraciones anteriores. Sin embargo, han sido esfuerzos que no han logrado conceptualizar la complejidad de las problemáticas en los entornos escolares debido a que se hacen análisis de manera sectorial, ignorando otros factores que influyen en estas dinámicas. A continuación, se resumen los principales desarrollos en política pública respecto a los entornos escolares:

Tabla 12 Categorías asociadas a los entornos escolares identificadas

Categoría	Referencia	Definición
Entornos educativos protectores y confiables	Programa ECO de la SED	El entorno es el espacio geográfico y social compartido por dos o más comunidades educativas (oficiales, privadas, jardines y/o educación superior) que comparten condiciones, factores de riesgo y potencialidades, permitiendo así la reflexión y la acción pedagógica colectiva que se traduce en conexiones, en trabajo en red.
Entorno Escolar Seguro	Programa Río (Respuesta Integral y de Orientación Escolar) de la SED	Trabaja en la garantía de un entorno escolar seguro para que todas las personas de la comunidad educativa cuenten con las condiciones óptimas que preserven su integridad física y emocional, mitigando mediante la gestión institucional los riesgos que surjan al interior de los colegios.
Entornos Escolares Seguros	Programa Bogotá Humana	Reducir la segregación y la discriminación siendo el ser humano el centro del desarrollo.

Entornos Seguros	Ley 2170 de diciembre de 2021	Contribuir a la existencia de entornos seguros de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes, mediante la regulación de las responsabilidades del Estado, las instituciones educativas y las familias, respecto al uso de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.
Entornos educativos protectores, confiables y seguros.	Acuerdo Distrital 832 de 2022	Entornos Educativos Protectores, Confiables y Seguros: Un entorno no es sólo el área circundante a una institución educativa, también puede ser un espacio compartidos por dos o más comunidades educativas (oficiales, privadas, educación superior o educación para el trabajo y el desarrollo humano) -cuando sea el caso- que comparten condiciones y factores de riesgo de orden social, situacional, morfológico, ambiental y funcional.
Entorno educativo	Estrategia de Entorno Educativo Saludable de la Dirección de Promoción y Prevención de la Subdirección de Salud Ambiental	El entorno educativo corresponde a “escenarios de la vida cotidiana donde la comunidad educativa desarrolla capacidades a través de procesos de enseñanza/aprendizaje contextualizados, que permiten la construcción social y la reproducción de la cultura, el pensamiento, la afectividad, los hábitos y estilos de vida, que le brindan mejores formas de vivir y relacionarse consigo mismo, con los demás y con el ambiente”. El entorno educativo cuenta con el escenario formal, escenario para el trabajo y desarrollo humano y otros escenarios.
Entornos	Ley 1804 de 2016	Los entornos son espacios físicos, sociales y culturales diversos en los que los niños y las niñas se desenvuelven, con los cuales interactúan, en los que se materializan las acciones de política pública. Estos son determinantes para su desarrollo integral. Como entornos están el hogar, el entorno de la salud, el educativo, el espacio público y otros propios de cada contexto cultural y étnico. El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de los derechos, se garantice su integridad física, emocional y social, y se promueva el desarrollo integral, de manera tal que los niños y las niñas puedan hacer un ejercicio plenos de sus derechos.

Fuente: (Secretaría Distrital de Gobierno, 2022).

### **Capítulo 3. Sistematización y análisis de los resultados**

En este apartado se encuentra el análisis de los resultados obtenidos de las encuestas realizadas a través de Google Forms y los *focus group* con los estudiantes de los colegios de la localidad que fueron objeto de estudio de la presente investigación. Cabe resaltar que los colegios se seleccionaron de acuerdo con su ubicación geográfica, en consonancia con la hipótesis de que las variables geográficas y topográficas afectan la percepción de seguridad que tienen los estudiantes. De acuerdo con lo anterior, se seleccionó un colegio de la parte baja de la localidad (Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED), uno de la parte media (Colegio Marruecos y Molinos IED) y uno de la parte alta (Colegio San Agustín IED). Adicionalmente, se realizó una entrevista al alcalde local de Rafael Uribe Uribe, Eduard Humberto Quintana Arellano, quien desde su perspectiva como actor activo brindó sus apreciaciones frente a la implementación del proyecto en los colegios priorizados en la localidad. De esta manera se realizó un contraste, por un lado, de la percepción que tienen los estudiantes frente a la implementación del proyecto y su sensación de seguridad ciudadana; y por el otro, la perspectiva institucional desde la óptica de un actor activo de la política pública.

Figura No. 10 Colegios escogidos para la aplicación del focus group.



Fuente: elaboración propia en Qgis.

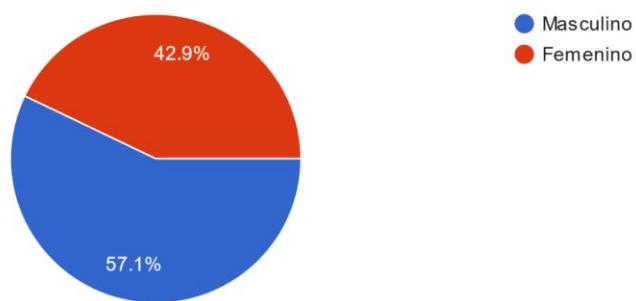
Para el análisis se utilizó el software ATLAS.ti con el cual se pudo evidenciar conexiones semánticas entre los postulados teóricos de la investigación y las respuestas *in situ* de los participantes del *focus group*. De esta forma, es posible conocer los pensamientos y opiniones de los beneficiarios directos de esta política pública, y comprender las causas y consecuencias de estos. En otras palabras, por medio del análisis por triangulación se pudo contrastar las percepciones de los estudiantes y los datos recolectados en la encuesta a través del marco teórico desarrollado.

### 3.1 Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED (zona baja localidad Rafael Uribe Uribe)

En el Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED se entrevistó a siete estudiantes, de los cuales cuatro se identifican con el sexo masculino y tres con el sexo femenino.

Figura No. 11 Participantes del *focus group* en el Colegio Manuel del Socorro por sexo

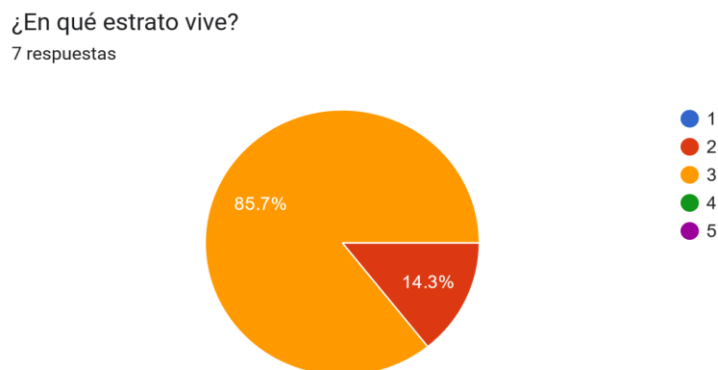
¿Cuál es su sexo?  
7 respuestas



Fuente: elaboración propia.

Cada uno de ellos reportó haber vivido en las inmediaciones del colegio al menos siete años, lo que corresponde con el estrato socioeconómico de cada uno de los participantes.

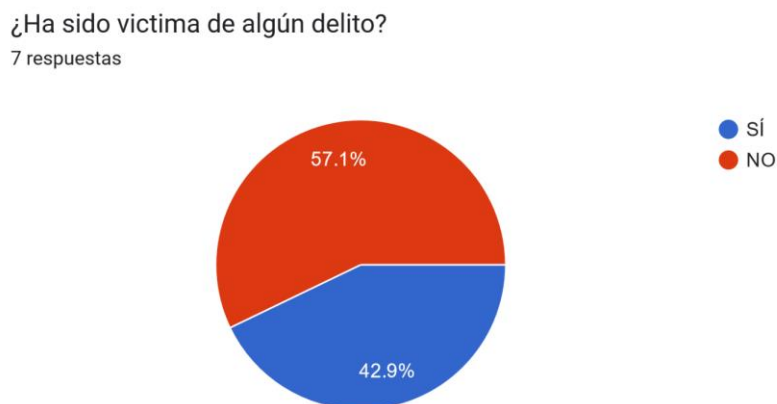
Figura No. 12 Estrato socioeconómico de los participantes del Colegio Manuel del Socorro Rodríguez



Fuente: elaboración propia.

Así mismo, a cada estudiante se le preguntó si había sido víctima de algún delito, de los cuales tres reportaron haber sido víctimas de hurto. Para este caso, el índice de victimización directa fue de 42.9%.

Figura No. 13 Victimización de los participantes en el Colegio Manuel del Socorro IED.

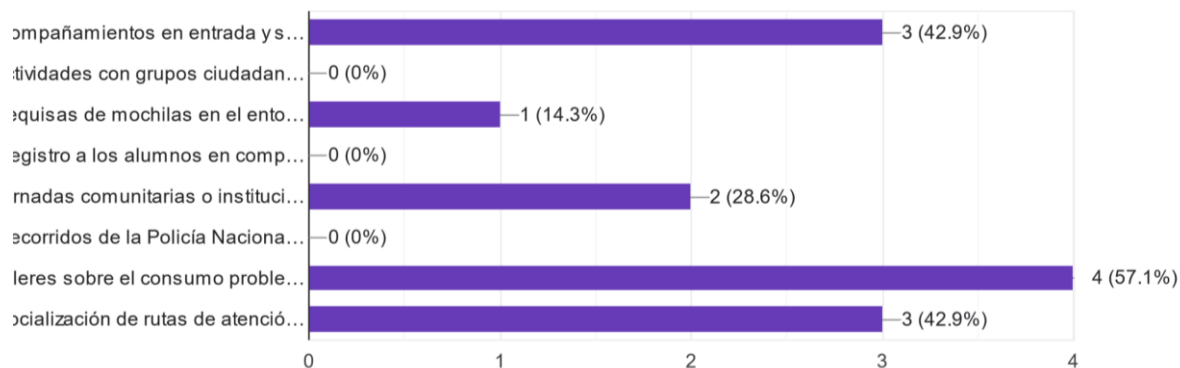


Fuente: elaboración propia.

Por último, se indagó con los participantes acerca de cuáles actividades desarrolladas por el proyecto podrían evidenciar en el entorno de su colegio. Las actividades que más identifican fueron los talleres sobre el abordaje del consumo

problemático en el entorno escolar (57,1%), seguido de los acompañamientos en la entrada y salida del colegio por parte de los gestores de convivencia (49,2%) y la socialización de rutas de atención en caso de emergencias (49,2%).

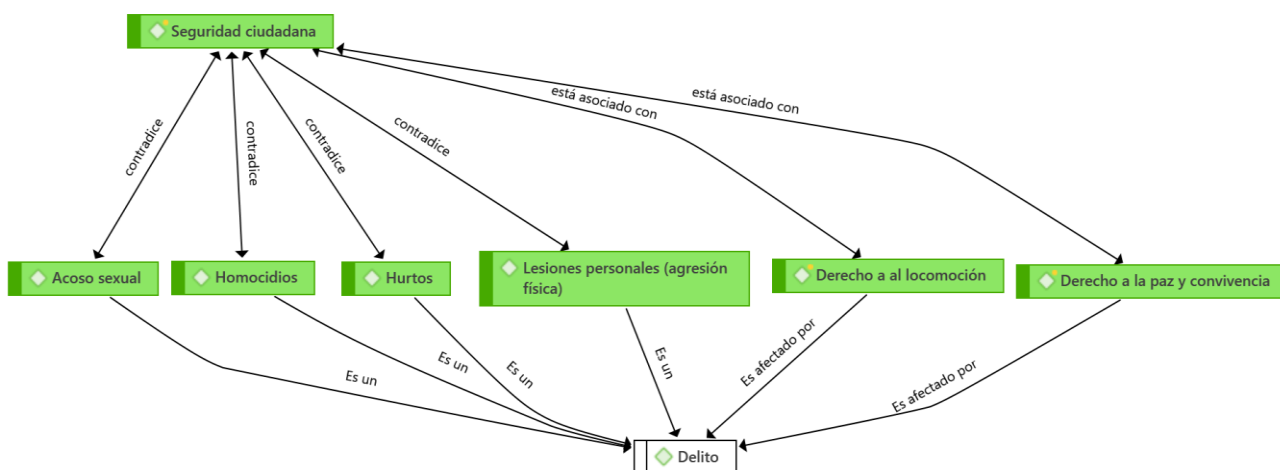
Figura No. 14 Identificación de actividades desarrolladas en el entorno escolar en el marco del proyecto “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en el Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED.



Fuente: elaboración propia a partir de las respuestas de las encuestas realizadas.

Ahora bien, frente a los resultados obtenidos en el *focus group*, estos fueron analizados de acuerdo con las categorías y subcategorías descritas en el marco teórico. Sin embargo, dichas respuestas se obtuvieron en distintos momentos de la entrevista y no necesariamente están relacionadas con una única pregunta. En este sentido, se realizó la grabación de la entrevista en formato audio, posteriormente, fue transcrita y cada respuesta fue codificada según las categorías manejadas. También es necesario resaltar que en muchas ocasiones una respuesta podía estar relacionada con distintas categorías, por lo que puede explicar varios fenómenos, e incluso permite relacionar algunas actividades con la percepción que tienen los estudiantes sobre el proyecto y el desempeño del sector público.

Figura No. 15 Red de análisis semántico de la seguridad ciudadana en el Colegio Manuel del Socorro Rodríguez



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

En el *focus group*, los estudiantes expresaron que los delitos que más causaron victimización en el entorno escolar fueron los hurtos, específicamente de celulares, y las lesiones personales. Esto corresponde a dos causas: en el primer caso, existe una red de robo de celulares en la cual cooperan tanto integrantes del colegio como personas externas. Dicha situación llevó a que el año pasado en el grado 11° se robarán cuatro celulares. En el segundo caso, se establece una relación entre el retorno a clases presenciales posterior a la pandemia por COVID-19 y el aumento exponencial de lesiones personales alrededor del colegio. Los estudiantes explicaban que el retorno a la institución fue complicado, ya que varios de ellos tenían dificultades para socializar y encontrar soluciones asertivas a las problemáticas que tenían con sus compañeros, lo que generó peleas por motivos personales, celos o la derrota en competencias deportivas.

