



Revista Digital de Derecho Administrativo  
ISSN: 2145-2946  
Universidad Externado de Colombia

Granados Becerra, Juan Carlos  
Seguridad ciudadana en Bogotá. Análisis del presupuesto y la eficiencia en el gasto local 2011-2016  
Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 20, 2018, pp. 201-238  
Universidad Externado de Colombia

DOI: 10.18601/21452946.n20.09

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503858291009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Seguridad ciudadana en Bogotá. Análisis del presupuesto y la eficiencia en el gasto local 2011-2016

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA<sup>1</sup>

## RESUMEN

En Bogotá, como en otras ciudades, la seguridad ciudadana se constituye en uno de los tópicos que puede llegar a generar mayor preocupación en los habitantes y, por tanto, en la Administración distrital. Para algunos autores, la lógica de las políticas públicas indica que a mayor prioridad en la agenda, mayor asignación de recursos, por ello, en este artículo se cuestiona y compara el comportamiento de la asignación presupuestal para seguridad ciudadana con otros sectores de intervención local en el Distrito y, adicionalmente, se revisa el nivel de eficiencia de la inversión pública en el mismo ítem, es decir, si efectivamente en la ciudad, la disminución de homicidios, lesiones personales o violencia interpersonal, y hurtos a personas, establecimientos, residencias y vehículos, es directamente proporcional al presupuesto destinado para seguridad ciudadana.

Palabras clave: Políticas públicas locales, Seguridad ciudadana, Delitos contra la vida, Delitos contra la propiedad, Presupuesto, Eficiencia administrativa.

1 Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra; candidato a doctor en Derecho por la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Contralor de Bogotá, Bogotá, Colombia. Correo-e: jcgranadosbe@gmail.com. Fecha de recepción: 10 de marzo de 2018. Fecha de modificación: 20 de abril de 2018. Fecha de aceptación: 28 de mayo de 2018. Para citar el artículo: GRANADOS BECERRA, JUAN CARLOS, "Seguridad ciudadana en Bogotá. Análisis del presupuesto y la eficiencia en el gasto local 2011-2016", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 201-238. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.09>.

## Citizen Security in Bogota. Analysis of the Budget and Efficiency in Local Public Expenses (2011-2016)

### ABSTRACT

In Bogotá, as in other large cities, citizen security is a main concern among inhabitants and local authorities. For some authors, the logic of public policies mandates that the higher the priority of the local agenda, the greater should be the allocation of resources. This paper examines the performance of budgetary allocations to security local policies in the district of Bogota, by comparing it to other sectors. It also includes an analysis of the results in security during 2011 to 2016 (rate of homicides, personal injuries or interpersonal violence, thefts to people, establishments, residences and vehicles), in order to determine whether those results are directly proportional to the public local investment made by the City in citizen security during the same period of time.

Keywords: Citizen Security, Bogotá, Crimes Against Life, Crimes Against Property, Budget, Administrative Efficiency.

### INTRODUCCIÓN

La seguridad ha entrado con fuerza en la agenda de las ciudades desde una perspectiva que va más allá del concepto clásico de "seguridad del Estado", y que a su vez incluye una serie de variables de carácter social, político y económico que enriquecen el concepto, pero también lo complejizan a la hora de tomar decisiones. La paradoja hoy en día es que "mientras más seguridad hay, más se necesita"<sup>2</sup>. Bajo esa premisa, son cotidianas las discusiones políticas e ideológicas respecto al perfil que debe tener la formulación de políticas públicas en esta materia; unos prefieren las medidas coercitivas centradas en el control y represión, y otros eligen las medidas preventivas que buscan actuar sobre los factores que potencialmente incitan a la violencia.

La capital colombiana también ha entrado en esta dinámica desde varios gobiernos atrás, y la seguridad ciudadana ha adquirido un mayor protagonismo en los debates<sup>3</sup>. La situación bogotana no corresponde a la de otras grandes

2 CRISTIAN CANDIA "Seguridad ciudadana y Estado policiaco", *Polis: Revista Latinoamericana*, n.º 2, 2001.

3 ÁNGELA RIVAS, *Una década de políticas de seguridad en Colombia*, Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2003, p. 84. Disponible en línea <http://pdpa.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf> [consultado el 10 de noviembre de 2017].

ciudades en el mundo, en la medida que las problemáticas nacionales, como el desarrollo del conflicto armado, el desplazamiento forzado y el narcotráfico, ejercen cierto nivel de influencia en la seguridad ciudadana de esta ciudad. Conducto que ha obligado a tenerse en consideración a la hora de implementar las distintas estrategias<sup>4</sup>.

La intención de los gobiernos de turno –sin importar si tiene un perfil de derecha o de izquierda– ha sido siempre conservar la estabilidad y el orden público, razón por la cual los esfuerzos se han dado desde el fortalecimiento institucional, el mejoramiento de los sistemas de información y la atención de factores no tradicionales hasta el tradicional manejo presupuestal.

Como se abordará en el texto, en políticas públicas comúnmente se plantea que el nivel de importancia de los programas se ve reflejado en la forma como se estructura el presupuesto, ya que es a partir de los recursos para financiación que se puede entender qué lugar ocupa cierto ítem en la escala de prioridades gubernamentales. Esto justificado bajo la creencia que la obtención de resultados favorables es directamente proporcional a los recursos económicos destinados para ello.

Según lo afirman Mauricio Cárdenas, en los años noventa, a tendencia nacional de asignación presupuestal para la seguridad aumentó considerablemente<sup>5</sup>, no obstante, a nivel distrital, el ejercicio comparativo con otros sectores no se ha hecho juiciosamente (o por lo menos no en los últimos cinco años). Adicionalmente, son pocos los ejercicios académicos que determinan, en este mismo periodo de tiempo, si el grado de recursos invertidos en aquellos programas logran tener algún nivel de impacto en la reducción de los crímenes que más afectan la seguridad ciudadana, como son los homicidios, las lesiones personales o violencia interpersonal, y los hurtos a personas, establecimientos, residencias y vehículos.

En ese orden de ideas, se pueden plantear los siguientes interrogantes: ¿qué lugar ha ocupado el sector seguridad y convivencia en Bogotá en la estructura presupuestal gubernamental, comparado con otros sectores en los últimos años?, y ¿qué tan eficiente puede catalogarse la inversión de esos recursos en relación con los resultados vistos en los delitos más visibles de la seguridad ciudadana de la ciudad en el periodo 2011-2015?

4 ELKIN VELÁSQUEZ M. (coord), *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá. Primeros resultados*, Bogotá: UN-Habitat y Alcaldía Mayor de Bogotá, enero de 2008. Disponible en línea [http://www.oas.org/dsp/publicaciones/icolombia\\_bogota\\_libro\\_blanco\\_seguridad.pdf](http://www.oas.org/dsp/publicaciones/icolombia_bogota_libro_blanco_seguridad.pdf) [consultado el 8 de noviembre de 2017].

5 MAURICIO CÁRDENAS et al., "Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia", en Alfredo Rangel (comp.), *Sostenibilidad de la Estrategia de Seguridad Democrática, Memorias Foro sobre la sostenibilidad de la Estrategia de Seguridad Democrática*, Bogotá, 23 de febrero de 2005, p. 142. Disponible en línea [http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/2314-001\\_g.pdf](http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/2314-001_g.pdf) [consultado el 15 de noviembre de 2017].

Entendiendo que *seguridad ciudadana* es un término complejo que incluye muchas otras categorías de análisis, vale la pena aclarar que en este documento no se tendrá cuenta, por un lado, lo relacionado a la gobernabilidad necesaria para la seguridad ciudadana, es decir, la coordinación y relaciones interinstitucionales, las transformaciones propias de la Fuerza Pública y la administración de justicia; y por el otro, lo relacionado con la prevención socioeconómica del delito, debido a que de acuerdo con el *Libro blanco de la seguridad* en Bogotá<sup>6</sup>, para poder abordarlo correctamente se tendría que hacer alusión a todo el componente social y económico de la administración distrital como la cultura ciudadana, la intervención del espacio público, la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Este artículo no pretende realizar un análisis de política pública que dé juicios de valor respecto a qué perfil es mejor para obtener mayores resultados, y por tanto incorpore una evaluación de impacto, sino una evaluación de carácter descriptivo del nivel de prioridad de la seguridad ciudadana en la ciudad con respecto a otros sectores en el periodo 2011-2015, y al grado de eficiencia de los recursos invertidos en seguridad ciudadana en la ciudad por el mismo periodo.

Para llevarlo a cabo, el documento se divide en dos partes: la primera hace referencia a una contextualización teórica, en la que el lector encontrará una aproximación conceptual a la seguridad ciudadana y un breve vistazo de su significado en la capital; el segundo apartado tendrá dos momentos: en el inicial se establecerán los distintos sectores que componen el presupuesto distrital para compararlos entre sí y determinar el nivel de prioridad del sector seguridad; por su parte, en el siguiente momento se presentan: a) las cifras de los delitos de alto impacto en la ciudad, como son los homicidios y las lesiones personales o violencia interpersonal, en los años 2011-2015; b) los delitos contra la propiedad, que incluye el hurto a las personas, establecimientos, residencias y vehículos en el mismo periodo; y c) se presenta el análisis de eficiencia en el gasto teniendo en cuenta las asignaciones presupuestales y los resultados expuestos anteriormente.

## 1. CONTEXTUALIZACIÓN

### 1.1. SEGURIDAD CIUDADANA: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La seguridad sin duda es un problema público, en la medida en que reúne las condiciones mencionadas por Gonzalo Ordoñez para considerarla como tal:

6 ELKIN VELÁSQUEZ M., op. cit., p. 10.

tiene relevancia social, es de competencia de una autoridad presente o futura, y es un problema susceptible de ser traducido al lenguaje de la política pública<sup>7</sup>.

Tal es la dimensión de su connotación que, por un lado, es considerado como un pilar fundamental del Estado y, por el otro, genera inquietud en toda sociedad. Su importancia en el papel que cumple en el desarrollo y convivencia social lo ha llevado a ser considerada un bien público esencial, a la par de valores como la libertad, la justicia y la igualdad; lo anterior percibido desde la perspectiva en la cual "La seguridad no puede ser entendida como un fin en sí mismo, sino como una garantía para el ejercicio de los derechos y el logro del bien común"<sup>8</sup>.

Tradicionalmente, la seguridad ha tenido relación con la seguridad del Estado, manifestada a través de los conceptos de "seguridad nacional" y "defensa nacional", caracterizados estos por dar un lugar preponderante al estamento militar y a la defensa del territorio; es decir, un tipo de seguridad donde primaba "una perspectiva militarista que buscaba librar al Estado de cualquier ataque externo (y también del enemigo interno)"<sup>9</sup>. Sin embargo, el concepto clásico de seguridad paulatinamente ha ido cambiando para dejar de ser un asunto relacionado eminentemente con la seguridad de la nación. De esta manera, se ha dado lugar a varios conceptos de seguridad que van encaminados a ser entendidos desde dimensiones multivariantes y, de este modo, tener en consideración otro tipo de aspectos de tipo político, económico, cultural y social.

Dentro de esas nuevas conceptualizaciones aparece la *seguridad ciudadana*, inicialmente relacionada de manera directa con la noción de orden público, pero que en palabras de Arriagada:

Tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implique una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos<sup>10</sup>.

Ahora bien, más allá de la definición anterior, en la actualidad, la seguridad ciudadana es entendida como "no solo la lucha contra el crimen, sino también

7 Citado por JOSÉ TORRES, "Apropiación del paradigma de las políticas públicas en la gestión pública territorial", *Saber, Ciencia y Libertad*, vol. 10, n.º 2, 2015, p. 207.

8 PATRICIO TUDELA, *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*, Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo Policial, 2010, p. 9.

9 JOSÉ PALACIOS y JOSÉ SIERRA, "El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz", en *Seguridad ciudadana. Visiones compartidas*, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2014, p. 52.

