



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

85

ANOS

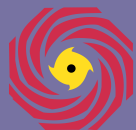
Comemorando el patrimonio de la Bogotá

Diciembre de 2014 N° 11

Bogotá Económica

Seguridad y Convivencia en el
Distrito Capital





CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Director

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá

Comité de Publicaciones

Ligia Inés Botero Mejía
Ramiro Triviño Sánchez
Carmen Rosa Mendoza
Yamile Medina Medina
Ómar López

Editor

Ramiro Triviño Sánchez

Coordinación Editorial

Carmen Aldana Gaviria
Nidia Luz Ariza Rojas

Colaboradores

Juan Carlos Ayala Collazos
Libia Esperanza Cuervo Páez
Ricardo Chía González
Rubén González Gamba
Jairo Hedilberto Latorre Ladino
Gabriel Méndez Camacho
Raúl Nemogá Soto
Gustavo Ortiz Orjuela
Rubén Darío Ramírez Arbeláez
Ana Leonor Rojas Suárez
Elimeleth Tapias Arias
Luis Felipe Terán Cárdenas

Fotografía

Oficina Asesora de Comunicaciones

Caricatura

Edwin Alejandro González Medina

Diagramación

Yolanda Gómez
Oficina Asesora de Comunicaciones

Impresión

Subdirección Imprenta Distrital -DDDI

ISSN: 2145 – 1036

Contraloría de Bogotá
Cra 32A No. 26A-10 piso 14
Tel (571) 335 88 88
www.contraloriabogota.gov.co

E-mail:
rtrivino@contraloriabogota.gov.co
caldana@contraloriabogota.gov.co

Nota del Editor

La Revista Bogotá Económica fue creada para presentar análisis de diferentes aspectos económicos y sociales de la ciudad. Se constituye en un foro abierto que recoge opiniones de diversos sectores. Por tanto, lo expresado aquí es responsabilidad de los autores de cada artículo y no compromete la posición institucional de la Contraloría de Bogotá.

Agradecemos la participación de quienes colaboraron en la presente edición.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Sumario

- 3 Editorial**
Seguridad y Convivencia en el D.C.
- 4 Economía y finanzas públicas**
Una Reflexión sobre la baja ejecución del Presupuesto y los Costos Sociales que genera
Jairo Hedilberto Latorre Ladino
- 10 Informe especial**
El Trabajo Penitenciario cuando la Guerra busca Caminos de Paz
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC
- Redefiniendo paradigmas en Convivencia y Seguridad Ciudadana: la Seguridad Humana Integral en Bogotá D.C.
Rubén Darío Ramírez Arbeláez
- Panorama de la Seguridad y Convivencia en Bogotá
Ana Leonor Rojas Suarez
- La Seguridad Ciudadana, Preocupación Universal
Ricardo Chía González y Raúl Nemogá Soto
- Deficiente Inversión de Recursos para la Seguridad en Bogotá
Gabriel Hernán Méndez Camacho
- La Seguridad de la Información depende de la Complejidad de las Instituciones
Juan Carlos Ayala Collazos
- 34 Políticas públicas y control fiscal**
Estado del Arte en el Manejo de Riesgos en Colombia
Libia Esperanza Cuervo Páez
- Gestión Integral de Riesgos en el Distrito Capital
Nidia Luz Ariza Rojas y Luis Felipe Terán Cárdenas
- Procesos de Educación Ambiental
Jaime Iván Martínez Martínez
- Política de Financiación y Democratización del Crédito para las Pequeñas y Medianas Empresas en Bogotá D. C.
Gustavo Alirio Ortiz Orjuela
- 54 Reseña**
Los Retos de la Seguridad Ciudadana “The challenges of public safety”
José Alfredo Zavaleta Betancourt y Alberto Bielefeldt Astete
Reseña por *Elimeleth Tapias Arias*
- 57 Estadísticas**
Rubén González Gamba
- 60 Caricatura**
Edwin Alejandro González Medina



Seguridad y Convivencia en el D.C.

La edición No. 11 de la Revista “Bogotá Económica” aborda como tema principal la Seguridad y Convivencia, el cual es sin duda una de las mayores preocupaciones de los bogotanos en la actualidad.

En una reciente encuesta sobre bienestar urbano, realizada por la firma Gallup, se encontró que la inseguridad era el principal problema identificado por los ciudadanos con el 36%, seguida del transporte público 18% y el desempleo 7%. En este mismo sentido, la encuesta de percepción ciudadana 2014 de “Bogotá Como Vamos” señaló que el 52% de las personas se sienten inseguras en la ciudad y el 24% afirmó haber sido víctima de un delito.

En efecto, los datos estadísticos muestran que, si bien el homicidio presenta tendencia a la baja en los últimos años, el hurto a personas se está incrementando. Adicionalmente, la prevalencia de problemáticas como la violencia intrafamiliar y el maltrato escolar, que incluyen agresiones físicas y psicológicas, requieren de una respuesta efectiva del Estado.

En el Distrito se debe fortalecer la política pública en materia de Seguridad Ciudadana para que esta se traduzca en más y mejores equipos de comunicaciones, transporte, infraestructura y elementos de dotación, y un mayor pie de fuerza, que hoy en día está por debajo de los estándares internacionales. La ciudad cuenta con un policía por cada 520 habitantes y el estándar es de uno por cada 250 habitantes.

Otra problemática que es urgente abordar, es el hacinamiento carcelario; según el INPEC el Complejo Metropolitano de Bogotá que comprende la Picota, la Cárcel Modelo y la Reclusión de Mujeres tiene un cupo para 9.992 internos, pero hay 13.344 personas reclusas. Esta situación demanda una acción conjunta con el gobierno nacional, pues ofrecer unas condiciones dignas al recluso, es necesario para obtener un cambio real en su conducta y evitar la reincidencia.

Finalmente, hay que señalar que la Seguridad Ciudadana es apenas uno de los elementos de la Seguridad Humana, un concepto que Naciones Unidas ha definido como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad, y que contempla todas las posibles amenazas contra la vida y el bienestar de las personas y sus diferentes causas, relacionadas con: la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, y la seguridad personal y comunitaria. Este enfoque implica desarrollar un trabajo multisectorial para actuar sobre aspectos como la desigualdad, el desempleo y la pobreza, y por supuesto, fomentar en la ciudadanía un mayor respeto por la vida y la convivencia pacífica.

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá, D.C.

Jairo Hedilberto Latorre Ladino

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a dense urban area with numerous high-rise buildings and a mountain range in the background under a hazy sky. The image is semi-transparent, serving as a background for the text.

Economía y finanzas públicas



Funcionario de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública de la Contraloría de Bogotá.

Una Reflexión sobre la baja ejecución del Presupuesto y los Costos Sociales que genera¹

Las noticias económicas sobre Bogotá, en los últimos meses del 2014, registran la baja ejecución del presupuesto y sus efectos en el desarrollo de la ciudad. Informes de la misma Administración, a través de la Veeduría Distrital, y de los Organismos de Control, principalmente la Contraloría de Bogotá apuntaron a mostrar las dificultades sobre la gestión del gobierno distrital en este campo.

En este contexto, es claro que una de las funciones principales que ostenta el estado, tanto a nivel nacional o territorial, es la utilización eficiente de los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades de la población y el cumplimiento del plan de desarrollo. La baja ejecución del presupuesto atrasa los procesos y asuntos públicos. La ciudad se afecta por las obras y servicios no recibidos y el monto de recursos inactivos, a pesar de que estén en el sistema financiero generando alguna rentabilidad.

Las causas de la no ejecución de los recursos son varias, entre las que se

encuentran algunas estructurales, como las dificultades de los procesos de contratación (tiempo de las licitaciones, complejidad de las obras, licencias de construcción, ambientales), o de falta de recursos, créditos no legalizados o no desembolsados; pero también que es el caso preocupante, la falta de gestión de la administración.

La baja ejecución aplaza la entrega de bienes y servicios y puede conllevar sobre costos, adición de los contratos, y retrasos en las obras. Bajo estos puntos se debe evaluar la eficacia del gasto público, sus externalidades positivas o negativas y los efectos en el desarrollo de la ciudad y en la confianza de los habitantes.

Según la Constitución Política de Colombia, Artículo 339, las entidades territoriales adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les haya sido asignada legalmente.

La Ley 152 de julio 15 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, señala que los territorios tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico y social y

de la gestión ambiental, en el marco de sus competencias. De igual forma, las normas presupuestales Decreto Nacional 111 de 1996 y Decreto Distrital 714 de 1996, contemplan que siendo el presupuesto el instrumento para llevar a cabo el cumplimiento del plan de desarrollo, cualquier situación que afecte su ejecución implicara el no acatamiento de lo planeado, y debería generar responsabilidades de tipo disciplinario, fiscal o administrativo.

Al analizar el periodo comprendido entre los años 2010 y el 2013, se observó diferencias entre el recaudo y la ejecución del gasto, resultados que indican el monto de recursos que quedan sin comprometer anualmente; son recursos inoficiosos en términos de crecimiento y bienestar (Cuadro 1). Así mismo, en la relación recaudo menos giros se evidencian los recursos que quedan en tesorería, mientras se reciben a satisfacción los bienes y servicios contratados y que traspasan la vigencia fiscal para la cual fueron

¹ Colaboraron con el artículo los funcionarios Sergio Cortés y William Herrera Camelo, en lo correspondiente a portafolio y deuda pública.

