

La participación comunitaria en asuntos de seguridad ciudadana en Bucaramanga y su Área Metropolitana*

Community participation in citizen security affairs in Bucaramanga and its Metropolitan Area

A participação comunitária nos assuntos da segurança cidadã em Bucaramanga e em sua área metropolitana

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/04/03 FECHA CONCEPTO EVALUACIÓN: 2013/05/08 FECHA DE APROBACIÓN: 2013/05/26

María Eugenia Bonilla-Ovallos

Doctora (c) en Procesos Políticos Contemporáneos.
Docente-investigadora del Instituto de Estudios Políticos (IEP),
Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB),
Bucaramanga, Colombia.
mbonilla566@unab.edu.co

Para citar este artículo: Bonilla O., M. E. (2013). La participación comunitaria en asuntos de seguridad ciudadana en Bucaramanga y su Área Metropolitana. *Revista Criminalidad*, 55 (2): 147-166.

RESUMEN

Las reformas policiales llevadas a cabo en América Latina en las últimas décadas han apostado por estimular la participación ciudadana en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas de seguridad. Se analiza el papel desempeñado por el ciudadano en el actual esquema de prestación del servicio policial en Colombia, a través

de la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en el Área Metropolitana de Bucaramanga, y la percepción que los líderes comunitarios tienen en torno a la efectividad del modelo y al rol del ciudadano como gestor de su propia seguridad.

PALABRAS CLAVE

Seguridad, policía, servicios policiales a la comunidad, participación comunitaria, sistema policial (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

* Proyecto de investigación desarrollado en el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), en los Grupos de Investigación de Ciencia Política e Instituciones Políticas y Opinión Pública. El IEP-UNAB agradece especialmente la colaboración de la Policía Metropolitana de Bucaramanga en el desarrollo de esta investigación.

ABSTRACT

Police reforms carried out in Latin America during the past decades have been committed to foster citizen participation in the design, introduction and assessment of security policies. The role played by citizens in the current scheme of Police Service rendered in Colombia through the implementation of the “Plan Nacional de Vigilancia

Comunitaria por Cuadrantes” (National Community Surveillance Plan by Quadrants) at the Metropolitan Area in Bucaramanga is analyzed, together with the perception that community leaders have of the model effectiveness and the citizens role as the managers of their own security.

KEY WORDS

Security, police, police services rendered to the community, community participation, police system (Source: Tesouro de Política Criminal Latinoamericana - ILANUD).

RESUMO

As reformas policiais realizadas em América Latina nas últimas décadas apostaram para estimular a participação cidadã no projeto, na execução e na avaliação de políticas da segurança. O papel jogado pelo cidadão no esquema atual do fornecimento do serviço policial na Colômbia é analisado através da implementação do Plano Nacional

de Monitoramento Comunitário por Quadrantes na área metropolitana de Bucaramanga, e a percepção que os líderes comunitários têm em torno da eficácia do modelo e ao papel do cidadão como o gestor da sua própria segurança.

PALAVRAS - CHAVE

Segurança, polícia, serviços policiais à comunidade, participação comunitária, sistema policial (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Introducción

La tercera ola de la democratización (Frühling, 2003), las transformaciones experimentadas por el Estado y la creciente preocupación que en América Latina se despertó en torno a la seguridad y la convivencia ciudadana, permitieron que en la década de los noventa se pusieran en marcha en varios países reformas estructurales a las instituciones policiales, que, entre otras cosas, dieron paso a la instauración de un esquema de vigilancia policial comunitario basado en un concepto de seguridad preventiva e interactiva, modelo que incentivó el acercamiento entre la policía y la ciudadanía, con el objetivo de fortalecer los lazos de confianza, fraternidad y colaboración mutua en la lucha contra el delito.

Los nuevos modelos de prestación del servicio policial buscaron mejorar la imagen desprestigiada que la sociedad tenía sobre los cuerpos de policía y mitigar el concepto despectivo que, con razón o sin ella, se había arraigado en la ciudadanía y que tendía a hacer hincapié en su ineficiencia en el manejo y control del delito, así como en los procedimientos implementados por algunos de sus miembros, que muchas veces incurrieron en violaciones y atropellos de los derechos de los ciudadanos o se veían envueltos en escándalos de corrupción.

En Colombia las reformas comenzaron a desarrollarse en 1993, tras una crisis institucional aguda. La nueva estrategia policial se cimentó en el fortalecimiento de la imagen institucional, la regulación de las relaciones entre policía, ciudadanía y autoridades políticas, el estímulo a la profesionalización, la descentralización de sus funciones, las acciones preventivas y el establecimiento de la participación comunitaria como herramienta clave para la obtención de mejores condiciones de seguridad. Desde entonces, el rol de la ciudadanía en estos asuntos ha evolucionado dentro del marco de los modelos de Participación Comunitaria (PARCO), Policía Comunitaria (POLCO), Vigilancia Comunitaria (VICOM) y el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), los cuales han compartido la misma filosofía, pero han sofisticado y complementado favorablemente el servicio en términos logísticos y tecnológicos.

El artículo sostiene la hipótesis de que las políticas de seguridad orientadas a fortalecer los lazos

entre la ciudadanía y la policía, a través del estímulo del trabajo preventivo y comunitario, generan un aumento de los niveles de confianza en la institución policial y favorecen su consolidación democrática. Por tanto, es a través del fortalecimiento de relaciones basadas en el respeto, la confianza, la transparencia y el reconocimiento mutuo que se puede abonar el terreno para la implementación de políticas que reconozcan al ciudadano como gestor de su propia seguridad; de lo contrario, la participación ciudadana en asuntos de seguridad está condenada al fracaso y al peligro.

El objetivo de la investigación es reflexionar sobre los retos que enfrenta la participación ciudadana en asuntos de seguridad y convivencia en Colombia, analizando específicamente la implementación del PNVCC en el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) e indagando sobre la percepción que los líderes comunitarios tienen en torno a la efectividad del modelo y al rol del ciudadano como gestor de su propia seguridad.

La investigación cobra relevancia en la medida en que no existe en Colombia ningún estudio orientado a medir la percepción de los líderes comunitarios sobre el PNVCC, dado que los esfuerzos se han focalizado en examinar lo que sucede en la Policía Nacional, con el objetivo de conocer el grado de empoderamiento de la nueva estrategia de prestación del servicio policial, y en materia de percepción ciudadana al respecto, solamente la Cámara de Comercio de Bogotá ha aplicado una encuesta a la población residente en la capital.

El artículo se encuentra estructurado en cinco partes. Inicialmente, se contextualizará el escenario que dio paso a los procesos de reforma policial en América Latina. En segundo lugar, se referenciará la reforma policial en Colombia, poniendo énfasis en la evolución de la participación ciudadana en asuntos de seguridad. En tercer lugar, se identificarán los retos que ha presentado la implementación del PNVCC en el AMB. Posteriormente, se dará a conocer la percepción que los líderes comunitarios del AMB tienen sobre la efectividad del PNVCC en la lucha contra el delito y acerca del rol del ciudadano como gestor de su propia seguridad. Por último, se presentarán conclusiones y recomendaciones para mejorar el desempeño policial en esta región de Colombia.

I. La reforma policial en América Latina

A lo largo del siglo XX los cuerpos de policía y las Fuerzas Armadas latinoamericanas operaron al servicio de la defensa de los intereses de la burguesía, y se convirtieron en garantes del mantenimiento del statu quo, mediante la represión de movimientos sociales y ataques constantes a la población civil. Incluso, en la actualidad varias investigaciones sostienen que miembros de las instituciones de seguridad se han visto envueltos en escándalos de desapariciones y persecuciones en casi la totalidad de los países, hecho que ha afectado los niveles de seguridad y la consolidación democrática en la región. *“El Estado juega un papel primordial en la reproducción de la violencia criminal. No solo porque la ineficiencia y negligencia de sus instituciones contribuye a reproducir y mantener sistemas de impunidad sino también, y sobre todo, porque en muchos casos es el Estado mismo, a través de sus instituciones y agentes, el responsable directo de los crímenes y actos de violencia que sufre la población”* (Cruz, 2010, p. 70).

Si al papel represivo y opresor, que en algunos casos han desempeñado las instituciones de seguridad en América Latina, le agregamos el incremento de los índices de delincuencia, los escándalos de corrupción, los bajos niveles de eficiencia y eficacia con que han operado y la poca confianza que la sociedad les profesa, encontramos las razones que explican el origen de la serie de reestructuraciones que se han implementado en las Fuerzas Armadas y las policías. *“Reformar o reestructurar un cuerpo policial no es, ni ha sido nunca, tarea fácil. Históricamente, las reformas policiales sólo son asumidas por un gobierno cuando la situación de corrupción, incompetencia e incapacidad por parte de una policía para controlar la criminalidad y atender adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en esas materias, ha llegado a un estado de crisis”* (Casas, 2005, p.3).