10 IRMA ARRIAGADA, "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina", en *Seguridad ciudadana. Espejismo o realidad*, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, p. 111.

es la creación colectiva de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas"<sup>11</sup>; es decir, que en las variables a tener en cuenta entran en consideración aspectos tan disímiles y complejos como la pobreza, la calidad de vida, el desempleo, la represión política y el medio ambiente, entre otros.

Al desarrollar categorías tan heterogéneas como las mencionadas anteriormente, el concepto de seguridad ciudadana ha adquirido un dinamismo, lo que conlleva a que hablar de una definición exacta sería erróneo; sin embargo, los avances en conceptualización han llevado a lograr varios puntos de convergencia. El primero: la concepción del ciudadano como el nuevo actor preponderante, dejando de lado al Estado como actor clásico en la seguridad, para dar lugar a otros protagonistas como las ciudades<sup>12</sup>; en segundo lugar, las amenazas y riesgos tienen unas consideraciones mucho más amplias a las asociadas con los conceptos clásicos ligados a la violencia. De acuerdo al anterior planteamiento, las instituciones de seguridad tradicionales tienen en consideración nuevas temáticas; y en cuarto lugar, la seguridad ciudadana se ha incorporado como un concepto dinámico e integral. Es así como:

La seguridad ciudadana trascendió los tradicionales límites de la simple acción policial y judicial de contención, represión y sanción del delito para ser abordada en el amplio marco de la convivencia y el reconocimiento de los derechos del conjunto de los ciudadanos. La seguridad quedó así ubicada en el cruce de caminos de las políticas económicas, sociales, de usos de la tierra y de los espacios públicos urbanos. Es la seguridad con dimensión multivariable, resultado de la acción integral de la autoridad pública con los ciudadanos que ya no son simples receptores de un servicio público sino corresponsables en el desarrollo, preservación y enriquecimiento de esa seguridad ciudadana, entendida y asumida como un bien público<sup>13</sup>.

En esa interacción multidimensional se da cabida a nuevas estrategias, dentro de la que se encuentra la llamada "prevención del crimen", en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y a su vez contrarrestar los fenómenos delictivos. Sus resultados han sido tales que hoy en día es unánime la

11 JOSÉ PALACIOS y JOSÉ SIERRA, op. cit., p. 60.

12 "Tres razones explican el empoderamiento de las ciudades: a) la elección directa de alcaldes, que le dio mayor visibilidad a los poderes locales, algo de lo que en el pasado carecían; b) las ciudades, en especial las capitales, se tornaron en plataformas para la política nacional. Tal fue el caso de Fernando de la Rúa, primer alcalde elegido de Buenos Aires, y después presidente de la República Argentina en 1999, y c) las ciudades, especialmente las capitales, fueron el centro de un movimiento migratorio sin antecedentes, como producto de la urbanización". MAURICIO JARAMILLO, "El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana", *Revista Criminalidad*, vol. 57, n.º 2, 2015, p. 294.

13 ELKIN VELÁSQUEZ M., op. cit., p. 11.

consideración de complementariedad que existe entre las medidas coercitivas<sup>14</sup> y las preventivas<sup>15</sup>, el renombrado "garrote y zanahoria". Sin embargo, hoy la discusión gira en torno a cuál debe ser el nivel de participación de unas u otras medidas; dicho en otras palabras, cuál de las dos tendencias debería ser la que más peso tenga a la hora de formular la política pública de seguridad ciudadana.

## 1.2 UN VISTAZO A LA SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ

En Bogotá, como en la mayoría de las grandes ciudades<sup>16</sup>, la seguridad ciudadana (normalmente ligada a la convivencia) es una de las principales preocupaciones de la agenda política. Se le considera una problemática de primer orden que puede llegar a influir fuertemente en la percepción ciudadana junto con asuntos como el desempleo, la salud y educación, entre otros.

Su importancia no siempre fue relevante. A comienzos de los años noventa, los informes internacionales indicaron que la tasa de homicidios en Colombia<sup>17</sup>

14 "Las iniciativas centradas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal, que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado, como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos. A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes. Las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas, que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene el objetivo de disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatiza la capacidad del Estado para disminuir estos problemas". LUCÍA DAMMERT, "Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina, en *Ciudadanía y violencias*, vol. 2, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO - Alcaldía Metropolitana de Quito, 2007, p. 28.

15 "Las políticas de carácter preventivo de la criminalidad, están orientadas a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. Dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que implica una serie de aristas y dimensiones [...] la prevención se puede identificar no necesariamente por las soluciones que implica sino por los efectos que tiene en conductas futuras". *Ibíd.*, p. 29.

16 FERNANDO CARRIÓN, JENNY PONTÓN y BLANCA ARMIJOS, *120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO - Alcaldía Metropolitana de Quito, 2009.

17 "En 1997 la Organización Panamericana de la Salud publicó un informe en el que Colombia ocupaba el primer lugar en los países de las Américas en tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes; la tasa de homicidios comunes del país era más de cuatro veces mayor al promedio de los países de las Américas; casi tres veces mayor a la de El Salvador; tres



y, particularmente, en Bogotá, eran cifras más altas en comparación con sus pares internacionales<sup>18</sup>; hasta ese momento la seguridad era considerada una responsabilidad que se atribuía exclusivamente al Gobierno nacional y, por tanto, el accionar por parte de la administración distrital fue prácticamente nulo.

La capital del país llegó a su nivel más alto en 1993, con 80 muertes violentas por cada 100.000 habitantes<sup>19</sup>. En ese sombrío escenario, la capital empezó a adoptar una serie de estrategias que la llevó a ir en contravía con la tendencia nacional, disminuyendo la tasa de muertes violentas a 18 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2006, lo que habrá de ser "la tasa más baja que Bogotá había obtenido en los últimos 21 años"<sup>20</sup>. Lograr combatir las cifras desalentadoras fue la suma de varias estrategias que mayoritariamente fueron mantenidas por los gobiernos distritales:

- 1) Los alcaldes, de manera continua, han asumido liderazgo en el proceso de la generación y ejecución de políticas.
- 2) La creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), que recopila datos y produce información y análisis fiables que han permitido profundizar en las problemáticas de la seguridad y han facilitado la toma de decisiones.
- 3) El diseño del Plan de Seguridad y Convivencia que se orienta a reforzar las respuestas de la Policía Nacional y la Justicia, sin dejar de lado una perspectiva de cultura ciudadana. Este Plan se ha enfocado en el acceso a la Justicia, en la atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas, atención a poblaciones desplazadas por la violencia, la recuperación de entornos críticos y espacios públicos, la aplicación de la hora zanahoria, el desarme y el fortalecimiento de la investigación criminal.
- 4) Se ha implantado infraestructura administrativa y se han asignado recursos humanos técnicos y financieros.
- 5) Finalmente el gobierno local ha fortalecido la

veces a la de Puerto Rico; cuatro veces a la de Brasil y México; cinco veces a la de Ecuador y siete veces a la de EE.UU.". HUGO ACERO, "Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001", en *Seguridad ciudadana. Espejismo o realidad*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2002, p. 452.

- 18 Algunos estudios buscan precisar el porqué de los niveles de violencia en Colombia; Fredi Goyeneche González y Uriel Alberto Muñoz Guerrero, por ejemplo, buscan con un cálculo de variables determinar cuáles son las consideraciones por las cuales el fenómeno de la violencia se ha dado particularmente en Colombia. FREDI GOYENECHÉ Y URIEL MUÑOZ, "Determinantes de las muertes por homicidios en Colombia en el periodo de 1970-2008", *Saber, Ciencia y Libertad*, vol. 6, n.º 2, 2011. Por otra parte, Mamadou Camara y Pierre Salama, pretenden establecer la relación entre violencia (homicidios) con los niveles de pobreza/riqueza. MAMADOU CAMARA Y PIERRE SALAMA, "Homicidios en América del Sur: ¿Los pobres son peligrosos?", *Revista de Economía Institucional*, vol. 6, n.º 10, Universidad Externado de Colombia, 2004. Disponible en línea <http://www.economiainstitucional.com/pdf/No10/psalama10.pdf>.

- 19 ELKIN VELÁSQUEZ M., op. cit., p. 27.

- 20 FERNANDO CARRIÓN, JENNY PONTÓN y BLANCA ARMIJOS, op. cit., p. 72.

Policía Metropolitana, cumple con rendición de cuentas periódicas y se somete a una evaluación externa sobre las acciones y políticas del Plan de Seguridad<sup>21</sup>.

Los gobiernos de turno entendieron la importancia de fortalecer la Policía distrital, y por tanto, incrementaron el flujo de recursos<sup>22</sup> para este fin, según Acero:

Se pasó de menos de 10.000 millones de pesos ejecutados durante la administración de Jaime Castro (1993-1995), a 62.000 millones durante la administración Mockus-Bromberg (1995-1997), a 103.000 millones en la administración Peñalosa (1998-2000) y 93.000 millones en la nueva administración Mockus<sup>23</sup>.

Para algunos, como la Contraloría de Bogotá<sup>24</sup>, este fortalecimiento de la Policía tiene un problema en la práctica, y es que esa inversión, primero, debería haberla realizado el Gobierno nacional, y segundo, no es de fácil control para la Administración distrital. Es posible indicar que estas inquietudes nacen a partir de la naturaleza nacional de la Policía, ya que responde a una jerarquía nacional, y aunque constitucionalmente el alcalde distrital es el jefe de Policía en la ciudad, no es el superior jerárquico del comandante de Policía y, la coordinación de los asuntos referentes a este tema está fundamentada en la esperanza de que el alcalde de turno mantenga una relación positiva con el comandante de la Policía Metropolitana.

Otras medidas buscaron ir más allá de la concepción coercitiva de la seguridad y atacaron otras variables menos tradicionales. En el gobierno de Antanas Mockus, por ejemplo, la gran apuesta de seguridad estuvo ligada con el concepto de "cultura ciudadana", que se replicó a través de ejercicios lúdicos que buscaban que el ciudadano conscientemente mejorara su comportamiento en la ciudad, cumpliera las normas, aumentara la noción de respeto por el otro y, en consecuencia, optimizar la capacidad de comunicarse y resolver conflictos.

No obstante, los intentos por combatir la criminalidad no han pasado de ser medidas paliativas a un gran problema estructural. Eso sin tener en cuenta que, aunque para las administraciones la seguridad es un asunto de primer orden (o por lo menos en discurso), las políticas públicas en materia de seguridad sufren

21 *Ibíd.*, p. 71.

22 En ese momento los recursos se destinaban a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad, pero en el año 2016, mediante el Acuerdo 637 del Concejo Distrital, hubo un rediseño estructural al organigrama de la administración distrital, creándose la Secretaría de Seguridad Ciudadana y Convivencia, que adoptó las funciones que al respecto venían desempeñando la Secretaría de Gobierno y el hasta entonces Fondo de Vigilancia y Seguridad.

23 HUGO ACERO, *op. cit.*, p. 463.

24 Contraloría de Bogotá, Informe Sectorial Estudio, Económico Financiero de la Seguridad en Bogotá. Plan Anual de Estudios (PAE), segundo semestre de 2005, Dirección de Gobierno, noviembre de 2005.

al igual que otras políticas de una falta de continuidad, que sin duda afecta lo poco que se pueda hacer en la materia. De esta manera, como lo resalta Ruiz en su columna editorial:

En Bogotá han existido programas efímeros y no una verdadera política pública en seguridad que sea la bitácora de las administraciones sin distingo de posiciones ideológicas o partidistas que logre mantenerse en el tiempo como una acuerdo sobre las necesidades de toda la ciudad. Por ejemplo durante la administración de Samuel Moreno se detectaron 31 zonas críticas donde se concentraba el crimen y en donde finalmente poco o nada se hizo. La administración Petro siguió esta tendencia detectando 75 zonas que igualmente no lograron ser intervenidas y ahora con el alcalde Peñalosa se anuncia una estrategia similar de *hot spot policing* con 754 zonas para las cuales no se cuentan con recursos para hacer un control efectivo<sup>25</sup>.