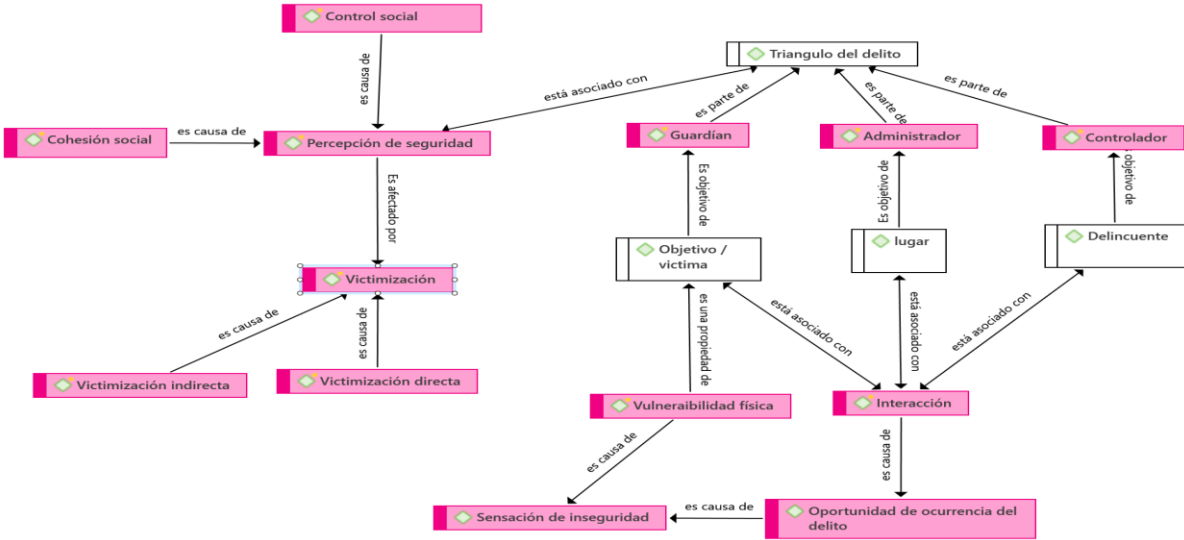
Según el relato de los estudiantes, el año pasado hubo una batalla campal, la cual tuvo como resultado la expulsión de un estudiante y una mayor intervención de la rectoría, así como de los orientadores para dar manejo a las relaciones al interior del plantel educativo. Con el tiempo este delito ha disminuido, lo cual se atribuye a la labor realizada por las figuras de autoridad al interior del colegio (profesores, orientadores y rector); sin embargo, nunca se observó explícitamente

el acompañamiento de gestores de convivencia o de la policía en este tipo de intermediaciones.

En cuanto a los derechos que se pueden ver afectados por estos delitos se encuentran el derecho a la libre locomoción o el derecho a la paz y a la convivencia, claramente el más afectado es el segundo. En este sentido, las labores llevadas al interior del colegio y la presencia esporádica de los gestores de convivencia funcionaron como una solución para disminuir las lesiones personales en el transcurso de los últimos tres años. En cuanto al derecho a la libre locomoción, los estudiantes argumentaban que no sentían ninguna afectación toda vez que ellos terminaban clases antes de que cayera la noche y conocen de antemano las rutas más seguras para llegar a sus hogares.

Teniendo en cuenta que la seguridad ciudadana es la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes (Departamento Nacional de Planeación, 2011), se entiende por qué los estudiantes afirmaron sentirse inseguros en el entorno escolar, ya que sus pertenencias podrían ser hurtadas.

Figura No. 16 Percepción de seguridad ciudadana en el Colegio Manuel del Socorro Rodríguez



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

La victimización, directa o indirecta, está presente en el Colegio Manuel Socorro Rodríguez por los hechos narrados en párrafos anteriores. La presencia de riñas y robos al interior y exterior de la institución hace que los estudiantes no se sientan seguros en el entorno escolar. Además, los estudiantes aseguraban que no percibían resultados sostenidos en el tiempo frente a la intervención que hace el proyecto.

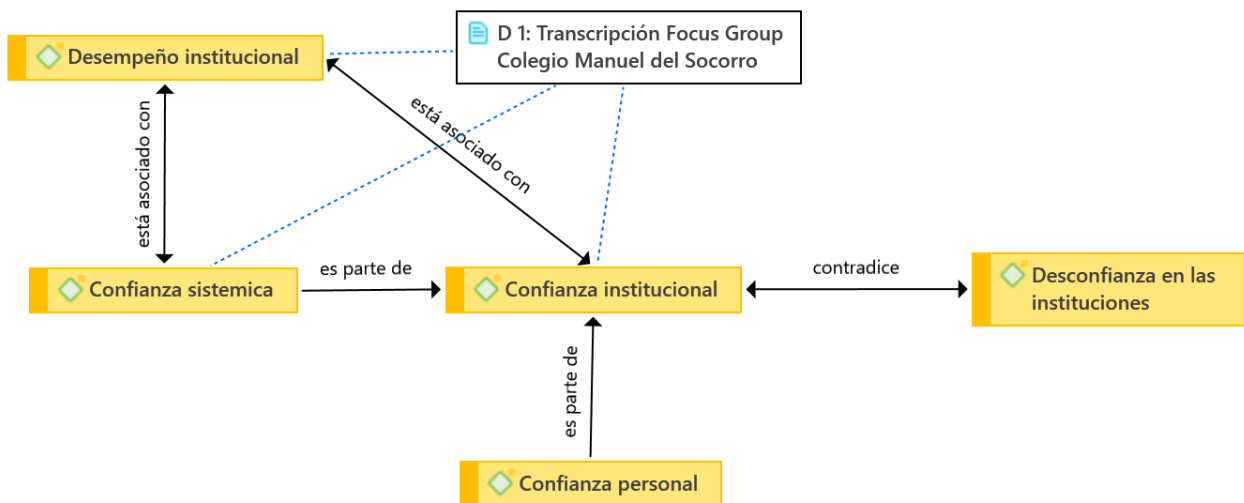
Al realizar un análisis desde la teoría del triángulo del delito, se encuentra que la figura del guardián y el controlador están presentes en el entorno escolar, pero, cada uno, en distintas proporciones. Por ejemplo, en este colegio se pueden evidenciar dos guardianes: los miembros del plantel educativo que tienen contacto directo con los estudiantes y los gestores de convivencia o la policía que hacían acompañamientos en la entrada y salida del colegio. Por un lado, los estudiantes reconocen que las acciones emprendidas al interior por miembros del plantel educativo trajeron resultados positivos con el paso del tiempo, ya que a través de estrategias pedagógicas se logró una resolución de conflictos más eficiente. Por el otro lado, en el entorno escolar externo se reconoce como guardia, en primer lugar, al gestor de convivencia; empero su presencia esporádica hace que sea una figura difusa en el imaginario de los estudiantes.

Asimismo, es importante mencionar que, si bien la teoría afirma que la cohesión y el control social son herramientas importantes para garantizar una percepción de seguridad ciudadana positiva, esta también puede traer consecuencias en el detrimento del bienestar de los estudiantes cuando no hay normas y principios claros compartidos por toda la comunidad. En una etapa avanzada del *focus group*, los estudiantes manifestaron que en una ocasión hubo un conflicto al interior del colegio que llevó a que los padres se organizaron a la salida para pelear en contra de un estudiante, afirmando que ellos estaban armados. Se resalta este suceso porque a lo largo de la investigación y de los resultados se evidencia el poder que tiene el control social para garantizar la seguridad; sin embargo, existen casos, como el mencionado, en los que puede ser

contraproducente si no hay unos lineamientos claros sobre qué es válido y qué no dentro de la sociedad.

Retomando los postulados de Cohen y Felson (2009), la presencia de un controlador que esté monitoreando la situación de acuerdo con sus funciones sí desincentiva la ocurrencia de actos delictivos. En el caso del colegio podemos evidenciar que la presencia del rector y de los profesores impedía, o al menos desincentivaba, la profundización de la conflictividad que llevaba a las agresiones personales. Por otro lado, a la salida del colegio, debido a la falta de gestores de convivencia y policía, se daba un escenario que se prestaba para la concreción de estos conflictos, en los cuales incluso padres de familia se vieron involucrados.

Figura No. 17 Confianza institucional en el Colegio Manuel del Socorro Rodríguez



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

De manera congruente, la presencia de un controlador efectivo tiene una repercusión frente a la confianza institucional que depositan los estudiantes en cada una de estas figuras. Por ejemplo, los estudiantes evaluaron positivamente la confianza institucional que sentían frente al personal interior del colegio y su desempeño frente a las problemáticas que se han presentado; independientemente de si las medidas que tomaron fueron de carácter pedagógico (como la mediación de los profesores en los conflictos), o de carácter administrativo (como la expulsión de un estudiante). En contraposición, se evidencia una baja confianza institucional

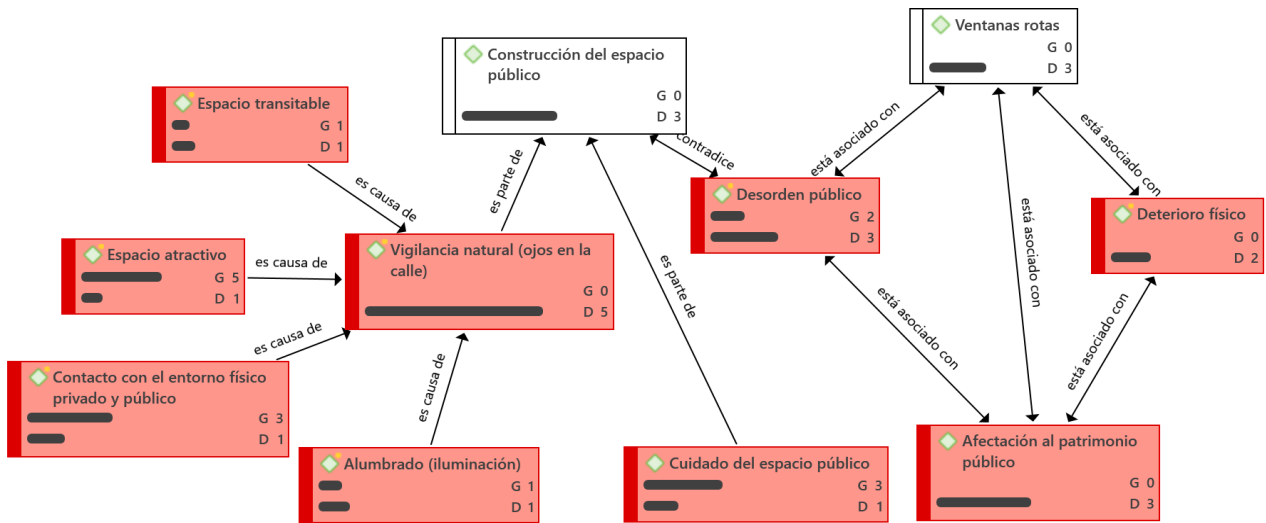
en la labor realizada por la policía y los gestores de convivencia, los primeros porque se consideraron inefectivos ante algunas problemáticas y los segundos por su poca presencia permanente en el entorno.

Aunque los docentes y directivos lograron resolver de manera satisfactoria los conflictos relacionados con agresiones personales, se mantiene una percepción de poca efectividad en cuanto a la red de robo de celulares. A pesar de ser un problema conocido en el colegio, no hay evidencia de que se hayan tomado medidas al respecto, o que exista una articulación entre los directivos del colegio y la policía. Esto conlleva a que la confianza en las instituciones esté mediada, también, por el tipo de problema presente y las capacidades que tiene cada actor para resolverlas.

Otro aspecto que afecta la confianza institucional en el colegio es la consonancia entre los pronunciamientos de los directivos y las acciones que se llevan a cabo. Como parte de las estrategias de mejora del espacio público, se creó un concurso de murales para el embellecimiento del lugar. Según el relato de los participantes, dicho concurso se realizó en la institución y el ganador se decidió por medio de una votación; no obstante, el mural elegido por la comunidad educativa no fue de agrado del rector, por lo que no se desembolsaron los recursos para pintarlo.

En resumen, en este apartado se puede ver que la confianza en las instituciones que regulan la vida de los estudiantes está mediada por: 1) su capacidad de resolver problemáticas que afectan la convivencia, 2) la efectividad frente a distintos tipos de situaciones que pueden ser tanto internas como externas de la institución, y 3) la congruencia entre las promesas de un actor y el cumplimiento de estas. Por tal motivo, la confianza depositada en docentes y directivos era alta en cuanto a conflictos de convivencia, pero no era así frente al hurto de celulares porque se veían como inefectivos y frente al embellecimiento por medio de murales.

Figura No. 18 Construcción del espacio público en las inmediaciones del Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

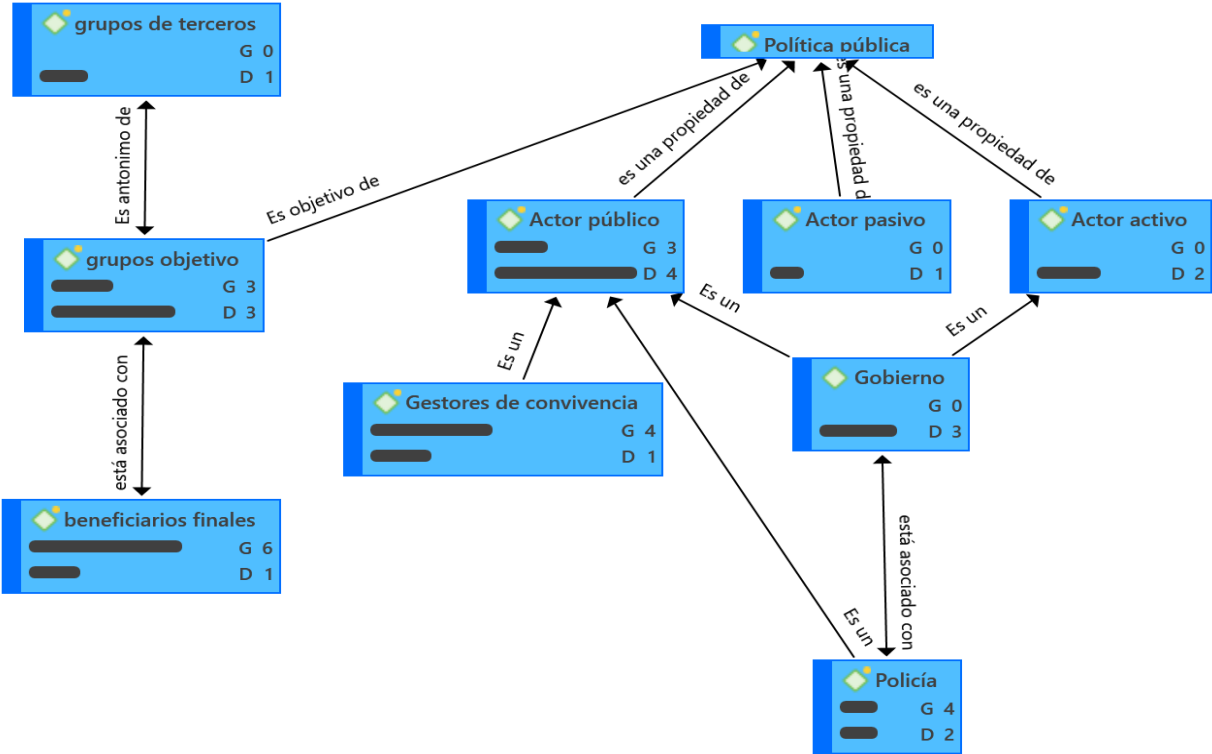
Sobre la construcción del espacio público, uno de los postulados del proyecto consiste en la realización de actividades de grupos de ciudadanos para que estos se apropien del mismo y permitan dar un uso más constante a las instalaciones del colegio. De acuerdo con los estudiantes, dichas actividades nunca fueron llevadas a cabo. No evidenciaron que las instalaciones del colegio se utilizaran para desarrollar otro tipo de actividades, ya fuera para ellos mismos o personas externas del colegio. De acuerdo con la teoría de Jane Jacobs (1971), un espacio es más seguro en la medida en que es lo suficientemente atractivo para mantener actividades a lo largo de la jornada. En el caso del colegio, la no utilización de las instalaciones en ciertos horarios hace que sea un espacio poco habitado y transitado, siendo propenso para la comisión de actos delictivos.