Cuadro 1

Administración Distrital Comportamiento presupuestal 2010 – 2013 Ingresos y egresos

Millones de pesos

Año	Presupuesto	Recaudo	%	Ejecución	%	Rec - Ejec	Giros	%	Rec - Giros
2010	15.899.824	14.760.421	92,8	14.526.576	91,4	233.845	12.038.159	75,7	2.722.262
2011	16.226.379	15.299.719	94,3	14.340.657	88,4	959.062	11.711.767	72,2	3.587.952
2012	16.920.145	15.830.273	93,6	14.462.114	85,5	1.368.159	11.456.837	67,7	4.373.436
2013	19.179.706	18.208.714	94,9	16.478.797	85,9	1.729.917	12.872.844	67,1	5.335.870

Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero SIVICOF

Cuadro 2

Administración Distrital Ejecución de la Inversión Directa (Plan de Desarrollo)

Millones de pesos

Año	Definitivo	Giros	%	Reservas	%	Ejecución	%	Saldo pta
2010	8.053.505	5.612.509	69,7	1.705.908	21,2	7.318.417	90,9	735.088
2011	7.949.416	5.008.394	63,0	1.667.602	21,0	6.675.996	84,0	1.273.420
2012	8.316.097	5.087.118	61,2	1.761.046	21,2	6.848.164	82,3	1.467.933
2013	10.560.551	6.228.273	59,0	2.754.297	26,1	8.982.570	85,1	1.577.981

Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero SIVICOF

proyectados; son las denominadas reservas presupuestales.

Si bien es cierto que en los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda se presentan pequeños desfases, el fenómeno es notorio en el atraso de la inversión pública, hecho evidenciado por el monto de compromisos por pagar que se constituyen (Cuadro 2), y lo más preocupante es que no hay certeza que lo efectivamente girado tenga relación directa con los avances de las obras, como sucedió con el lamentable episodio del denominado carrusel de la contratación.

¿Qué se debe hacer con los dineros inoficiosos mientras se realizan los pagos? las normas son claras, según los Decretos 1525 de 2008 del orden nacional y Decreto Distrital 390 de 2008, estos recursos deben ser ubicados en el sistema financiero, con reglas fijas para minimizar riesgos, es decir, estar rentando, pero disponibles para realizar los pagos de los compromisos adquiridos.

No es función principal del gobierno distrital buscar la generación de excedentes financieros, sino el bienestar de la población o rentabilidad social y el desarrollo y crecimiento de la ciudad, a través del cumplimiento del plan de desarrollo. Para algunos analistas de la hacienda pública, se plantea la medición del costo de oportunidad² de esos dineros,

como si las administraciones públicas pudieran escoger entre varias opciones para el manejo de los recursos públicos. La única alternativa es la inversión pública, el cumplimiento del programa de gobierno y la ejecución del plan de desarrollo aprobado, las demás acciones deben ser tangenciales, entre ellas, la generación de excedentes financieros.

² El costo de oportunidad, coste alternativo o coste de oportunidad es un concepto económico que permite nombrar al valor de la mejor opción que no se concreta o al costo de una inversión que se realiza con recursos propios y que hace que no se materialicen otras inversiones posibles. Podría decirse que el costo de oportunidad está vinculado a aquello a lo que un agente económico renuncia al elegir algo. El costo de oportunidad también es el costo de una inversión que no se realiza (calculado, por ejemplo, a partir de la utilidad que se espera según los recursos invertidos).

Cuadro 3

Administración Distrital Rendimientos por Operaciones Financieras

Millones de pesos

Año	Presupuesto definitivo	Rendimientos por operac. financieras	%
2010	15.899.824	112.788	0,7
2011	16.226.379	130.211	0,8
2012	16.920.145	199.982	1,2
2013	19.179.706	212.640	1,1

Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero -SIVICOF

En el Cuadro 3 se relaciona lo generado por excedentes financieros en los cuatro años del estudio, si bien son montos importantes, el peso dentro del presupuesto no supera el 1,3%.

Bajo el anterior contexto es necesario reflexionar sobre los costos sociales que se incurren por no optimizar la ejecución presupuestal, entendiendo el costo social, como aquellos beneficios o el bienestar que la sociedad deja de percibir (pierde) cuando el uso los recursos productivos no son óptimos³.

En una ciudad como Bogotá, con diagnósticos definidos, múltiples

³ Ver ampliación de los conceptos en oscarviloriah.blogspot.com. Oscar Viloria, Economista, profesor investigador. Universidad Central de Venezuela.

Cuadro 4

Administración Distrital Ejecución presupuestal del plan de Desarrollo Bogotá Humana Vigencia 2012

Millones de pesos

Detalle	Definitivo	Giros	%	Compromisos	%	Ejecución	%
Eje 1. Una ciudad que supera la segregación y la discriminación, el ser humano en el centro del desarrollo	2.964.530	1.784.445	60,2	661.256	22,3	2.445.701	82,5
Eje 2 Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	1.566.127	243.817	15,6	499.359	31,9	743.176	47,5
Eje 3 Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	517.064	147.095	28,4	252.836	48,9	399.931	77,3
Total	5.047.721	2.175.357	43,1	1.413.451	28,0	3.588.808	71,1

Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero -SIVICOF

Vigencia 2013

Millones de pesos de 2012

Detalle	Definitivo	Giros	%	Compromisos	%	Ejecución	%
Eje 1. Una ciudad que supera la segregación y la discriminación, el ser humano en el centro del desarrollo	6.382.427	4.222.693	66,2	1.472.940	23,1	5.695.633	89,2
Eje 2 Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	1.303.835	383.309	29,4	657.869	50,5	1.041.178	79,9
Eje 3 Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	726.388	437.619	60,2	221.490	30,5	659.109	90,7
Total	8.412.650	5.043.621	60,0	2.352.299	28,0	7.395.920	87,9

Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero -SIVICOF

problemáticas e importantes recursos recaudados, no es congruente mostrar bajos niveles de ejecución pública, más cuando según la teoría económica⁴, el Estado dentro de sus funciones debe generar la infraestructura física, aumentar la seguridad y fomentar la confianza en los agentes económicos para jalonar la inversión privada. Si las acciones de los sectores público y privado no se traducen en aumento progresivo del bienestar, tal como lo afirma Oscar Vioria en su Blogspot, se determina un acumulativo costo social.

El modelo de crecimiento de una metrópoli, con cerca de ocho millones

de habitantes, y principal centro económico, social y financiero del país, debe incluir el concurso del nivel nacional, distrital y sector privado, como se contempló en la financiación del plan de desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016, por ello la importancia de optimizar los niveles de inversión pública.

Al detallar el comportamiento de la ejecución del plan de desarrollo vigente en el presupuesto general del Distrito en los años 2012 y 2013, se evidenció la magnitud de recursos que quedaron por pagar y que según lo comentado deben estar en el sistema financiero; para el año 2012 un monto de \$1.4 billones y en 2013 la suma de \$2.4 billones, mientras que la ejecución del plan de desarrollo es de 71,1% y 87,5% respectivamente (Cuadro 4).

Si bien, no es fácil la cuantificación de los costos sociales que se generan por el aplazamiento de la inversión, es claro que hay unos costos sociales intangibles⁵, como tiempos de

movilidad, insatisfacción de necesidades, atraso de obras, demora en servicios. La inversión pública genera externalidades positivas en el crecimiento del PIB, disminución tasa de desempleo, aumento de la demanda agregada, incremento de la tributación, y en el ingreso de la ciudadanía. Por ello, la importancia de la evaluación de la política pública, para determinar los efectos y los impactos en la población beneficiaria de la acción o inacción del estado.

En el seguimiento al movimiento de la tesorería de los dos últimos años se observó que aunque los saldos de tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital-SHD a diciembre de 2012 y 2013 alcanzaron \$1,42 y \$1,68

4 <http://portalplanetasedna.com.ar/keynes.htm> El Estado empresario: durante la gran depresión de 1929, el economista británico John Maynard Keynes sostuvo una teoría que se generalizó después de la Segunda Guerra Mundial. Keynes postuló que el crecimiento de la economía depende del consumo y este de un nivel de empleo alto y permanente que no puede ser garantizado solo mediante inversiones privadas. Propuso, entonces, que el Estado invirtiera y participara directamente en la economía. La instrumentación de esta teoría dio lugar al nacimiento del Estado empresario y a la macroeconomía, es decir, el estudio de los sistemas económicos de una nación o región, tomados en conjunto.

5 Costos Sociales Intangibles: Son aquellos que no se pueden cuantificar monetariamente, se deben considerar cualitativamente en la evaluación, en la consideración con los efectos que la implementación del proyecto que se estudia puede tener sobre el bienestar de la comunidad, permiten la conservación de lugares históricos o ejercen efectos sobre la distribución geográfica de la población, geopolíticos o de movilidad social, entre otros.

billones, recursos que pueden ser considerados altos, sin embargo, un gran porcentaje de estos tienen compromisos específicos, corresponden a obligaciones y terceros, haciendo que no sean disponibles.

Rentabilidad del portafolio

Durante 2012 y 2013 la rentabilidad del portafolio, medida por los intereses recibidos de los títulos de la SHD, se observa en el Cuadro 5.

Si bien se presentó un aumento en los rendimientos, es preciso señalar que esto obedece al aumento del valor del portafolio, como se presenta en el Cuadro 6.

Un cálculo aproximado de la rentabilidad del portafolio se obtuvo de la comparación entre los intereses recibidos durante cada año, con el valor promedio del portafolio de cada vigencia (Cuadro 7).

Se evidenció que independiente del monto del portafolio la tasa de rentabilidad aproximada se mantuvo en 5,18%, valor que es afín a la tasa efectiva anual promedio a la que se contratan los títulos de la entidad.

De otra parte, existe igualmente la preocupación del costo que pagan los bogotanos por la deuda pública y se plantea la posibilidad de cancelarla o prepagar la deuda, con los montos sobrantes por la baja ejecución del

La ciudad se afecta por las obras y servicios no recibidos y el monto de recursos inactivos, a pesar de que estén en el sistema financiero generando alguna rentabilidad.