Los resultados mostraron que tal como es planteado en el *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá* (2008), una política de seguridad ciudadana que pueda considerarse exitosa debe contemplar una estrategia integral de prevención y coerción que atienda la seguridad como un fenómeno multicausal, dinámico y multifacético. Es decir, que no desatienda las nociones tradicionales de criminalidad fundamentada en la premisa de mantener la estabilidad y el orden público, pero que a su vez vaya más allá de la triada institucional tradicional (Policía, tribunales y cárceles) y permita anticipar los factores de riesgo para la seguridad y convivencia en la ciudad, basada en la protección del ciudadano y la garantía de sus derechos.

## 2. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO DISTRITAL

Los bogotanos han manifestado en varias ocasiones que la seguridad ocupa uno de los primeros lugares en sus preocupaciones<sup>26</sup>. El asunto ha adquirido tanta

25 JUAN RUIZ, "¿Qué existe y qué se debe hacer en seguridad ciudadana para Bogotá?", *Periódico Nova Et Vetera*, s.f. Disponible en línea <http://www.urosario.edu.co/Periodico-Nova-Et-Vetera/Columna-Editorial/%C2%BFQue-existe-y-que-se-debe-hacer-en-seguridad-ciudad/> [consultado el 14 de noviembre de 2017].

26 De esta manera, podemos encontrar, entre otras, las siguientes noticias al respecto: Caracol Radio, "Seguridad y movilidad, temas que más preocupan a los bogotanos", 18 de octubre de 2011. Disponible en línea [http://caracol.com.co/radio/2011/10/18/bogota/1318926360\\_563944.html](http://caracol.com.co/radio/2011/10/18/bogota/1318926360_563944.html) [consultado el 16 de noviembre de 2017].; Noticias Caracol, "Seguridad y movilidad preocupan a 8 millones de habitantes de Bogotá", 3 de marzo de 2014. Disponible en línea <https://noticias.caracoltv.com/bogota/nacion/seguridad-y-movilidad-preocupan-8-millones-de-habitantes-de-bogota> [consultado el 16 de noviembre de 2017]; Noticias Caracol "Bogotá se raja, otra vez, en seguridad y movilidad", 15 de noviembre de 2017. Disponible en línea <https://noticias.caracoltv.com/bogota/bogota-se-raja-otra-vez-en-seguridad-y-movilidad> [consultado el 16 de noviembre de 2017].

relevancia que en las elecciones para alcalde de 2015, fue considerado por los electores un tema crucial a tener en cuenta a la hora de definir el voto. Tal y como se puede evidenciar en la publicación de La Silla Vacía, según la cual:

Las encuestas lo dicen y los candidatos lo saben: la seguridad se volvió el tema de la campaña para llegar al Palacio de Liévano. Es, según IPSOS, en lo que el 82 por ciento de los bogotanos cree debería ocuparse el próximo alcalde, y lo que más le preocupa a los estratos dos y tres (que son los que definen las elecciones en Bogotá)<sup>27</sup>.

No hay duda sobre la importancia de la seguridad para una ciudad como Bogotá, entendida en el sentido bajo el cual "hoy es una prioridad en cualquier programa de gobierno que desee llegar a buen término"<sup>28</sup>. Consideración que ha hecho de la seguridad una temática reiterativa en los debates públicos y en las encuestas de percepción, indicando su nivel de relevancia para los capitalinos y, en consecuencia, en la agenda gubernamental.

El presupuesto, es decir, cuánto dinero se asigna a determinada política, por su parte, guarda relación con las prioridades gubernamentales. Lo anterior, debido a que, como explica Antonio Montagna, "es la traducción numérica de la política del gobierno [...] quiere decir entonces, que el presupuesto es el documento que transcribe y resume en términos numéricos el conjunto de las políticas públicas emanadas de la política general del gobierno"<sup>29</sup>.

De esta manera, el presupuesto es

la principal herramienta con que cuentan las autoridades para ejecutar las políticas públicas, a la vez que es el reflejo de las prioridades e intereses del Gobierno nacional (en el caso de análisis distrital). De este modo, el análisis del gasto en seguridad refleja claramente el enfoque y concepto de seguridad asumido por el Gobierno, determinado por la identificación de las amenazas y el modo idóneo para enfrentarlas y neutralizarlas, lo cual se verá reflejado en la asignación y destino de los recursos públicos<sup>30</sup>.

27 NATALIA ARENAS, "La carrera en Bogotá es por la Seguridad", La Silla Vacía, 2 de septiembre de 2015. Disponible en línea <http://lasillavacia.com/historia/la-carrera-en-bogota-es-por-la-seguridad-51326> [consultado el 16 de noviembre de 2017].

28 CRISTIAN CANDIA, op. cit., p. 2.

29 ANTONIO MONTAGNA, "Presupuesto y políticas públicas: aporte de los gerentes en la elaboración y gestión del presupuesto público", Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Argentina. Disponible en línea [https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Montagna\\_Antonio.pdf](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Montagna_Antonio.pdf) [consultado 23 de noviembre de 2017].

30 ALEJO VARGAS y VIVIANA GARCÍA, "Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano", Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2008, p. 38. Disponible en línea <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/viewFile/1339/1410> [consultado el 19 de noviembre de 2017].

En el Plan de Desarrollo 2008-2011, "Bogotá Positiva: para vivir mejor", además de las metas de cumplimiento, la seguridad ciudadana es mencionada como uno de los principios de política pública y acción del plan; y además, como uno de los propósitos fundamentales y de estrategias a plantear de lo que se plantea como el "derecho a la ciudad".

Por su parte, el Plan de Desarrollo 2012-2015, "Bogotá Humana", ubica la seguridad dentro los objetivos del eje "Una Bogotá que defiende y fortalece lo público". Además, podemos encontrar dos programas del mismo referentes a la seguridad. El primero, el de "Territorios de Vida y Paz con prevención del delito", territorio de vida entendido como "Aquel en el que las ciudadanas y ciudadanos pueden gozar y alcanzar niveles de bienestar, seguridad y convivencia social que les garantice el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales"; y el segundo, el "Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana", cuyos subprogramas son: a) creación y gestión de la secretaría de Seguridad Ciudadana; b) mejoramiento de las condiciones de operación para la Seguridad y la convivencia en la ciudad; c) fortalecimiento del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias (NUSE 123); y d) articulación de la política de seguridad distrital con la nacional.

Finalmente, en el Plan de Desarrollo 2016-2020, "Bogotá mejor para todos", la seguridad ciudadana hace parte del pilar 3, "Construcción de comunidad", cuyo objetivo es:

La consolidación de espacios seguros y confiables para la interacción de la comunidad, mediante la ejecución de programas orientados a incrementar la percepción de seguridad ciudadana y a reducir los índices de criminalidad [...]. Los programas asociados a este pilar se enfocan en la construcción de territorios en paz, libre de violencias contra las mujeres y en donde las víctimas del conflicto armado han sido atendidas de forma integral y han superado su condición de vulnerabilidad. También, se enfoca en la consolidación y el fortalecimiento de los sistemas Distrital de Derechos Humanos, Distrital de Justicia y de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de la Violencia (SOFIA) y en mejorar las condiciones de seguridad de la ciudad por medio de la prevención y control del delito.

## 2.1. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA ESCALA DE PRIORIDAD PRESUPUESTAL DEL DISTRITO

Bogotá compone su presupuesto en trece sectores<sup>31</sup> así: gestión pública; gobierno, seguridad y convivencia; hacienda; planeación; desarrollo económico,

31 Desagregado por entidades así: gestión pública (Secretaría General y Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital); gobierno, seguridad y convivencia (Secretaría de Gobierno, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Unidad Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, Instituto Distrital de la Participación y Acción

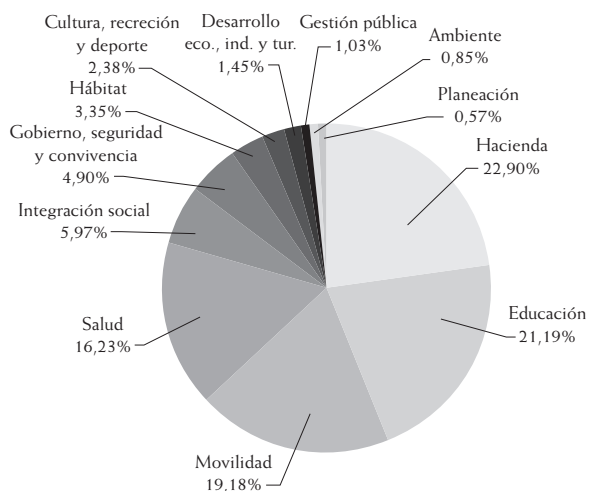
industria y turismo; educación; salud; integración social; cultura, recreación y deporte; ambiente; movilidad; hábitat; y mujer y género (incluido a partir de 2013), más lo que corresponde a otras entidades distritales como la Personería, la Contraloría, la Veeduría y el Concejo de Bogotá.

La asignación presupuestal para esos sectores en el año 2011, según el Decreto 532 de 2010, se distribuyó de la siguiente manera: el sector con mayores recursos fue el de hacienda, \$2.781.232.401.000, que corresponde al 22,9% del presupuesto; luego educación, \$2.573.219.496.000, con un 21,19%; posteriormente movilidad, \$2.328.415.365.000, que es el 19,18%; el cuarto sector con más recursos fue salud, \$1.970.597.796.000, es decir, un 16,23%; seguido por integración social, \$724.491.178.000, que es 5,97%; en sexto lugar se ubica el sector de gobierno, seguridad y convivencia, \$595.477.128.000, es decir un 4,9% del presupuesto distrital; después lo correspondiente a hábitat, \$406.449.921.000 con un 3,35%; posteriormente, cultura, recreación y deporte, \$289.365.355.000, que corresponde al 2,38%; luego, desarrollo económico, industria y turismo, \$176.412.496.000, así como el 1,45% del presupuesto, y en última posición se ubican, gestión pública, \$125.033.727.000, que es el 1,03%, ambiente con \$102.697.744.000, que corresponde al 0,85% y planeación, \$69.103.538.000, con un 0,57% del presupuesto distrital. La distribución de la asignación presupuestal por sectores correspondientes al año 2011 se ilustra en la figura 1.

En relación al año 2012, y de acuerdo con el Decreto 669 de 2011, el comportamiento de las asignaciones presupuestales por sectores se dio de la siguiente manera: el sector con mayores recursos fue el de educación, \$2.825.421.021.000, que corresponde al 24,65% del presupuesto; luego hacienda, \$2.443.209.551.000, con un 21,32%; el tercer sector con más recursos fue movilidad, \$1.985.446.499.000, que es el 17,32%; posteriormente, salud,

Comunal, Fondo de Prevención y Atención Emergencias –que en 2015 se convierte en el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático y es parte de la sectorial de Ambiente– y el Fondo de Vigilancia y Seguridad); hacienda (Secretaría de Hacienda, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones); planeación (Secretaría de Planeación); desarrollo económico, industria y turismo (Secretaría de Desarrollo Económico, Instituto para la Economía Social e Instituto Distrital de Turismo); educación (Secretaría de Educación, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico y Universidad Distrital Francisco José de Caldas); salud (Secretaría de Salud y Fondo Financiero Distrital de Salud); integración social (Secretaría de Integración Social e Instituto Distrital para la protección de la Niñez y la Juventud); cultura, recreación y deporte (Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte; Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Instituto Distrital para el Patrimonio Cultural, Orquesta Filarmónica de Bogotá, Fundación Gilberto Alzate Avendaño e Instituto Distrital de Artes); ambiente (Secretaría de Ambiente y Jardín Botánico José Celestino Mutis); movilidad (Secretaría de Movilidad e Instituto de Desarrollo Urbano); hábitat (Secretaría de Hábitat, Caja de Vivienda Popular y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos); y mujer y género (Secretaría de la Mujer).