Con las reformas a los cuerpos de seguridad que se desarrollaron en Centroamérica en la década de los noventa, resultantes de los acuerdos de paz de El Salvador y Guatemala, se dio inicio a los procesos de reforma a la Policía en Latinoamérica. En términos generales, estas se han caracterizado por la desintegración de las antiguas instituciones y el surgimiento de nuevos organismos de seguridad en Centroamérica, las reformas parciales a las instituciones existentes en Colombia y Argentina y las

iniciativas de Policía Comunitaria en Chile, Guatemala y Brasil.

En términos generales, las reformas resaltaron la necesidad de establecer relaciones armónicas entre la sociedad civil y la policía, lo que modificó sus criterios de formación de personal, incentivó una mayor profesionalización, estimuló su despolarización política e ideológica, mejoró los niveles de eficiencia y eficacia de su accionar, subordinándolas al control civil e impulsándolas a proceder bajo esquemas de respeto a los derechos civiles y humanos, a los principios democráticos y al orden constitucional. Asimismo, reconocieron al ciudadano como actor clave en la consolidación democrática de la institución y en la consecución de mejores niveles de seguridad.

Según la investigación realizada por Frühling (2003), las reformas en Latinoamérica se concretaron como resultado de la convergencia, en la década de los noventa, de tres factores: la tercera ola de democratización, el deterioro de los índices de seguridad y las transformaciones que experimentó el Estado.

La tercera ola de democratización incentivó la reflexión sobre la *“incompatibilidad entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales existentes”* (Frühling 2003, p. 5), y planteó un nuevo paradigma acerca del concepto de seguridad pública, vinculándola principalmente con los objetivos del Estado de Derecho y no solo con las necesidades de la seguridad nacional, la lucha contra la amenaza comunista o la defensa de los intereses oligárquicos. Los regímenes democráticos permitieron expresar críticas frente a los abusos policiales que habían proliferado en los regímenes autoritarios anteriores, y surgió así un significativo número de estudios que revelaron no solo la gravedad de las infracciones presuntamente cometidas por los policías, sino también la falta de operancia del control administrativo interno de la conducta policial (Lemos-Nelson, 2001; Mesquita & Stella, 1998; Correa & Barros, 1993; Fuentes, 2000). De esta manera, el nuevo ambiente de democratización, debate y señalamiento impulsó la transformación de los sistemas de justicia criminal, las reformas policiales y la aprobación de nuevas leyes y códigos penales en la región.

Por su parte, el deterioro de los índices de seguridad aumentó la demanda de los ciudadanos en torno a respuestas contundentes por parte de la autoridad pública y centró la atención en el tema policial,

lo que estimuló la reflexión sobre el liderazgo que dicha institución debía asumir frente a la problemática y puso sobre la mesa la necesidad de desarrollar programas orientados a la prevención y vinculación del ciudadano en la superación de este flagelo.

Finalmente, las transformaciones que experimentó el Estado en cuanto a su tamaño, procesos de descentralización, políticas de privatización y establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, comenzaron a ser parte fundamental de la filosofía y la razón de ser del ejercicio administrativo, en busca de implementar principios de administración empresarial a la gestión policial:

“Las organizaciones públicas enfatizan cada vez más la prestación de servicios al consumidor, la atención a los valores y expectativas del ciudadano, la evaluación de la calidad del servicio prestado, y la integración y la participación de los consumidores o ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de las acciones de la organización” (Mesquita & Stella, 1998, p. 17).

De esta manera, el proceso de descentralización político-administrativo tuvo un efecto importante sobre la Policía, en la medida en que incentivó el desarrollo de planes y programas locales que buscaban solucionar las problemáticas existentes, a través del conocimiento y la plena conciencia sobre las especificidades del delito en cada unidad territorial y, al mismo tiempo, dinamizó el fortalecimiento de las competencias de las autoridades locales y regionales en materia de seguridad ciudadana.

II. La participación ciudadana dentro de la reforma policial en Colombia

Cuando comenzó la reforma policial en Colombia, el país se encontraba inmerso en una crisis institucional aguda, como consecuencia, entre otras cosas, del narcotráfico, las organizaciones delincuenciales, la proliferación de grupos alzados en armas, los escándalos de violación de derechos humanos por parte de miembros del cuerpo policial y la divulgación de varios casos de corrupción en la institución. Sumado a ello, los indicadores de seguridad de los años noventa ubicaron a Colombia como uno de los países más peligrosos del mundo. En consecuencia, durante este período la sensación de inseguridad e incertidumbre de los colombianos era muy alta, lo cual repercutió de manera desfavorable

en el nivel de confianza de los ciudadanos en sus instituciones de seguridad y sentó las bases que abogaron por su reforma estructural.

Así pues, tras los difíciles y violentos años de los ochenta y noventa se dio comienzo a la reestructuración de la PONAL. La estrategia policial de 1993 se cimentó en el fortalecimiento de la imagen institucional, el impulso de su grado de profesionalización, la descentralización de sus funciones, la acción preventiva en la lucha contra el delito, la regulación de las relaciones entre policía, ciudadanía y autoridades políticas y el establecimiento del modelo PARCO en la obtención de mejores condiciones de seguridad.

Con la expedición de la Ley 62 de 1993 se estableció que la función principal de la PONAL era mantener *“las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana”* (Ley 62, 1993, p.1). Además, se determinó que la actividad policial era una profesión, y que para ello sus efectivos debían recibir formación académica integral, focalizada principalmente en los derechos humanos, la instrucción ética, ecológica, de liderazgo y de servicio comunitario.

Un aspecto relevante fue lo concerniente a la regulación de las relaciones existentes entre la PONAL y las autoridades civiles. Antes de 1993, la subordinación y el control disciplinario de los policías estaba supeditado a los oficiales de rangos superiores dentro de la institución; con la Ley 62 se estipularon los deberes y obligaciones de los policías en relación con las autoridades político-administrativas de orden departamental y municipal y, al mismo tiempo, se determinaron las atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía, con el propósito de incentivar el trabajo conjunto en la elaboración de políticas y programas de seguridad encaminados a combatir la criminalidad en los entes territoriales.

La Ley 62 también creó el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, que reemplazó al antiguo Consejo Superior de Policía, encargado principalmente de asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad ciudadana, mediante recomendaciones de políticas de Estado, establecimiento de planes, estrategias y programas de trabajo a las diferentes instituciones vinculadas con el tema y la realización de seguimiento sobre sus acciones.

Para incentivar la participación de la ciudadanía en el establecimiento de una institución más transparente y respetuosa de los derechos humanos, civiles y políticos, se crearon mecanismos para regular y vigilar los procesos investigativos que se habían puesto en marcha, como consecuencia de las quejas, reclamos y/o denuncias realizadas por los ciudadanos sobre el desempeño y la conducta de algunos de sus efectivos. En consecuencia, se puso énfasis en la necesidad de vigilar las acciones policiales y realizar rectificaciones en algunos procedimientos, con miras a garantizar el estricto cumplimiento y respeto de la Constitución y la Ley.

La reforma también incentivó el desarrollo de un Sistema Nacional Integral de Participación Ciudadana, al establecer mecanismos efectivos que permitían la expresión y la atención de los intereses de los distintos sectores de la sociedad civil. Así pues, se dio paso a la creación de la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana, encargada de orientar y fiscalizar las relaciones entre ciudadanía, Policía y autoridades administrativas, con el propósito de promover la participación ciudadana en los asuntos de la seguridad a nivel nacional, departamental y municipal.

Otra medida orientada a este propósito fue la creación de la Subdirección de Participación Comunitaria, cuyas funciones eran, entre otras, “desarrollar y responder por el Sistema Integral de Participación Ciudadana, determinar los métodos y procedimiento que permitieran que se expresaran y fueran atendidos los distintos intereses atinentes al servicio de policía y orientar su accionar hacia actividades de entrenamiento, salvamento, ayuda ciudadana, vacaciones recreativas, campañas de vacunación y alfabetización, entre otras” (Decreto 2203, 1993, p. 13). La capacitación y la prevención se establecieron como componentes claves del accionar policial; de esta manera se pusieron en marcha programas como Volvamos al parque, Por amor a mi barrio, Por la vida y la esperanza, Escuelas de seguridad ciudadana, Policía Cívica Juvenil, entre otros. En 1998 se inició el modelo POLCO, en reemplazo del modelo PARCO, con el objetivo de afianzar aún más los mecanismos de la participación ciudadana que se habían puesto en marcha desde 1993. Los lineamientos de POLCO giraron en torno a la modalidad del servicio de vigilancia, el trabajo por cuadrantes (sectores, comunas, barrios), las patrullas por barrio (vigilancia a pie o en bicicleta) y una metodología de servicio basada en la elaboración de diagnósticos, priorización y formulación de planes de trabajo.

En el 2007 surgió el modelo VICOM, basado en los principios de integralidad, corresponsabilidad y trabajo con calidad. El nuevo modelo buscó fortalecer el trabajo comunitario realizado por POLCO, asimilando su filosofía y continuando con los programas desarrollados por esta, pero ampliando al mismo tiempo sus facultades al sentar las bases para que la vocación de servicio comunitario trascendiese de la unidad comunitaria:

“El modelo de vigilancia comunitaria contempla la fusión entre la vigilancia convencional y la policía comunitaria tradicional, sin importar la unidad, dependencia o servicio al que pertenezca. Desde este enfoque, la PONAL lidera e imparte las directrices para la implementación de dichos principios y competencias en todos los miembros de la institución, de ahí que este tipo de vigilancia se constituya desde entonces en la columna vertebral del servicio de policía en el ámbito urbano y rural” (PNC, 2010, p. 75).