Cuadro 5

Intereses Recibidos por el Portafolio

Millones de pesos

Mes	2012	2013
Enero	5.306	11.965
Febrero	2.580	4.308
Marzo	6.227	14.283
Abril	12.299	4.189
Mayo	8.108	2.437
Junio	6.557	6.076
Julio	7.781	13.215
Agosto	5.974	4.657
Septiembre	15.999	11.044
Octubre	9.276	2.093
Noviembre	3.933	11.478
Diciembre	6.830	22.455
Total	90.870	108.200

Fuente: Subdirección de Estadística y Analisis Presupuestal y Financiero -SIVICOF

Cuadro 6

Valor de Mercado del Portafolio y Promedio Mensual

Millones de pesos

Mes	2012	2013
Enero	1.526.912	1.666.218
Febrero	1.598.686	1.604.487
Marzo	1.628.929	1.469.901
Abril	1.622.971	1.496.418
Mayo	1.598.630	1.635.957
Junio	1.838.159	1.896.732
Julio	2.023.622	2.212.109
Agosto	2.184.275	2.440.927
Septiembre	1.842.041	2.722.857
Octubre	1.756.770	2.677.474
Noviembre	1.712.545	2.758.821
Diciembre	1.730.608	2.369.360
Promedio	1.755.346	2.079.272

Fuente: Subdirección de Estadística y Analisis Presupuestal y Financiero -SIVICOF

Cuadro 7

Cálculo de la Rentabilidad del Portafolio

Millones de pesos

Cuenta	2012	2013
Portafolio	1.755.346	2.079.272
Rendimiento	90.870	108.200
Tasa de rendimiento	5,18%	5,20%

Fuente: SIVICOF, Cálculos Subdirección de Estadística y Analisis Presupuestal y Financiera

presupuesto y los montos de recursos en tesorería.

La deuda de la Administración Central a cargo de la Secretaría Distrital de Hacienda para los años 2011, 2012 y 2013 en millones de pesos fue de \$1.724.524, \$1.477.070 y \$1.474.288 respectivamente, y su costo promedio ponderado anual de 7,4%, 6,9% y 6,5% en su orden (Cuadro 8).

En 2011 la deuda interna representó el 26,7% que corresponde a bonos internos con vencimiento en 2012 y 2015. El 73,3% de la deuda de la Administración Central corresponde a deuda externa y dentro de ella se encuentran bonos emitidos por \$578.577 millones con vencimiento en 2026, 2027 y 2028, los cuales representan el 48,5% de ésta, el saldo restante de la deuda externa, estaba contratada con los bancos BIRF, Interamericano de Desarrollo –BID y la Corporación Andina de Fomento-CAF.

Para la vigencia 2012 la deuda interna representó el 20,3%, se redujo con respecto al año 2011, debido a que se vencieron y pagaron los bonos del sexto tramo por \$160.000 millones, quedan vigentes los bonos del quinto tramo que vencen en el 2015. La deuda externa representó el 79,7% del total.

Al finalizar el 2013, la tendencia es similar, la deuda interna recoge el 20,3% de la deuda total representada en los bonos del quinto tramo por \$300.000 millones, que vencen en el 2015. La deuda externa representa el 79,7% del total.

Como se observa en las tres vigencia analizadas, sumados los bonos internos y externos representan en promedio el 60% del endeudamiento distrital (SHD) y el 40% restante está contraída con la banca multilateral. Estos resultados unidos al costo promedio de la deuda relacionada en el Cuadro 8, ponen serias dudas sobre la conveniencia del prepago de la

Cuadro 8

Cálculo de la Rentabilidad del Portafolio

Millones de pesos

Año	Saldo deuda SHD	Costo Promedio %
2011	1.724.524	7,40
2012	1.477.070	6,90
2013	1.474.288	6,50

Fuente: SHD, costos calculados por la DEEPP, Contraloría de Bogotá

misma, en primer término la deuda respalda proyectos específicos y algunos de ellos aún se encuentran en ejecución, incluso con desembolsos pendientes de acuerdo al avance de los mismos, en segundo lugar las tasas a las cuales están pactadas parten desde el 1% anual hasta el 9,5%, estas ultimas corresponden a los bonos con vencimiento a partir del año 2026 y su redención no sería fácil de negociar, pudiéndose generar mayores costos.

Adicionalmente, si con los recursos que se amparan obligaciones y obras en ejecución, se prepaga la deuda, al hacerse exigible el pago de los mismos, tendría la Administración que salir a buscar recursos en el mercado, y su costo dependería de las condiciones y exigencias del sistema financiero, pudiendo ser mayores.

Si bien los ingresos han venido creciendo, las necesidades son mayores, por ello se recurre al crédito para complementar la acción del gobierno, especialmente, el déficit de la malla vial, la construcción de los transportes masivos y otros proyectos de gran envergadura, sólo son posibles recurriendo al endeudamiento y más cuando en 2015 se proyecta iniciar la primer línea del Metro.

Como corolario de estas reflexiones se puede afirmar que la ciudad tiene unas finanzas sanas en el corto plazo, con unos ingresos crecientes, que no son compensados con la ejecución del gasto. De otra parte, el costo de oportunidad es un concepto de rentabilidad económica y no de rentabilidad social, por ello la dificultad de medirlo en el sector público, teniendo en cuenta que los recursos públicos están atados al plan de desarrollo aprobado y a los planes de acción de cada una de sus entidades, adicional a esto existen muchas inflexibilidades en el presupuesto⁶ que condicionan el gasto.

Finalmente, es claro que para solucionar los problemas de la sociedad se requiere menos discurso y más ejecución ■

La única alternativa es la inversión pública, el cumplimiento del programa de gobierno y la ejecución del plan de desarrollo aprobado.

⁶ Latorre L Jairo H, Las inflexibilidades del gasto en el presupuesto de Bogotá D.C Revista Bogotá Económica No 6. Contraloría de Bogotá



Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC / Rubén Darío Ramírez Arbeláez /
Ana Leonor Rojas Suárez / Ricardo Chía González y Raúl Nemogá Soto /
Gabriel Hernán Méndez Camacho / Juan Carlos Ayala Collazos



Informe

Especial

El Trabajo Penitenciario cuando la Guerra busca Caminos de Paz

En estos tiempos donde en el país se habla de paz y reconciliación, en el sistema carcelario se trabaja para que las personas privadas de la libertad también se unan a esta iniciativa y por medio de los procesos de resocialización que ofrece la Entidad, ayuden a construir la cultura del perdón y la reintegración.

Desde el INPEC se están articulando las políticas del Estado que buscan una transformación positiva de la sociedad, enfocadas en la educación, el trabajo digno y las condiciones de vida favorables, en las que pese al hacinamiento que se evidencia en los centros de reclusión, los funcionarios de la entidad propenden por promulgar una iniciativa de vida para los internos, que permita resaltar los valores y principios de la Institución, que se enmarcan en los derechos humanos, la dignidad humana y un entorno seguro para el desarrollo individual y grupal de los 116.781 internos que hoy se encuentran reclusos en las cárceles colombianas.

Un tema fundamental para el desarrollo del Estado y la sociedad es la seguridad. Una ciudad segura permite un crecimiento importante en todos los aspectos, que se determinan como indicadores de prosperidad. Desde la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario se adelantan políticas claras que buscan ayudar a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, apoyando la seguridad con la resocialización, partiendo de la premisa de que una persona resocializada es un delincuente menos en las calles. El INPEC busca que el delito se quede en la cárcel y la persona salga libre.

Es por eso que para que las políticas de seguridad del Gobierno Nacional sean efectivas, se hace necesario que la persona que se captura y judicializa tenga un cambio real en su conducta,

evitando la reincidencia y el desgaste de los organismos que brindan la seguridad en el país.

La resocialización de los internos es la clave para que el esfuerzo que se imprime en la capacitación del talento humano y la inversión de recursos para la seguridad, tengan un impacto exitoso en la sociedad.

Situación Carcelaria en la Capital del País

Del total de la población de internos en Colombia, la ciudad donde más se encuentran personas en condiciones intramurales es Bogotá. En los tres Establecimientos con los que cuenta la capital hay 13.344 personas reclusas, de las cuales 1.800 son mujeres; 8.537 ciudadanos pagan una condena y 4.807 se encuentran en condiciones de sindicados.

Los cupos que tienen el Complejo Metropolitano de Bogotá: la Picota, la Cárcel Modelo y la Reclusión de Mujeres son para 9.992 internos, para

INPEC

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC
www.inpec.gov.co
E-mail: prensa@inpec.gov.co

una tasa de sobrepoblación de 25,11% que equivale a 3.352.

De igual manera, para fortalecer los procedimientos de seguridad encaminados a controlar de forma efectiva las personas que permanecen en domiciliaria, se cuenta con el sistema de control a través de brazaletes electrónicos, con el cual se tienen monitoreados por un sistema GPS a 694 personas, se adelanta una estrategia con la Policía Nacional, a través del sistema de vigilancia por cuadrantes, en el cual se suministra la información necesaria para que la Fuerza Pública sepa cuantas personas en domiciliaria tiene en su cuadrante y sus lugares de residencia, esto permite mayor control de la medida sustitutiva a la intramural.



Foto: Cortesía INPEC

Se hace necesario que la persona que se captura y judicializa tenga un cambio real en su conducta, evitando la reincidencia.

Los programas de resocialización que se adelantan en estos penales, permiten que 11.118 internos se encuentren en diferentes programas, en las modalidades de trabajo estudio y enseñanza, 9.635 hombres y 1.483 mujeres.

Actualmente los centros carcelarios de la capital cuentan con 13 proyectos productivos, en los cuales se rehabilitan 228 internos, resaltando el trabajo conjunto que se realiza con la marca Institucional Libera Colombia, que permite comercializar los productos de fabricación carcelaria.