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL POR SECTORES (2011)

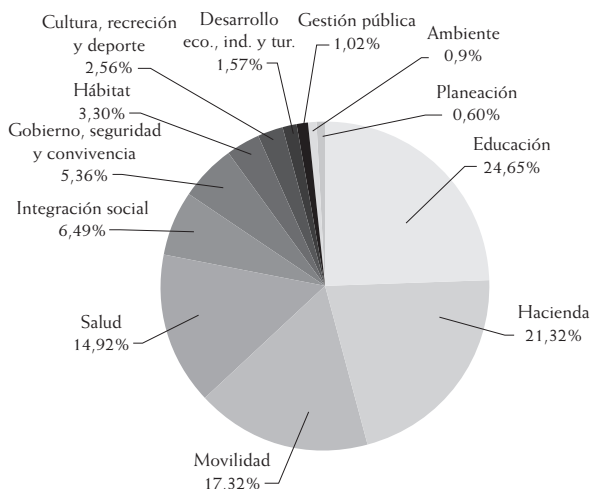


Fuente: Basado en el Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010.

\$1.709.737.321.000, es decir un 14,92%; seguido por integración social, \$743.441.812.000, que es 6,49%; en sexto lugar se ubica el sector de gobierno, seguridad y convivencia, \$614.368.316.000, es decir un 5,36% del presupuesto distrital; después lo correspondiente a hábitat, \$378.516.876.000, con un 3,30%; posteriormente, cultura, recreación y deporte, \$292.892.866.000, que corresponde al 2,56%; luego desarrollo económico, industria y turismo, \$180.262.162.000, es decir el 1,57% del presupuesto, y finalmente se ubican, gestión pública, \$116.409.334.000, que es el 1,02%, ambiente con \$103.089.810.000, que corresponde al 0,90%, y planeación, \$69.105.044.000, con un 0,60% del presupuesto distrital. Para el año 2012, la ilustración de la distribución presupuestal por sectores se ve en la figura 2.

Para el año 2013, se incluye el sector mujer y género, y la asignación presupuestal para ese año, de acuerdo con el Decreto 578 de 2012, se dio así: en primer lugar educación, \$3.452.766.434.000, que corresponde al 25,51% del presupuesto; el segundo sector con mayores recursos fue hacienda, \$3.046.289.879.000, con un 22,51%; posteriormente salud, \$2.264.996.748.000, que es el 16,74%; seguido por movilidad, \$1.710.338.135.000, que es 12,64%; el quinto sector con más recursos fue integración social, \$999.058.320.000, es decir un 7,38%; después lo correspondiente a hábitat, \$635.792.654.000, con un 4,70%; gobierno, seguridad y convivencia, \$595.477.128.000, pasa a ocupar el séptimo lugar con un 3,39% del presupuesto distrital; posteriormente cultura, recreación y deporte, \$356.136.537.000, que corresponde al 2,63%; luego gestión pública, \$252.816.318.000, que es el 1,87%, seguido de desarrollo económico, industria y turismo, \$155.692.757.000, a saber, el 1,15% del presupuesto, y en último lugar se ubican, ambiente con \$117.835.079.000,

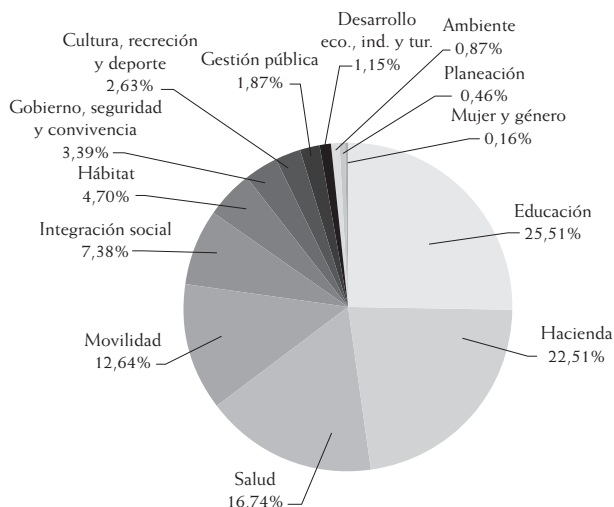
FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL POR SECTORES (2012)



Fuente: Basado en el Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011.

que corresponde al 0,87%, planeación, \$61.643.270.000, con un 0,46%, y mujer y género, \$22.266.621.000, que es un 0,16% del presupuesto distrital. Lo anterior s ilustra en la figura 3.

FIGURA 3. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL POR SECTORES (2013)



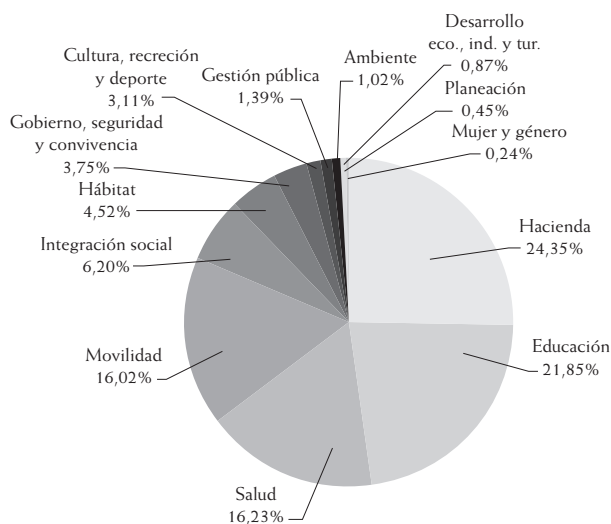
Fuente: Basado en el Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012.

En referencia con el año 2014, el Acuerdo 533 de 2013 del Concejo de Bogotá, determinó que la distribución presupuestal por sectores, quedaría planteada de la siguiente manera: hacienda, ubicándose en el primer lugar, \$3.553.401.451.000,



que corresponde al 24,35% del presupuesto; el segundo sector fue educación, \$3.188.226.793.000, con un 21,85%; posteriormente salud, \$2.368.753.813.000, que es el 16,23%; el cuarto sector fue movilidad, \$2.337.430.316.000, que es 16,02%; seguido por integración social, \$904.160.315.000, es decir un 6,20%; después viene hábitat, \$659.447.545.000, con un 4,52%; gobierno, seguridad y convivencia, \$546.806.932.000, se mantienen en el séptimo lugar con un 3,75% del presupuesto distrital; posteriormente, cultura, recreación y deporte, \$454.131.993.000, que corresponde al 3,11%; luego gestión pública, \$202.719.862.000, que es el 1,39%, seguido de ambiente con \$148.775.161.000, que corresponde al 1,02%, y finalmente se ubican desarrollo económico, industria y turismo, \$127.542.981.000, con 0,87% del presupuesto; planeación, \$65.969.395.000, con un 0,45%, y mujer y género, \$34.661.473.000, que es un 0,24% del presupuesto distrital. Gráficamente la distribución por sectores para el año 2014, se ve en la figura 4.

FIGURA 4. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL POR SECTORES (2014)

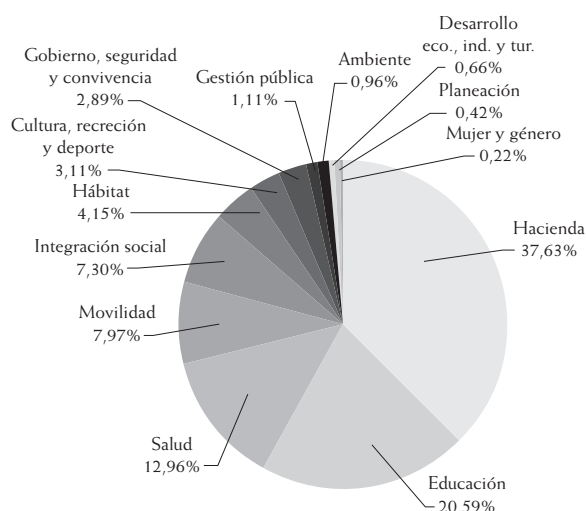


Fuente: Basado en el Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013.

La distribución presupuestal por sectores, correspondiente al año 2015, determinada por el Acuerdo 575 de 2014 del Concejo de Bogotá, quedó de la siguiente manera: hacienda continúa como la sectorial con mayores recursos, \$6.456.048.637.000, que corresponde al nada despreciable 37,63 del presupuesto; seguida de educación, \$3.532.453.133.000, con un 20,59%; posteriormente salud, \$2.223.362.821.000, que es el 12,96%; el cuarto sector fue nuevamente movilidad, \$1.367.407.152.000, que es 7,97%; seguido por integración social, \$1.252.021.447.000, es decir, un 7,30%; después viene hábitat, \$711.965.945.000, con un 4,15%; posteriormente, cultura, recreación y

deporte, \$538.604.284.000, que corresponde al 3,11%; gobierno, seguridad y convivencia, \$495.383.849.000, pasa a ocupar el octavo lugar dentro de las prioridades presupuestales con un 2,89% del presupuesto distrital; luego gestión pública, \$191.008.564.000, que es el 1,11%, seguido de ambiente con \$164.937.901.000, que corresponde al 0,96%, y por último se ubican desarrollo económico, industria y turismo, \$113.204.680.000, con 0,66% del presupuesto; planeación, \$71.576.466.000, con un 0,42%, y mujer y género, \$37.166.844.000, que es un 0,22% del presupuesto distrital. En la figura 5 se ilustra la distribución por sectores para el año 2015.

FIGURA 5. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL POR SECTORES (2015)

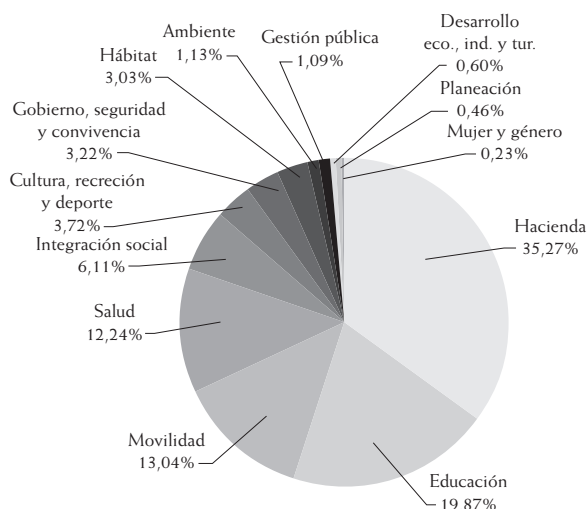


Fuente: Basado en el Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014.

Finalmente, para el año 2016, la distribución presupuestal por sectores, determinada por el Decreto 517 de 2015, se planteó así: hacienda fue la sectorial con más recursos, \$5.829.599.445.000, que corresponde al 35,27% del presupuesto; luego educación, \$3.284.652.596.000, con un 19,87%; movilidad pasa al tercer lugar, \$2.155.951.997.000, con un 13,04%; el cuarto sector es ocupado por salud, \$2.023.013.562.000, que es 12,24%; seguido por integración social, \$1.010.549.508.000, es decir, un 6,11%; después viene cultura, recreación y deporte, \$614.203.127.000 que corresponde al 3,72%; gobierno, seguridad y convivencia, \$531.372.314.000, regresa al séptimo lugar en las prioridades del presupuesto con un 3,22% del presupuesto distrital; hábitat, \$499.968.045.000, con un 3,03%; posteriormente, ambiente con \$186.268.308.000, que corresponde al 1,13%, seguido de gestión pública, \$179.692.664.000, que es el 1,09%, y en los últimos lugares se ubican desarrollo económico, industria y turismo, \$98.839.192.000, con 0,60% del presupuesto; planeación, \$75.277.853.000,

con un 0,46%, y mujer y género, \$37.763.176.000, que es un 0,23% del presupuesto de Bogotá. La distribución de la asignación presupuestal por sectores correspondiente al año 2016, se ilustra en la figura 6.

FIGURA 6. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL POR SECTORES (2016)



Fuente: Basado en el Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015.