El proyecto también contemplaba la instalación de luminarias en el entorno escolar, dicha actividad fue llevada a cabo en su totalidad. Aun así, los estudiantes expresan que no pueden evaluar si ha tenido una repercusión frente a la mejora en condiciones de seguridad de manera cotidiana. Esto en razón a que ellos permanecían en la institución desde las siete de la mañana hasta las tres de la tarde según los horarios de su jornada académica. En este sentido, si bien la instalación de las luminarias puede representar una mejora en la nitidez que tienen las

personas para percibir el espacio, los beneficiarios indirectos serán aquellas personas que transitan en horarios nocturnos alrededor del colegio. A pesar de que los estudiantes veían que el colegio y sus alrededores eran un espacio atractivo, no recomendaban que las personas transitaran ese espacio por la noche.

Por último, como se narró en párrafos anteriores, se realizó un concurso para embellecer el entorno escolar por medio de muralismo. Frente a este acontecimiento queda la sensación de que no se pudo llevar a cabo debido a falta de voluntad política por parte del rector. Además, no fue posible establecer si este concurso era parte del proyecto que se ejecutó en la localidad, o corresponde a una iniciativa interna del colegio.

Figura No. 19 Política pública como variable dependiente en el Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

Tomando como categoría principal la política pública, se encuentran como subcategorías los actores de la política, entendiendo actor público, actor pasivo y actor activo desde la perspectiva Subirats (2008). En ese sentido, se identificaron

tres actores públicos activos en el proceso de planeación, formulación y ejecución del proyecto en cuestión. Estos son el gobierno constituido por el alcalde distrital, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, los alcaldes locales, la Policía Metropolitana de Bogotá y los gestores de convivencia. A lo largo de la investigación se identificaron como actores pasivos los beneficiarios finales, es decir, la población estudiantil. En otras palabras, la formulación y ejecución de la política pública se rige bajo el modelo clásico del proceso de política pública, en el cual el beneficiario final no tiene participación en el diseño de esta. Aquí el beneficiario final y el grupo objetivo se corresponde, es decir, el proyecto ha logrado impactar a su grupo objetivo, los estudiantes. También se identifica a la comunidad circundante del colegio como un grupo de terceros beneficiarios.

Ahora bien, frente a los talleres que hacen parte del proyecto, los estudiantes tuvieron una respuesta unánime en cuanto a qué no fueron llevados a cabo en la institución. También se evidencia que el relacionamiento que tenían los estudiantes, o beneficiarios finales, no era constante con los actores públicos. Los estudiantes argumentaron que el acompañamiento de los gestores de la policía a la entrada y salida del colegio no era permanente, ya que estos sólo hacían presencia cuando sucedían peleas y en los días subsecuentes, pero después de eso se retiraban del territorio, lo que implicaba que los conflictos se volvieran a presentar.

En general, los estudiantes valoran la presencia de los gestores de convivencia de manera positiva, los ven como actores que concilian los distintos puntos de vista y desincentivan los pleitos en la entrada y salida del colegio. No obstante, la inconformidad de los estudiantes está ligada a su presencia esporádica. En cuanto al acompañamiento de caninos en el entorno escolar y la requisas, se expresó que estas actividades nunca se llevaron a cabo. Sólo uno de los siete participantes dijo haber visto el acompañamiento de caninos, pero que, al no dar resultados, no se realizó de nuevo.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, se puede afirmar que la percepción del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza” es que no logra los objetivos propuestos debido a la falta de presencia de los gestores de convivencia en la

entrada y salida del colegio. Así mismo, los estudiantes dicen que los patrullajes se hacen de manera muy esporádica. Esto conlleva que, en la práctica, el entorno escolar sea un espacio propicio para la operación de la red de hurtos de celulares, así como propenso a peleas en su entorno que implican agresiones personales.

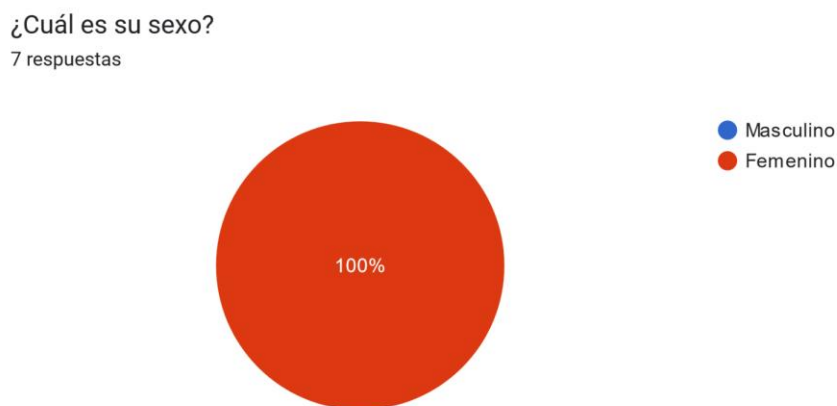
En cuanto a las mejoras del espacio público la más evidente es la instalación de las luminarias, pero no existe evidencia de que se hayan llevado a cabo talleres artísticos para embellecer el entorno. Esto puede corresponder a que el colegio queda en la zona baja de la localidad, es decir, la zona mejor conectada con el resto de la ciudad, por lo que su intervención no resulta prioritaria a comparación de los otros dos casos de estudio. También se recalca que las jornadas de embellecimiento del espacio, independientemente de que sean parte del proyecto o una iniciativa interna del colegio, no deberían estar subyugados a la voluntad de una persona que se opone al mismo, salvo que exista un argumento de fuerza mayor para tomar esta decisión.

Adicionalmente, los estudiantes no recuerdan la realización de ningún taller en el cual se les brindarán tips de autocuidado, escogencia de ruta seguras hacia la casa, o socialización de rutas para la denuncia de actos delictivos. En general, el proyecto tiene resultados limitados en el entorno escolar del Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED. En ese sentido, los estudiantes demandan que las actividades de este se hagan de manera permanente para así mejorar las condiciones de seguridad del entorno.

### 3.2 Colegio Marruecos y Molinos IED (zona media de la Localidad de Rafael Uribe Uribe)

En el Marruecos y Molinos IED se entrevistó a siete estudiantes, de las cuales todas se identifican con el sexo femenino.

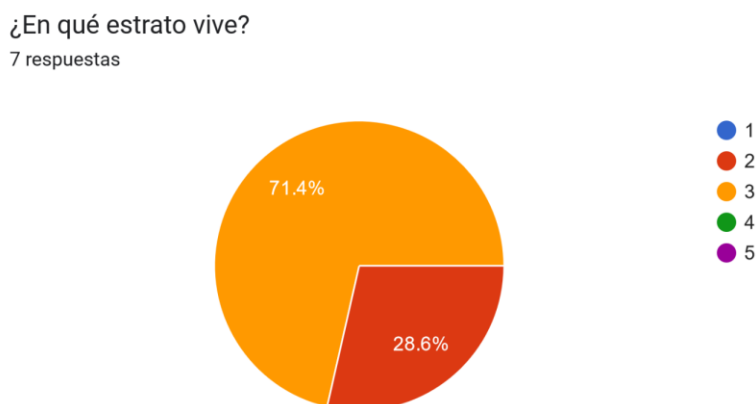
Figura No. 20 Participantes del *focus group* en el Colegio Marruecos y Molinos por sexo.



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

Cada una de ellas reportó haber vivido en los barrios aledaños al colegio al menos quince años, lo que corresponde con el estrato socioeconómico de cada uno de los participantes.

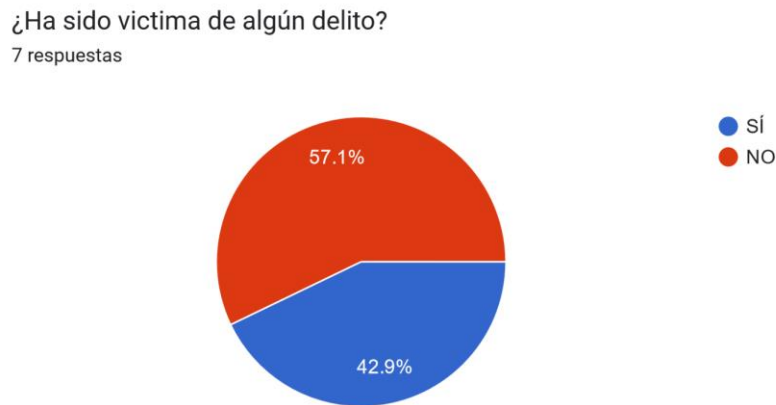
Figura No. 21 Estrato socioeconómico de los participantes del Colegio Marruecos y Molinos.



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

Así mismo, a cada participante se le preguntó si había sido víctima de algún delito, de los cuales tres reportaron haber sido víctimas de hurto. Para este caso, el índice de victimización directa fue de 42.9%.

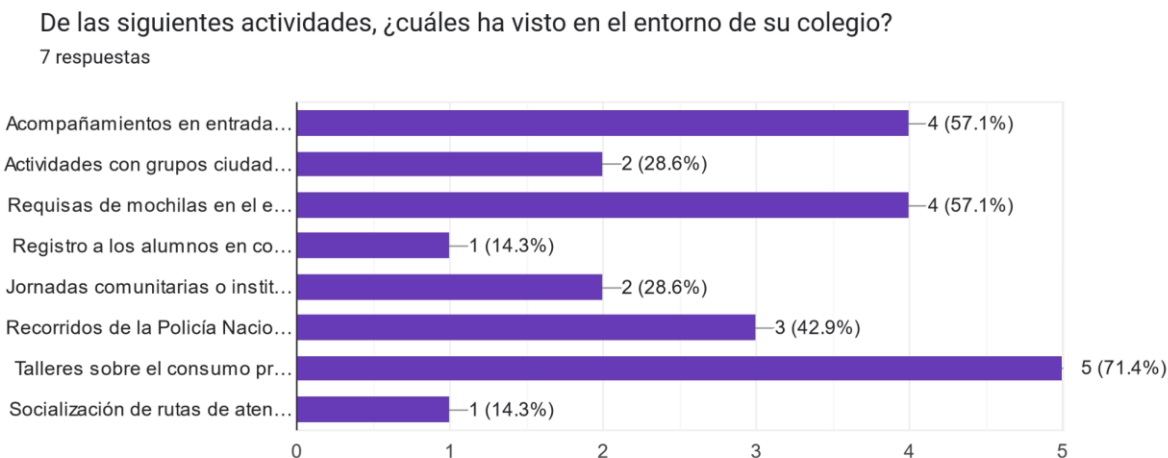
Figura No. 22 Victimización de los participantes en el Colegio Marruecos y Molinos.



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.


Por último, se preguntó a los participantes acerca de cuáles actividades desarrolladas por el proyecto han evidenciado en el entorno de su colegio. Las actividades que más identifican son los talleres sobre abordaje del consumo problemático en el entorno escolar (74,1%), seguido de los acompañamientos en la entrada y salida del colegio por parte de los gestores de convivencia (57,1|%) y las requisas de mochilas en el entorno escolar (57,1%).


Figura No. 23 Identificación de actividades desarrolladas en el entorno escolar en el marco del proyecto “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en el Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED.



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.


De acuerdo con la información evidenciada anteriormente, el delito que más referenciaron los estudiantes en el Colegio Marruecos y Molinos son los hurtos. Al momento de la entrevista también mencionaron las lesiones personales como resultado de conflictos entre los estudiantes. Incluso señalaron que los lugares donde más se presentan estas situaciones son: en cuanto los hurtos, un parque cercano al colegio; y en cuanto a lesiones personales, el parque, al interior del colegio y en sus alrededores.

Voz : “Se presentaban más que todo riñas en frente a la institución entre los estudiantes, ahora pues ya eso sí ha disminuido, las riñas, pero han aumentado los hurtos”


Voz : “Pues acá en el colegio tanto dentro de la institución y afuera se pelean mucho, o sea, hay muchas riñas. Lo único que pueden hacer es llamar a la policía a veces para separarlos, pero pues no hacían mucho.”

Otra particularidad interesante del colegio es que al contar con jornada tarde y jornada nocturna, el acompañamiento de la policía es constante tanto en la

entrada como en la salida de los estudiantes, en estos horarios. Además, se señaló que la labor de acompañamiento no solo la realizan los policías o gestores de convivencia, sino también la lleva a cabo los profesores. Esta labor es valorada positivamente por parte de los estudiantes.

Voz : “Con la presencia de policía a las 06:00 de la tarde, cuando los estudiantes de la tarde salimos, se siente el entorno más seguro, con más presencia de personas, que transitan alrededor de la institución”

Sin embargo, una de las participantes afirmó que no siempre había alguna institución acompañando la entrada y la salida del colegio, lo cual agravaba la comisión de hurtos en el entorno.


Voz : “De acuerdo con mis compañeras, pero hay que resaltar que el acompañamiento de la policía era a veces y a la salida del colegio. Cuando ellos no estaban, se presentaban muchos hurtos fuera de la institución.”

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que el tema de la victimización también está ligada al horario en que los estudiantes, o la ciudadanía en general, transitan el entorno escolar. Eso se corresponde con el hecho que en el proyecto se le haya dado más prioridad a los acompañamientos en el horario nocturno, ya que hay un mayor riesgo de ser víctima de hurto.


Por otro lado, en el colegio se presenta un alto grado de confianza institucional centrado principalmente en los profesores, pero también en los gestores de convivencia y los acompañamientos que hace la policía. Los estudiantes afirman que en los últimos años los hurtos y las riñas son menos frecuentes, es decir, estos hechos delictivos han tenido un decrecimiento progresivo a lo largo del tiempo. Al igual que en el colegio anterior, es posible plantear la hipótesis de que esto se deba al transcurso del tiempo desde la pandemia hasta la actualidad.

También se evidencia que la cohesión comunitaria (Tseloni y Pease, 2004) juega un papel crucial para la comunidad del Colegio Marruecos y Molinos. En varias intervenciones, los participantes señalan, como uno de los factores más

influyentes para mantener un entorno seguro, la vigilancia y presencia de vecinos debido al alto grado de conexión y solidaridad presente en la comunidad. Así mismo, las normas sociales, los valores y el control comunitario como parte del control social (Bennett, Holloway y Farrington, 2010) contribuyen a mantener esta sensación.


Voz : “Acá siempre se ha manejado con docentes y acompañamiento de policías. También los vecinos están pendientes de todo prácticamente”

Por iniciativa propia, unidad y costumbre se hacen grupos para protegerse en el trayecto de vuelta a sus hogares, situación que se reforzó a causa de una agresión que recibió una estudiante. En la entrevista narraban que esta estrategia se ha implementado desde hace mucho tiempo y que no corresponde a la realización de talleres de tips de autocuidado.

Voz : “Pues por parte de aquí no, pues se dan como tips como dice, pero se van en grupitos, y eso y han mejorado. Porque antes robaban mucho acá en el sector y a una compañera le pegaron un cachazo saliendo porque iba sola. Entonces, pues sí, ya de ahí comenzaron a hacerse grupos y dicen todos para su casa, por si vivían cerquita y así”.