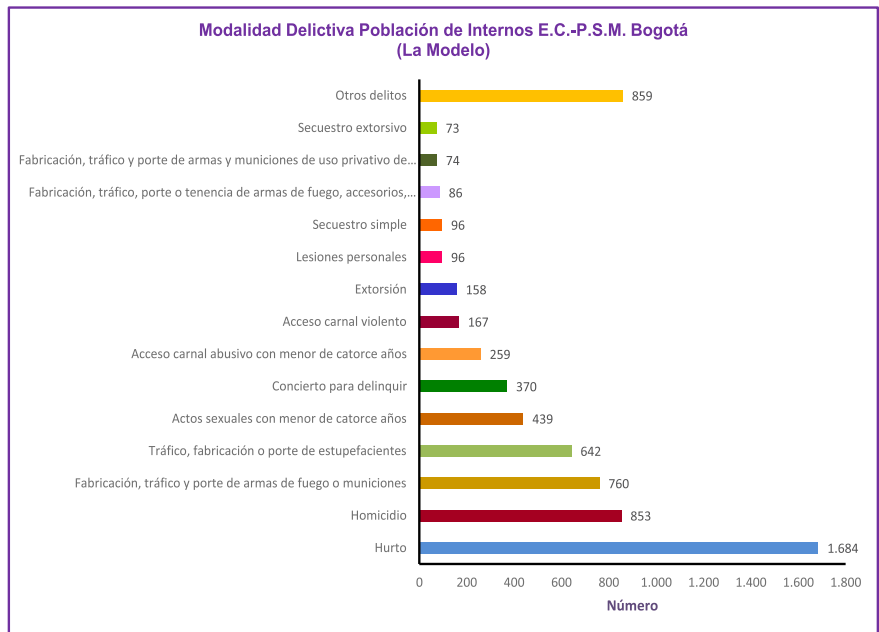
Los Delitos y su Impacto en los Establecimientos de Bogotá

El incremento en el hacinamiento carcelario se da en cierta forma por las modalidades delictivas y su impacto en las políticas de seguridad en el país, la radiografía de estos delitos permite realizar un análisis importante de cómo actúa el delincuente.

En los centros penitenciarios para hombres (Picota y Modelo) el delito por el que más ingresan personas es el Hurto con una incidencia del 23,5% en promedio, que equivale a 4.233 internos, seguido por el homicidio con un porcentaje de 14 % correspondiente a 2.744¹. (Ver Gráfica 1 y Cuadro 1).

Esto nos permite determinar que el 37,5% de los delitos que se comenten

Gráfica 1



Fuente: SISIPPEC WEB. Internos incurso en uno o más delitos

Cuadro 1

Modalidad delictiva Población de Internos en Complejo Metropolitano COMEB Bogotá (La Picota)

Modalidad Delictiva	Hombres		Total	Participación %
	Sindicados	Condenados		
Hurto	2.331	218	2.549	22,45%
Homicidio	1.624	267	1.891	16,66%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	1.011	162	1.173	10,33%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	849	136	985	8,68%
Concierto para delinquir	434	392	826	7,28%
Actos sexuales con menor de catorce años	359	10	369	3,25%
Secuestro extorsivo	266	59	325	2,86%
Fabricación, tráfico, porte de armas y mun. uso privativo de F. armadas	162	54	216	1,90%
Secuestro simple	168	47	215	1,89%
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	191	8	199	1,75%
Extorsión	153	45	198	1,74%
Acceso carnal violento	176	11	187	1,65%
Lesiones personales	140	7	147	1,29%
Rebelión	95	52	147	1,29%
Otros delitos	1.227	698	1.925	16,96%
Total General	9.186	2.166	11.352	100,00%

Fuente: SISIPPEC WEB. Internos incurso en uno o más delitos

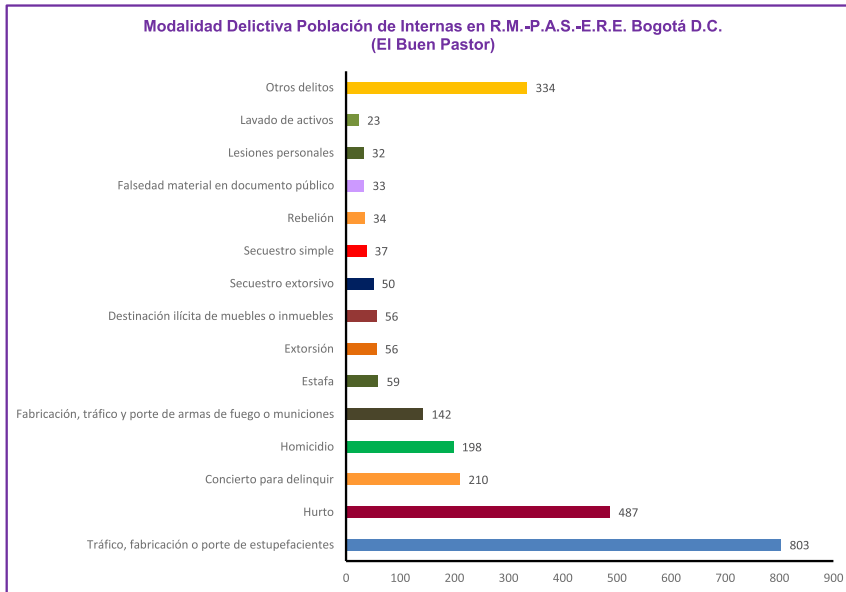
por hombres en la capital del país, equivalen a dos modalidades (hurto y homicidio), seguidos por fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y estupefacientes, concierto para delinquir, actos sexuales con menor de 14 años, secuestro, extorsión, acceso carnal violento, lesiones personales y

rebelión. Estos delitos los comete el 62,5% de la población carcelaria.

En el caso de las mujeres, en Bogotá el delito por el que más ingresan a la Reclusión es tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, por el cual hay 803 internas en esta condición,

¹ Fuente: SISIPPEC WEB. Internos incurso en uno o más delitos.

Gráfica 2



Fuente: SISIPPEC WEB. Internos incurso en uno o más delitos



Foto: Cortesía INPEC

seguido por hurto con 487 privadas de la libertad. Estos dos delitos concentran el 50,51% de la población femenina privada de la libertad en «El Buen Pastor» (ver Gráfica 2).

Para el INPEC es fundamental que se articulen esfuerzos en todas las instituciones del Estado y con el Distrito para el caso de Bogotá, con el fin de que se asuman las responsabilidades que establece la Ley 1709, en las cuales los internos que permanecen en condición de sindicados deben estar en centros manejados y administrados por los entes territoriales². Hoy las tres cárceles de Bogotá cuentan con 4.807 personas en esta condición.

Los índices de reincidencia en el país alcanzan tasas de hasta el 24%. El

INPEC para atender este flagelo busca aliados estratégicos como el SENA, La Universidad Nacional Abierta a Distancia, instituciones privadas que realizan responsabilidad social empresarial con el Instituto, ONG y todas las instituciones, locales,

regionales y nacionales del Estado, que brindan su apoyo, y con quienes ha establecido convenios para capacitar y formar a los internos, buscando que las cárceles sean centros de formación para la paz, en un país donde hace más de 50 años estamos en guerra ■



Foto: Cortesía INPEC

2 ARTÍCULO 12. Modificase el artículo 21 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: Cárceles y pabellones de detención preventiva. Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, los cuales están a cargo de las entidades territoriales.

Redefiniendo paradigmas en Convivencia y Seguridad Ciudadana: la Seguridad Humana Integral en Bogotá D.C.



Rubén Darío Ramírez Arbeláez
Director Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana –CEACSC de la Secretaría Distrital de Gobierno
www.ceacsc.gov.co

La visión de seguridad ciudadana en el Distrito Capital es el resultado de la acumulación de experiencias institucionales en diferentes administraciones. Se ha trascendido de paradigmas clásicos que asocian los estados de seguridad a condiciones de ausencia del crimen a aquellos multidimensionales y pluricausales donde las conductas incívicas (anomia social), conflictividades urbanas, violencias y delitos e incluso las desigualdades socioeconómicas explican desde diferentes aristas las problemáticas en convivencia y seguridad ciudadana.

La administración de la Bogotá Humana (2012-2016) ha profundizado estos postulados y comprende la seguridad ciudadana desde una perspectiva de seguridad humana integral, concepto propuesto por Naciones Unidas. Desde dicho enfoque la seguridad tiende a garantizar la existencia de una población libre de temor, pero también libre de carencias; con derecho a vivir sin miedo, sin necesidades y con igualdad de oportunidades para desarrollar al máximo su potencial humano. La integralidad de este enfoque se condensa en políticas públicas de

prevención, previsión y control de las conflictividades, violencias y delitos que parten de la articulación de las siete dimensiones propuestas por Naciones Unidas para la comprensión y actuación de la seguridad humana:

1. Seguridad económica.
2. Seguridad alimentaria.
3. Seguridad en la salud.
4. Seguridad ambiental.
5. Seguridad personal.
6. Seguridad de la comunidad.
7. Seguridad política.

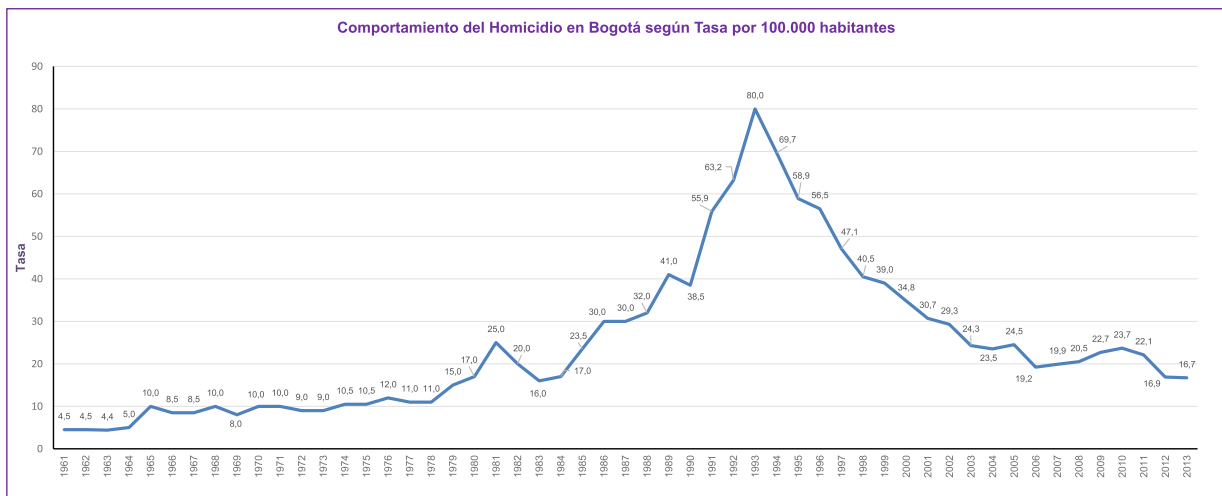
Desde este enfoque de seguridad humana, la administración distrital comprende que las expresiones de violencias y conductas delictivas son fenómenos multicausales que pueden encontrar nociones de comprensión y entendimiento a través de factores como la desigualdad e inequidad urbana, falta de acceso a servicios sociales e institucionales (incluyendo la justicia), fallas estructurales de las políticas económicas como desempleo, empleo informal, pobreza; y condiciones estructurales como desarrollo urbano, entre otros. Sin desconocer aquellas expresiones asociadas a

estructuras criminales y actores de mercados, así como contextos ilegales (redes mafiosas), delincuencia organizada que intenta consolidar economías ilegales asociadas al microtráfico de sustancias psicoactivas, el comercio ilegal de artículos hurtados, entre ellos el celular y los aparatos tecnológicos; el contrabando, entre otros.

Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana- PICSC

Bajo estos parámetros el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana –CEACSC- se ha enfocado en el estudio de las dinámicas de conflictividades, violencias y delitos que permite generar conocimiento de ciudad para la gobernabilidad, la formulación de recomendaciones de políticas públicas y el seguimiento y evaluación de las acciones institucionales

Gráfica 1



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Elaboración: Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana

Una perspectiva de seguridad humana integral... tiende a garantizar la existencia de una población libre de temor, pero también libre de carencias.

en ésta materia; elaboró el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC 2013 - 2023) adoptado mediante el Decreto 540 de 2013, con una perspectiva de largo plazo con indicadores a 10 años, estructurándose en torno al pilar fundamental del derecho a la vida. El PICSC se ha trazado como objetivo de política, reducir la tasa de homicidios a 7 por cada cien mil habitantes para el 2023. Hoy, Bogotá D.C. cuenta con una de las tasas de homicidios más bajas en los últimos 30 años de medición en la ciudad, encontrándose en 16,7 para el año 2013 (Gráfica 1).

La concepción de integralidad del PICSC además de establecer metas en la reducción del homicidio en la ciudad y de los delitos de mayor impacto ciudadano (hurto a personas, residencias, automotores, establecimientos comerciales, entre otros) estipula la disminución de la participación de jóvenes como víctimas y victimarios de homicidio y lesiones personales; la reducción de la paternidad y maternidad en niños, niñas, adolescentes y jóvenes; la atención integral desde una concepción de salud pública a los consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas con énfasis en población habitante de y en calle; la prevención del ingreso de jóvenes al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SRPA); la reducción de las vulnerabilidades y fragilidades sociales asociadas a la pertenencia a culturas identitarias, la

diversidad sexual; la prevención y reducción de la violencia intrafamiliar; y la coordinación inter institucional de las agencias operativas de seguridad, los organismos de justicia y los encargados de la atención de emergencias.

Los anteriores objetivos enmarcados en la promoción de una cultura democrática fundamentada en la participación ciudadana y los mecanismos de corresponsabilidad entre la sociedad y la institucionalidad.

Los componentes de análisis del PICSC y los trabajos investigativos de caracterización de la ciudad por parte del CEACSC han permitido focalizar y priorizar las acciones institucionales en aquellos contextos donde se presenta concentración del homicidio, de los delitos de mayor impacto social y de las conductas que afectan la convivencia. El Plan 19 – 75 100 Bogotá Humana y Segura es el resultado de comprender la visión de la seguridad humana bajo un enfoque de articulación transectorial de la Administración Distrital. Hoy los esfuerzos programáticos están concentrados en 19 UPZ de la ciudad y en los 75 barrios con mayor incidencia en estas dinámicas.

La Bogotá Humana ha logrado hacer más eficiente y eficaz el impacto de sus acciones institucionales. Hoy la ciudad cuenta con una hoja de ruta programá-

tica y prospectiva en temas de convivencia y seguridad ciudadana que es el PICSC. La materialización de estrategias que surgen de un proceso de conocimiento de ciudad y estructuración de políticas públicas a través de su Centro de Estudio –CEACSC–.

Ha avanzado también en el abordaje de nuevos paradigmas como el tratamiento a consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas específicamente en ciudadanos habitantes de calle a través del Centro de Atención Móvil a drogodependientes-CAMAD.

En la eficiencia de recursos tecnológicos en seguridad al consolidar un mecanismo de articulación con el sector privado para la interconexión de cámaras de seguridad. Y finalmente en la producción de nuevo insumos para la comprensión de la caracterización de la ciudad, a través de la 1ª Encuesta de Felicidad y Satisfacción elaborada por el CEACSC como mecanismo para ahondar en la forma en que los ciudadanos conciben y perciben su ciudad. Bogotá D.C. está a la vanguardia en la producción de nuevos paradigmas e innovación de las estrategias institucionales con una clara finalidad: el derecho a la vida y dignidad humana, y la convivencia y seguridad ciudadana como los ambientes necesarios para el ejercicio de la libertad individual, y colectiva ■



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Parque barrio SantaFe.

Panorama de la Seguridad y Convivencia en Bogotá

El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD define la seguridad humana como un concepto amplio, que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y bienestar de las personas, entre ellas, desastres naturales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia, amenazas a la salud y delitos, y dentro de esta, la seguridad ciudadana se relaciona más con la seguridad personal y las amenazas de delito y violencia¹. De conformidad con el Decreto 657 de 2011, delito es “cada una de las conductas que definidas de manera inequívoca, expresa y clara, lesionan o ponen efectivamente en peligro, sin justa causa, los bienes jurídicamente tutelados por la ley penal”.

En Colombia las políticas generales de seguridad son competencia del gobierno nacional, por lo que las acciones desarrolladas por los gobiernos territoriales y distrital están sujetas a éstas. Razón por la cual se crea la necesidad de un vínculo entre las administraciones local, distrital y nacional, y la fuerza pública, como recurso esencial, para que su accionar sea orientado a proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

La ciudad de Bogotá durante los últimos años ha tenido que afrontar problemáticas de seguridad y violencia, alcanzando en algunas de ellas altos niveles, convirtiendo estos fenómenos en tema de gran relevancia, en cada una de las administraciones.

Los fenómenos delincuenciales y de inseguridad han mostrado cambios

cualitativos y cuantitativos, prueba de ello, es el incremento de eventos relacionados con estas conductas delictivas, haciéndose más evidente el fortalecimiento de delitos tradicionales denominados de alto impacto, originados en consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, pautas culturales, intolerancia, y falta de integración y cohesión social, a nivel barrial y zonal, entre otras.

La violencia se clasifica de diferentes maneras: según la naturaleza de la agresión, en física, psicológica y sexual; de acuerdo a la persona que la sufre, se agrupa en violencia contra niños-as, mujeres y ancianos, etc.; y por el sitio de ocurrencia, en doméstica, laboral o en calle².

Es importante señalar que en Bogotá la información estadística sobre estos fenómenos se maneja a través de varias entidades, entre las que se cuentan: Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) de la Secretaría Distrital de Gobierno, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Metropolitana de Bogotá, información susceptible de variación en reportes posteriores, por el posible ingreso de casos adicionales en cada una de las conductas.

La ciudad de Bogotá cuenta con una Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana, adoptada mediante el Decreto 657 de 2011 que tiene como objeto “armonizar los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación,

Ana Leonor Rojas Suárez



Funcionaria Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS– del distrito capital”. El Plan fue adoptado mediante el Decreto 540 de 2013.

Por su parte, en el Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana dentro del Eje “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público”, se adelantan acciones a través de estrategias de seguridad ciudadana diseñadas para reducir las actividades delictivas y encaminadas a disminuir los índices delincuenciales. Estas tienen carácter preventivo, atacando las causas que mueven a las personas a incurrir en delitos, conflictos y violencias. Las entidades que intervienen son: Fondo de Vigilancia y Seguridad- FVS, Secretaría de Gobierno y Policía Metropolitana de Bogotá.

A continuación se presenta el comportamiento de los principales delitos, en los últimos años.

En Colombia las políticas generales de seguridad son competencia del gobierno nacional, por lo que las acciones desarrolladas por los gobiernos territoriales y distrital están sujetas a éstas.

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

2 Guerrero, Rodrigo; Londoño, Juan Luis. Violencia en América Latina, Epidemiología y Costos. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

Muertes Violentas³

Dentro de este grupo se contemplan los delitos de alto impacto (Cuadro 1). Entre 2009 y 2010 se presentaron incrementos en muertes por accidente de tránsito, homicidios y muertes accidentales.

A partir de 2010 se percibe una tendencia a la baja en estos delitos, especialmente durante 2013, lo cual se considera un resultado de estrategias adoptadas por la Administración Distrital, en trabajo conjunto con la Policía Metropolitana de Bogotá. La adopción de medidas como: la reglamentación en los horarios para expendio de licores, las acciones preventivas en fechas especiales, y la implementación y fortalecimiento del Plan de Seguridad para Bogotá, el cual opera a través del Programa de Vigilancia por Cuadrantes.

No obstante, a pesar de que el homicidio presentó disminución en los últimos años, a septiembre 15 de 2014 ya se registran 896⁴ casos; situación preocupante, si se tiene en cuenta que según las estadísticas, en el último trimestre de cada año se incrementa el número de muertes, debido a las festividades navideñas y de fin de año. Las cinco localidades que registraron mayor número de homicidios son en su orden: Ciudad Bolívar (180), Kennedy (98), Bosa (88), Suba (76) y San Cristóbal (70).