Al revisar el comportamiento de lo correspondiente al sector de gobierno, seguridad y convivencia en las asignaciones presupuestales del periodo 2011-2016, se evidencia que en los dos primeros años, la seguridad se encontraba en el sexto lugar, muy por debajo de hacienda, de los sectores del componente social y movilidad. En los siguientes años, sectores de índole social, como hábitat o cultura, recreación y deporte, aumentaron su presencia en la distribución de recursos del distrito en detrimento del sector seguridad. Lo anterior indica que, aunque la seguridad ha sido considerada en varias ocasiones como una de las mayores preocupaciones de los bogotanos, las administraciones no han logrado traducir esa turbación de los capitalinos en una mayor participación en el presupuesto del sector de gobierno, seguridad y convivencia.

La diferencia comparativa con otros sectores es bastante marcada. Según los cálculos anteriores, la desigualdad puede ser tal que lo asignado a hacienda, por ejemplo, llegó a ser 17 veces mayor a lo asignado a seguridad. El informe sectorial de la Contraloría de Bogotá del año 2010 indica que la disparidad presupuestal no es un tema nuevo, de hecho, en ese documento se expresa que:

El gasto efectuado en convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá, en los tres últimos años (al momento de realizado el informe), corresponde al 2,5% promedio de la inversión directa total; en tanto que, lo invertido en salud y educación representa cerca del 45% promedio [...]. De hecho, el gasto en convivencia y

seguridad ciudadana en Bogotá tiene poca relevancia con respecto al gasto total que se efectúa en la ciudad (PIB); mientras en educación se invirtió el 1,6% promedio, en convivencia y seguridad ciudadana se efectuó el 0,15% promedio<sup>32</sup>.

Ahora bien, la figura 7 muestra el comportamiento de la asignación presupuestal destinada al sector gobierno, seguridad y convivencia en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2016:

FIGURA 7. EVOLUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTAL EN EL SECTOR GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA (2011- 2016)



Fuente: Basado en Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011, Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012, Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013, Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014 y Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015.

La evolución del gasto presupuestal del sector de gobierno, seguridad y convivencia muestra un decrecimiento en los recursos destinados al mismo en aproximadamente un 25% de lo asignado en 2013, con respecto al año inmediatamente anterior, en el siguiente año esa cifra creció en un 19%, para 2015 nuevamente se disminuyeron el presupuesto en poco más del 10% con referencia en 2014. Para el año 2016 la administración no había alcanzado la cifra lograda en año 2012, sin embargo, había incrementado más o menos el 7% de la financiación.

De la misma manera, las cifras del figura 7 relacionan los recursos asignados a todo el sector de gobierno, seguridad y convivencia. En ese sentido, es imperativo comprender que el gasto relacionado al sector que incluye entidades como el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, la Unidad Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, el Instituto Distrital de la

32 Contraloría de Bogotá, Informe Sectorial, El gasto del Distrito Capital en temas de Seguridad Ciudadana 2004-2009. Plan Anual de Estudios, Dirección de Economía y Finanzas Distritales, mayo de 2010, p. 35.

Participación y Acción Comunal, y el Fondo de Prevención y Atención Emergencias (FOPAE). Esta última hasta 2015, cuando es transformada en el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (DIGER) y entra a ser parte de la sectorial de ambiente.

Estas entidades, que hacen parte del peso presupuestal del sector y que desde una visión más amplia y compleja pueden llegar a intervenir en la seguridad ciudadana, desde una perspectiva tradicional de seguridad, no están destinadas a actuar directamente en la disminución de la criminalidad. Lo que daría a entender que el presupuesto "real" asignado al sector seguridad en el Distrito es menor si se dejan de lado los recursos de las entidades que irían más enfocadas al gobierno y a la convivencia.

A pesar de que la Secretaría Distrital de Gobierno coordinaba los asuntos de seguridad a través de la entonces Subsecretaría para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, no puede decirse que la totalidad de los recursos de la misma estaban destinados a la seguridad. En consecuencia, probablemente la única entidad con plena destinación presupuestal para este ítem era el Fondo de Vigilancia y Seguridad, que, para el año 2011 con \$273.753.233.000, tuvo el 46% de todos los recursos del sector. En 2012, con \$268.348.213.000, obtuvo el 43,7%; en el año 2013, con \$162.758.011.000, llegó a tan solo el 35,5%; para 2014 se le asignó el 33,9%, con \$185.260.618.000; en 2015 el 36,2% con \$179.428.241.000 y finalmente, en el año 2016 se le asignaron \$224.720.224.000, que corresponden al 42,3% de la totalidad de recursos dispuestos para el sector de gobierno, seguridad y convivencia.

Otros rubros que no se ven reflejados en el presupuesto destinado en el distrito, es decir, que no están incluidos en las cifras de financiamiento de la seguridad en Bogotá por parte de la administración de la ciudad, pero que por obvias razones tiene injerencia en los resultados de seguridad en la capital, es lo que corresponde a las iniciativas, aportes o responsabilidades que recaen sobre el Gobierno nacional. Como por ejemplo, los costos relacionados con el pago de la nómina y gastos afines, en especial del personal uniformado del cuerpo de Policía y las fuerzas armadas. Calcular el aporte económico del Estado es muy complejo puesto que: "La información financiera de los organismos nacionales que gastan, directa e indirectamente, en la seguridad de Bogotá es difícil de obtener, dado el carácter reservado y de confiabilidad con el que se maneja y el sigilo con el que se entrega"<sup>33</sup>.

## 2.2. PRESUPUESTO VS. RESULTADOS

Son pocos los recursos propuestos para la seguridad en Bogotá, pero determinar qué se ha logrado con ese financiamiento es fundamental para lograr evaluar

33 *Ibíd.*, p. 26.

y retroalimentar los aciertos y desaciertos de la política pública de seguridad ciudadana en el Distrito, especialmente en las deficiencias que pueda llegar a tener la misma.

Llevar a cabo este ejercicio es lo que en gestión pública se denomina *gestión por resultados*, cuya novedad en el sector público busca que las instituciones actúen bajo principios éticos, de mejoramiento continuo, que les permita ser capaces de autocriticarse y autocorregirse en un entorno de innovación permanente. Para los entes de control y vigilancia, este es un indicador importante a la hora de realizar auditorías públicas, porque permite “precisar si lo realizado se ajusta a lo planeado y en caso de existir desviaciones, identificar los responsables y corregir dichos errores”<sup>34</sup>.

El modelo de la gestión por resultados privilegia los resultados sobre los procedimientos y está, según Makon:

Centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas para un determinado período de tiempo y con determinados recursos [...]. Esto permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad<sup>35</sup>.

Para facilitar dicha evaluación de gestión por resultados en el presente caso, se eligieron como cifras objetivas las correspondientes a los delitos de alto impacto en la ciudad, como son los homicidios y las lesiones personales o violencia interpersonal, y los delitos contra la propiedad, que incluye el hurto a las personas, establecimientos, residencias y vehículos.

Las cifras presentadas a continuación van de 2011 a 2015 porque los informes del Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá<sup>36</sup>, que son la fuente de información a utilizar, aún no ha publicado el documento correspondiente al año 2016. Se prefirió, por tanto, sustraer dicha información antes de afectar la muestra con datos de otra fuente cuya metodología

34 EFRAÍN MONTEJO, “El nuevo concepto de la vigilancia de la gestión fiscal: modelo de auditoría de gestión y resultados en el sector público”, *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, n.º 58, 2012, p. 67. Disponible en <http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Pag%2061-76%20N%C2%BA%2058.pdf> [consultado el 23 de noviembre de 2017].

35 MARCOS MAKON, “La gestión por resultados y el presupuesto”, en *Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, p. 3. Disponible en línea [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion\\_por\\_resultados\\_y\\_presupuesto\\_mmakon.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion_por_resultados_y_presupuesto_mmakon.pdf) [consultado el 15 de noviembre de 2017].

36 El informe 49 del Observatorio de Seguridad contiene la información del primer semestre de 2015; por tanto, los valores numéricos del año corresponden a los aumentos o reducciones porcentuales que presenta el mismo informe con respecto a 2014.

de investigación hubiera sido distinta y por tanto la muestra hubiera podido tener algún tipo de sesgo.

### 2.2.1. Delitos de alto impacto

#### 2.2.1.1. Homicidios

El homicidio, en un sentido estricto, es el delito bajo el cual alguien le da muerte a otro, "el delito de homicidio exige la vida como atributo del sujeto pasivo en el momento de su consumación, y su muerte efectiva como evento de la acción. Por muerte se entiende la supresión de las funciones vitales, que por lo general se concreta en la cesación definitiva de las funciones básicas del hombre vivo: respiración y circulación"<sup>37</sup>. Para el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el delito de homicidio se tipifica así: "Artículo 103. El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años".

En seguridad, generalmente, se recurre a contabilizar el número de homicidios (normalmente a través de la tasa de homicidios) cuando se quiere tener un índice del nivel de violencia de cierta ciudad, país o región; aunque la razón del por qué unos lugares tienen más homicidios que otros es, en ocasiones, difícil de determinar. En general, se coincide en que los factores pueden dar una explicación:

Dependen de cada contexto local y nacional, con todo, se pueden dividir en tres grupos imperfectos: a) hechos de violencia doméstica, especialmente vinculados a crímenes pasionales; b) hechos que se originan en delitos comunes (riñas, lesiones, robos u otros tipos delictuales que en su desarrollo terminan con homicidios); y c) hechos vinculados al crimen organizado<sup>38</sup>.

En Bogotá, el comportamiento de los homicidios (no de la tasa de homicidios) en el periodo 2011-2016 se aprecia en la figura 8.

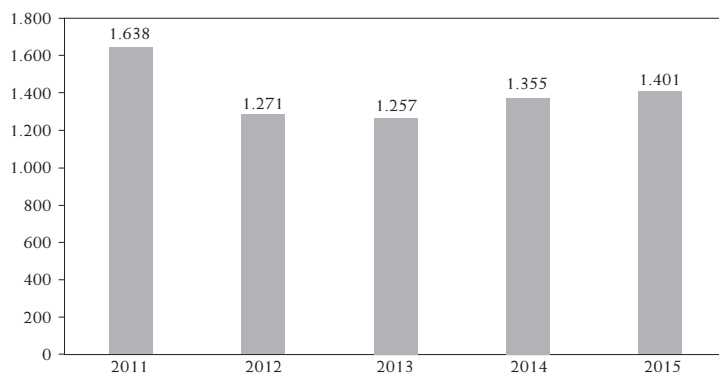
#### 2.2.1.2. Lesiones personales

Las lesiones personales corresponden al acto de causar daño físico a otro. Su accionar implica un nivel de violencia e intolerancia, así que es comúnmente utilizado como un indicador para determinar el grado de la seguridad. Determinar las causas de las lesiones personales puede ser muy complejo porque ellas

37 *Código Penal y de Procedimiento Penal anotado*, 29.<sup>a</sup> edición, Bogotá: Editorial Leyer, p. 198.

38 MARTA LAGOS y LUCÍA DAMMERT, *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Lima: Corporación Latino Barómetro, 2012, p. 20. Disponible en línea [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf) [consultado el 10 de noviembre de 2017].

FIGURA 8. COMPORTAMIENTO DE LOS HOMICIDIOS (2011-2016)

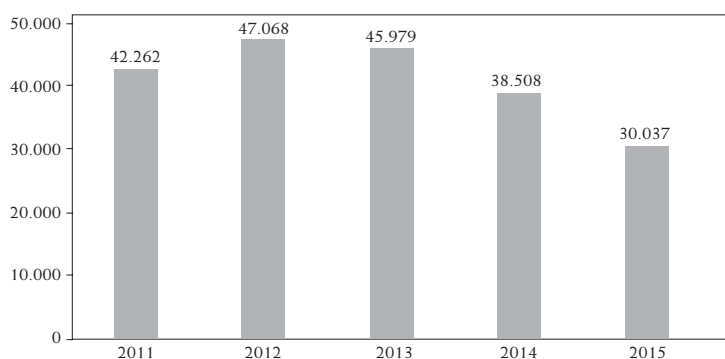


Fuente: Basado en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

son "multicausales y se presentan transversalmente en distintos contextos"<sup>39</sup>. De esta manera, pueden ser asociadas al consumo de alcohol, violencia intrafamiliar, algún tipo de discriminación (racial, de género, etc.), violencia política o de otro tipo, como las riñas por la preferencia en algún equipo de fútbol.