Frente a las actividades relacionadas al “Plan Mochila”, en las que se realizaron requisas en el entorno escolar existe la percepción de que son útiles cuando se aplican a las personas que transitan en las cercanías del colegio. En este caso, la presencia de la policía desincentiva el paso de personas que pueden tomar conductas delictivas. En consonancia con el análisis del triángulo del delito, el afectar la oportunidad de ocurrencia por medio de un controlador presente para uno de los tres actores cambia totalmente las dinámicas del entorno y evita el encuentro en tiempo y espacio entre agresor y víctima. Sin embargo, el éxito de esta actividad es parcial, porque, por un lado, requiere un acompañamiento permanente de las autoridades en el lugar, el cual no siempre se puede garantizar, mientras que, por otro lado, podría estar ocurriendo un desplazamiento de ocurrencia del delito que suele suceder en la estrategia de punto rojos o *hotspots* (Ramírez, 2016).


En contraste, cuando las requisas se daban al interior de la institución escolar no eran bien recibidas ya que eran percibidas como una medida invasiva y que no generaba repercusiones:


Voz : “Porque, pues, bueno de las inspecciones que hacían en mi curso, pues los muchachos, pues bueno, si se encontraban, pero pues lógicamente ya al día siguiente como que era igual, o sea, como “Ah bueno, x””


Con respecto al desempeño institucional, la respuesta fue muy variada, ya que algunas actividades que se ejecutaron dentro del marco del proyecto 7695 fueron reconocidas y apropiadas por la comunidad, mientras que otras cuentan con una evaluación de desempeño menor. Por ejemplo, los participantes argumentan que sí se vio la presencia de caninos acompañando el patrullaje de policías en el entorno escolar, pero que esta actividad se llevaba a cabo de vez en cuando, por lo que su impacto en el contexto era mínimo. En cuanto al desarrollo de talleres y charlas, comentaron que no lo veían como una estrategia útil, ya que muchos no ponían cuidado o simplemente no lo veían como algo que generara aprendizaje significativo en ellos. Los talleres no tenían el impacto esperado porque los estudiantes lo ven como una decisión personal en la que no medía factores externos. En síntesis, las actividades descritas anteriormente tienen un impacto menor del esperado.

Por otro lado, aquí las actividades que llevaban a la presencia de un guardián, ya fuera un actor público o un líder de la comunidad, tuvieron mejor aceptación y resultados. Por ejemplo, se valoró positivamente el acompañamiento de los gestores de convivencia, los acompañamientos que hacía la policía en la jornada nocturna y la labor que hacían articuladamente la comunidad y el colegio para mantener la zona segura. En este sentido, siguiendo los postulados de la confianza institucional, se puede deducir que la confianza personal y la confianza en instituciones han mostrado buenos resultados, al tiempo que son las que más afianzan una percepción de seguridad positiva en los estudiantes del Colegio Marruecos y Molinos. En cambio, aquellas actividades devienen de un enfoque de


control, son poco frecuentes o que no son importantes ante los ojos de los estudiantes, por lo que tiene un impacto reducido.


Voz : “Pues a nuestro curso siempre nos hicieron una inspección con caninos. Por temas de drogas, pero pues casi no era tan seguido”

Voz : “En el colegio sí había muchos talleres de eso, pero eso no servía para nada. Porque era como Ah yo entro a la charla y ya pero no pongo cuidado, no me sirve”

Voz : “creo que no, que no funciona, o sea, es de cada persona y si tú quieres dejar de consumir dejas de consumir y si no, pues el taller no te sirve para nada”

Otras medidas que también tuvieron un impacto positivo en la comunidad académica fueron las intervenciones de mejoramiento y apropiación del espacio público. La instalación de espacios verdes, la siembra de árboles y la realización de actividades recreativas en zonas deportivas han tenido un impacto positivo en cómo los estudiantes se sienten al interior de la institución. Las jornadas artísticas mejoraron la creatividad y la integración, de donde resulta una mayor interacción y permanencia en dichos espacios.


Voz : “Bueno pues en el colegio teníamos una zona verde y la volvimos como para el medio ambiente, sembramos como muchas plantas y pusimos una zona de gimnasio y mesas para los almuerzos porque hay contra jornada”.

Voz : “Sí, en el colegio se hacían como ciertas actividades de esparcimiento en las cuales los estudiantes hacían murales de diferentes tipos, de diferentes diseños de diferentes cosas. Y creo que eso pues mejoró tanto a como a la creatividad como a la integración de los estudiantes”

A razón de lo anterior, los espacios comenzaron a cumplir con las características mencionadas por Jane Jacobs (1971) en su concepto “ojos en la

calle". En primer lugar, el colegio tiene afluencia una constante de personas, dado que tiene tres jornadas escolares y, en cada una de ellas, cuenta con el acompañamiento de los gestores de convivencia, la policía y los vecinos. En segundo lugar, el mejoramiento de los espacios del entorno escolar a través del embellecimiento y la puesta en marcha de murales crearon un espacio atractivo que genera riqueza y variedad en la ocupación del espacio público. En tercer lugar, al ser un lugar atractivo y apropiado por la comunidad, el entorno escolar se convirtió en un espacio transitable al que se le puede dar distintos usos. Por último, aunque los estudiantes no referencian la instalación de luminarias alrededor del colegio, tampoco mostraron comentarios negativos frente a la iluminación que tienen los espacios. Como sugerencia de la comunidad estudiantil, en consonancia con el concepto de ojos en la calle, propusieron la idea de instalar cámaras de vigilancia que permitan tener un rango de visión mayor del entorno del colegio y las cuadras cercanas.

Una particularidad del Colegio Marruecos y Molinos es que, a través de la presentación estudiantil, jugaron un papel activo en la exigencia de mayor acompañamiento por parte de gestores de convivencia. Es probable que este sea un factor diferenciador en cuanto a la percepción que tiene la comunidad estudiantil frente a la política pública. En comparación con los otros dos colegios estudiados, este es el que mejor evalúa la labor realizada, a pesar de algunos ajustes que deberían hacerse en el proyecto.

Voz : "A pesar de existir gestores de convivencia, nosotros desde el Consejo Superior, del cual hice parte, tratamos de divulgar eso para que la policía nos ayude en este caso y gestores de convivencia. Para ver si mejoraba el asunto, tanto dentro como fuera de la institución donde existiera presencia de estudiantes. Entonces pues por ese lado si hubo mejoramiento"

Frente al análisis de actores presentes en la política pública se evidencia que la comunidad tiene un papel activo. La presencia de gestores de convivencia y de policía, si bien no siempre era permanente, era más frecuente que en otros

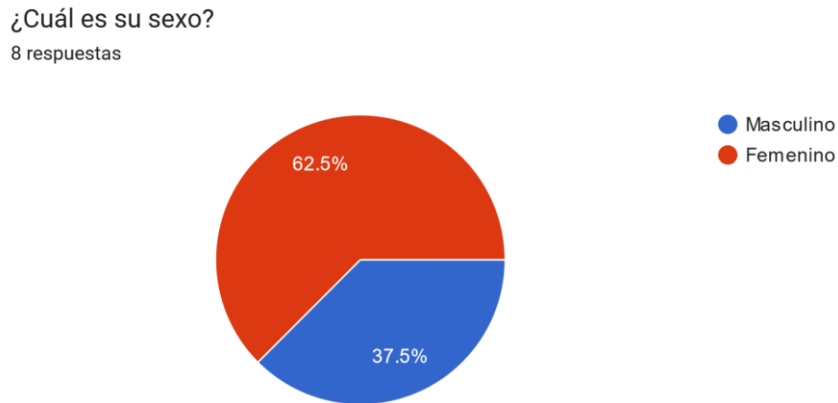
colegios y esto conlleva a que hubiera mayor cercanía con la comunidad estudiantil, al tiempo que desincentiva ciertas conductas delictivas alrededor de entorno escolar, específicamente hurtos y agresiones personales. En general, los beneficiarios finales denotan una mejora frente a la problemática que estaba sucediendo en el entorno escolar.

Es necesario recalcar que a lo largo de la entrevista no fue posible identificar si las intervenciones artísticas y el mejoramiento de los espacios públicos correspondían a las actividades propuestas por el proyecto, o si eran iniciativas propias de la institución escolar. No obstante, más allá de quién impulsó estas labores, los resultados muestran que la mejora en los espacios públicos y las intervenciones artísticas generan mayor apropiación del espacio, más circulación de personas y que puedan ser percibidos como espacios agradables para la recreación y la convivencia. Dichas intervenciones fueron hechas al interior del colegio, por lo que el actor que mayoritariamente percibe estos cambios son los estudiantes, pero no es posible evaluar si la comunidad circundante del colegio también se ve beneficiada en la misma proporción.

### **3.3 Colegio San Agustín IED (zona alta de la Localidad Rafael Uribe Uribe)**

En el Colegio San Agustín IED se entrevistó a ocho estudiantes, de los cuales cinco se identifican con el sexo femenino y tres con el sexo masculino.

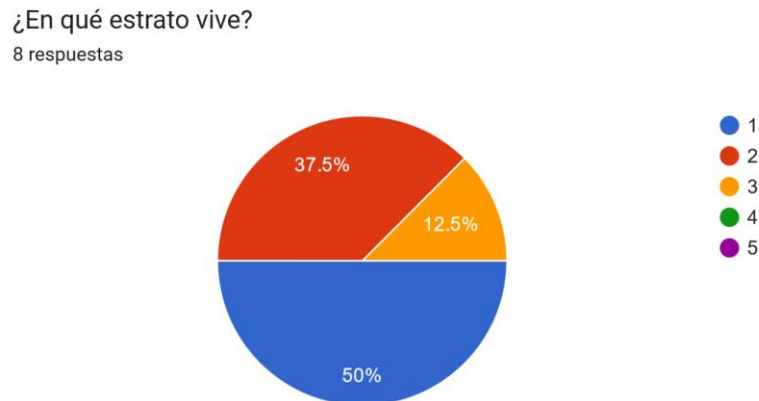
Figura No. 24 Participantes del *focus group* en el Colegio San Agustín IED por sexo.



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

Cada uno de ellos reportó haber vivido en los barrios aledaños al colegio al menos ocho años, lo que corresponde con el estrato socioeconómico de cada uno de los participantes.

Figura No. 25 Estrato socioeconómico de los participantes del Colegio San Agustín IED.

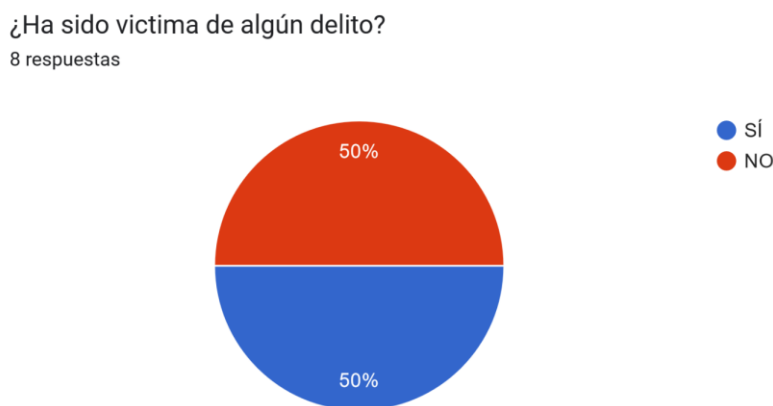


Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

Así mismo, a cada participante se le preguntó si había sido víctima de algún delito, de los cuales cuatro reportaron afirmaron que sí. Para este caso, el índice de

victimización directa fue de 50%. Los delitos referenciados por los participantes fueron el hurto y el acoso sexual.

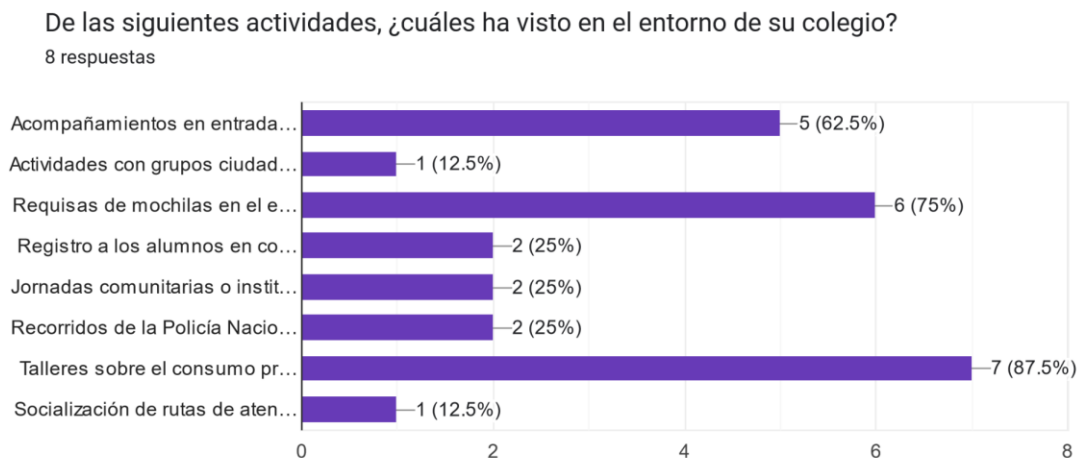
Figura No. 26 Victimización de los participantes en el Colegio San Agustín IED.



Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

Por último, a los participantes se les preguntó acerca de cuáles actividades desarrolladas por el proyecto ellos han evidenciado en el entorno de su colegio. Las actividades que más identifican son los talleres sobre el abordaje del consumo problemático en el entorno escolar (87,5%), seguido por las requisas de mochilas en el entorno escolar (75%) y el acompañamiento en la entrada y a la salida por parte de gestores de convivencia (62,5%).

Figura No. 27 Identificación de actividades desarrolladas en el entorno escolar en el marco del proyecto “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” en el Colegio Manuel del Socorro Rodríguez IED.




Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada durante el *focus group*.

Los estudiantes expresaron que los delitos que más causaban victimización en el entorno escolar eran los hurtos, las agresiones personales y el acoso. En primer lugar, los participantes atribuyen un peso significativo a la cercanía del colegio a la cárcel La Picota, ya que de por medio hay un terreno baldío que funciona como caldo de cultivo para actividades delictivas, entre ellos los atracos y la distribución de sustancias psicoactivas. En segundo lugar, la alternativa a la resolución de conflictos más frecuente son las riñas y la agresión física, situación que no solo se presenta entre los estudiantes, sino también con padres de familia. Según el relato de los estudiantes, en una ocasión se dio una pelea entre alumnas en las que intervino una madre de familia y tomó represalias contra de una de ellas.


Voz : “Si vimos riñas, todos los días

Un día hasta una mamá le pegó a una estudiante que no era la hija.


Pues había unas niñas que tenían un problema entonces llegó una mamá y las niñas fueron a pelear y la mamá se metió y cogió a la otra niña y le dio re duro”

Voz : “No quiero que me roben. Nuestro querido colegio queda detrás de una cárcel”

Las agresiones no se limitaron a los conflictos entre estudiantes y padres de familia, sino también varios profesores se vieron amenazados en el marco de sus labores. Incluso los estudiantes señalaron que en lo corrido del año 2023 amenazaron a dos profesores, pero que podrían ser más si se tiene en cuenta años anteriores.

Voz : “Otra cosa que pasó fue que un profesor se salió del colegio porque lo amenazó un estudiante”

Más preocupante aún son las denuncias por casos de acoso sexual al interior del colegio. En el *focus group*, una de las participantes señaló haber sido víctima de estas conductas reiterativamente por parte de un profesor. Sus compañeros confirmaron que era así y que no sólo pasaba con ella, sino con muchas estudiantes más.