El modelo VICOM estableció parámetros para la evaluación de la gestión policial, con base en el cumplimiento de las metas establecidas en cada una de las unidades, la reducción estadística delictiva y la satisfacción de los ciudadanos en torno a las condiciones de seguridad. Asimismo, centró la prestación del servicio en una perspectiva de integralidad, orientada en la prevención, la disuasión y la reacción. Posteriormente, en el 2009, se agregaron algunos componentes, con el objetivo de mejorar la efectividad del servicio, enfatizando en la necesidad de elaborar diagnósticos¹ sobre las condiciones de seguridad de las localidades y desarrollar, con base en la priorización de delitos, planes de trabajo con metas claras para atender las respectivas problemáticas.

Por último, en el 2010 se adoptó el PNVCC, el cual se implementó inicialmente en las ocho Metropolitanas de Policía del país, con el reconocimiento de sus jurisdicciones, la clasificación y distribución de los cuadrantes, el incremento y la capacitación del personal policial, así como la asignación de los medios técnicos y tecnológicos para su desarrollo. Este plan reconoció que “el modelo tradicional de vigilancia concentrado en la respuesta al hecho consumado era

¹ Identificar los problemas que afectaban la convivencia y la seguridad ciudadana a nivel local, centrándose en el análisis de las causas y los factores que actuaban en su detrimento. Se establecieron como pasos vitales para la realización del diagnóstico el reconocimiento del sector, la captación de información, la identificación de los factores originadores de riesgo, el contacto con autoridades, líderes y organizaciones cívicas.



insuficiente para responder a las nuevas demandas de seguridad ciudadana, por lo cual fue necesario desarrollar estrategias dinámicas que tenían como objetivo mejorar la calidad del servicio policial” (PNC, 2010, p. 31). Para ello enfatizó en la urgencia de lograr la corresponsabilidad en la conservación de la convivencia y el mantenimiento de la seguridad ciudadana entre las autoridades civiles, la Policía y la ciudadanía en general, agregando a la vigilancia elementos innovadores, como la delimitación territorial, el fortalecimiento del talento humano, la asignación de responsabilidades y recursos y la apropiación de herramientas de gestión, apoyo y tecnología, con lo que se busca contrarrestar las causas y los factores generadores de delitos y contravenciones, e incrementar la confianza de la comunidad en la gestión territorial y el trabajo interinstitucional.

Algunos de los objetivos del PNVCC son lograr una mayor estabilidad de los policías en los cuadrantes, para fortalecer las relaciones con la comunidad y mejorar los niveles de confianza, reconocer el valor del policía en la calle, el policía cercano, el policía amigo y establecer operaciones conjuntas en el cuadrante por parte de las diversas unidades de la institución y las entidades públicas y privadas, con miras a estimular el trabajo integral y coordinado en la lucha contra el delito.

De esta forma puede concluirse que el sector de seguridad ha sido permeado por los esfuerzos que el gobierno nacional ha hecho para estimular la participación ciudadana en la construcción, implementación y evaluación de políticas públicas. La Constitución de 1991, la posterior Reforma Policial, la evolución de los modelos de prestación del servicio y las políticas de seguridad y convivencia del país, han tendido cada vez con mayor fuerza a vigorizar el papel del ciudadano en la construcción de mejores condiciones de seguridad, lo cual se refleja en la proliferación de programas, planes y estrategias de tipo comunitario, en la creación de nuevos canales para el ejercicio de la denuncia, el control social y la rendición de cuentas, en la obligatoriedad de involucrar al ciudadano en la elaboración de los diagnósticos locales, en la necesidad de indagar constantemente sobre su percepción en cuanto a la seguridad, a la forma como se gesta y desarrolla el servicio policial y pedirle cada vez con mayor frecuencia que lo evalúe.

III. El PNVC en el Área Metropolitana de Bucaramanga

Antes de analizar la implementación del PNVC en el AMB, es importante precisar que un cuadrante es *“un sector geográfico fijo que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se encuentra la prevención, la disuasión y el control de delitos y contravenciones, bajo principios de integridad, corresponsabilidad y trabajo con calidad”* (PNC, 2010, p. 12).

Cada cuadrante tiene asignado un coordinador, que generalmente es el comandante de la estación, quien se encarga de planear el servicio de policía; un líder, que encabeza las actividades de acercamiento e integración comunitaria, así como la socialización de las problemáticas que enfrenta su jurisdicción, y la patrulla, compuesta mínimo por dos policías, encargados del contacto directo con la comunidad para dar respuesta efectiva a los inconvenientes de seguridad que se presenten.

La adecuada implementación del PNVC requiere que el equipo del cuadrante esté capacitado en cuanto a los lineamientos y herramientas que lo sustentan, que reconozca físicamente la jurisdicción², que diagnostique³ detalladamente los delitos y las contravenciones que se presenten y pueda georreferenciarlos en el mapa del cuadrante⁴, con el objetivo de establecer un plan de trabajo, con metas claras que permitan garantizar la eficiente planeación del servicio, el trabajo articulado y la realización de su seguimiento.

Como apoyo a la planificación de las actividades que se van a desarrollar en las jurisdicciones se en-

cuentran los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS), encargados de consolidar y brindar información estadística delictiva al equipo del cuadrante. Además, son los responsables de la distribución del personal, la elaboración de mapas geográficos, la delimitación de las acciones mínimas que se van a ejecutar por servicio, entre otras.

Es indispensable, para garantizar la efectividad del PNVC, el uso adecuado de las herramientas que lo soportan. Con el objetivo de controlar y hacer seguimiento a las actividades desarrolladas por las patrullas se encuentra la Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR), la cual debe elaborarse con base en los diagnósticos disponibles, contemplando acciones de prevención, disuasión, corresponsabilidad y reacción, orientadas a contrarrestar los problemas identificados en el cuadrante. Asimismo, la Hoja de Servicio permite obtener información en cuanto al dispositivo de personal y equipamiento, el análisis estadístico en materia de denuncias y capturas, información sobre los días y horarios de afectación, de acuerdo con la modalidad delictiva y las misiones y tareas por desarrollar dentro del cuadrante. Finalmente, el Cuadro de Mando Integrado, para el control de indicadores de gestión, es un sistema que permite realizar seguimiento y evaluación a los comandantes de la estación, que por lo general son los coordinadores del cuadrante.

Otro elemento clave para el éxito del PNVC es el fortalecimiento de la atención al ciudadano, en la medida en que contempla la necesidad de escucharlo, registrar su necesidad, suministrarle información genérica y detallada sobre su cuadrante, rendirle cuentas sobre sus acciones y pedirle que emita juicios de valor sobre el servicio prestado por la institución, haciendo de este un mecanismo adicional de control y evaluación.

En el AMB existen en la actualidad 85 cuadrantes, distribuidos en siete estaciones de Policía, tres en Bucaramanga, dos en Floridablanca, una en Girón y una en Piedecuesta. Es importante señalar que cuando comenzó la implementación del PNVC en junio del 2010 se crearon 84 cuadrantes, y a lo largo de casi tres años solo ha sido posible la creación de un cuadrante adicional, debido principalmente a la falta de recursos humanos y de equipos con los que cuenta la Policía Metropolitana de Bucaramanga (MEBUC) y al limitado apoyo recibido por parte de las administraciones municipales, en la medida en que los recursos para mejorar la capacidad operativa de la institución policial, en parte, dependen

2 Que ubique con facilidad los colegios, escuelas, iglesias, sedes universitarias, puestos de salud, hospitales, supermercados, discotecas, fuentes de soda, panaderías, billares, control de buses, droguerías, casetas comunales, compraventas, hoteles, cajeros automáticos, parqueaderos, puentes, frentes de seguridad, pandillas, parques e invasiones.

3 Para realizar una adecuada y completa apreciación diagnóstica es importante analizar las siguientes nueve variables: tasa delictiva por habitantes, georreferenciación, movilidad y topografía, disponibilidad de medios, actividad económica, grupos al margen de la ley, apreciación de situación social, política y económica, memoria local y topográfica y coordinación intergerencial.

4 Identificación de puntos neurálgicos del cuadrante, lugares donde se presentan homicidios, atracos, secuestros, extorsión, lesiones de tránsito, abuso sexual, fleteo, hurto común, hurto a vehículos, hurto a entidades financieras, piratería terrestre, abigeato, microtráfico y delitos informáticos.