En el periodo 2011-2016, el comportamiento de las lesiones personales, en la capital, se aprecia en la figura 9.

FIGURA 9. COMPORTAMIENTO DE LAS LESIONES PERSONALES (2011-2016)



Fuente: Basado en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

39 Alcaldía Mayor de Bogotá, "Patrones de lesiones personales y recomendaciones de política pública: evidencia para Bogotá", Documento de Política, Secretaría de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia, Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2 de mayo de 2017.



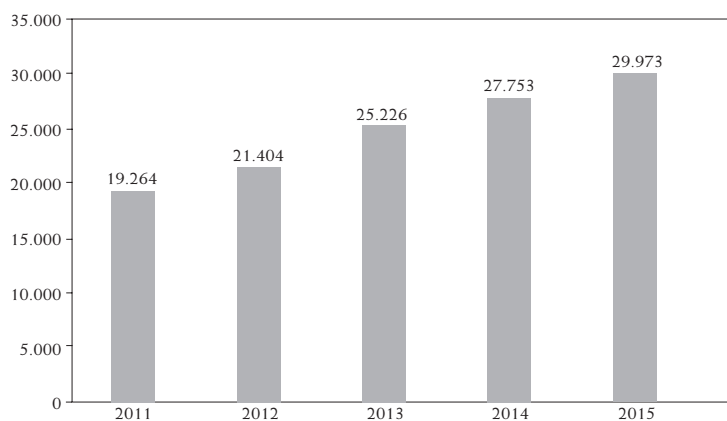
### 2.2.2. Delitos contra la propiedad

Dentro de los delitos contra la propiedad encontramos el hurto, que se conceptualiza como el acto mediante el cual una persona se apropia de algo de otra persona sin su consentimiento, y que para lograrlo puede hacer uso de la fuerza, intimidación u otro mecanismo. Al ser los delitos contra la propiedad los más comunes, son los que afectan de manera contundente la percepción de seguridad de los ciudadanos:

En América Latina, la violencia generalmente se mide por las tasas de homicidios; sin embargo, este tipo de parámetro deja de lado los delitos que, en la actualidad, constituyen la principal preocupación en la mayoría de las sociedades: aquellos en contra de la propiedad. Tomando esto en consideración, es evidente que podemos relacionar estrechamente los delitos contra la propiedad y la inseguridad real y subjetiva<sup>40</sup>.

A continuación se presenta el comportamiento del hurto a personas, establecimientos y vehículos en el periodo 2011-2016 (figuras 10-13).

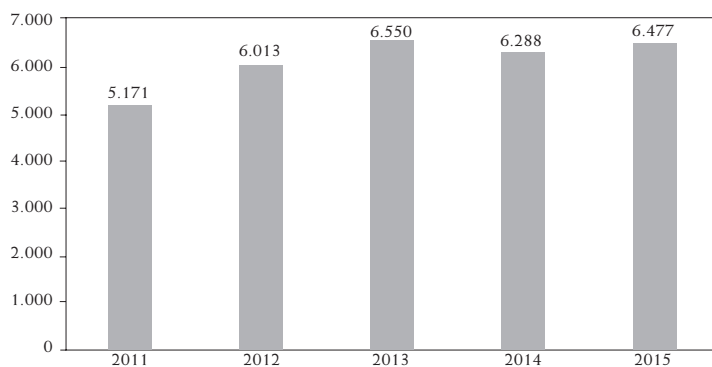
FIGURA 10. COMPORTAMIENTO DE HURTO A PERSONAS (2011 -2016)



Fuente: Basado en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

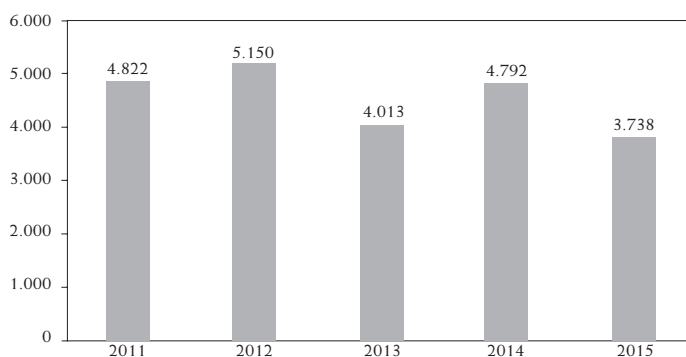
40 JOHANNA ESPÍN, *Delitos contra la propiedad. El mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ*, Quito: Programa Estudios de la Ciudad, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2008, p. 4. Disponible en línea <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bits-tream/10469/2294/1/BFLACSO-CS28-04-Esp%C3%ADn.pdf> [consultado el 17 de noviembre de 2017].

FIGURA 11. COMPORTAMIENTO DE HURTO A ESTABLECIMIENTOS (2011-2016)



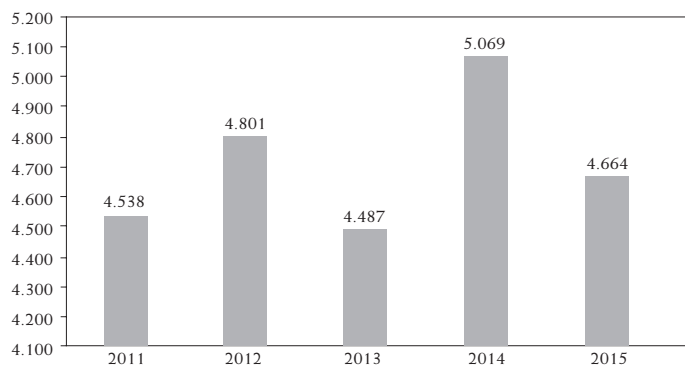
Fuente: Basado en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

FIGURA 12. COMPORTAMIENTO DE HURTO A RESIDENCIAS (2011-2016)



Fuente: Basado en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

FIGURA 13. COMPORTAMIENTO DE HURTO A VEHÍCULOS (2011-2016)



Fuente: Basado en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

### 2.2.3 Eficiencia en el gasto presupuestal destinado a seguridad ciudadana

El término "eficiencia"<sup>41</sup> es utilizado en la mayoría de las áreas de la economía, especialmente y como lo plantea Rueda:

En el ámbito de la producción de bienes y servicios, la idea general contenida en el concepto de eficiencia, es que no exista despilfarro en la utilización de los recursos; es decir, la eficiencia exige obtener el máximo de producción a partir de una cantidad dada de recursos, o, a la inversa, minimizar los recursos consumidos para obtener una determinada producción<sup>42</sup>.

En el sector público, la consecución de los recursos económicos es limitada, en contraste con la gran cantidad de demandas sociales, de ahí la importancia de la correcta utilización de los recursos destinados para atender un requerimiento ciudadano; en ese contexto, se enmarca el concepto de eficiencia en el gasto oficial, básicamente en dar los mejores resultados a una política estatal con la menor cantidad de gasto público.

La seguridad, obviamente como demanda social, no escapa a esa dinámica, y en el marco del concepto de eficiencia, la lógica indicaría que a medida que se aumenta el gasto presupuestal en seguridad, disminuiría la tasa de criminalidad en la misma proporción, en otras palabras, que la inversión en el sector de gobierno, seguridad y convivencia sería inversamente proporcional al número de delitos cometidos.

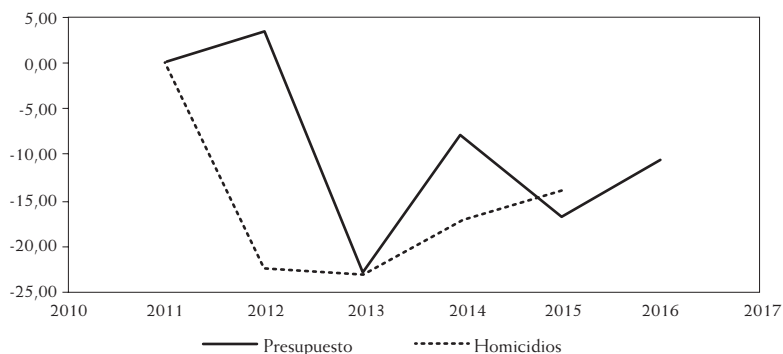
Para el caso en análisis, tanto el gasto público como los delitos (homicidios, lesiones personales y el hurto a las personas, establecimientos, residencias y vehículos) han sido planteados en términos de porcentaje para facilitar la comprensión de la gráfica, donde el punto 0 corresponde al año 2011, para así poder determinar si ciertamente el comportamiento de las dos variables es antagónico en la misma proporción. Por ejemplo, que si la inversión crece en un 5%, los delitos deberían disminuir en un 5%, en el periodo 2011-2016<sup>[43]</sup> (figuras 14-19).

41 "La eficiencia debe diferenciarse de la eficacia, concepto con el que suele confundirse. La eficacia es un término que mide el grado de cumplimiento de un objetivo propuesto por una entidad. Si se ha alcanzado plenamente el objetivo planteado inicialmente, se dice que se ha actuado con eficacia". NURIA RUEDA, "La eficiencia y su importancia en el sector público", *Revista EXtoikos*, n.º 1, 2011, p. 43 Disponible en línea <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4017945.pdf> [consultado el 22 de noviembre de 2017].

42 *Ibíd.*, p. 42.

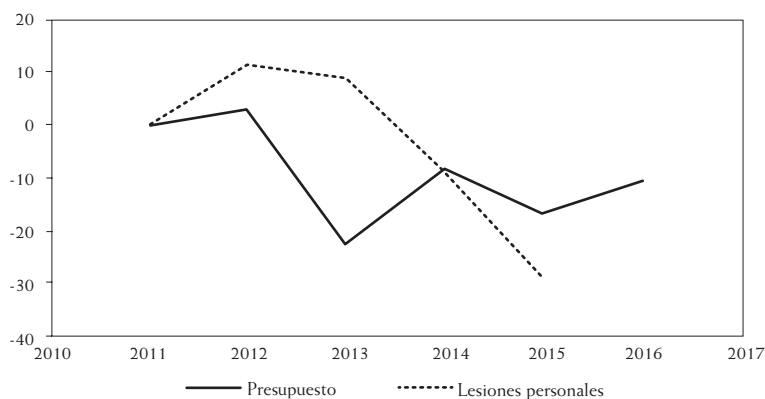
43 Valga mencionar que los resultados correspondientes al año 2016 no aparecen por motivos expuestos anteriormente, pero el presupuesto aporta para determinar la tendencia.