Voz : “También había un profesor que quería tener relaciones con una compañera porque la molestaba mucho

No solo a la compañera que está acá, sino también a otras chicas que me han comentado el mismo caso de mi compañera”

Con lo anterior se puede entender que la seguridad ciudadana y la percepción de esta fueron afectadas de manera constante. Por un lado, los hurtos, las agresiones personales y la venta de sustancias psicoactivas son constantes a lo largo del tiempo. Además, los participantes no identificaron normas o autoridades legítimas para poder hacer frente a este tipo de situaciones. Ninguno de ellos refirió escalar este tipo de situaciones a sus docentes, gestores de convivencia ni a la policía; salvo en casos excepcionales cuando la riña tomaba dimensiones muy altas.


Esto conlleva una afectación al derecho a la paz y a la convivencia debido a que los estudiantes no pueden estar tranquilos ni percibirse como seguros adentro o afuera de la institución educativa. Anudado a lo anterior, el derecho a la libre locomoción, entendido como el derecho de los individuos a deambular libremente y sin temores, sin temor a que sus pertenencias le sean arrebatadas y a no ser fraudulentamente despojados de sus valores básicos (Concha-Eastman, 200), también está afectado debido a que existen zonas en las cuales los estudiantes evitan transitar para no ser víctimas de delitos.


Otro punto para resaltar, y que puede ser la principal diferencia que marca la percepción de seguridad ciudadana en este colegio, es que los estudiantes no encuentran en algunos de sus profesores una figura legítima y confiable para comentar estas situaciones y buscar soluciones. ¿Qué se puede hacer cuando la persona que está encargada de tu bienestar y seguridad es al mismo tiempo uno de los agresores del entorno?

Dentro del proyecto sí está contemplado la realización de talleres de prevención de violencia sexual infantil. Sin embargo, solo en uno de los tres colegios estudiados logran referenciar dichos talleres, y en el colegio en el que afirmaron tener casos de acoso no parecen conocer las rutas de atención o las alternativas que tienen a la mano los estudiantes para afrontar este tipo de actos. Como lo expone Gómez (2023), el derecho a la paz y convivencia pertenece a los derechos de tercera generación y requiere para su logro de factores sociales, políticos e ideológicos, que en el presente caso de estudio no se cumplen.

Desde la perspectiva de la percepción de seguridad ciudadana, se puede asegurar que los estudiantes del Colegio San Agustín han sido víctimas directas e indirectas de los hechos delictivos que suceden en el entorno escolar. Es claro que cuando un estudiante es víctima de hurto, la sensación de inseguridad se transmite a sus compañeros. Además, esta sensación aumenta cuando son testigos de la victimización que reciben alguno de sus compañeros, ya sea en la calle o al interior del mismo establecimiento.

Relacionado a lo anterior, la ineficiencia de los controladores que anuncia la teoría del triángulo del delito, a saber: el guardián, el administrador y el controlador; hace que la ocurrencia de delito sea más frecuente en este entorno escolar. El hecho de que el acompañamiento de los gestores de convivencia y la policía no sea frecuente, así como que no exista lazos de confianza con los docentes y entre la misma comunidad, genera una afectación directa frente a la percepción que tiene la comunidad en el entorno. Asimismo, frente a la política pública se ve como ineficiente, ya que no logra impactar en la realidad de los estudiantes. De acuerdo con el relato de los estudiantes, los gestores de convivencia solo se hacían presentes cuando existían conflictos y en los días posteriores, al igual que sucede en el colegio Manuel del Socorro Rodríguez.

Voz : “Pues no es que mejorará la situación porque los que pasaban por ahí y veían que estaba la policía se cambiaban de lado por donde estaban requisando y ya. Entonces no servía mucho”

Voz : “: *pregunta frente a la percepción de la presencia de los gestores de convivencia: ¿La zona no se sentía más segura?*

No, la misma mierda

No cambiaba nada

No hacían nada, solo comían algo en la tienda y ya.

Solo eran para decorar

Sólo cambiaban el lugar de pelear y ya.”

Es importante mencionar que el control social, entendido como las reglas no escritas que dictan el comportamiento aceptable en una sociedad, es mínimo en este contexto escolar. Además, tampoco hay una presión en contra de la resolución de conflictos de manera violenta. Es probable que si hay intervención de líderes comunitarios legítimos se puedan resolver las tensiones antes de que

escalen a situaciones más problemáticas (Fernandez, 2006). Debido a que esos liderazgos no están presentes, y a una deteriorada relación entre los estudiantes y los profesores y gestores de convivencia, la primera alternativa para resolver conflictos sigue siendo la violencia.


Tabla 13 Correlación entre desempeño institucional y desconfianza en las instituciones

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desempeño institucional</li> </ul> <p>Gr=11</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desconfianza en las instituciones</li> </ul> <p>Gr=7</p>	<p>7</p>

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas y el cruce de información en ATLAS.ti.

La situación se agrava cuando analizamos la confianza institucional. Al hacer un análisis de concurrencia entre la desconfianza institucional y el desempeño de las instituciones se encuentra una fuerte relación en la percepción de los estudiantes, ya que, de once respuestas relacionadas al desempeño institucional, siete mencionaron desconfiar de las mismas. Lo anterior encuentra su explicación en que no consideran que sean permanentes en su labor o que cumplan con lo que se espera de ellas. De esta manera, en consonancia con los postulados de Luhman (1996), la afectación se da porque dichos actores no cumplen con sus labores de manera eficiente en el sistema social, lo cual crea en los agentes la imposibilidad de reducir la incertidumbre frente a expectativas específicas sobre el comportamiento futuro.

Cabe resaltar que la confianza se da por medio de la interacción, la información disponible en el entorno y el funcionamiento adecuado de los sistemas. Debido a que estas tres características no han sido positivas en los estudiantes, y se han arraigado en el tiempo, no ven a la policía ni a los gestores de convivencia como actores legítimos que puedan dirimir conflictos y generar seguridad en el entorno. Esto no solo se da en los acompañamientos a la entrada y en la salida del colegio, sino en intervenciones más activas como los talleres al interior del colegio, a los cuales los estudiantes no prestaban atención o preferían evitarlos.

Voz : “No desincentivo nada porque la policía daba mal la clase... Actuó muy feo para ser una tumba

Sí, actuó feo, por eso me salí del salón

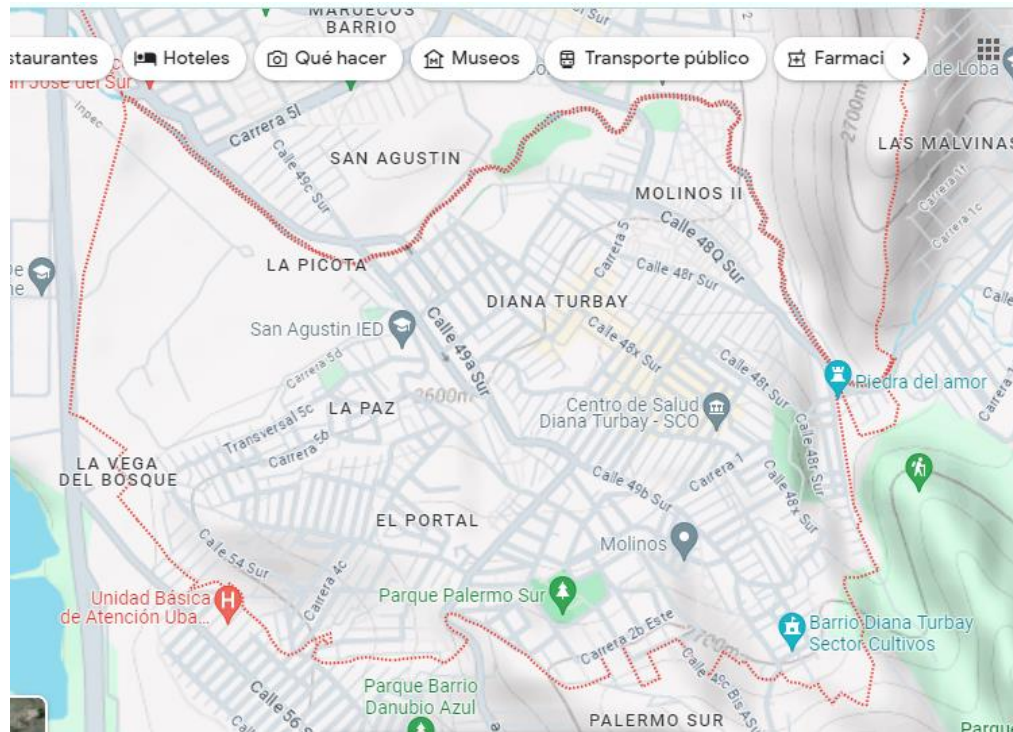
No nos sentimos agredidos, pero nos levantó la voz. El hecho de tener un uniforme no significa que le vayamos a hacer caso”

Igualmente, frente al “Plan Mochila” que se llevó a cabo varias veces en el entorno educativo, enfocado principalmente en los transeúntes, los estudiantes ven esta actividad con muy bajo impacto debido a que no lograba sus objetivos. Argumentan que no era constante y que simplemente las personas no transitaban al frente del colegio para evitar la requisa.

En cuanto a la construcción del espacio público la situación es compleja por la ubicación del colegio, ya que colinda con la cárcel La Picota; esto genera grandes afectaciones tanto en el orden simbólico y paisajístico. En el orden simbólico, el barrio se autopercibe alejado de las lógicas del resto de la localidad, apartado por su ubicación geográfica y con ciertos estereotipos debido a su nivel socioeconómico. Desde el punto de vista paisajístico, la UPZ Diana Turbay cuenta con calles angostas y con varias pendientes, además, está rodeada de lomas y solo cuenta con cinco vías que conectan con el resto de la localidad, a saber: Calle 49 Bis, Calle 48P Sur, Calle 50 sur, Calle 56 sur y Calle 49C sur, las tres últimas


haciendo un tránsito obligatorio por la cárcel. El difícil acceso a la UPZ se debe al accidente geográfico de la quebrada Chingaza.

Figura No. 28 Relieve topográfico UPZ Diana Turbay



Fuente: Google maps.

Las respuestas de los participantes fueron congruentes con esta situación, ya que se mostraron apáticos a ver el entorno escolar como una zona atractiva. Incluso el contacto entre calles y edificios públicos y privados es bastante limitado, esto debido a que gran parte de la zona aledañas al colegio colindan con la cárcel. Como se puede ver en el mapa anterior, las cuadras alrededor del colegio son de uso residencial y las dos zonas verdes que están cercanas son espacios poco atractivos para su tránsito debido a las lógicas que se generan en ese lugar. En palabras de uno de los estudiantes:

Voz : "No quiero que me roben, es un espacio poco seguro. Nuestro querido colegio queda detrás de una cárcel"

La zona en la que está ubicado el colegio no es buena, roban mucho.

Sobre todo por el hurto”

En el proyecto también están contempladas intervenciones artísticas para el mejoramiento del espacio público. Cuando a los estudiantes se les preguntó por este tipo de mejoras, dijeron no conocer ninguna. Incluso ellos mostraron interés en realizar intervenciones a través del muralismo, pero decían que esto era estereotipado como vandalismo. También afirmaron que detrás del colegio hay un parque, pero que los equipamientos urbanos<sup>7</sup> los retiraron convirtiéndose, así, en una zona baldía y poco transitada.

Voz : “Al contrario, atrás del colegio había un parque y lo quitaron

*¿qué colocaron en lugar del parque?*

Nada, ahí es dónde van a fumar marihuana”

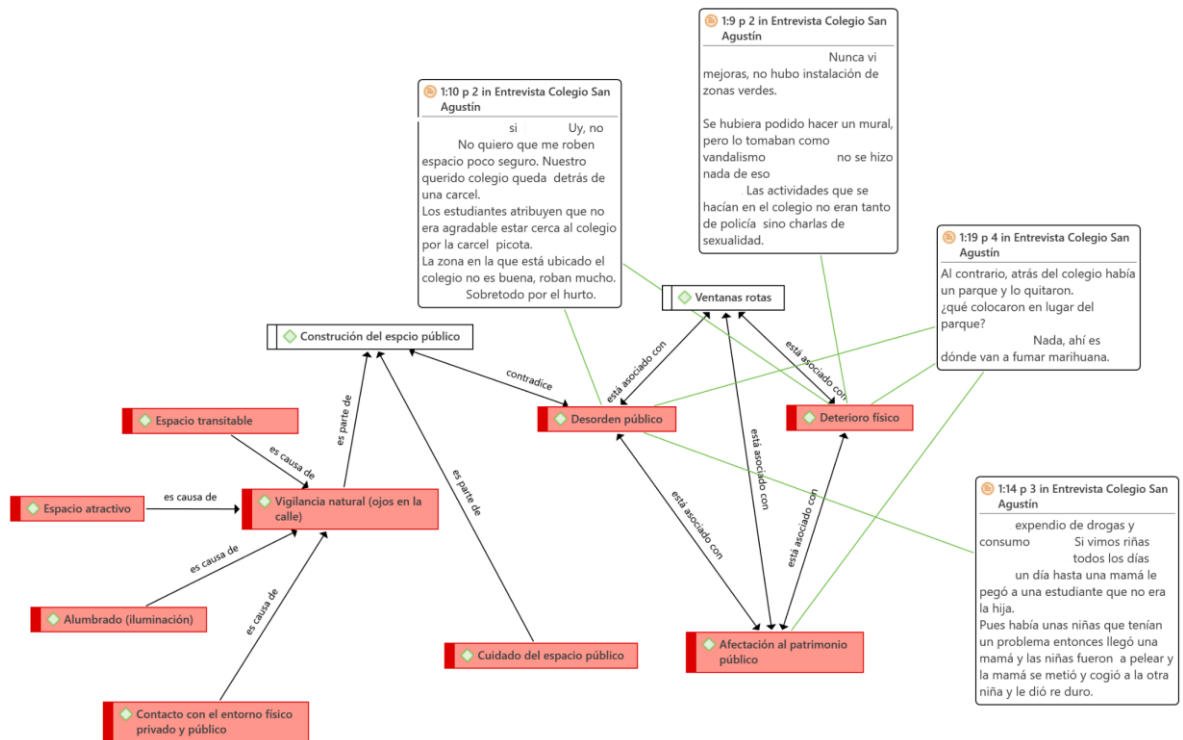
Incluso resulta interesante que, en la triangulación de datos en el software, todas las intervenciones están conectadas con las categorías “deterioro físico”, “desorden público” y “afectación al patrimonio público”, todas ligadas a la teoría de las ventanas rotas (Hunter, 1978).

---

<sup>7</sup>El equipamiento urbano es un tipo de “mobiliario” para el espacio urbano, es decir, para espacios que el público en general utiliza, como aceras, parques, plazas públicas y estacionamientos. Podrían ser muchos tipos como bancos urbanos, paradas de autobús o refugio bus, farolas y letreros, y zonas deportivas llamados calistenia.

Pueden cumplir una función, ser artísticos o ambos. Estos objetos cotidianos afectan nuestro espíritu y comportamiento. El mobiliario urbano eficaz y de calidad puede enriquecer nuestra experiencia general de los espacios públicos.

Figura No. 29 Red de análisis de la construcción del espacio público en el Colegio San Agustín IED



Fuente: elaboración propia.