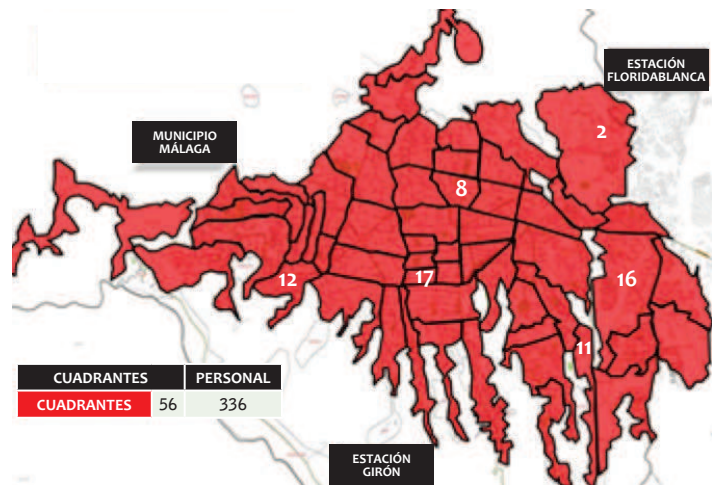
de las asignaciones presupuestarias que realicen los gobiernos locales.

Bucaramanga, con una extensión de 165 km², tiene tres estaciones de Policía (Norte, Centro y Sur) y cuenta con 56 cuadrantes, conformados cada uno de ellos en promedio por cuatro barrios. En la capital santandereana se concentraron, en el primer semestre del 2013, el 60% de los diez cuadrantes más afectados por el delito y las contravenciones en el

AMB. La estación más perturbada es la Sur, donde se localizaron la mitad de ellos. Llama la atención la amplitud del área de cobertura de los cuadrantes 2 y 16 (cuadro 1), ubicados en los primeros lugares del ranking. La MEBUC, como resultado de sus análisis, ha enfatizado en la necesidad de crear nuevos cuadrantes, con el objetivo de mejorar la presencia policial en la jurisdicción; sin embargo, hasta el momento no ha sido posible concretarlo.

Cuadro 1. Información cuadrantes Bucaramanga 2013

Bucaramanga (Norte)		Bucaramanga (Centro)		Bucaramanga (Sur)	
Cuadrante	No. barrios	Cuadrante	No. barrios	Cuadrante	No. barrios
1	8				
2	1	1	3	1	5
3	13	2	4	2	8
4	5	3	5	3	5
5	5	4	2	4	8
6	7	5	1	5	4
7	3	6	3	6	6
8	5	7	3	7	2
9	8	8	2	8	6
10	4	9	1	9	1
11	4	10	2	10	3
12	7	11	2	11	7
13	6	12	4	12	3
14	5	13	2	13	13
15	3	14	2	14	15
16	2	15	1	15	3
17	4	16	1	16	6
18	5	17	1	17	1
19	3	18	1	Promedio	6
20	4	19	1	Promedio	
Promedio	5	Promedio	2	Bucaramanga	4



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MEBUC.

Por su parte, el municipio de Floridablanca, con una extensión de 100,35 km², cuenta con dos estaciones de Policía (Floridablanca y La Cumbre) y 16 cuadrantes, conformados en promedio por 15 barrios cada uno. Asimismo, en la estación de Floridablanca se encuentra el cuadrante más afectado (1), siendo este el de más amplia jurisdicción (cuadro 2). Es importante destacar que en la estación La Cumbre, una zona neurálgica en términos de seguridad, se encuentra funcionando desde diciembre del 2012 la Unidad de Prevención y Educación Ciudadana, antigua Policía Comunitaria, lo cual es preocupante dado que dicha dependencia concentra el trabajo comunitario y debería estar ubicada en las instalaciones centrales de la MEBUC, con el objetivo de facilitar e incentivar el acceso y la relación de los ciudadanos con dichos funcionarios.

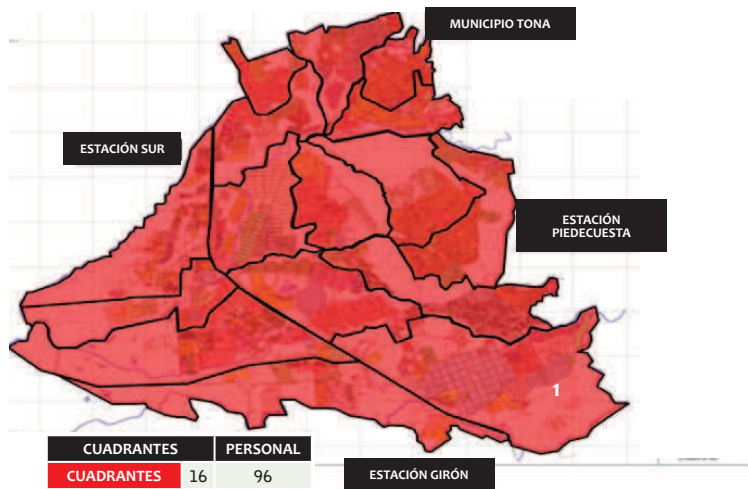
El municipio de Girón es el más grande en extensión (475,14 km²) y se encuentra dividido en ocho cuadrantes, los cuales en promedio abarcan trece

barrios cada uno. Se destaca la concentración del 20% de los cuadrantes más afectados del AMB, y llama la atención la gran jurisdicción que se encuentra bajo la responsabilidad de todos los cuadrantes, principalmente del 1 (cuadro 3).

Piedecuesta tiene una extensión territorial equivalente a 344 km², y es el segundo municipio más grande del AMB. Sin embargo, tan solo cuenta con cinco cuadrantes, conformados cada uno de ellos, en promedio, por 16 barrios o veredas, lo cual implica que la capacidad de reacción y de trabajo comunitario preventivo se encuentra altamente limitada, más aún cuando cada cuadrante dispone tan solo de seis patrulleros, que atienden tres turnos al día (cuadro 4). Es de resaltar que gran parte de su territorio está conformado por zonas rurales, donde no se presenta alta densidad poblacional, debido a que, como sucede en todo el país, la mayor concentración de población se encuentra en las zonas urbanas.

Cuadro 2. Información cuadrantes Floridablanca 2013

Floridablanca		La Cumbre	
Cuadrante	No. Barrios	Cuadrante	No. barrios
1	29	1	9
2	25	2	10
3	23	3	10
4	12	4	6
5	24	5	9
6	8	6	11
7	12	7	14
8	17	Promedio	10
9	5	Promedio*	15
Promedio	17		



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MEBUC.

Cuadro 3. Información cuadrantes Girón 2013

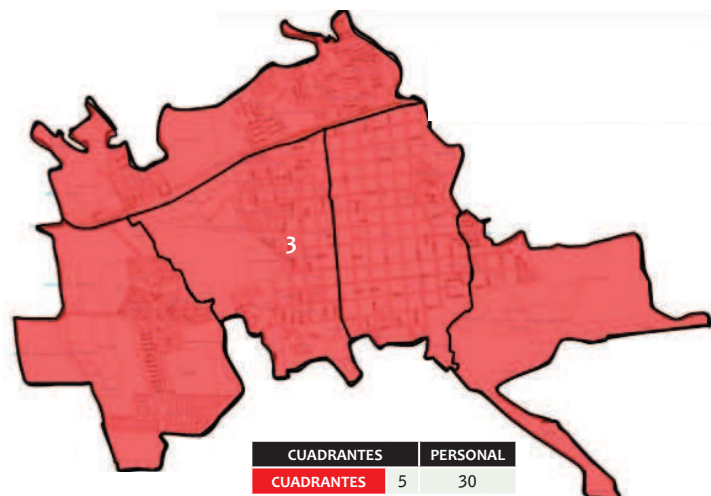
Girón	
Cuadrante	No. barrios
1	13
2	18
3	24
4	13
5	16
6	9
7	12
8	1
Promedio	13



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MEBUC.

Cuadro 4. Información cuadrantes Piedecuesta 2013

Piedecuesta	
Cuadrante	No. barrios
1	14
2	15
3	24
4	15
5	12
Promedio	16



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MEBUC.

Según la Fundación Ideas para la Paz⁵ (FIP, 2012), en la MEBUC el nivel de implementación y de disposición a ajustar la manera de trabajar de los efectivos de la Policía, con base en la nueva metodología del PNVCC, ha sido del 70%. En materia de disposición, aproximadamente el 73% de los efectivos encuestados manifestaron una buena disposición a trabajar con la comunidad y valoraron la importancia de estimular esta relación. Asimismo, cerca del 79% de los policías de los cuadrantes reconocieron tener contacto directo con la ciudadanía residente en la jurisdicción, lo cual es un buen indicador de la forma como se han venido estrechando los lazos entre los dos actores.

En lo que respecta al impacto que ha tenido el PNVCC en la reducción del delito en Bucaramanga, el informe de la FIP (2012) señala avances importantes, que permiten hasta cierto punto reconocer la efectividad de la nueva modalidad de prestación del servicio policial en la lucha contra este flagelo:

Los delitos de mayor ocurrencia antes de la llegada del Plan eran hurto a personas (18,9%), lesiones personales (14,6%) y hurto a residencias (4,93%); el homicidio representaba el 1,36% de los delitos. Después de la implementación, la composición de los delitos cambió, ya que el homicidio, el hurto a personas y a residencias redujo su participación sobre el total entre un 0,5% y un 4%. Adicionalmente se observó que en las estaciones que mejor implementaron el PNVCC, el homicidio disminuyó un 9,7%; lo mismo ocurrió con el hurto de motocicletas, que registró una baja del 56,1%, del 45,9% en el hurto de automóviles y del 38,4% en el hurto a personas (p. 10).