En procura de prevención, la Administración viene adoptando medidas respecto a factores de riesgo, como la restricción al porte de armas, lo que permite disminuir la probabili-

3 Aquellas que tienen su origen en una lesión de causa externa contrapuesta a las muertes naturales, cuya causa es interna. Incluyen homicidios, accidentes de tránsito, suicidios y otras muertes accidentales, la fuente de registro en el Distrito es el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Balance de Gestión Consolidado, Secretaria Distrital de Planeación

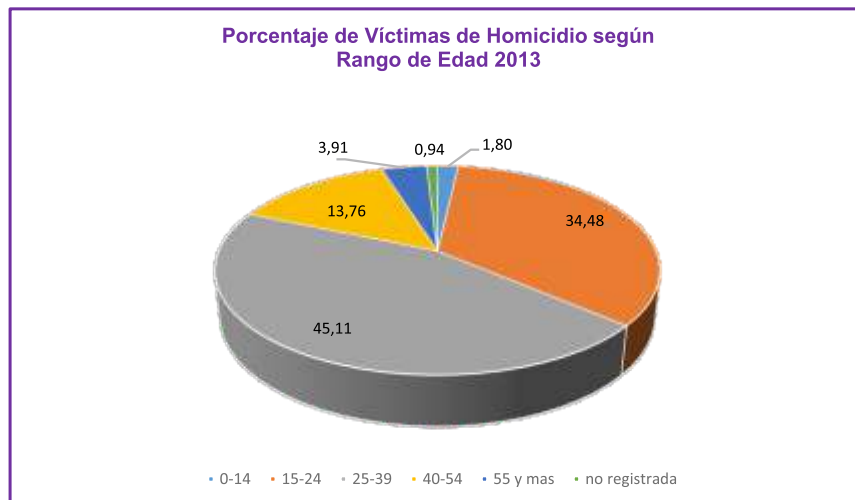
4 Centro de investigaciones criminológicas CIC-DIJIN, Delitos de Mayor Impacto en Bogotá enero 1 a septiembre 15 de 2014. En www.agoraconsultorias.Jimdo.com

Cuadro 1
Muertes Violentas por Tipo 2009 – 2013

Muertes violentas	2009	2010	2011	2012	2013
Muertes en accidentes de tránsito	528	533	566	570	527
Número de suicidios	254	247	277	242	220
Número de homicidios	1.649	1.743	1.654	1.283	1.257
Número muertes accidentales	257	332	303	293	257
Total	2.688	2.855	2.800	2.388	2.261

Fuente: Balance de Gestión Consolidado - Secretaria Distrital de Planeación - vigencia 2013. CICRI – MEBOG actualización 17 de enero de 2014

Gráfica 1



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal (6 de febrero 2014)
Cálculos: Secretaria Distrital de Gobierno, Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana

dad de ocurrencia del delito en situaciones de violencia, originadas en riñas y carencia de tolerancia ciudadana, estas acciones se acompañan con la invitación a formular las respectivas denuncias.

Complementariamente, el Fondo de Vigilancia y Seguridad, financia campañas orientadas a conservar la tranquilidad ciudadana, prevención del delito y la colaboración para una eficaz y oportuna administración de justicia, desarrollando igualmente monitoreo y acompañamiento, en los escenarios de movilización social, garantizando el ejercicio de derechos.

Hace parte del accionar en pro de una disminución de este tipo de muertes, la expedición del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, incluyendo como estrategia la focalización de las problemáticas y

priorización de acciones a nivel de las Unidades de Planteamiento Zonal (UPZ), entre las que se cuenta la identificación y caracterización de los jóvenes en situación de violencia.

Además, la suscripción de acuerdos con instituciones del orden nacional SENA, Departamento de la Prosperidad Social-DPS y Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE, con intervención Integral que garantice opciones de vida a los jóvenes en situación de violencia, a través de formación para el empleo y ejecución de proyectos que generen alternativas de trabajo.

No obstante, la población joven continúa siendo la más afectada por el número de homicidios en la ciudad, para la vigencia 2013, el rango de edad más significativo está entre 25 a 39 años, seguido de 15 a 24 (Gráfica 1).

Según la Policía Metropolitana de Bogotá- MEBOG durante 2013 la venganza o ajuste de cuentas fue la principal circunstancia de homicidio con el 38,55% de los casos (493), seguido de la riña con 35,34% (452 casos) y el hurto con el 6.96% (89 casos).⁵

Como lo señala la Veeduría Distrital “el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses realiza seguimiento a las muertes violentas en Bogotá (homicidios, muertes en accidentes de tránsito, suicidios y muertes accidentales), y junto con la Policía Metropolitana, hacen convalidación a los homicidios y muertes en accidentes de tránsito, actividad que se realiza en la actualidad sin la participación de la Administración Distrital”⁶.

Hurtos

Las diferentes modalidades de hurtos han venido presentando tendencia ascendente, siendo el hurto a personas el que registra un mayor incremento entre 2009 y 2013 (Cuadro 2). Este delito se realiza mediante la intimidación o agresión con el uso de armas de fuego, blancas o contundentes, y algunos casos conllevan a homicidio. Dentro de esta modalidad se encuentran el hurto de celulares, dinero y el fleteo.

Para septiembre 15 de 2014, los hurtos a personas registran 19.219 casos, siendo las localidades que más presentan este tipo de delitos: Kennedy (2.102), Suba (1.964), Chapinero (1.776), Engativá (1.473) y Santa Fe (1.389).

Para septiembre 15 de 2014, los hurtos a personas registran 19.219 casos, siendo las localidades que más

5 Informe Bogotá Como Vamos 2013. Señalando que frente al alto porcentaje sin información sobre la circunstancia del hecho (23.9%), la información registrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal, se recolecta al inicio de la investigación y por lo tanto corresponden a hipótesis que pueden ser modificadas o confirmadas.

6 Veeduría Distrital. Evaluación de la política de seguridad y Convivencia 2012.

Cuadro 2
Delitos de Alto Impacto por Tipo 2009 a septiembre de 2014

Tipo de Delito	2009	2010	2011	2012	2013	Sep 15 de 2014*
Lesiones comunes	9.906	9.269	10.306	14.449	11.564	nd
Hurto de vehiculos	2.980	2.946	3.108	2.372	2.211	1.635
Hurto de motos	1.432	1.568	1.856	1.900	2.279	1.888
Hurto a personas	15.882	16.812	17.112	21.403	25.226	19.219
Hurto a residencia	4.860	5.300	4.869	5.150	4.013	2.933
Hurto a comercio	3.762	3.645	3.174	6.012	6.550	4.255
Hurto a bancos	12	27	51	38	15	30
Total	38.834	39.567	40.476	51.324	51.858	29.960

Fuente: CICRI – MEBOG actualización 17 de enero de 2014, datos susceptibles de variación. Informe Balance de Gestión Consolidado, Secretaría Distrital de Planeación, vigencia 2013 Cálculos: CEACSC – SDG

Fuente: * Centro de investigaciones criminológicas CIC- DIJIN. Delitos de Mayor Impacto en Bogotá enero 1 a septiembre 15 de 2014. En www.agoraconsultorias Jimdo.com

presentan este tipo de delitos: Kennedy (2.102), Suba (1.964), Chapinero (1.776), Engativá (1.473) y Santa Fe (1.389).

A pesar de que la modalidad de hurto a entidades financieras registró una baja significativa en el 2013 con relación a los años anteriores, en lo corrido del 2014 se incrementó en el 100%, lo que permite evidenciar la conformación de grupos delincuenciales más sólidos, que determina la necesidad de fortalecer el accionar de la medida “Plan Cuadrante”, como medio de reacción inmediata.

Es importante señalar que dentro del programa de gobierno de la actual administración, se contempló la creación de una Secretaria de Seguridad y Convivencia como ente rector regulador de la política de seguridad, y como máxima instancia de coordinación entre la alcaldía y demás autoridades responsables a nivel de política, sin embargo, aún no se cuenta con esta institución.

Violencia intrafamiliar

En Colombia la violencia al interior de la familia es un delito castigado con cárcel según el código penal⁷: “el

7 Ley 599 de 2000, Código Penal, Título VI artículo 229. Violencia Intrafamiliar, modificada por la Ley 1142 del 2007. Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 28 de enero de 2009. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de 4 a 8 años. Este tipo penal comprende también a los integrantes de las parejas del mismo sexo”⁸.

Igualmente, conforme a la Ley 1257 de 2008 se entiende por violencia contra la mujer cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

En 1989 se crearon las Comisarías de Familia, como primer medio de acceso de la comunidad a la justicia. Su objetivo es proteger, garantizar, orientar y tramitar asuntos relacionados con situaciones de conflicto o violencia al interior de la familia,

8 Protección integral brindada a niños, niñas y adolescentes institucionalizados, con restablecimiento de derechos o emergencia adoptada por una Comisaría o Defensoría de Familia, con ocasión de la inobservancia, amenaza o vulneración de los derechos de los NNA, mediante un proceso de atención integral, interdisciplinaria y transectorial encaminada al fortalecimiento de los vínculos y relaciones familiares en el marco de la corresponsabilidad y a la garantía, protección y restitución de los derechos de conformidad con la Ley 1098 de 2006 y normas concordantes.

facilitando el derecho constitucional de acceso efectivo a la administración de justicia, a través de imposición de medidas de protección o medidas de restablecimiento de derechos vulnerados en ese escenario.

En Bogotá, el Acuerdo 152 de 2005 crea el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, como cuerpo consultor para asesorar al Distrito en temas de prevención, atención, judicialización y sanción de la violencia intrafamiliar y violencia y explotación sexual.

La Secretaria Distrital de Integración Social, atiende esta problemática y su accionar se encuentra enmarcado dentro del proyecto de inversión “Relaciones libres de violencia para y con las familias de Bogotá”, cuyo objetivo principal es el de generar estrategias que contribuyan a la construcción de relaciones libres de violencia y democráticas al interior de las familias en Bogotá, mediante acciones de promoción, prevención y atención integral. Presta los servicios de atención integral a niños, niñas y adolescentes bajo medida de protección legal en Centros Integrales de Protección y acceso a la justicia familiar a través de las Comisarías de Familia.