Al realizar el análisis desde la categoría de política pública, se evidencia que no se logra desincentivar la presencia de actores delictivos en el entorno escolar, y mucho menos evitar los hurtos o la comercialización de sustancias psicoactivas. Por otro lado, la presencia de gestores de convivencia no generó una mayor sensación de seguridad y un aporte a la resolución de los conflictos, puesto que, según el relato de los estudiantes, estos no eran permanentes y cuando iban no prestaban los servicios que se esperaba. En cuanto al acompañamiento de caninos para el patrullaje del entorno, solo un estudiante hizo referencia a haber visto esta actividad, y argumentó que se solía hacer en el pasado pero que actualmente ya no se hace.

Con respecto a los talleres que tenía que realizar la policía y los gestores de convivencia, los estudiantes preferían no asistir a ellos, ya que no veían un trato amable y cercano de parte de quienes estaban impartiendo el taller. Otra de las actividades que los estudiantes lograron identificar en el entorno escolar son las

requisas realizadas en el marco del “Plan Mochila”. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no eran efectivas porque los transeúntes fácilmente podían esquivar la requisita. Un punto interesante fue que los participantes mencionaron que las requisas eran efectuadas, principalmente, a la gente que se quedaba afuera del colegio por largos periodos de tiempo o aquellos que tenían un estereotipo de vestimenta que los hacía lucir sospechosos.


En síntesis, se puede afirmar que la presencia de actores públicos, Policía Nacional y gestores de convivencia, no era permanente. Los estudiantes no los veían como actores legítimos, por lo que no había una confianza institucional arraigada. Los beneficiarios finales a los que apuntaba la política pública no vieron mejoras en cuanto a la seguridad ciudadana, porque la protección de sus derechos básicos no es efectiva. En lo referente a las actividades propuestas en el proyecto, no todas fueron atestiguadas por los estudiantes y las que recuerdan no tuvieron un impacto significativo a nivel individual y social.

### **3.4 Entrevista Alcalde Local de Rafael Uribe Uribe**

La entrevista al Alcalde Local de Rafael Uribe Uribe, Eduard Quintana Arellano, se hizo con base en las mismas preguntas que se formularon a los estudiantes de los colegios seleccionados. No obstante, al cambiar el tipo de actor al que iban dirigidas, se empleó un lenguaje técnico. Asimismo, es importante resaltar que se utilizaron las mismas categorías de análisis y el uso del software ATLAS.ti.

Un aspecto para destacar es que el trabajo de los entornos escolares no depende únicamente de las alcaldías locales, sino que implica un trabajo interagencial acompañado de la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia y la Secretaría de Gobierno; con el fin de promover un diálogo social y ampliar las potencialidades del sector público para generar mejores resultados. Incluso, desde la perspectiva del alcalde local, las labores no se enfocaron sólo en los entornos escolares, sino a lo largo de la localidad.

Cuando se indaga sobre las actividades del proyecto 7695, el alcalde de la Localidad de Rafael Uribe Uribe comentó algunas limitaciones tanto de personal humano como de capacidades administrativas que, en parte, pueden explicar porque en los colegios se da una implementación no permanente de la política pública. Según su relato, los gestores de convivencia en la entrada y salida de los colegios ha sido una de las estrategias más efectivas para mejorar la percepción de seguridad ciudadana en los colegios; no obstante, debido al poco personal, se decidió priorizar algunos colegios que tienen mayores complejidades en su entorno mientras que en otros se hizo un acompañamiento esporádico.

Voz : “Ahí cabe resaltar que no es posible generar el acompañamiento en todos los colegios de la localidad al mismo tiempo, porque hay una limitación de la capacidad humana.

Hay un tema de priorización de espacios, ya sea por riñas o por denuncias, mayor denuncia de expendio de alcohol o mayor denuncia de expendio de sustancias ilegales.

Todo esto se prioriza y se ponen unos puntos o unos colegios en los que se hace mayor acompañamiento”


Durante la entrevista, el alcalde también explicó que la presencia de los gestores y el hecho de que la comunidad pueda ver sus chaquetas genera una percepción de seguridad o de acompañamiento institucional en la entrada y salida de los colegios. Sin embargo, como se ha mencionado a lo largo del texto, esta percepción no es igual en los distintos colegios de la localidad y depende, principalmente, de la confianza institucional que depositen los estudiantes en los gestores de convivencia o en los acompañamientos que hagan las demás entidades del distrito. De esta forma, se explica que si bien la presencia de los gestores de convivencia debería impactar la percepción de seguridad, el que esta no sea constante o que los gestores no actúen en consonancia con las normas y los principios que los rigen, conlleva que no todos los estudiantes vean una mejoría en

la percepción de seguridad con su acompañamiento. Esta situación abre paso a una desconfianza institucional justificada.

Asimismo, se indagó sobre el “Plan Mochila” y las requisas que se hacen en los entornos escolares. Las requisas eran contempladas como parte del proyecto; no obstante, el alcalde local comentó que por ley este tipo de acciones necesitan el acompañamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), razón por la que estas intervenciones no se pueden hacer de manera constante como antes. Ante esta circunstancia, se ha visto un aumento de las riñas y el microtráfico en los entornos escolares.

Desde este punto de vista, la política pública no ha logrado sus objetivos por un problema de formulación *per se*, puesto que no se contemplaron algunas limitaciones que el contexto político impone en su implementación que se deben a la normatividad y la intervención de otros actores activos. Debido al alcance y propósito de esta investigación, no se puede afirmar que esto sea necesariamente algo negativo para el grupo de beneficiarios finales, ya que, después de todo, la interacción entre actores políticos siempre conlleva a que la política pública sea dinámica y tenga que ajustarse de acuerdo al contexto social y al momento histórico en el que se ejecuta.

Frente otras actividades que se han hecho para desincentivar los hurtos y las agresiones personales, el alcalde menciona los patrullajes en el entorno escolar y los talleres relacionados a los tips de autocuidado y el consumo problemático de sustancias psicoactivas. Estas actividades se han realizado en distintos puntos de la localidad y no únicamente en los entornos escolares. Podemos citar el ejemplo de los recorridos que se han hecho en compañía de la policía en los lugares que la comunidad identifica y denuncia como puntos críticos por hurtos o comisión de otros delitos. Así mismo, los tips de autocuidado no solo se brindan en los colegios para que los estudiantes tomen rutas seguras e implementen estrategias de autocuidado, sino que también se han realizado en las estaciones de Transmilenio. Como se mencionó en la descripción de la localidad de Rafael Uribe Uribe, en estos los puntos es donde se presenta una mayor denuncia de atracos.

Voz : “No solo ha sido en los entornos escolares, donde pues se les dice a los muchachos en pocas palabras que “no den papaya”. No saquen el celular, que denuncien ante cualquier tipo de autoridad todo este todo este tema. Pero también se ha hecho en otras en otras partes de la localidad, y sobre todo ha funcionado para que la gente esté más atenta en TransMilenio”

Por último, en referencia a los talleres de consumo problemático y sustancias psicoactivas, estos se han brindado desde un enfoque para el consumo responsable. Lo anterior entendiendo que las personas que ya están en el consumo de sustancias puedan dar un manejo adecuado de manera tal que no afecte sus áreas de ajuste<sup>8</sup>. El objetivo no es desincentivar el consumo o prohibirlo, sino generar conciencia sobre los efectos secundarios que puede conllevar y cómo puede afectar distintas áreas de la vida personal si no se da un manejo adecuado desde la esfera individual. De igual manera, los talleres también son impartidos a personas que nunca han probado sustancias psicoactivas, generando prevención debido a que conocen de antemano los efectos secundarios que esto podría traer para su cuerpo.


Durante la entrevista se resalta que las actividades que ha acompañado la Alcaldía Local cuentan mayoritariamente con un enfoque de control, acompañado del enfoque social comunitario e intervenciones de urbanismo táctico para el mejoramiento del espacio público. De esta manera, el abordaje de la problemática desde distintas perspectivas busca generar la mejora de las condiciones de seguridad a distintos niveles.

Entre las actividades con un enfoque de control del delito a los que más se hizo mención estuvieron los patrullajes a lo largo de la localidad y el

---

<sup>8</sup> Según Droguett (2011) las áreas de ajuste son entendidas como las dimensiones que conforman al ser humano de manera integral. El área académica, permite al individuo satisfacer sus necesidades cognitivas, emocionales y relacionales. Área social, se relaciona con el contexto de socialización y pertenencia a un grupo de iguales, en la cual se adquiere habilidades sociales y valores grupales. El área personal, se enfoca en la identidad del individuo y los aspectos que la integran. El área familiar, es una institución formada por sistemas individuales que interactúan, y permiten la intermediación entre el individuo y la sociedad, existen vínculos afectivos, cumple con la función del desarrollo biológico, psicológico y social. Área afectiva, hace alusión a la relación sentimental, aspectos afectivos, apoyo, y emocionales.

acompañamiento a la entrada y salida del colegio con gestores de convivencia. Visto desde la teoría del triángulo del delito, se buscaba con estas acciones un acercamiento entre el guardia (la policía y los gestores de convivencia) y la comunidad. Así mismo, los mismos actores públicos funcionan como controladores para aquellas personas que pretendan hacer actos delictivos en el territorio.

Voz : “Hemos hecho recorridos constantes en los lugares que los vecinos nos identifican y nos denuncian que son puntos críticos de oscuridad y que se presta para atracos o para la comisión de delitos. Entonces, con la UAESP<sup>9</sup> hemos hecho esos recorridos y hemos dotado de luminarias para parques, bahías y calles y la actualización de las luminarias de halógenas a LED. ya está en un noventa y ocho por ciento, casi casi al cien por ciento terminada esa actualización”

Resulta interesante que en la práctica algunas de las actividades que se hacen en el marco del proyecto 7695 no se pueden enmarcar únicamente en un tipo de enfoque o teoría, ya que pueden ser transversales, según como se implementen. El hecho de que los acompañamientos y patrullajes hayan sido acompañados por la UAESP para identificar los puntos que requieren la actualización e instalación de luminarias es una muestra de esto, lo que genera, por un lado, un enfoque de control sobre el territorio y el delito por medio de la presencia de guardianes o controladores y, por el otro, intervenciones en el espacio que aumentan el campo de visión para los ciudadanos, acción propia de la teoría de ojos en la calle.

Siguiendo con el análisis de la teoría del delito, el hecho de que la administración pública realice intervenciones de urbanismo táctico e instalación de luminarias también les confiere el lugar de administrador del lugar. En este sentido, se logran identificar los tres actores que deben brindar protección o ejercer poder


---

<sup>9</sup> La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) planea, coordina, supervisa y controla la prestación del servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural comprendida dentro de la jurisdicción del Distrito Capital. Este servicio se presta según lo establecido en el Decreto 943 del 30 de mayo de 2018 con el propósito de iluminar lugares de uso público y libre circulación, que incluyen vías, parques, plazoletas, ciclorrutas y demás espacios públicos, con el fin de permitir el desarrollo de actividades nocturnas en Bogotá.

para desincentivar conductas delictivas y mejorar la percepción de seguridad ciudadana. Empero, si lo anterior es cierto, la razón por la que estas acciones no se ven reflejadas en una percepción de la política pública por parte de la ciudadanía es por su falta de permanencia a lo largo del tiempo.

Analizando la cita con detenimiento “hemos hecho recorridos *constantes* en los lugares que *los vecinos nos identifican y nos denuncian que son puntos críticos*” se puede entender que, primero, hay un proceso de priorización, por lo que dichos acompañamientos no se dan de igual manera en toda la localidad; y, segundo, que se aspira a que sean constantes, pero no es posible ejercerlo como una fuerza permanente por los limitantes en talento humano requerido.

Por otra parte, desde la perspectiva del alcalde Local, el hecho de que la ley esté limitando el accionar de la Policía en cuanto a acompañamientos y requisas ha repercutido en el aumento de riñas y microtráfico.

Voz : “Entonces, si bien se ha permitido como como hacer estos esto estas requisas o estas estas intervenciones, pero hemos visto que van en disminución y en aumento las riñas, el tráfico, el microtráfico dentro de los colegios”


En este sentido, dentro de la forma de intervención y las actividades del proyecto, se debe reevaluar la manera en que se busca desincentivar este tipo de conductas en el entorno escolar sin recurrir a un enfoque de control del delito.


Frente a las intervenciones que buscan el mejoramiento del espacio público, el alcalde resaltó varias actividades en compañía de los vecinos, padres de familia y “Parceros”<sup>10</sup> que se han hecho en los alrededores de los colegios y calles a través del muralismo, la construcción de senderos y la siembra de árboles.

---

<sup>10</sup> “Parceros” es un programa liderado por la Secretaría Distrital de Integración Social que busca incentivar las capacidades de las y los jóvenes de Bogotá reduciendo sus índices vulnerabilidad social. Durante 6 meses reciben transferencias monetarias condicionadas por un valor de \$500.000, de acuerdo con el cumplimiento de labores sociales con entidades distritales.

Particularmente, se citó los casos de los Colegios Clemencia de Caycedo y Diana Turbay, los cuales también son priorizados por el proyecto 7695.

Voz : “Sí, hemos hecho varias intervenciones para resaltar. La intervención de aquí al lado fue conjunta entre la Alcaldía y el Colegio Clemencia de Caycedo, en donde hicimos una recuperación del espacio público, un tema de muralismos, la parte de atrás de la de la Bahía que estaba llena de escombros, la recuperamos y se ha convertido ahora en un paso seguro para los para los y las estudiantes”

Voz : “También hay que resaltar el proceso que hicimos en el colegio Diana Turbay, se hizo una recuperación de un terreno que será utilizado para construir un parque. En ese terreno construimos un sendero peatonal, el cual permite que las personas que están arriba o los estudiantes que están en la parte alta de esa pendiente puedan bajar de manera segura a la entrada del colegio”.

A partir de estas intervenciones se puede ver un intento de aplicar algunas de las características que señalan los autores en el marco teórico que ayuden a mejorar el espacio público, lo que conlleva a la apropiación de este por parte de la comunidad. Según las intervenciones del alcalde, se crearon senderos que ayudan a que las personas tengan mayores posibilidades para transitar las calles e interconectar los barrios, también se instalaron luminarias en aquellas zonas que se reportaron como oscuras y se actualizaron para que la potencia de los bombillos fuera mayor. Esto permite un mayor rango de visión por parte de la ciudadanía que transita en estos puntos. En cierta medida se puede ver la intención de generar espacios atractivos que lleven a que la comunidad los ocupe por más tiempo y ejerzan así una vigilancia natural.

En cuanto a la puesta en marcha de actividades de muralismo en los entornos escolares, y según información que encontramos en los colegios entrevistados, parece ser una de las apuestas que tiene la actual administración para mejorar el entorno. Aun así, todavía estas actividades se encuentran

estereotipadas, lo que limita su accionar por parte del personal administrativo de los colegios o de la comunidad circundante. Sin embargo, en aquellos colegios donde se ha podido hacer murales se ve una mayor permanencia de los habitantes en estos espacios. De igual manera, estas actividades permiten la posibilidad de expresar críticas y posturas políticas, puesto que el muralismo se convierte en una forma de expresión de los estudiantes frente al mundo que viven y lo que desean cambiar en él. Por último, el muralismo podría reforzar lazos comunales, ya que en ocasiones cuenta con la participación de los vecinos.