Entre los retos que presenta la implementación del PNVCC en Bucaramanga se encuentra la necesidad de que el conocimiento con el que cuenta el personal de la MEBUC sobre las herramientas básicas se traduzca en una mayor participación en la elaboración y actualización. En el caso específico de la apreciación diagnóstica, la FIP (2012) encontró que alrededor del 50% de los policías que conforman los

cuadrantes no habían participado en su elaboración, lo cual representa un reto grande en términos de calidad en la planificación de la estrategia que se va a desarrollar en cada cuadrante, dado que el personal no conoce las problemáticas que estos enfrentan, ni las causas que los generan.

Sumado a ello, la FIP (2012) reportó que las fuentes utilizadas para la elaboración del diagnóstico fueron principalmente encuestas aplicadas a la población y reuniones con la comunidad. Por su parte, el Sistema de Información Estadística, Delin cuencial, Contravencional y Operativa de la Policía Nacional (SIEDCO) poco se utilizó para este fin, lo cual implica que la apreciación del policía en torno a las problemáticas de su jurisdicción se basan principalmente en la percepción de la ciudadanía, la cual no siempre coincide con lo que en realidad sucede en el cuadrante. *“Alrededor de seis de cada siete policías no están diagnosticando la problemática de su jurisdicción o lo hacen de manera deficiente, lo que se ve reflejado en que solo el 2% de las patrullas de los cuadrantes reportaron delitos que coincidieron con la información reportada por el SIEDCO”* (p. 14).

Una preocupación adicional es el aparente desinterés que presentan los líderes de los cuadrantes frente a la elaboración del diagnóstico, principalmente porque la FIP *“encontró que en el 13% de los casos, estos funcionarios participaron en la recolección de la información del cuadrante y el 34% participó en la elaboración del diagnóstico”* (FIP, 2012, p. 10). Así pues, se observa que las actividades que el líder realiza en el cuadrante no le dan el valor adecuado a las herramientas básicas del plan, ni incentivan el desarrollo de acciones planificadas que sustenten la profesionalización de la prestación del servicio policial. Bastante preocupación implica el hecho de que aproximadamente el 33% de los líderes de los cuadrantes asistieron a todos los módulos de capacitación dictados por los EMCAP, lo cual implica que ellos no cuentan con las competencias ni los conocimientos necesarios para liderar las actividades en los cuadrantes dentro de las directrices establecidas en el PNVCC y, por ende, esta situación se establece como un obstáculo para la eficiencia del plan.

Es importante destacar el fortalecimiento del trabajo conjunto entre la ciudadanía y la Policía en la lucha contra el delito y las contravenciones. Sin embargo, la capacidad de trabajar de forma coordinada con otras instituciones del Estado es bastante deficiente, en parte por problemas en la planificación del servicio policial, dado que pese a que el

5 Ente externo e independiente, encargado de acompañar y evaluar el proceso de implementación del PNVCC. La FIP evaluó si se han presentado transformaciones en la forma de enfrentar los problemas de seguridad en cada uno de los cuadrantes, complementando las estrategias de vigilancia tradicional (patrullaje y reacción ante el delito) con acciones orientadas a la prevención y a la solución de problemas. Asimismo, monitoreó el avance de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación en los cuadrantes, y la adopción de las herramientas que los soportan (diagnósticos locales, hojas de servicio y tablas de acciones ajustadas a las problemáticas).



personal de la policía encuestado por la FIP reportó que existían causas generadoras de violencia que no podían ser atendidas por la Policía exclusivamente y, por ende, requerían del apoyo y acompañamiento de entes externos a la institución, estas no han sido involucradas en los planes de atención en los cuadrantes. *“Ninguna de las actividades que los equipos de los cuadrantes mencionaron involucra a actores distintos del personal de vigilancia, lo cual demuestra que hay una desconexión entre el diagnóstico de la jurisdicción y el plan de trabajo diseñado para dar soluciones a las problemáticas identificadas”* (FIP, 2012, p. 28).

En lo que respecta al trabajo con las administraciones locales, la FIP encontró que este es uno de los aspectos sobre los que más hay que trabajar. A pesar de que el 67% de las unidades reconoció la importancia de laborar en equipo con ellas, solo el 49% evidenció una acción conjunta y coordinada. *“Estos resultados preocupan, principalmente para el caso de la Alcaldía, debido a que el alcalde es la máxima autoridad de policía de la ciudad, por lo que la comunicación y coordinación entre estas dos instituciones debería ser fluida y dar como resultado el desarrollo de planes conjuntos en materia de seguridad y convivencia ciudadana”* (FIP, 2012, p. 38). Asimismo, identificó problemas de coordinación entre los cuadrantes y unidades de la Policía como la DIJIN y la DIPOL, dado que en las encuestas aplicadas comprobó que *“ninguno de los encuestados señaló realizar actividades que involucran el trabajo con los componentes del despliegue”* (FIP, 2012, p. 45).

IV. Percepción de los líderes comunitarios sobre el PNVCC, la Policía Comunitaria y los frentes de seguridad

Los presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) son generalmente las personas que más conocimiento tienen sobre las problemáticas políticas, económicas y sociales que enfrenta su comunidad, acerca de los proyectos, programas y actividades que las diversas instituciones del Estado implementan en sus barrios para enfrentarlas y sobre la aceptación o el descontento que estas acciones generan en los ciudadanos. Además, ellos desarrollan casi siempre un papel activo y comprometido con la mejora de las condiciones que afectan a su localidad, mediante la gestión de recursos, proyec-

tos y peticiones a los entes gubernamentales y a las empresas privadas. No en vano las actuales directrices del servicio policial contemplan la necesidad de trabajar de la mano con los líderes en la realización del diagnóstico situacional y en la aplicación de los diversos programas comunitarios en cada uno de los cuadrantes, debido a que estos son reconocidos como facilitadores del enlace entre los miembros de la Policía y los ciudadanos del común. Por otra parte, en materia de consulta, socialización y evaluación de políticas de seguridad ciudadana, que se desarrollan dentro del marco de los Consejos de Seguridad y las jornadas de Rendición de Cuentas, pese a que la convocatoria para la participación ciudadana es abierta, son principalmente los líderes comunitarios (presidentes de las JAC y ediles) los que participan.

Por esta razón, el IEP elaboró un cuestionario con 45 preguntas, orientadas a conocer la percepción de los líderes comunitarios en torno a la seguridad y la convivencia en sus barrios, la forma como evalúan el servicio policial y los programas de atención y acompañamiento desarrollados por las diversas instituciones interesadas en el tema, y los retos que a su criterio presenta la participación ciudadana en estos asuntos en el AMB.

En el AMB existen hoy 670 JAC debidamente reconocidas por las administraciones municipales. Pese al esfuerzo que los municipios han venido haciendo desde los últimos años para consolidar un registro actualizado y completo de cada uno de los ciudadanos que las conforman, es notable la ausencia de direcciones y teléfonos de contacto (102), principalmente en los municipios de Floridablanca y Girón. Otras deficiencias evidenciadas en las bases de datos fueron desactualizaciones (varios de los presidentes contactados indicaron haber dejado el cargo con antelación) y números de contacto errados. Por tal razón, no fue posible encuestar el número de líderes que el muestreo estratificado para un nivel de significancia de 0,05 arrojó (368), y tan solo pudieron contactarse vía telefónica para la aplicación de la encuesta 240 líderes. La aplicación del instrumento se realizó entre febrero y mayo del 2013, y en términos generales los líderes mostraron buena disposición a responder las preguntas planteadas, lo cual demuestra su interés en que se adelanten en la región estudios orientados a repensar sus problemáticas y hacer eco de sus peticiones.

Los resultados de las encuestas de opinión realizadas por el IEP de la UNAB a los líderes comunitarios del AMB permitieron obtener varias conclusio-

nes. La primera de ellas es la idea de que la seguridad y la convivencia es un problema que los afecta casi de forma generalizada, y que esta ha venido deteriorándose durante los últimos años. Esto se refleja en que tan solo el 16% consideró que la seguridad en su barrio era buena, mientras que el 28% la definió como mala, y el 54% señaló que era regular. Asimismo, para el 70% de los presidentes la problemática ha venido empeorando durante los últimos diez años, frente a un 24% que reconoció que se habían presentado mejoras significativas al respecto.

Es de resaltar que pese a que la percepción sobre la seguridad de los líderes ha venido empeorando, el 67% reconocieron que se han estado implementando acciones para mejorar la situación en sus barrios, entre las que se destacan el aumento de la presencia policial (45%), la mayor participación de la ciudadanía (19%) y la implementación de los Frentes de Seguridad (14%). Según los encuestados, quienes trabajan de forma activa e interesada en contrarrestar este flagelo son principalmente la Policía (41%) y las JAC (29%); los líderes sienten que las administraciones locales poco apoyo e interés muestran al respecto, y en general expresan bastante descontento por la ayuda recibida por estas instituciones.