A pesar del desconocimiento por parte de la ciudadanía de las rutas de atención que ofrece el distrito a través de estas comisarías, las estadísticas de la Secretaria Distrital de Integración Social permiten evidenciar una mayor confianza por parte de los ciudadanos a formular denuncia ante cualquier tipo de violencia. El Distrito a través de esta Secretaria ofrece servicios a las víctimas, por medio de 33 comisarías de familia, 31 fijas y 2 móviles. La encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá del año 2013 muestra que 34% de las víctimas directas de un delito denunció el hecho, lo que deja al gobierno a un punto porcentual de

Cuadro 3

Solicitudes de Servicio y Atenciones por Ordenes Administrativas en Comisarías de Familia 2009 a septiembre de 2014

Año	Solicitudes de Servicio	Servicios Atendidos	Orientación
2009	157.883	113.262	44.621
2010	173.769	121.445	52.324
2011	169.615	131.040	38.575
2012	160.038	132.488	27.550
2013	159.305	127.685	31.620
Sep. 2014	121.367	95.227	26.140

Fuente: Dirección de Análisis y Diseño Estratégico – Subdirección Diseño Evaluación y Sistematización.- Secretaria Distrital de Integración Social

Cuadro 4

Remisión a Entidades externas e internas de la SDIS por las Comisarías de Familia 2009 a Septiembre de 2014

Año	Remisiones	Medicina Legal	Entidad Externa	Otra Comisaría	Juez de Familia	Fiscalía (mayores de 18 años)
2009	23.096	11.710	7.086	3.642	333	203
2010	23.761	11.228	7.047	4.617	459	222
2011	23.465	11.610	7.024	3.817	617	229
2012	20.798	11.242	5.738	2.684	836	201
2013	21.126	12.432	4.590	2.933	891	160
Sep. 2014	16.074	9.600	3.238	2.396	667	131

Fuente: Dirección de Análisis y Diseño Estratégico – Subdirección Diseño Evaluación y Sistematización.- Secretaria Distrital de Integración Social

alcanzar la meta del Plan de Desarrollo de 35%⁹.

El trámite adelantado por violencia intrafamiliar genera acompañamiento y orientación (Cuadro 3), contándose entre hechos más denunciados los generados como conflicto familiar y los de conciliación general.

Sin embargo, a pesar de contar con rutas y procedimientos de atención, aún en la formulación de las denuncias no se aporta la información necesaria que permita adelantar acciones positivas en procura de la solución de estos fenómenos de violencia; más del 60% de las denuncias carecen de información

básica, dificultando una mejor gestión.

Como resultado de la atención se generan remisiones a otras instancias, para lo de su competencia; en su mayoría las denuncias se remiten hacia Medicina Legal (Cuadro 4).

Adicionalmente, Bogotá cuenta con otras instituciones donde se puede acceder a asistencia en caso de ser víctima de violencia, y donde igualmente se adelantan acciones como medidas de protección, tales como Centro de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF), Centro de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS) y (Sistema, Orgánico, Funcional, Integral, Articulador) – SOFIA, creado como estrategia de fortalecimiento a la coordinación

⁹ Informe de rendición de Cuentas 2013. Balance de Resultados Plan de desarrollo Distrital 2012-2016

intersectorial en prevención de violencia contra las mujeres, entre otros.

Maltrato escolar

El término “maltrato” refiere a las conductas que agreden emocional o físicamente a las personas, y pueden originarse en reacciones incontroladas o actos intencionados, dentro de las que cuentan agresiones verbales y físicas, acoso escolar, acoso sexual, hurtos, atracos y vandalismo contra bienes de compañeros.

Se define como acoso escolar o “bullying”¹⁰, el maltrato reiterado en contra de una determinada persona, el cual puede derivar en relaciones asimétricas de poder entre pares y arraigar sentimientos de indefensión, impotencia y subordinación en la víctima. Este tipo de violencia en los centros educativos es un fenómeno en continuo crecimiento, en los últimos años se observa una mayor agresividad a nivel escolar, traducida en amenazas de tipo violento en ambos sexos y de forma reiterada; por lo que la Administración Distrital ha venido consolidando el fenómeno como problemática social, para lo cual ha adelantado dos encuestas sobre el clima escolar a fin de plantear soluciones a la misma.

Conforme a la “Encuesta de Clima Escolar y Victimización – 2013”, realizada por las Secretarías de Educación Distrital, de Cultura, Recreación y Deporte, de la Mujer y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas¹¹, las amenazas violentas en los instituciones educativas, registran una prevalencia del 15%.

10 Conducta negativa, intencional y sistemática de agresión, intimidación, humillación, ridiculización, difamación, coacción, aislamiento deliberado, amenaza e incitación a la violencia o cualquier forma de maltrato psicológico, verbal, físico o por medios electrónicos contra un niño-a o adolescente, por parte de un estudiante o varios de sus pares con quienes mantiene una relación de poder asimétrica, que se presenta de forma reiterada o a lo largo de un tiempo determinado.

11 (Convenio 060/2013 Adhesión SED 3100/2013).

El término “maltrato” refiere a las conductas que agreden emocional o físicamente a las personas, y pueden originarse en reacciones incontroladas o actos intencionados

Este fenómeno presenta violencias de diferentes tipos: acoso sexual, desmanes y falta de control, que causan daño emocional y físico, originados en venta de drogas psicoactivas dentro y fuera de los establecimientos, y la existencia de alumnos activos en pandillas.

Consecuencia de estos comportamientos, además de las secuelas físicas que en algún momento puedan generar a

las víctimas, también es la pérdida de autoestima y carencia de interés en el estudio, lo que desemboca en deserción escolar, presencia de trastornos emocionales, depresión, ansiedad y en casos extremos hasta el suicidio.

La encuesta precitada señala dentro de sus resultados, que 17% de los encuestados de colegios públicos admiten la existencia de venta de droga en los colegios o en sus entornos, lo que agudiza la problemática, aunado a la existencia de zonas de la ciudad conocidas como “ollas” y zonas de expendio. Adicionalmente, la participación por parte de los estudiantes en pandillas; el 13% de los estudiantes de colegios públicos y el 8% de estudiantes de colegios privados manifestaron haber pertenecido a alguna pandilla, lo cual incrementa este tipo de violencia.

Con el propósito de mitigar este fenómeno, la Administración Distrital viene adelantando acciones preventivas mediante acompañamiento en colegios en la implementación de

Cuadro 5

Número de Ataques con Agente Químico Según mes y sexo - Bogotá 2013

Mes	Mujeres	Hombres
Enero	2	2
febrero	1	2
Marzo	2	1
Abril	2	0
Mayo	3	2
Junio	3	0
julio	0	1
Agosto	3	3
Septiembre	1	0
Octubre	1	0
Noviembre	0	0
Diciembre	0	0

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal, Susceptibles de variación. Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá

pedagogías y acciones participativas dirigidas a estudiantes, bajo un enfoque de mejora en la convivencia en las instituciones y sus entornos.

Ataque con agentes químicos

Esta nueva modalidad de agresión ha venido presentando incremento, generando daño físico y mental a las víctimas, por lo que se tipifica como delito. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el Informe de 2013 registra 29 casos en la ciudad, de los cuales el 62% corresponden a mujeres que equivalen a 18 casos (Cuadro 5).

Si bien se observa una tendencia a la baja al no presentarse para los dos últimos meses de la vigencia ningún caso, sigue siendo el género femenino el más afectado por este flagelo.

Frente a la edad de las personas afectadas por el agente químico, se centró en el rango de 25 a 39 años (13 de los 19 casos, es decir 68,42%). De acuerdo con el seguimiento efectuado a los casos ocurridos, se determinó, que en la mayoría estos fueron cometidos por una persona conocida de la víctima.

A pesar de ser un tipo de violencia nuevo, la Administración adelanta gestiones normativas que permitan frenar el avance de la problemática.

Las variaciones presentadas en torno a los delitos permiten apreciar la necesidad de incrementar medidas encaminadas a la mitigación de estos tipos de fenómenos.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá

Como se ve la seguridad en Bogotá

Los resultados obtenidos por acciones adelantadas en la mitigación de las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana generan un gran impacto en la población, en la medida que afecta su entorno. No obstante, a pesar de que algunos indicadores de seguridad y convivencia hayan mejorado al registrar para el 2013 disminución como en homicidios y delitos contra el patrimonio, se encuentra que el hurto a personas y las nuevas modalidades de violencia se incrementan cada día con altos riesgos de pérdida de vidas. Adicionalmente, la cifra a septiembre de 2014 en homicidios sigue siendo alta, faltando el último trimestre que es el que presenta un mayor número de casos históricamente.

Según los resultados de la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá “4 de cada 10 bogotanos se sienten inseguros en la ciudad, cifra que no varió considerablemente con respecto al año anterior. Sin embargo, si se analizan los resultados con respecto a los últimos 5 años la percepción de seguridad ha disminuido. En el 2008, 24% de los encuestados dijo sentirse inseguro, mientras que a partir de

2009 aumenta el porcentaje a 42%, tendencia que se mantiene hasta 2013, es decir un aumento de casi el doble de los encuestados”¹².

Consideración final

En el contexto distrital, a pesar que la Administración adelanta acciones en coordinación con otras entidades de forma complementaria para buscar mayor efectividad y poder disminuir las tasas de violencia y seguridad en general. Las variaciones presentadas en torno a los delitos permiten apreciar la necesidad de incrementar medidas encaminadas a la mitigación de estos tipos de fenómenos.

Por otra parte, la más reciente encuesta de percepción de la Cámara de Comercio (2014) señaló que un 67% de las personas no denuncia en caso de ser víctima de un delito. Por ello, es importante incentivar la cultura de la denuncia, de tal manera que se genere en el ciudadano más confianza hacia las instituciones responsables de dar soluciones y acompañamiento, y procurar una respuesta más efectiva en la persecución del delito ■

12 Bogotá Cómo Vamos. Informe de Calidad de Vida 2013. En: www.bogotacomovamos.org

La Seguridad Ciudadana, Preocupación Universal

Los acontecimientos cotidianos y las noticias presentadas por los diferentes medios de comunicación, relacionadas con hechos que convulsionan la tranquilidad de las ciudades y municipios del país, son desalentadoras para la población; secuestros, homicidios y un sin número de eventos de inseguridad y violencia que van en contra de todos los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia -CPC, y en el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ -DUDH, promulgado por la Organización de las Naciones Unidas -ONU.

El tema adquiere significativa relevancia, no sólo para los ciudadanos, sino también para las agendas de gobierno, las campañas políticas y los medios de comunicación.

La seguridad ciudadana, en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia, se define como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor de la inseguridad” y la convivencia ciudadana “comprende la promoción del apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura basada en el respeto a la ley, a los demás, y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social”. Así las cosas, las problemáticas de seguridad ciudadana deben ser atendidas por la Administración, de manera conjunta con la ciudadanía para tratar de erradicar la violencia y los diferentes conflictos, buscando la armonía a través de las vías del diálogo y la conciliación. En

este problema intervienen varios actores, quienes deben aportar y participar en busca de una solución.