Este tipo de acciones también lleva a la recuperación de espacios que han sido destinados de manera irregular para la deposición de residuos o, que, por su estado de deterioro, la ciudadanía evita transitar. En ese caso, y siguiendo los planteamientos de la teoría de las ventanas rotas, el hecho de recuperar los espacios, darles un entorno agradable e impedir su deterioro genera que no sean aprovechados para actos delictivos.

Sin embargo, al analizar cómo se implementan este tipo de intervenciones en la Localidad de Rafael Uribe Uribe, que tienen accidentes geográficos como colinas, lomas y cerros resulta complicado ejecutar algunos de estos postulados. A razón de que la amplitud de las calles, el desnivel o el tránsito de un punto A a un punto B muchas veces está mediado por un espacio en el que solo se puede instalar senderos. Esta situación no se presta para darle otro tipo de usos al suelo, lo que genera así un espacio para el tránsito, pero no tanto para incentivar la permanencia constante de la comunidad o generar circuitos de economías de escala.

Por último, frente al mejoramiento del espacio público, al igual que en otras actividades contempladas en el proyecto, se mantiene la crítica de que son esfuerzos que no son desarrollados de igual manera a lo largo de la localidad y que no son permanentes en el tiempo. Esta crítica es transversal desde cada uno de los tres colegios entrevistados, ya que en dos de ellos no ven negativa la presencia de gestores de convivencia o el acompañamiento de la policía en la entrada y la salida del colegio, pero si lo ven como una medida inefectiva para garantizar la seguridad ciudadana, ya que solo están en los momentos de mayor problemática. Asimismo,

al contrastar información obtenida en la entrevista al alcalde local, frente a lo que expresaron los estudiantes, fue posible corroborar que las actividades de muralismo no se llevaban a cabo en varios colegios de la localidad priorizados. Esto respondía a lógicas internas del colegio en algunos colegios y en otros a que los recursos son limitados y se tenían que priorizar aquellos que tenían mayor vulnerabilidad.

Por último, frente a la confianza institucional, el alcalde afirmó que las actividades de embellecimiento del espacio público ayudaron a generar una red de confianza entre los actores alrededor del entorno escolar; haciendo así que, más allá de los murales, se afiance la relación y el reconocimiento entre todos. De esta manera, la comunidad encuentra en sí misma una fuente de cooperación y protección, lo que aumenta la seguridad. En ese sentido, se puede ver un ejercicio incipiente de construcción de confianza comunitaria que parte de iniciar y reforzar lazos personales para que en un escenario posterior se genere confianza institucional por medio de la aceptación del trabajo de los gestores de convivencia y la policía. Un desafío que debe sortear este ejercicio es la poca permanencia de los acompañamientos y la imagen de poca eficacia que tienen en algunos entornos escolares.

#### **4. Conclusiones**

En la presente investigación se analizó la percepción de los estudiantes de la localidad de Rafael Uribe Uribe frente al proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” durante el periodo 2020-2023. El análisis inició con la comprensión de los conceptos política pública, derecho a la seguridad, seguridad ciudadana y los determinantes de la percepción de seguridad. Con lo anterior se logró comprender cómo el gobierno interviene en problemáticas sociales por medio de la política pública y cómo estas acciones pueden repercutir en la percepción que tiene la ciudadanía frente a las actividades realizadas en el marco de la implementación de un proyecto.

Posteriormente, se revisó la política pública que tiene relación la implementación del proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito” en la localidad de Rafael Uribe Uribe. Se encuentra

que el proyecto hace parte del propósito 3 del PDD “inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de la cultura ciudadana, paz y reconciliación”; teniendo una concreción y sectorización en el programa 45 “espacio público más seguro y construido colectivamente” y apuntando al logro de ciudad 24 que busca “disminuir la ilegalidad y conflictividad en el uso y ordenamiento del espacio público, privado y en el medio ambiente rural y urbano”.

El proyecto define como entorno de confianza a un territorio que ha sido priorizado por su alta conflictividad, ocurrencia de delitos y percepción de inseguridad, en la que se deben desarrollar actividades que posibiliten la construcción colectiva de relaciones de sociabilidad y solución pacífica de conflictos basadas en Redes Ciudadanas. Al ser ejecutado en colegios, está encaminado a reducir los factores de oportunidad para la comisión de delitos y mejorar la percepción de seguridad en sus entornos.

Se realizaron 3 *focus groups*, cada uno en un colegio destino, para analizar la percepción que tienen los estudiantes frente a las actividades del proyecto. Así mismo, se entrevistó al Alcalde Local para ampliar la información recolectada. De esta manera se encuentra que la percepción que tiene la ciudadanía frente al proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá” está mediada por diferentes factores.

Como primera variable se tomó la seguridad ciudadana, entendida como la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 1). En términos espaciales esto se traduce en el derecho de los individuos a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no le sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar como confían en quienes son cercanos (Concha-Eastman, 2000).

Dadas las características de la población a la cual se entrevistó, como derechos conexos a la seguridad se tomaron el derecho a la libre locomoción y el derecho a la paz y la convivencia. Bajo esta perspectiva se analizó si los estudiantes interpretaron que había un marco en el cual la ley regula los comportamientos de cada persona en la sociedad y si el control preventivo en el entorno escolar era efectivo. También se buscó entender cómo la garantía del derecho a la libre locomoción y el derecho a la paz y a la convivencia impactaron en su percepción frente a la política pública.

Al analizar los resultados de los tres colegios se encuentra que las afectaciones más directas en cuanto a seguridad ciudadana son causadas por dos delitos que el proyecto buscaba prevenir, a saber: las agresiones y los hurtos. En los tres colegios se denunció su ocurrencia, aunque la intensidad variaba según el caso. Como medidas que los beneficiarios percibieron como potencialmente efectivas están los acompañamientos en la entrada y salida del colegio por parte de los gestores de convivencia y la policía. Empero, su concreción ha sido limitada debido a que no son constantes debido a la limitación en recurso humano y su priorización en entornos de alta conflictividad.

Los recorridos para la identificación de factores de riesgo y patrullajes no son fácilmente recordados por los beneficiarios finales de la política pública. En sólo uno de los colegios mencionaron haber visto patrullaje junto a caninos. En los otros dos, con dificultad recordaron estas actividades, pero sostenían que eran esporádicas y no efectivas porque simplemente hacían que los factores de riesgo se desplazaran a otra locación, y en cuanto terminaban los patrullajes y las requisas en el lugar, todo volvía a la situación anterior. Se replica la lógica de las intervenciones en hotspots<sup>11</sup> en las que no se disminuye la ocurrencia de delitos, simplemente se desplazaba a lugares distintos.

---

<sup>11</sup> Angie Ramírez (2016) hizo un estudio en el que analizó la eficacia de la intervención policia en los hotspot del Chicó y la Avenida 19. La conclusión permitió dar cuenta de que la desconexión institucional de las entidades distritales, la pérdida de importancia del micro territorio como receptor principal de la intervención policial y como la estrategia conllevó al desplazamiento de actos delictivos a otros puntos de la ciudad.

Como segunda variable se tomó la percepción de seguridad, la cual es una evaluación subjetiva que realiza cada sujeto en su entorno según ciertos factores psicológicos y ambientales que median entre los sucesos y su concepción del mundo. Para el caso específico de la percepción de seguridad, aquellos determinantes que tienen un mayor influjo son la victimización, la confianza en las instituciones, y la construcción del espacio público.

En este sentido, en los tres colegios se identificó una alta victimización relacionada con hurtos, agresiones personales y, en uno de los colegios, acoso sexual. Cada uno de estos delitos corresponden a dinámicas distintas. Por ejemplo, en el colegio Manuel del Socorro Rodríguez el hurto a celulares está asociado a una red que opera en el entorno escolar. En el colegio Marruecos y Molinos está asociado a delincuencia común y en colegio San Agustín a problemáticas de ocupación del espacio público asociado a la cárcel La Picota.

Por otro lado, la victimización directa impacta en gran medida la percepción que tienen los estudiantes. El claro ejemplo es el caso de acoso en las aulas, en la que, si bien se identificó a dos víctimas directas, los compañeros sentían que el acoso era parte del colegio. Así mismo, todos los estudiantes estaban al tanto de las amenazas de las que fueron víctimas algunos profesores, generando así una sensación de disfuncionalidad e inseguridad.

Las medidas que los estudiantes percibieron como más efectivas varía según el colegio. En el primero, la presencia de un guardián en el que se deposita un alto nivel de confianza institucional como son los miembros del plantel educativo coadyuvo a dirimir los conflictos. Por su lado, los gestores de convivencia también se ven como una figura legítima para desincentivar la ocurrencia de riñas en el entorno escolar, pero es menos constante su presencia.

En el segundo colegio el rol protagónico lo mantienen los profesores al interior de la institución, pero se observa mayor control y cohesión social por el trabajo mancomunado entre la comunidad educativa y los actores presentes a causa del proyecto. Un factor diferenciador es que el concejo estudiantil haya pedido

mayor acompañamiento en la salida del colegio en la jornada nocturna; pasando a ser un actor activo en la ejecución de la política pública.

Por último, en el colegio San Agustín se evidencia un mayor índice de victimización. Los hurtos a personas, las agresiones personales y el acoso sexual es parte del contexto de este colegio. Además, la relación con los docentes está deteriorada por los casos de acoso sexual y las amenazas; por lo que no se ve en ellos la figura de guardián o administrador del espacio que deberían tener. Así mismo, no resulta ser una autoridad legítima para mediar en los conflictos. La cohesión social es mínima y la probabilidad de recurrir a la violencia es alta.

En conclusión, las medidas más efectivas para disminuir la victimización son aquellas relacionadas a la cohesión social, la presencia de un guardián y un administrador legítimo y la presencia constante de acompañamientos a la entrada y salida de los colegios. Estas medidas tienen un enfoque preventivo y disuasivo; y funcionan siempre y cuando los lazos sociales sean estrechos y exista un entendimiento entre los actores que ocupan el entorno.

Un patrón general en todos los colegios es que los postulados sobre la confianza institucional se cumplen en su totalidad. En aquellos entornos en los que hay mayor confianza a nivel personal, institucional y sistémica, como es el caso del colegio Marruecos y Molinos, se percibe favorable la presencia de actores como gestores de convivencia o la mediación de los docentes. Por el contrario, en aquellos entornos en que hay desconfianza en las instituciones, ya sea por una baja evaluación en desempeño, incumpliendo de sus deberes o bajos resultados de su accionar, califican el proyecto como inefectivo y con pocos resultados.

En cuanto a la percepción del espacio público, dos de los colegios no pudieron llevar a cabo intervenciones artísticas, murales o mejoramiento de zonas verdes. Sin embargo, los estudiantes afirmaron que se debe a un tema de estereotipos sociales y falta de apoyo por parte de la institución educativa. En el único colegio que emprendió este tipo de intervenciones calificaron el espacio como una zona atractiva para compartir y transitar. En este sentido, la percepción frente

al embellecimiento y apropiación del espacio público es positiva. Se cumplieron los postulados de vigilancia natural y ocupación constante del espacio público.

Por último, se tomó como quinta variable la política pública entendida como un proceso unificador que implica la toma de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, llevado a cabo por autoridades con la eventual participación de individuos privados, con el objetivo de resolver o prevenir una situación identificada como problemática. La política pública forma parte de un entorno específico del cual se alimenta y busca alterar o preservar (Velásquez, 2009).

En esta se ven acciones emprendidas para cambiar una situación socialmente problemática. Frente al proyecto 7695, la percepción que tienen el grupo beneficiario es que no cumple con todos los objetivos planteados a cabalidad debido a que algunas actividades no logran su propósito, ya sea porque no son constantes, no hay confianza en los actores que participan en ella, falta de voluntad política o efectos secundarios como el desplazamiento de los fenómenos delictivos a otras zonas.

Empero, se rescata el papel que juega la cohesión social para generar un entorno seguro y disminuir el riesgo de victimización, el papel de los actores más cercanos a los estudiantes -profesores- para la construcción de lazos de confianza y tomar así un papel de mediación, y las intervenciones en el espacio público a través del arte y urbanismo táctico para la apropiación del territorio. Estas actividades tienen una percepción positiva en los tres colegios estudiados.

De acuerdo con la entrevista realizada al alcalde local, resultados similares se presentaron en las intervenciones hechas en los Colegios Clemencia de Caicedo y Diana Turbay, en los que se recuperaron espacios que eran usados para la disposición de residuos o eran imposibles de transitar. Gracias a estas intervenciones, que incluyen elementos de urbanismo táctico, existe mayor tránsito de personas, interconexión entre puntos que antes eran de difícil acceso e iluminación adecuada que permite tener un mayor rango de visión.

Sin embargo, hay actividades del proyecto que no lograron su objetivo bajo la percepción de los estudiantes. El “Plan Mochila” era intrusivo con los estudiantes y no mostró buenos resultados; según los relatos escuchados, era posible decomisar armas al interior del colegio o requisar personas en el entorno, pero al día siguiente todo permanecía igual. Esto generó que los actos delincuenciales solo se desplazaran a otros espacios, más no era una solución a los problemas estructurales que los causan.

Los talleres impartidos en entornos escolares sobre la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, talleres sobre la prevención de la violencia sexual infantil o los talleres para la prevención de riñas, violencias y delitos en las IED y su entorno, entre otros, fueron poco efectivas. Los estudiantes no prestaban atención porque no veían como un actor legítimo a quien impartía estas actividades o porque el acercamiento con ellos no fue el idóneo. De lo anterior se puede deducir que la puesta en marcha de estos talleres puede brindar mejores resultados cuando tienen un enfoque pedagógico y hay confianza en el actor que las imparte.

Como críticas constructivas hacía el proyecto, es necesario considerar la percepción que tiene el grupo de beneficiarios para comprender si la política pública está cumpliendo con sus objetivos durante la ejecución. Además, se debería vincular a la comunidad educativa al proceso de planeación y diseño de la política pública para que expongan las problemáticas que afrontan en contexto. De esta manera se podría realizar diagnósticos profundos que comprendan las particularidades de cada colegio y su entorno, dando un papel de actor activo a estudiantes, profesores, orientadores, coordinadores y rectores. Incluso, al existir dicho diálogo, se podían complementar de manera efectiva las actividades llevadas a cabo al interior de los colegios y las correspondiente al proyecto.

Dichos diagnósticos, al ser realizados con el grupo de beneficiarios al que apunta la política pública, también podrían incluir las particularidades geográficas y paisajísticas que representa cada entorno escolar. A lo largo del presente trabajo es claro que la presencia de equipamientos urbanos, conexión con vías arteriales, iluminación y accidente geográficos juegan un rol determinante en los factores que

llevan a la comisión de delitos en los entornos escolares; por lo que su análisis e intervención diferenciada puede mejorar los resultados.

Así mismo, se evidencia una oportunidad para la resolución efectiva de conflictos la cohesión social que existe en algunos colegios. Al existir una comunidad con estrechas relaciones y una vigilancia constante para su propio bienestar, los estudiantes ven los territorios como más seguros; esto sin contar que los actores más cercanos a los estudiantes suelen ser los más legítimos para intermediar en sus conflictos.