En segundo lugar, se evidenció que las principales problemáticas que afectan la seguridad en los barrios y veredas son la drogadicción (43%), los hurtos (41%) y el microtráfico (13%), lo cual nos permite identificar que la percepción de los líderes no está muy alejada de lo que identifican los policías en lo que respecta a los problemas que aquejan a sus cuadrantes. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de estimular el trabajo social con los niños y los jóvenes en el AMB, debido a que el 57% de los presidentes señalaron que los infractores se encontraban en el rango de edades entre los 12 y los 18 años, el 31% los ubicaron entre los 18 y los 30 años, y el 6% de los presidentes expresaron que estos se encontraban entre los 5 y los 12 años.

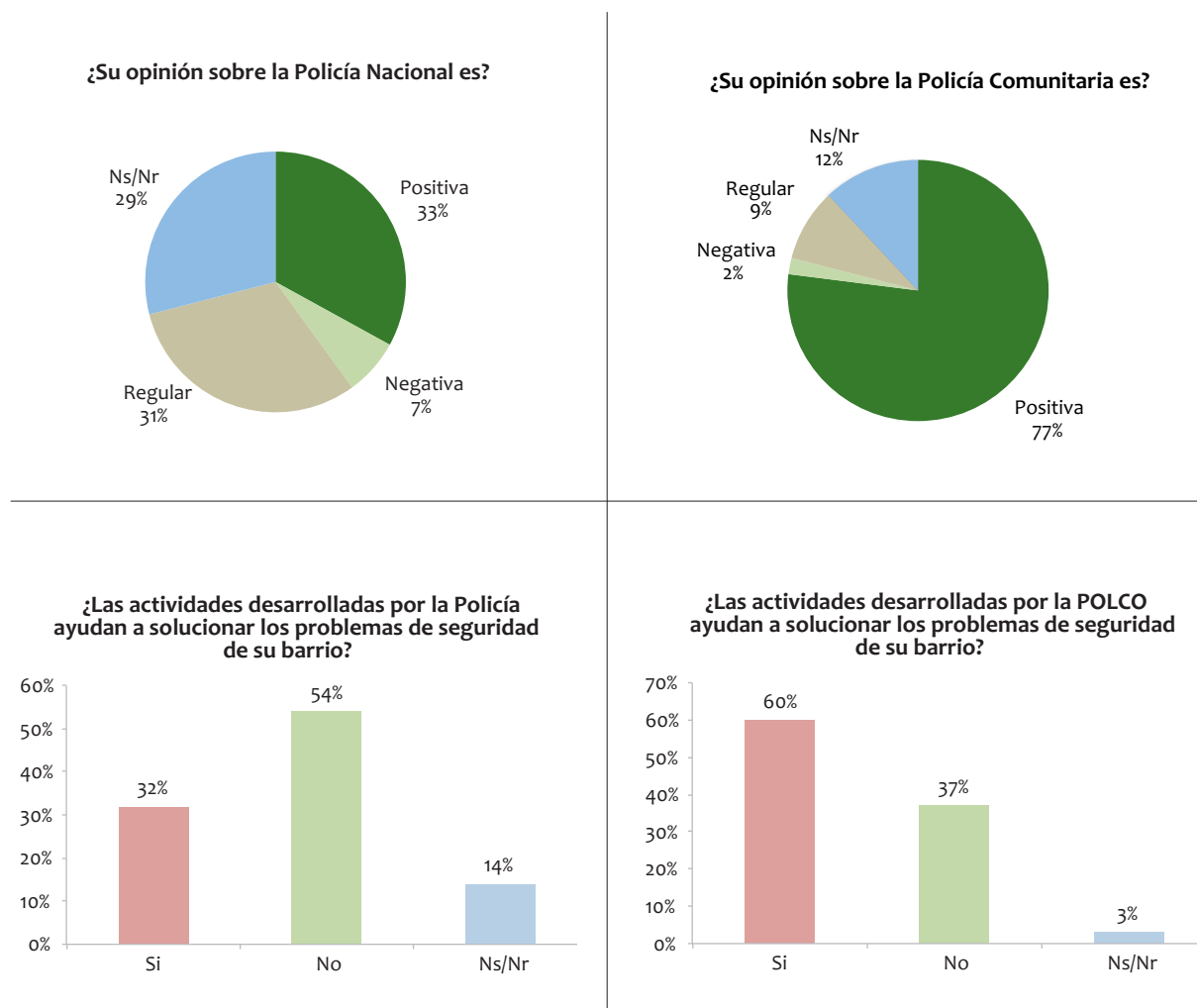
En tercer lugar, se pueden destacar los avances presentados en la región en torno a la participación de los líderes en reuniones o encuentros orientados a diseñar, debatir, discernir, socializar o evaluar la política de seguridad, así como la prestación del servicio policial, debido a que el 76% reconocieron haber estado presentes en este tipo de jornadas. Sin embargo, continúa siendo un reto el reconocimiento de la efectividad de los encuentros en la lucha contra el delito y las contravenciones, porque tan solo el 26% de los presidentes lo consideraron así.

Es un riesgo para la continuidad de la participación el hecho de que el 40% de los encuestados hayan considerado que los acuerdos y compromisos adquiridos por la institución policial y las administraciones locales no se cumplen, así como la idea de que la poca frecuencia con la que se realizan las jornadas influye directamente en los resultados obtenidos (24%).

En cuarto lugar, se pudo evidenciar la importancia que los líderes dieron al trabajo desarrollado por la Policía Comunitaria, reflejado en una percepción positiva de estos efectivos (77%) y al reconocimiento de que las actividades desarrolladas por

esta unidad policial contribuyen a solucionar los problemas de seguridad que afectan a sus barrios (60%), dado que estas se orientan principalmente a la capacitación y formación en materia de prevención, así como al establecimiento de relaciones basadas en la confianza y el respeto de la ciudadanía. No obstante, cuando se cuestionó en este sentido sobre la Policía en general, la percepción positiva se redujo drásticamente a un 33%. Asimismo, la idea de que las actividades desarrolladas por la institución no contribuían a solucionar sus problemas de seguridad se hizo más relevante, al ubicarse en un 32% (gráfica 1).

Gráfica 1. Percepción de los presidentes de las JAC del Área Metropolitana de Bucaramanga



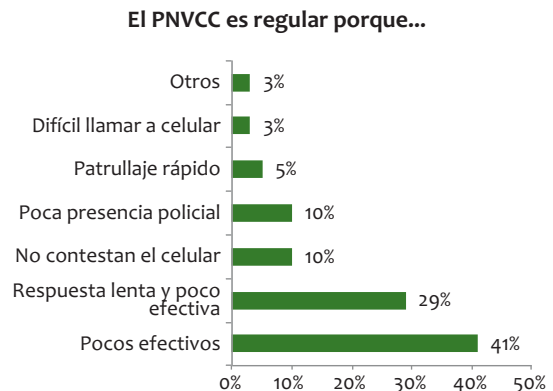
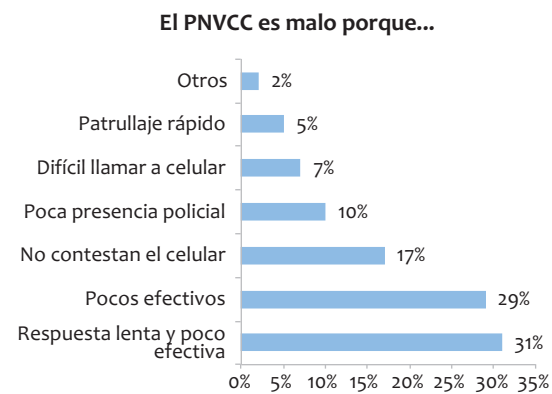
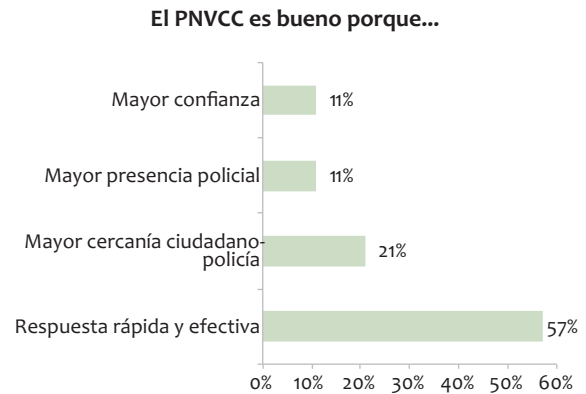
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana, aplicada por el IEP de la UNAB.

En lo que respecta al PNVCC, se evidenció que el 80% de los encuestados estaban familiarizados con el tema, lo cual demuestra una acción efectiva de socialización del modelo de prestación del servicio policial que opera desde finales del 2010. Es importante destacar que los líderes que declararon no reconocer el plan fueron por lo general los presidentes de las veredas de los municipios de Floridablanca y Piedecuesta, quienes mayoritariamente reportaron falta de presencia policial y de acompañamiento por parte de las instituciones del Estado en la lucha contra las problemáticas que los afectan.