FIGURA 14. COMPORTAMIENTO DE PRESUPUESTO VS. HOMICIDIOS (2011-2016)



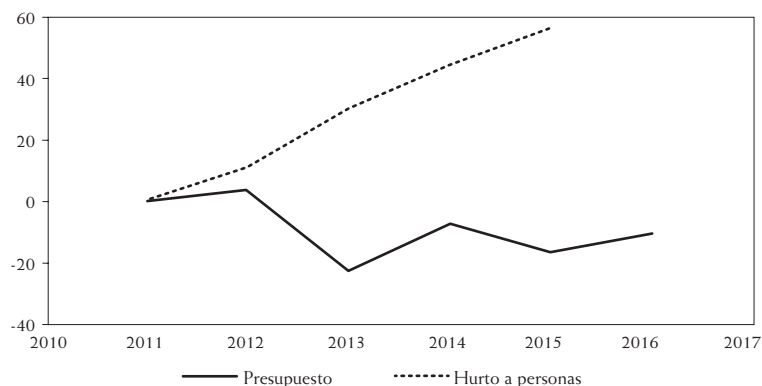
Fuente: Basado en Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011, Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012, Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013, Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014 y Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015; y en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

FIGURA 15. COMPORTAMIENTO DE PRESUPUESTO VS. LESIONES PERSONALES (2011-2016)



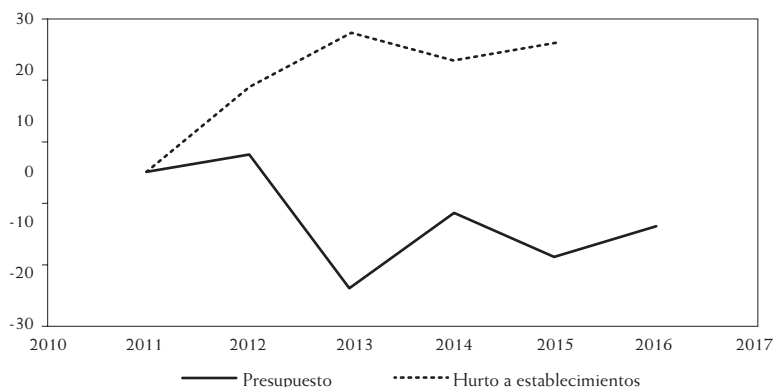
Fuente: Basado en Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011, Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012, Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013, Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014 y Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015; y en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

FIGURA 16. COMPORTAMIENTO DE PRESUPUESTO VS. HURTO A PERSONAS (2011-2016)



Fuente: Basado en Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011, Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012, Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013, Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014 y Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015; y en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

FIGURA 17. COMPORTAMIENTO DE PRESUPUESTO VS. HURTO A ESTABLECIMIENTOS (2011-2016)



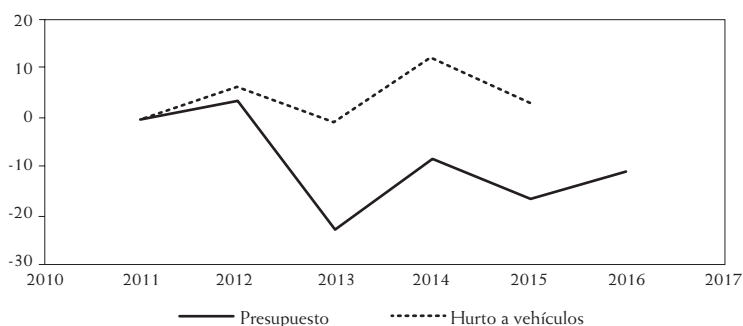
Fuente: Basado en Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011, Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012, Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013, Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014 y Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015; y en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

FIGURA 18. COMPORTAMIENTO DE PRESUPUESTO VS. HURTO A RESIDENCIAS (2011-2016)



Fuente: Basado en Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011, Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012, Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013, Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014 y Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015; y en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

FIGURA 19. COMPORTAMIENTO DE PRESUPUESTO VS. HURTO A VEHÍCULOS (2011-2016)



Fuente: Basado en Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011, Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012, Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013, Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014 y Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015; y en los balances de la Cámara de Comercio de Bogotá 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Contrario a las expectativas, el comportamiento del presupuesto y los delitos no fue inversamente proporcional, eso quiere decir que no necesariamente cuando el presupuesto aumenta los delitos disminuyen y viceversa; de hecho, en algunas ocasiones se presentaron de manera directamente proporcional.

En general, el presupuesto se caracteriza por un comportamiento inestable. En el año 2012 crece un poco, luego decrece en una proporción importante, posteriormente se incrementa para volver a disminuir y, nuevamente subir un

poco, aunque no alcanza a llegar a los niveles de asignación presupuestal del año 2011.

En contraste, en los delitos contra la vida (figura 14), los homicidios caen de manera contundente para el año 2012 y desde entonces empieza un incremento constante. En lo correspondiente a las lesiones personales, la figura 15 muestra que a diferencia del comportamiento del presupuesto, los delitos aumentan para el año 2012 y, posteriormente, inician una tendencia a la baja.

Por su parte, en lo concerniente a los delitos contra la propiedad, en primer lugar, el hurto a personas (figura 16), se presenta con un crecimiento constante; en segundo lugar, el hurto a establecimientos (figura 17) puede ser de los que mejor muestren la idea de eficiencia, en general, se presentó de manera antagónica al presupuesto; en tercer lugar, el hurto a residencias (figura 18) que, contrario al caso anterior, tuvo un comportamiento directamente proporcional; y en último caso, el hurto a vehículos (figura 19), que aunque en menor proporción tiene el mismo comportamiento al ítem anterior.

Las tendencias de las gráficas dan a entender que las asignaciones presupuestales y la tendencia de los delitos no corresponden al concepto de eficiencia; al respecto podrían establecerse cuatro consideraciones, cada una de ellas lo suficientemente interesantes como para plantearse para posteriores temas de investigación.

La primera puede obedecer a que la ciudadanía no encuentra o reconoce en la seguridad que le proporciona el Estado la sensación de tranquilidad que debería suministrarles, y por ello acuden a otras formas de la proporción de seguridad como las empresas de seguridad privada, que no están consideradas en las asignaciones presupuestales del gasto público en seguridad. De hecho, en el Informe Sectorial Estudio Económico Financiero de la Seguridad en Bogotá de 2005 de la Contraloría de Bogotá, se indica que:

Ante la incapacidad del Estado para proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, la seguridad privada se ha constituido en un creciente sector de prestación de servicios y comercialización de tecnologías, para satisfacer las necesidades de protección de importantes segmentos de la población y sectores económicos de la ciudad<sup>44</sup>.

Otra observación es la desarticulación institucional<sup>45</sup>, es decir, no se tiene conocimiento del aporte del Gobierno nacional encaminado especialmente por la Policía Nacional. Esta falencia incide directamente en los indicadores,

44 Contraloría de Bogotá, noviembre de 2005, op. cit., p. 5.

45 "Desarticulación institucional. Corresponde a la ruptura que se da entre los distintos niveles de toma de decisiones de nidos en el sistema político. Se trata de un problema de comunicación, diálogo y trabajo asociativos y colaborativo inexistente en la toma de decisiones que genera que el nivel nacional, departamental y municipal y en algunos casos

porque sin duda el énfasis que le dé el Estado a la lucha contra la criminalidad determinará en gran medida los resultados que se puedan llegar a tener al respecto, tanto así que:

Desde 1988, buena parte de las estrategias más importantes en seguridad provendrán directamente de la policía nacional con programas como la instalación de los Centros de Atención Inmediata, CAI, los frentes locales de seguridad, zonas seguras, la policía comunitaria o el Plan Cuadrantes. Estas estrategias irán por su lado mientras que las iniciativas de los alcaldes irán por otro con decisiones como la hora zanahoria, recuperación de espacio público, acuerdos con taxistas o la detección de "zonas calientes" en donde se concentra el crimen<sup>46</sup>.

Lo anterior indica que Bogotá no puede considerarse autosuficiente en la lucha contra la criminalidad, sino que es imperativo la acción coordinada de las instituciones a todo nivel del Gobierno (nacional y local), al fin y al cabo:

la concurrencia del Gobierno nacional en temas estratégicos para el control del delito y la administración de justicia, el aporte oportuno y eficaz de las diferentes dependencias de la administración distrital para atender los factores de riesgo, y el esfuerzo operativo de coordinación en las localidades para la prevención y el control del delito, son las orientaciones para que la acción institucional lidere efectivamente la política de seguridad y convivencia<sup>47</sup>.

La tercera posible explicación por la cual la asignación de recursos no infiere en la disminución de la criminalidad se puede deber a que los recursos no se están utilizando con el enfoque correcto; es decir, este trabajo determinó la cantidad de recursos, más no en qué clase de programas y bajo qué criterios se invierte el dinero a la hora de implementar las políticas públicas. Para algunos analistas, "están pasando dos cosas con el presupuesto para la seguridad de los bogotanos. Primero, un alto porcentaje no se está invirtiendo, y segundo, lo poco que se está ejecutando se ha gastado en una millonaria contratación de consultorías y asesorías"<sup>48</sup>.

Para contrarrestar este posible escenario, debe traerse a colación nuevamente la importancia de, por un lado, la transparencia en la información en el gasto público y, por el otro, la participación ciudadana. La primera porque

entidades adscritas a un mismo nivel de estos desarrollan una misma iniciativa paralelamente, haciendo doble esfuerzo". JOSÉ TORRES, op. cit., p. 211.

46 JUAN RUIZ, op. cit.

47 MANUEL RUIZ, "Importancia que tiene la valoración de la criminalidad en la seguridad ciudadana", *Revista Advocatus*, n.º 24, 2015, p. 82.

48 *Revista Dinero*, "Despilfarro en seguridad en Bogotá", 21 de agosto de 2008. Disponible en línea <http://www.dinero.com/economia/articulo/despilfarro-seguridad-bogota/66831> [consultado el 18 de noviembre de 2017].



el acceso del ciudadano a la información sobre el gasto es una presión o incentivo para que se mejore su gestión y se distribuya más eficientemente<sup>49</sup>; y la segunda bajo el entendido en el cual el Estado no puede actuar de manera unilateral y aislada<sup>50</sup>.

Finalmente, se puede inferir que el presupuesto es una variable insuficiente para determinar el comportamiento de la criminalidad de una ciudad como Bogotá. Para tener una noción, Benjamín Méndez considera que "en la evaluación deben contemplarse al menos los siguientes aspectos: las leyes y reglamentos que determinan las competencias asignadas, el presupuesto otorgado, el número y capacidades del personal contratado y las acciones diseñadas para actuar en el ámbito territorial"<sup>51</sup>.

Bajo esa premisa, mayor asignación de recursos no necesariamente se relaciona a un mejor resultado en la lucha por la disminución de delitos, lo que corresponde y afianza la tesis bajo la cual la seguridad es un concepto complejo en el cual convergen gran cantidad de variables que pueden afectar su comportamiento y que pueden ir más allá de lo meramente criminal y o policivo.

## CONCLUSIONES

La seguridad no se debe concebir como aquel concepto en donde el actor central es el Estado, sino desde una perspectiva más compleja que incluya variables de carácter social, político y económico, en el que las nuevas conceptualizaciones como la seguridad ciudadana tengan lugar.

En la seguridad ciudadana es el ciudadano el actor primordial; es decir, que el término también ha evolucionado, dejando de ser relacionado eminentemente con la noción de orden público y lucha contra el crimen, para incluir temáticas afines a la convivencia y consideraciones mucho más amplias a las asociadas con los conceptos clásicos de violencia.

En las discusiones actuales de la seguridad es unánime la consideración de complementariedad entre las medidas coercitivas y las preventivas; es decir, entre aquellas iniciativas centradas en el control y represión y las nuevas estrategias asociadas a la prevención, que buscan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y en consecuencia disminuir la criminalidad. El punto de

49 EDUARDO ZAPICO, "Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas", *Documentación Administrativa*, n.º 286-287, 2010, p. 242. Disponible en línea <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9671&path%5B%5D=9741>.

50 ANA DÍAZ, "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. 26, n.º 2, 2017, p. 351. Disponible en línea <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>.

51 BENJAMÍN MÉNDEZ, "Funciones de gobierno y seguridad ciudadana", *Documentos de Trabajo Política y Gestión*, n.º 12, 2008, p. 33.

disidencia es en cuál de las dos tendencias debería ser la que más peso tenga a la hora de formular la política pública de seguridad ciudadana.

Hasta comienzos de los años noventa, la seguridad de las ciudades era considerada una responsabilidad que se atribuía exclusivamente al Gobierno nacional. Fue hasta que Bogotá liderara las tasas de homicidios en los informes internacionales, que la Administración distrital emprendió algún tipo de accionar, incluyendo el tema en la agenda política ligando la seguridad a la convivencia.

De 80 muertes violentas en 1993, Bogotá logró disminuir la cifra a 18 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2006. Las medidas que se tomaron para tal fin incluyeron el fortalecimiento de la Policía Metropolitana y, al mismo tiempo, buscaron atacar otras variables menos tradicionales, más ligadas al concepto de convivencia.