Para que el proyecto 7695 “Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito” obtenga mejores resultados en la localidad de Rafael Uribe Uribe podría: primero, realizar un acompañamiento permanente en la entrada y salida de los colegios priorizados; segundo, vincular a la comunidad educativa en el proceso de planeación y diseño del proyecto a nivel territorial para generar estrategias y actividades según los retos de cada entorno escolar; tercero, realizar estrategias de trabajo colaborativo con la comunidad circundante a los entornos escolares para la prevención del delito y la resolución no violenta de conflictos y; quinto, impulsar las intervenciones que buscan el mejoramiento del espacio público por medio de urbanismo táctico y actividades artísticas.

## Bibliografía

Acuerdo Local Número 005 (07-octubre-2020). (2020, octubre 7). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para la localidad de Rafael Uribe Uribe 2021-2024 “un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”.

Alcaldía de Bogotá. (2019). *Plan Integral de seguridad ciudadana, convivencia y justicia (PISCCJ) de Bogotá*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). Rafael Uribe Uribe - Bogotá. Integración Social. Retrieved March 29, 2023, from [https://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2018documentos/12092018\\_Rafael%20Uribe%20Uribe%20diagn%C3%B3stico%202017%20-%20SDIS.pdf](https://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2018documentos/12092018_Rafael%20Uribe%20Uribe%20diagn%C3%B3stico%202017%20-%20SDIS.pdf)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). ANEXO NO. 1 Metas de los programas generales. In *ACUERDO No. 761 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO CAPITAL 2020-2024 “UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI”* (p. 170). [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/anexo\\_no.\\_1\\_metas\\_de\\_los\\_programas\\_generales\\_documento\\_4.1.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/anexo_no._1_metas_de_los_programas_generales_documento_4.1.pdf)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, CONVIVENCIA Y JUSTICIA (PISCCJ) DE BOGOTÁ 2020 - 2024*.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). *Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D 7695*. <https://scj.gov.co/sites/default/files/planeacion/UNCSAB%207695%20Generaci%C3%B3n%20de%20entornos%20de%20confianza%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20y%20control%20del%20delito%20en%20Bogot>

- Arango, M. (2004). El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Precedente Revista Jurídica*, 79-102
- Baena, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid : Tecnos Es.
- Becerra, L., & Perdomo, J. (2019). Referenciales y planeación de la seguridad en la campaña de la alcaldía. *Centro de Investigaciones para el desarrollo - CID*, 59-67.
- Beliz, G. (2007). ¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? En E. Alda, & G. Beliz, *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana* (págs. 1-118). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo .
- Berthelot, J. M. (1990). *L'intelligence du social*, Paris, PUF. Sociologie d'aujourd'hui.
- Bogotá, C. d. (2019). *Encuesta de percepción y victimización*. Bogotá: CCB .
- Boudon, R. (1998). Limitations of rational choice theory. *American Journal of sociology*, 104(3), 817-828.
- Burgos, J., & Tudela, P. (2001). Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública. . En ¿. e. Seguridad ciudadana, *Carrión, Fernando* (págs. 475-502). Quito: FLACSO,.
- Canamejoy Leyton, J. N. (2022). Desarrollo y paz: sistematización de experiencias en el proyecto de intervención social.(Gestores de convivencia ciudadana) 2019.
- Carrión, F. (2009). Barajar y dar de nuevo: Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. *Ecnomía Política de la seguridad Ciudadana*.
- Carrión, F., Portón, J., & Armijos, B. (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana Título*. Quito: FLACSO.
- Catterberg, G., & Moreno, A. (2005). The Individual Bases of Political Trust: Trends in New Established Democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, 31-48.

- Clarke, R. (1992). *Situational Crime Prevention*. New York: Harrow and Heston.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derecho Humanos*. OEA.
- Concejo de Bogotá. (2020). *ACUERDO No. 761 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO CAPITAL 2020-2024 "UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI"*.
- Concha-Eastman, A. (2000). Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones y acciones . En S. Rotker, *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva sociedad.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1801 del 29 de julio de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia". Bogotá: Gaceta del Congreso.
- Congreso de la República. (29 de Abril de 2013). LEY ESTATUTARIA 1622 DE 2013. Bogotá: Gaceta del Congreso de la República
- Corporación Nuevo Arcoíris. (2001). El frente capital de las AUC está en el sur de Bogotá y Soacha.
- Corte Constitucional . (2003). *Sentencia T-719* . Bogotá
- Corte Constitucional . (2013). *Sentencia T-078/13*. Bogotá.
- Cozens, P. (2011). Urban planning and environmental criminology: Towards a new perspective for safer. *Planning practice and research*, 26(4), 481-508.
- Datos abiertos. (2017). Listado de Colegios en Bogotá. Bogotá.
- De Giorgi, R. (1998). Redes de inclusión. En F. Castañeda, *Redes de inclusión. La construcción social de la autoridad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- De León, C. (2013). *Seguridad humana y seguridad ciudadana*. Guatemala : IEPADES.
- Departamento Nacional de Planeación. (21 de May de 2020). *Datos básicos del proyecto - Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá*. Recuperado el 27 de January de 2024, de Secretaría Distrital de Planeación:  
[https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/137\\_sdscj\\_2020110010258\\_7695\\_0.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/137_sdscj_2020110010258_7695_0.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: República de Colombia.
- Droguett, L. (2011). Rasgos psicológicos asociados al ajuste social y personal del alumnado adolescente (Tesis Doctoral). Euskal Herriko Unibertsitatea, País Vasco. Recuperado de <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/12202/DROGUETT%20LATORRE.pdf?sequence=1>
- Escobar, C. (2021, mayo 31). Constantes estructurales de la territorialización paramilitar en el área metropolitana en Bogotá (2009-2016). *Revista ciudades, Estado y política*, 8(2), 105-120.
- Fernández, A. (2006). Durkheim y Weber: surgimiento de la sociología jurídica y teorización del Derecho como instrumento de control social. *Investigaciones sociales*, 10(17), 395-411.
- Figuroa, C. (1995). Seguridad Ciudadana: Una tarea del Estado. *Seminario Internacional Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación* (págs. 15-16). Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer.
- Fischer, Frank. "Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist perspective.(The Evidentiary Basis of Policy Analysis: Empiricist Vs. Postpositivist Positions)." *Policy studies journal* 26.1 (1998): 129–146. Web.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires: Curso en el Collège de France.
- Foucault, M. (2005). *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
- Fritz, A. (2009). *Crime Prevention through Environmental Design* . Portland: Office of Neighborhood Involvement Crime Prevention Program.

- Fundación Ideas para la Paz. (2019). Los resultados de la actual Alcaldía y las propuestas de los candidatos. *Fip*, 1-18.
- García, M. (2014). Cultivos ilícitos y confianza institucional en Colombia. *Política y Gobierno Volumen XXI* , 95-126.
- Gélvez, J. (2018). ¿Cuáles determinantes se relacionan con la percepción de inseguridad? Un análisis estadístico y espacial para la ciudad de Bogotá, D.C. *Revista criminalidad*, 69-84.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. California: Stanford University.
- Gordon, S. (2005). Confianza, capital social y desempeño de las organizaciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 193, 41-55.
- Hecló, H., & Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money*. University of Berkeley.
- Human Rights Watch. (2010, February 3). *Herederos de los Paramilitares: La nueva cara de la violencia en Colombia | HRW*. Human Rights Watch. Retrieved March 30, 2023, from <https://www.hrw.org/es/report/2010/02/03/herederos-de-los-paramilitares/la-nueva-cara-de-la-violencia-en-colombia>
- Hunter, A. (1978). *Symbols of Incivility: Social disorder and fear of crime in urban neighborhoods*. Dallas: American society of criminology .
- Jacobs, J. (1962). *Vida y muerte de las grandes ciudades americanas*. Escuela de Arquite Jeffery, C. (1977). *Crime prevention through environmental design*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Jeffery, C. (1977). *Crime prevention through environmental design*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Johnson, D., Gibson, V., & McCabe, M. (2014). Designing in Crime Prevention, Designing out Ambiguity: Practice issues with the CPTED knowledge framework available to professionals in the field and its potentially ambiguous nature. *Crime Prevention and Community Safety* Vol. 16, 3. , 147-168.ectura y Planeamiento.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Dieck, M. H. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia política*, 2(3).
- Lane, C. (1998). Introduction. Theories and issues. En C. Lane, *Trust within and between organizations*. Oxford: Basil Blackweel.
- Lavrakas, P., & Lewis, D. (1980). The conceptualization and measurement of citizens's crime prevention behaviour . *Journal of research in crime and delinquency*, 254-272.
- Lépure, E., & Moreno, C. (2007). Confianza pública y participación ciudadana en la Argentina post-devaluación. *Observatorio de la Deuda Social Argentina*, 1-6.
- Lopez, V. (2014). Apuntes educación y desarrollo Post-2015. Convivencia Escolar. Unesco.
- Lozano, A. (2008). Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis. Universidad Nacional de Colombia, Fac. Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Lumman, N. (1996). *Confianza*. México: Anthropos y Uia.
- Luna, R. (2019). *Prevención del crimen a través de estrategias de diseño urbano, el caso del barrio Egipto*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
- Luneke, L., Rasse, A., Ugalde, I., Infante, M., Ramírez, C., & Navarro, M. (2021). Escuelas en territorios segregados en la ciudad post pandemia: el espacio público como agente educativo para niños, niñas y adolescentes. Chile: Centro de de Desarrollo Urbano Sustentable.

- Martínez, Patricia (2017). Dimensión cognitiva de las políticas públicas: un escenario de calibración de expectativas y relaciones de poder entre actores políticos. *Panorama* 11.20 (2017): 75–81. Web.
- Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). Las políticas públicas.
- Mateo, C., & Ferrer, M. (2000). Inseguridad personal y derechos humanos: la investigación en la UCV. *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, 213-238.
- McConnell, A. (2010). *Understanding policy success: Rethinking public policy*. United Kindom : MS&E.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023, 12 13). *Sistema de Información para la Política Criminal*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Retrieved January 27, 2024, from <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/SIPC-Tasa-de-Homicidios-Basada-en-reporte-de-homicidios-de-la-Policia-Nacional.aspx>
- Mockus, A. (2013). Ante la demanda de seguridad, fortalecer la ciudadanía. *Foreign Affairs Latinoamérica* nº13, vol. 2,, 21-26.
- Mockus, A., Murraín, H., & Villa, M. (2012). Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moore. M. (1992). Problem-Solving and Community Policing. *Crime and Justice (Chicago, Ill.)*, 15, 99–158. <https://doi.org/10.1086/449194>
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). El análisis de las políticas públicas. *París: Montchrestien.*}
- Newman, O. (1972). *Defendble space*. Londres: Architectural Presss.
- Observatorio de seguridad en Bogotá. (2016). *Cuadernos de Seguridad Ciudadana "Políticas y programas de seguridad ciudadana en Bogotá 2008 - 2014*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos OAIEE. (2023).

*BOLETÍN MENSUAL DE INDICADORES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA*. Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Retrieved Abril 15, 2023, from

[https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos\\_oaiee/Reporte\\_bogota\\_2022\\_12.pdf](https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_oaiee/Reporte_bogota_2022_12.pdf)

OMS. (17 de noviembre de 2021). Organización Mundial de la Salud. Obtenido de Salud mental del adolescente: datos y cifras:

<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health>

Ortega, C. (2016). *El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): un abordaje desde el análisis por referenciales de políticas públicas*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

Parsons, T. (1970). *Research with human subjects and the professional complex*. New York: P. Freund.

Pegoraro, J. (2013). El Control Social como custodio del Orden Social: selectividad e impunidad de los poderosos. Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana, 21-38.

PNUD. (2014). *Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina* . New York .

Puentes, D. (2015). La reconfiguración de la Seguridad Ciudadana: El caso de la seguridad y la convivencia del fútbol en Colombia. *Revista de Paz y Conflictos*, 8(1), 241-268.

Ramírez, A. (2016). Los Hot Spot: Una estrategia fallida para Bogotá. *Desafíos* , 255-296.

Reynald, D., & Elffers, H. (2009). The future of Newman's defensible space theory linking. *Social, Ecological and Environmental Theories of Crime*, 477-498.

República de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá D.C: Leyer.

- Roth, A. (2004). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (1999). Las Políticas Públicas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2022). De los entornos escolares a los ecosistemas escolares colegios en Bogotá: una apuesta integral para la atención de conflictividades escolares. Bogotá : Poliscopio
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2019). CONPES DC 08 POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE JUVENTUD. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2009). Conociendo la Localidad de Rafael Uribe Uribe. SDP. Retrieved Marzo 29, 2023, from <https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/18%20Localidad%20de%20Rafael%20Uribe%20Uribe.pdf>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017). Monografía 2017: Diagnostico de los principales aspectos territoriales, de infraestructura, demográficos y socioeconómicos de la localidad de Rafael Uribe Uribe. Bogotá: SDP.
- Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. (2017). *Plan Integral de Convivencia y Justicia 2017-2020*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Shawn, J. (1995). Community policing against guns: public opinion of the Kansas city gun experiment. *Justice Quarterly*, 695-710.
- Simon, H. A. (2003). La racionalidad limitada en ciencias sociales: hoy y mañana. En Racionalidad, historicidad y predicción en Herbert A. Simon (pp. 97-110).
- Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de jurisprudenciay doctrina penal* , 17-82.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008, 26 junio). Análisis y gestión de políticas públicas. Universidad de la República de Uruguay.

Recuperado 8 de marzo de 2023, de  
[https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/524012/mod\\_resource/content/1/Analisis\\_y\\_gestion\\_de\\_politicas\\_publicasParte1a.pdf](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/524012/mod_resource/content/1/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicasParte1a.pdf).

Trucco, D., & Inostroza, P. (2017). *Las violencias en el espacio escolar*. Santiago : CEPAL.

Tudela, P. (2005). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. Santiago : CIDEPOL.

Tudela, P. (2001). Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana. En N. e. realidades, *Blomeier, Hans* (págs. 39 - 48). Santiago: Fundación Konrad Adenauer.

UNICEF. (2020). Al menos una tercera parte de los niños en edad escolar de todo el mundo tuvo acceso a la educación a distancia durante el cierre de las escuelas debido a la COVID-19. Obtenido de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/al-menos-una-tercera-parte-de-losni%>

Uslaner, E. (2002). *The moral foundations of trust*. Washington: University of Maryland.

Valencia, G. & Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios políticos*. 93-121.

Valencia, L., & Montoya, C. (2016, February 24). Las Bandas Criminales y el postconflicto. Fundación Paz y Reconciliación. Retrieved March 30, 2023, from <https://www.pares.com.co/post/las-bandas-criminales-y-el-postconflicto>

Vargas, A. (2023). *Las relaciones de las fuerzas militares y de policía en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almodena Editores.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. Recuperado a partir de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>

- Vézina, C. (2000.). Las tareas de prevención del delito: actores, medidas, desafíos. En *Conversaciones públicas para ciudades más seguras* (págs. 64-75). Santiago: Ediciones sur.
- Villalta, C. (2012). *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*. México: IDB Working Paper Series.
- Viasus, J. (2018). Mejoramiento Integral de Barrios y Derecho a la Ciudad: El caso de estudio del programa Sur con Bogotá y el Área prioritaria de intervención Lucero. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Wagman, D. (2004). Los cuatro planos de la seguridad. *Gobernabilidad y seguridad sostenible*, 1-7.
- Yin, R. K. (2009). Case study research: Design and methods (Vol. 5). sage.
- Zahm, D. (2011). Using crime prevention through environmental design in problem-solving. Diane Publishing. Diane Publishing.