Pese al reconocimiento del PNVCC por la mayoría de los presidentes, tan solo el 25% de ellos señaló que este es bueno, 30% lo consideró malo y el 44% lo declaró regular. Las razones que expresaron a favor fueron principalmente una respuesta más rápida y efectiva (57%) y el mayor contacto directo entre los ciudadanos y la Policía (21%), lo cual ha repercutido en mejores niveles de confianza, dado que los líderes identifican al policía cercano como un amigo con el que pueden socializar y reportar irregularidades que no comunicarían si se tratase de otro efectivo.

Es importante hacer referencia a que quienes calificaron el PNVCC de regular, ante todo reconocieron que este se basa en un nivel alto de planificación y profesionalización del servicio policial, por lo cual están satisfechos con el programa tal cual se plasma y socializa. Sin embargo, el problema radica en la forma como se implementa, debido a que la gran mayoría reconoció la insuficiencia de recursos humanos con los que cuenta la institución policial, lo que se traduce en un número escaso de efectivos por cuadrantes (41%) y, por ende, en una respuesta lenta y poco efectiva (29%). A su vez, reportaron la poca presencia policial (10%) en los barrios y, por tanto, un patrullaje deficiente, en la medida en que se realiza de forma esporádica y rápida. Una preocupación clave es el hecho de que el patrullaje, la presencia e incluso la respuesta de los miembros del cuadrante se dificulta en los barrios que son de difícil acceso por sus condiciones topográficas. A su vez, quienes calificaron el PNVCC como malo pusieron énfasis en las mismas razones, pero agregaron que los miembros de las patrullas no contestan el celular (17%) y que algunas veces se les dificulta a los ciudadanos hacer llamadas a celular (7%) (gráfica 2).

Gráfica 2. Percepción de los presidentes de las JAC sobre el PNVCC



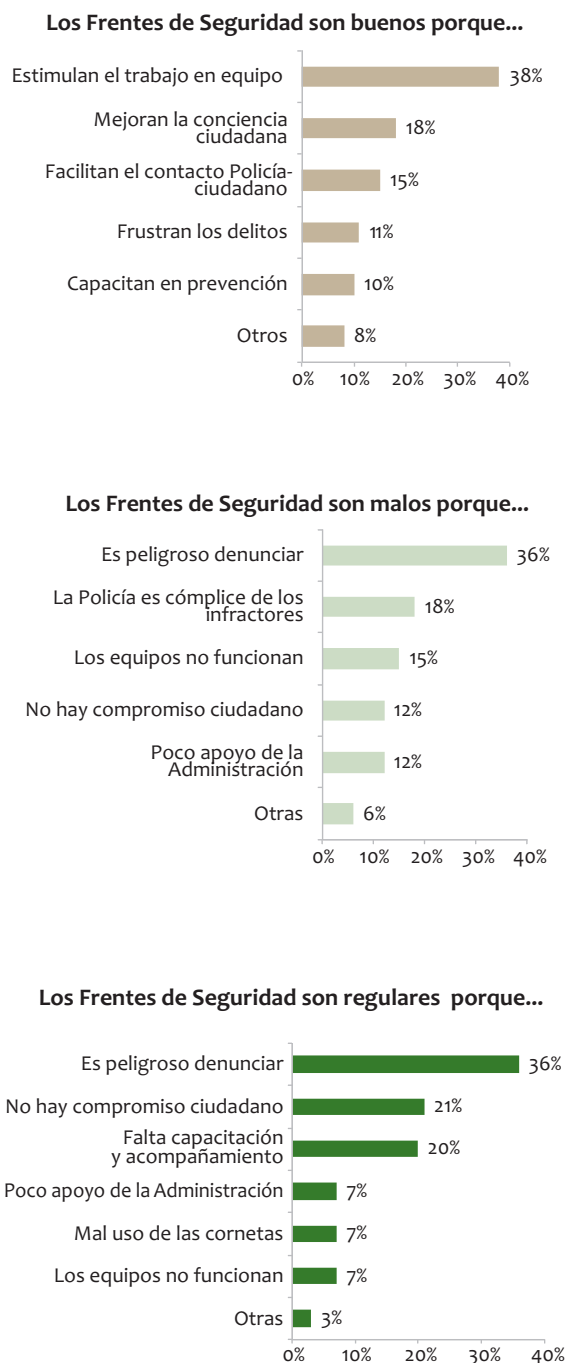
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana, aplicada por el IEP de la UNAB.

Por su parte, los Frentes de Seguridad⁶ los reconocieron el 68% de los líderes encuestados. Al igual que con el PNVCC, los lugares donde se reportó desconocimiento de este programa fueron principalmente en las veredas de los municipios del AMB. Los Frentes de Seguridad los calificaron la mayoría de los líderes como regulares (46%), un porcentaje menor los definió como malos (15%) y el 32% los identificó como buenos. Las razones que explican la percepción negativa sobre este programa es que los líderes consideran que es peligroso denunciar, dado que varios miembros de los Frentes de Seguridad han sido víctimas de ataques, agresiones y amenazas, lo cual pone en riesgo su vida y la de los miembros de su familia (36%). Asimismo, varios de ellos (18%) consideran que la Policía tiene vínculos con los delincuentes, debido a que no se explican la razón por la cual, cuando realizan las denuncias, los implicados saben quién reportó la irregularidad; además, varios señalaron que los policías, pese a saber quiénes son los infractores, continúan con una actitud cómplice ante el delito. Las anteriores variables tienen, por tanto, una repercusión importante en la falta de compromiso de la ciudadanía o el poco interés de participar en los Frentes de Seguridad, lo cual dificulta u obstaculiza el funcionamiento de este programa. Finalmente, es importante señalar la demanda de mayor capacitación y acompañamiento, por parte de las instituciones del Estado, a la labor desarrollada por los Frentes de Seguridad (gráfica 3).

Las razones que expresaron a favor de los Frentes de Seguridad fueron principalmente el desarrollo del trabajo en equipo entre la Policía, la ciudadanía y las administraciones locales, así como la mayor articulación del trabajo desempeñado por las diversas unidades de la Policía. A su vez, resaltaron la importancia que han tenido los Frentes de Seguridad en la concienciación de que la participación ciudadana es vital para mejorar las condiciones, y con base en ello han logrado estimularla.

Por su parte, en cuanto al uso y funcionamiento de las cornetas, que son el sistema central de los Frentes de Seguridad, existen varias inquietudes que también tienen implicaciones negativas en tor-

Gráfica 3. Percepción de los presidentes de las JAC sobre los Frentes de Seguridad



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana, aplicada por el IEP de la UNAB.

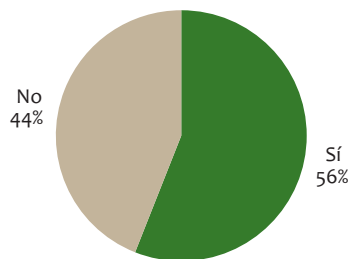
6 "Organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la PONAL, con el fin de crear cultura sobre seguridad ciudadana, coadyuvando a la convivencia pacífica de las comunidades mediante la vinculación e integración de los vecinos por cuadras, sectores, barrios, conjuntos cerrados, edificios y localidades, con el objeto de contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad que afectan el orden" (PONAL, 2013).

no a la efectividad del programa. El 44% de los líderes en cuyos barrios contaban con este mecanismo reportaron no sentirse más seguros por tener este sistema. Las razones que explican esta situación es el hecho de que las cornetas se encuentran en mal estado (42%), y en torno a ello es importante destacar que los presidentes consideran que el apoyo de la administración en el suministro, la reposición y el mantenimiento de estos equipos es práctica-

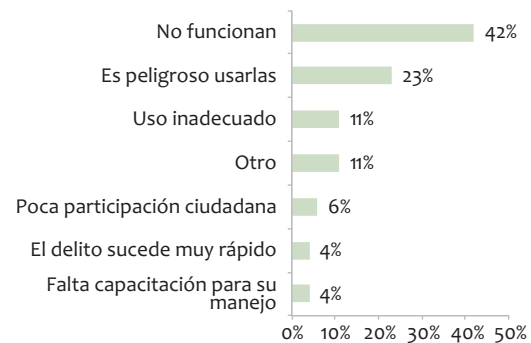
mente nulo. Otro aspecto relacionado es el hecho de que consideran que es peligroso utilizarlas, debido a que ante la poca participación de la ciudadanía, son contados los miembros del frente que se atreven a usarlas y, por ende, es fácil reconocer quiénes las utilizan, lo cual desencadena en riesgos a la seguridad de los ciudadanos, principalmente en barrios en los que los infractores conviven de manera cotidiana con los miembros del Frente (gráfica 4).

Gráfica 4. Percepción de los presidentes de las JAC sobre el sistema de alarmas y cornetas

¿Usted se siente más seguro con el sistema de cornetas?



¿Por qué no se siente más seguro con el sistema de cornetas?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana, aplicada por el IEP de la UNAB.