Aunque en las encuestas de percepción los capitalinos han considerado reiteradamente a la seguridad como una de sus principales preocupaciones, haciendo que la temática esté presente en los debates y agenda pública, a la fecha no se han logrado soluciones estructurales, primero, por falta de continuidad de las políticas públicas, y segundo, porque no hay criterios unificados respecto a una estrategia integral de prevención y coerción que atienda la seguridad como un fenómeno multicausal, dinámico y multifacético.

Ahora bien, en lo referente al comportamiento de las asignaciones presupuestales en el Distrito entre 2011 y 2016, la seguridad en ningún momento logró llegar al top cinco entre los trece sectores que componían el presupuesto; al contrario, por momentos disminuyó tanto su presencia en la distribución de recursos del distrito que la diferencia entre los sectores llegó a ser de 17 veces mayor entre lo asignado a hacienda y lo que se le dio al sector gobierno, seguridad y convivencia.

Por otra parte, al contrastar el gasto público con los delitos (homicidios, lesiones personales y el hurto a personas, establecimientos, residencias y vehículos) se encuentra que, contrario a las expectativas, estas dos variables no se comportan de manera inversamente proporcional, es decir, que cuando el presupuesto aumentó no necesariamente los delitos disminuyeron y viceversa.

Lo anterior indica que las tendencias de las gráficas no corresponden al concepto de eficiencia y al respecto se plantean cuatro consideraciones: a) la ciudadanía encuentra la seguridad del Estado insuficiente y acude a otras formas de la proporción de seguridad como es la empresas de seguridad privada, que no está considerada en el gasto público en cuanto a seguridad; b) existe una clara desarticulación institucional con el Gobierno nacional, cuyo aporte es fundamental a la hora de la luchas contra la criminalidad; c) los recursos no se están utilizando correctamente en aspectos que impacten efectivamente en la disminución de delitos, razón por la cual debe incentivarse la transparencia en la información oficial y la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos y análisis; y d) la seguridad es un concepto complejo, que debe

tener en cuenta varios aspectos, por tanto, el presupuesto no es una variable suficiente en sí misma para establecer una pauta de lucha contra la criminalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

CANDIA, CRISTIAN. "Seguridad ciudadana y Estado policiaco", *Polis: Revista Latinoamericana*, n.º 2, 2001.

CÁRDENAS, MAURICIO et al. "Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia", en Alfredo Rangel (comp.) *Sostenibilidad de la Estrategia de Seguridad Democrática, Memorias Foro sobre la sostenibilidad de la Estrategia de Seguridad Democrática*, Bogotá, 23 de febrero de 2005. Disponible en línea [http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/2314-001\\_g.pdf](http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/2314-001_g.pdf). [Consultado el 15 de noviembre de 2017].

CARRIÓN, FERNANDO, JENNY PONTÓN Y BLANCA ARMIJOS. *120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO - Alcaldía Metropolitana de Quito, 2009.

DAMMERT, LUCÍA. "Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina", en *Ciudadanía y violencias*, vol. 2. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO - Alcaldía Metropolitana de Quito, 2007.

DÍAZ, ANA. "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. 26, n.º 2, 2017. Disponible en línea <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>

ESPÍN, JOHANNA. *Delitos contra la propiedad. El mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ*, Quito: Programa Estudios de la Ciudad, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2008. Disponible en línea <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2294/1/BFLACSO-CS28-04-Esp%C3%ADn.pdf>. [Consultado el 17 de noviembre de 2017].

GOYENECHÉ, FREDI Y URIEL MUÑOZ. "Determinantes de las muertes por homicidios en Colombia en el periodo de 1970-2008", *Saber, Ciencia y Libertad*, vol. 6, n.º 2, 2011.

JARAMILLO, MAURICIO. "El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana", *Revista Criminalidad*, vol. 57, n.º 2, 2015.

LAGOS MARTA Y LUCÍA DAMMERT. *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Lima: Corporación Latino Barómetro, 2012. Disponible en línea [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf). [Consultado el 10 de noviembre de 2017].

MÉNDEZ, BENJAMÍN. "Funciones de gobierno y seguridad ciudadana", *Documentos de Trabajo Política y Gestión*, n.º 12, 2008.

MONTEJO, EFRAÍN. "El nuevo concepto de la vigilancia de la gestión fiscal: modelo de auditoría de gestión y resultados en el sector público", *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, n.º 58, 2012. Disponible en línea <http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Pag%2061-76%20N%C2%BA%2058.pdf>. [Consultado el 23 de noviembre de 2017].

PALACIOS, JOSÉ Y JOSÉ SIERRA. "El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz", en *Seguridad ciudadana. Visiones compartidas*, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2014.

RIVAS, ÁNGELA. *Una década de políticas de seguridad en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2003. Disponible en línea <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>. [Consultado el 10 de noviembre de 2017].

RUEDA, NURIA. "La eficiencia y su importancia en el sector público", *Revista EXtoikos*, n.º 1, 2011. Disponible en línea <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4017945.pdf>. [Consultado el 22 de noviembre de 2017].

RUIZ, MANUEL. "Importancia que tiene la valoración de la criminalidad en la seguridad ciudadana", *Revista Advocatus*, n.º 24, 2015.

TORRES, JOSÉ. "Apropiación del paradigma de las políticas públicas en la gestión pública territorial", *Saber, Ciencia y Libertad*, vol. 10, n.º 2, 2015.

TUDELA, PATRICIO. *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*, Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo Policial - Policía de Investigaciones de Chile, 2010.

VARGAS, ALEJO Y VIVIANA GARCÍA. "Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano", Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2008. Disponible en línea <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/viewFile/1339/1410>. [Consultado el 19 de noviembre de 2017].

ZAPICO, EDUARDO. "Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas", *Documentación Administrativa*, n.º 286-287, 2010. Disponible en línea <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9671&path%5B%5D=9741>.

#### DOCUMENTOS, ESTUDIOS E INFORMES

ACERO, HUGO. "Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001", en *Seguridad ciudadana. Espejismo o realidad*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2002.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, "Patrones de lesiones personales y recomendaciones de política pública: evidencia para Bogotá", Documento de Política, Secretaría de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia, Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, 2 de mayo de 2017.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Plan de Desarrollo 2008-2011, "Bogotá Positiva. Para vivir mejor".

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Plan de Desarrollo 2012-2015, "Bogotá Humana".

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Plan de Desarrollo 2016-2020, "Bogotá mejor para Todos".

Acuerdo 533 del 16 de diciembre de 2013 del Concejo de Bogotá, por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2014 y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo 575 del 17 de diciembre de 2014 del Concejo de Bogotá, por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2015 y se dictan otras disposiciones.

ARENAS, NATALIA. "La carrera en Bogotá es por la seguridad", La Silla Vacía, 2 de septiembre de 2015. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/la-carrera-en-bogota-es-por-la-seguridad-51326>. [Consultado el 16 de noviembre de 2017].

ARRIAGADA IRMA. "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina", en *Seguridad ciudadana. Espejismo o realidad*, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2002.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Balance de 2011, Observatorio de Seguridad de Bogotá, n.º 42, 2012. Disponible en línea <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad/Balance-de-la-seguridad-Bogota-Cundinamarca>.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Balance de 2012, Observatorio de Seguridad de Bogotá, n.º 44, 2013. Disponible en línea <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad/Balance-de-la-seguridad-Bogota-Cundinamarca>.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Balance de 2013, Observatorio de Seguridad de Bogotá, n.º 46, 2014. Disponible en línea <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad/Balance-de-la-seguridad-Bogota-Cundinamarca>.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Balance de 2014, Observatorio de Seguridad de Bogotá, n.º 48, 2015. Disponible en línea <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad/Balance-de-la-seguridad-Bogota-Cundinamarca>.

Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad/Balance-de-la-seguridad-Bogota-Cundinamarca.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Balance de 2015, Observatorio de Seguridad de Bogotá, n.º 49, 2015. Disponible en línea <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad/Balance-de-la-seguridad-Bogota-Cundinamarca>.

CAMARA, MAMADOU Y PIERRE SALAMA. "Homicidios en América del Sur: ¿Los pobres son peligrosos?", *Revista de Economía Institucional*, vol. 6, n.º 10, Universidad Externado de Colombia, 2004. Disponible en línea <http://www.economiainstitucional.com/pdf/No10/psalama10.pdf>.

CARACOL RADIO. "Seguridad y movilidad, temas que más preocupan a los bogotanos", 18 de octubre de 2011. Disponible en línea [http://cracol.com.co/radio/2011/10/18/bogota/1318926360\\_563944.html](http://cracol.com.co/radio/2011/10/18/bogota/1318926360_563944.html). [Consultado el 16 de noviembre de 2017].

*Código Penal y de Procedimiento Penal anotado*, 29.ª edición. Bogotá: Editorial Leyer.

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. Informe Sectorial, El gasto del Distrito Capital en temas de Seguridad Ciudadana 2004-2009. Plan Anual de Estudios, Dirección de Economía y Finanzas Distritales, mayo de 2010.

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. Informe Sectorial, Estudio Económico Financiero de la Seguridad en Bogotá. Plan Anual de Estudios (PAE), segundo semestre de 2005, Dirección de Gobierno, noviembre de 2005.

Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015 de la Alcaldía de Bogotá, por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2016 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010 de la Alcaldía de Bogotá, por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2011 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Acuerdo 457 del 21 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo de Bogotá.

Decreto 578 del 20 de diciembre de 2012 de la Alcaldía de Bogotá, por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2013 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 669 del 29 de diciembre de 2011 de la Alcaldía de Bogotá, por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2012, en cumplimiento del Decreto 603 del 20

de diciembre de 2011; expedido por la Alcaldesa Mayor Designada de Bogotá, Distrito Capital.

MAKON, MARCOS. "La gestión por resultados y el presupuesto", en *Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en línea [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion\\_por\\_resultados\\_y\\_presupuesto\\_mmakon.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion_por_resultados_y_presupuesto_mmakon.pdf). [Consultado el 15 de noviembre de 2017].

MONTAGNA, ANTONIO. "Presupuesto y políticas públicas: Aporte de los gerentes en la elaboración y gestión del presupuesto público", Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Argentina. Disponible en línea [https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Montagna\\_Antonio.pdf](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Montagna_Antonio.pdf). [Consultado 23 de noviembre de 2017].

NOTICIAS CARACOL. "Bogotá se raja, otra vez, en seguridad y movilidad", 15 de noviembre de 2017. Disponible en línea <https://noticias.caracoltv.com/bogota/bogota-se-raja-otra-vez-en-seguridad-y-movilidad>. Consultado el 16 de noviembre de 2017].

NOTICIAS CARACOL. "Seguridad y movilidad preocupan a 8 millones de habitantes de Bogotá", 3 de marzo de 2014. Disponible en línea <https://noticias.caracoltv.com/bogota/nacion/seguridad-y-movilidad-preocupan-8-millones-de-habitantes-de-bogota>. [Consultado el 16 de noviembre de 2017].

*Revista Dinero*. "Despilfarro en seguridad en Bogotá", 21 de agosto de 2008. Disponible en línea <http://www.dinero.com/economia/articulo/despilfarro-seguridad-bogota/66831>. [Consultado el 18 de noviembre de 2017].

RUIZ, JUAN. "¿Qué existe y qué se debe hacer en seguridad ciudadana para Bogotá?", *Periódico Nova Et Vetera*, s.f. Disponible en línea <http://www.urosario.edu.co/Periodico-Nova-Et-Vetera/Columna-Editorial/%C2%BFQue-existe-y-que-se-debe-hacer-en-seguridad-ciudad/>. [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

VELÁSQUEZ M., ELKIN (coord). *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá. Primeros resultados*, Bogotá: UN-Habitat y Alcaldía Mayor de Bogotá, enero de 2008. Disponible en línea [http://www.oas.org/dsp/publicaciones/lcolombia\\_bogota\\_libro\\_blanco\\_seguridad.pdf](http://www.oas.org/dsp/publicaciones/lcolombia_bogota_libro_blanco_seguridad.pdf). [Consultado el 8 de noviembre de 2017].