Conclusiones

La reforma policial en Colombia ha incentivado el desarrollo de la vocación comunitaria de la institución policial, concretada en la serie de planes, programas y actividades orientados a fortalecer las relaciones entre esta y la comunidad. Hoy en día el ciudadano desempeña un papel fundamental en el diseño, la ejecución y el control de las políticas que se implementan para proveerle un ambiente adecuado de seguridad y convivencia. Así pues, el nuevo esquema de prestación del servicio policial demanda de la ciudadanía una participación activa en la vigilancia y el suministro de información sobre aspectos sociales y situacionales que permitan entender la complejidad del delito en su localidad, así como el uso activo de los canales comunicativos que se han venido creando para expresar directamente sus quejas, reclamos y hacer efectivas sus denuncias.

No obstante, el cambio institucional es un proceso lento y difícil. Quienes se han dedicado a investigar a la institución policial coinciden en afirmar

que esta es una organización bastante resistente al cambio, y que pese a las reformas impulsadas, el contexto, caracterizado entre otras cosas por niveles bajos de profesionalización, un control interno y externo de la conducta policial inadecuado, la implementación de políticas de seguridad altamente represivas, la existencia de una cultura social legitimadora del uso de la violencia, y la inseguridad creciente, que presiona a las policías a trabajar en torno a resultados cortoplacistas, se convierten en obstáculos para su consolidación.

En el AMB pudo evidenciarse la relación constante y estrecha que se ha venido estableciendo entre los miembros de la MEBUC y los líderes comunitarios, lo cual ha permitido que mejoren los niveles de confianza en la Policía, como resultado del acercamiento del ciudadano con el “policía amigo”. La posibilidad de establecer contacto directo con el efectivo encargado del cuadrante y la estabilidad del personal responsable del sector ha generado condiciones adecuadas para que el ciudadano colabore de forma activa en la lucha contra el delito y las contravenciones, y tenga mayores incentivos

para participar en las diversas actividades que se desarrollan en el barrio. Sin embargo, no parece claro que la estrategia estimulada por el PNVCC fortalezca la confianza hacia la institución policial, dado que varios líderes afirmaron no estar dispuestos a denunciar o señalar a los infractores en caso de que tuvieran que hacerlo con efectivos ajenos al cuadrante.

Una preocupación adicional radica en el riesgo que ha representado para la vida de algunos ciudadanos y la de sus familias el hecho de realizar denuncias y señalamientos. La idea de que la Policía tiene vínculos con los delincuentes restringe aún más la participación y compromete la efectividad de las políticas que demandan un papel activo del ciudadano en la lucha contra el delito y las contravenciones. Lo anterior implica que la MEBUC debe continuar trabajando para elevar los niveles de confianza en la institución. Se hace indispensable plantear mecanismos que faciliten la realización de denuncias, dado que en muchos casos el ciudadano debe dirigirse hasta las oficinas para poder efectuarlas, ya que en el 123 se han negado en repetidas ocasiones a recibir sus quejas, como lo comprobó la directora de la investigación, quien no pudo reportar una irregularidad a través de este canal y tuvo que trasladarse hasta la oficina principal para radicarla. Asimismo, es vital, para estimular la participación ciudadana en asuntos de seguridad y mejorar la confianza de los ciudadanos, indagar sobre las razones que han llevado a que un gran número de líderes perciban como peligroso el acto de denunciar, dado que los infractores señalados con facilidad conocen quién fue la persona que los delató ante las autoridades.

Es importante enfatizar en que esta percepción no fue aislada sino, por el contrario, repetitiva, y se reportaron casos bastante preocupantes al respecto.

A su vez, fue inquietante evidenciar que en varios casos los líderes señalaban que los miembros de la MEBUC les pedían que recolectaran pruebas (videos, fotos) para poder respaldar las denuncias realizadas por ellos y así actuar frente al delito, lo cual compromete su seguridad. Se recomienda delimitar la labor del ciudadano en asuntos de seguridad y evitar incitarlo a que incurra en acciones que ponen en riesgo su vida e integridad.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en jornadas de diseño, implementación y evaluación de planes y programas para lograr la paz ciudadana, preocupa la idea preponderante de que son poco efectivas, lo cual compromete la continuidad de la participación de los líderes. Se recomienda invitar, a los Consejos de Seguridad que se realizan en los cuadrantes, a funcionarios de las administraciones municipales que puedan comprometerse con los ciudadanos en la atención de problemáticas que están fuera de la potestad policial, pero que influyen de forma significativa en los niveles de seguridad y convivencia, como es el caso de aspectos situacionales que ameritan la intervención de las entidades encargadas del alumbrado público, por citar un ejemplo.

Desde luego, la eficiencia de los encuentros está supeditada a la calidad de su planificación, y debe trascender al hecho de cumplir con un requisito de rendición de cuentas; al mismo tiempo, requiere



una acertada elaboración de la apreciación diagnóstica, que permita identificar a los funcionarios de las administraciones que requieren con urgencia ser convocados, hecho que estimula el trabajo coordinado de corresponsabilidad institucional.

El proceso de implementación del PNVCC en el AMB enfrenta varios retos, que repercuten de manera notoria sobre la efectividad de la prestación del servicio policial. En primer lugar, es importante destacar que la gran extensión territorial que se encuentra bajo la responsabilidad de algunos cuadrantes, principalmente en los municipios de Girón y Piedecuesta, implica que la capacidad de reacción de los dos miembros del cuadrante que realizan patrullaje diario se encuentra muy limitada. Lo anterior se traduce en un descontento casi generalizado de líderes comunitarios en torno a la implementación y efectividad del plan. Se hace indispensable que las administraciones locales respalden la creación de nuevos cuadrantes, tal como lo ha sugerido la ME-BUC durante los últimos meses.

Asimismo, la capacidad de desarrollar trabajo comunitario se condiciona de manera significativa con la extensión del cuadrante, lo cual implica menor presencia policial en algunos sectores, donde si bien se desarrollan actividades, estas se realizan de forma esporádica, lo que lleva a que disminuya la percepción positiva sobre los resultados que puedan generar. Se recomienda que en el AMB se fortalezca el trabajo comunitario y preventivo, que es altamente reconocido y respaldado por los líderes comunitarios.

Un aspecto importante, derivado de la amplitud de los cuadrantes, es la realización de los diagnósticos locales y el conocimiento claro sobre las problemáticas que los afectan. Sumando a ello se encuentran retos en materia de compromiso de los líderes y de los demás miembros del cuadrante en la elaboración y actualización de las herramientas del plan, el trabajo coordinado con otras instituciones del Estado y el fortalecimiento de la labor conjunta y planificada con las distintas dependencias de la ME-BUC. Sería interesante, en futuras investigaciones, realizar un análisis del perfil psicosocial de los policías que conforman el PNVCC, dado que en entrevistas aplicadas a los integrantes de las patrullas pudo evidenciarse que algunos efectivos provenían de escuadrones antiguerrilla o del ESMAD, lo cual puede estar afectando su compromiso con una actividad que requiere, sin lugar a dudas, una vocación distinta.

Finalmente, se propone que se adelante un proyecto en el cual se vincule a las empresas públicas y privadas con el objetivo de potenciar el impacto del PNVCC, mejorar la percepción ciudadana sobre el servicio policial y facilitar el acceso del ciudadano a la institución. Hay comunidades con escasez de recursos, donde mayoritariamente se localizan los delitos y las contravenciones, que no tienen facilidad para realizar llamadas a celular. Es importante que se institucionalice la gratuidad de las llamadas orientadas a establecer contacto con los números de los cuadrantes del AMB.

Referencias

- Casas D., P. (2005). *Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana*. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia.
- Congreso de la República. *Ley 62 de 1993*. Bogotá, agosto de 1993.
- Congreso de la República. *Decreto No. 2252 de 1995* Bogotá.
- Correa, S. & Barros, L. (Eds.) (1993). *Justicia y marginalidad. Percepciones de los pobres*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Cruz, J. M. (2010). Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del golpe en Honduras. *Revista Nueva Sociedad*, No. 226: 67-84.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá.
- Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad y Convivencia (CESC). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Fuentes, C. (2000). *Denuncias por violencia policial en Chile*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Fundación Ideas para la Paz (2011). *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*, No. 60, Bogotá.
- Fundación Ideas para la Paz (2012). *Evaluación del impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá.

Lemos-Nelson, A. T. (2001). *Police Criminality, citizenship and the (un) rule of law*. Conferencia del Latin America Studies Association, Washington D. C.

Mesquita N., P. & Stella, B. (1998). *Policiamiento Comunitario: A experiencia en São Paulo*. Nucleo de Estudos da violencia da Universidad de São Paulo. São Paulo.

Organización de los Estados Americanos (OEA) y Comunidad de Policías de las Américas (AMERIPOL). *Buenas prácticas policiales, un modelo de intervención efectivo y trascendente para las Américas*.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana*. Bogotá.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Tomo 2.2. Seguridad ciudadana.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana*. Tomo 2.3. Seguridad ciudadana.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Implementación de la vigilancia comunitaria en Colombia*. Bogotá.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Lecciones aprendidas en la Policía Nacional (II)*. Bogotá.

Policía Nacional (2010). *Consejo Local de Seguridad*. Puente Aranda.

Policía Nacional (2010). *Modificación del PNVCC*.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá.

Presidencia de la República. *Decreto No. 2203*. Bogotá.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. PNUD, San José de Costa Rica.