El reto de la seguridad ciudadana se debe abarcar desde varias ópticas; no es lo mismo el problema de los desplazados por el conflicto armado, que el problema de la delincuencia común, el narcotráfico o el matoneo que se presenta en los centros educativos e instituciones privadas y públicas. Con este tipo de conflictos se ven afectados comerciantes, empresarios, transportadores, entre otros, con efectos nefastos para la economía, sin embargo, la mayor problemática recae en la sociedad civil que se siente indefensa y sin un respaldo efectivo de las autoridades correspondientes.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” tiene entre uno de sus objetivos, consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, con base en ocho grandes pilares que corresponden a: convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional. En el Capítulo IV de dicho Plan “Consolidación de la Paz” se señalan los lineamientos, los ejes y las metas sobre el orden público y la seguridad ciudadana. Así mismo, las estrategias para tener una justicia pronta y eficaz para garantizar el respeto de los derechos humanos.

En el documento Resumen Ejecutivo del Plan de Desarrollo 2010-2014² se indica que en los últimos años el país

Ricardo Chía González



Gerente
Dirección Sector Gobierno

Raúl Nemogá Soto



Funcionario
Dirección Sector Gobierno

ha dado pasos significativos hacia la consolidación de la paz: “entre 2003 y 2009 se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%.” Sin embargo, con estos avances, la superación de la violencia todavía es una tarea pendiente y compleja, donde la violencia ha migrado a las ciudades y hacia las regiones de frontera, al tiempo que los grupos al margen de la ley han diseñado nuevas formas de organización, como son las denominadas bandas criminales o BACRIM.

Los logros alcanzados en materia de seguridad dejan como lección aprendida que el problema de inseguridad, no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública. Su superación definitiva y duradera implica la necesidad de establecer sinergias y fortalecer la coordinación entre las instituciones del Estado y la sociedad civil. Dos requisitos que al respecto sobresalen son la eficiencia de la justicia y la reducción de la impunidad, ambos temas son fundamentales para el cumplimiento de los derechos ciudadanos, así como para incentivar la confianza inversionista en el país e impulsar el desarrollo y crecimiento económico.

Seguridad Ciudadana en el D.C.

Bogotá, como capital de la República, donde se concentran los poderes del Estado, cuenta con una población de ocho millones de habitantes bastante heterogénea; proveniente de todas las regiones del país y de muchas zonas

1 Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3°: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

2 Dirección Nacional de Planeación- Grupo de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana

del globo, es decir, es una ciudad multicultural, multiétnica y de diversidad, a la que han llegado en busca de mejores horizontes. No obstante, en muchos casos es el resultado del desplazamiento forzado por el conflicto armado que se padece desde hace seis décadas y que trae consigo problemas socio económicos, que deben ser atendidos por los organismos de orden nacional y local. Para afrontar este cúmulo de obligaciones, la ciudad se fundamenta en su fortaleza fiscal, aunque no es suficiente para cubrir todas las necesidades generadas, a pesar del enfoque social que han tenido las últimas administraciones.

En este entorno, el crecimiento urbano acelerado y desorganizado, ha desbordado la planeación, debido a la falta de visión de algunas administraciones, aunado al incremento de la población, la llegada de desplazados y el nivel de pobreza, crean los elementos para la aparición de fenómenos como las pandillas juveniles, las bacrim, estafadores de tierras (tierreros), milicias urbanas y otro tipo de organizaciones al margen de la ley que llegan a abusar de esta población en condiciones de vulnerabilidad. No hay que dejar de lado los procesos de gentrificación que se están dando en la ciudad, afectando en forma directa a sus habitantes históricos.

La convivencia ciudadana comprende la promoción del apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura basada en el respeto a la ley, a los demás, y a unas normas básicas de comportamiento.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá

En un estudio realizado por la Contraloría de Bogotá³ se estableció que la sensación de inseguridad es creciente, y provoca en los ciudadanos acudir a sistemas de seguridad diferentes a los proporcionados por el Estado, es decir, a los sistemas de seguridad con avances tecnológicos que se encuentran de fácil adquisición en el mercado y a las empresas de vigilancia.

Este tipo de empresas está autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, y en el país ascienden a 699⁴, de las cuales, el 65% aproximadamente, ofrecen sus servicios en Bogotá. Con relación al personal que presta el servicio de vigilancia en la ciudad, se calcula que está por el orden de 130.000 efectivos. Adicional a esto, existen 601 esquemas de autoprotección en la nación; y se encuentran diseñados como los departamentos de seguri-

dad de personas jurídicas y naturales y servicios comunitarios. Aquí se evidencia la inversión adicional por parte de los industriales, comerciantes y sectores residenciales, en procura de conseguir protección y seguridad adicionales a los ofrecidos por el Estado.

El Alcalde Mayor de Bogotá como la segunda autoridad del país se constituye en un fuerte e importante apoyo de las políticas nacionales, con relación al manejo de la seguridad y la convivencia; en las últimas administraciones se han tenido avances importante en estudios, diagnósticos y creación de instancias de dirección y coordinación en la realidad de los hechos delictivos que se viven la ciudad, sin embargo, quedan cuellos de botella que no permiten avanzar en decisiones de largo plazo, para que de manera coordinada y con relativa independencia, se desarrollen políticas efectivas que afronten la problemática de inseguridad y violencia de la ciudad, que en muchos casos traen consecuencias trágicas, resultados que van a engrosar las estadísticas manejadas por organismos de índole local, nacional y supranacional.

3 <http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Sectoriales/Direccion%20Sector%20Gobierno/-%20Estudio%20Economico%20Financiero%20de%20la%20Seguridad%20en%20Bogota.pdf>

4 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Datos con corte a 31 de octubre de 2014.

Con relación a las obligaciones en materia de seguridad, competentes a la administración distrital, éstas se encuentran estipuladas en el ordinal 2º, artículo 15, capítulo III, del Régimen Municipal, de la CPC, además del artículo 35, Decreto Ley 1421 de 1993, “Estatuto Orgánico de Bogotá D.C.”, en donde le otorga atribuciones al alcalde mayor para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas. Entre otras normas aplicables a la seguridad se encuentran el Decreto 190 de 2004, que compila los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003 y que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial –POT para el D.C., y que ordena la creación de los Planes maestros.

Con base en el POT, se expidió el Decreto 503 de 2003, que adoptó el Plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia para Bogotá D.C, con un horizonte hasta el 2019, que incluyó nuevos elementos y tiene como objetivo general la consolidación a través de los equipamientos de un modelo territorial desconcentrado en la Ciudad - Región, que articulado con las demás estrategias definidas por las políticas de seguridad y convivencia, permite reducir en la ciudad los riesgos contra la vida, la integridad personal, el patrimonio de las personas. Es decir, en cuestión de normatividad, la ciudad tiene las herramientas, pero falta su aplicación de forma estricta y ejemplarizante para poder retomar el rumbo esperado por todos sus habitantes. El plan maestro, tiene como fin fundamental la construcción y dotación de equipamientos destinados a la coerción por parte de los organismos de seguridad, en especial la Policía Nacional y los equipamientos para la prevención y resolución pacífica de conflictos, para ser utilizados por los organismos de convivencia y justicia.

De otra parte, es importante destacar la articulación de los planes de

Dentro de las acciones que deben priorizar en el país para mejorar la seguridad están: combatir la corrupción en los entes de seguridad del Estado, mejorar la eficiencia del sistema judicial y tener mayor contundencia en las normas aplicadas.

desarrollo con los programas relacionados en seguridad y convivencia. Es el caso del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001 - 2004” que abordó el objetivo “Cultura Ciudadana” desde el enfoque de la

prevención y armonía entre la ley, la moral y la cultura, cuyo propósito era concienciar al ciudadano para el cumplimiento de las normas, con base en el mandato de la conciencia y el respeto por la vida. Se implementaron dos programas: Apremiar las normas y admirar lo bueno y Vida sagrada, que ejecutaron de manera conjunta \$106.901,3 millones. El Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS ejecutó el 85% en medios de transporte, infraestructura y comunicaciones, mientras que el restante 15% lo hizo la Secretaría de Gobierno, los Fondos de Desarrollo Local –FDL y la extinta Secretaría Distrital de Tránsito -SDT; haciendo inversión en asuntos relacionados con la convivencia y la resolución pacífica de conflictos.

Entre los avances se puede señalar la campaña de persuasión del desarme general por la vía jurídica y el cambio de hábitos y comportamientos, con resultados positivos, pues caló en la conciencia de los ciudadanos. De igual forma, el resultado de percepción de seguridad por parte de los ciudadanos fue favorable. Las



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá

administraciones del profesor Antanas Mockus han sido consideradas las de mayor recordación, en cuanto a la cultura ciudadana y el respeto por el semejante.

“Bogotá sin indiferencia 2004 – 2008” mantuvo la tónica de dar continuidad a los proyectos de seguridad, especialmente los ejecutados por el FVS. El Plan de Desarrollo fue estructurado en tres ejes y un objetivo. El enfoque de las acciones referente al tema de seguridad, se fundamentó en la perspectiva de los derechos humanos, la reconciliación y la prevención integral, incluido en el Eje de Reconciliación, con la estrategia de “Fortalecimiento de los organismos de seguridad del Estado y las organizaciones de la sociedad civil para atender los asuntos del desarrollo de las acciones de resistencia civil en los actos que atenten contra el orden público, la seguridad ciudadana y las manifestaciones conflictivas y de violencia que afectan a la ciudad”, mediante el programa: “Atención integral de violencia, delincuencia y orden público”.

En este período de gobierno se ejecutaron \$522.628 millones, con marcada importancia en el programa atención integral de violencia, delincuencia y orden público, al que se le asignó el 79% de los recursos en fortalecer los medios de transporte para la prevención, el número único

En el orden distrital, las entidades que en su misión tienen a su cargo el diseño de los planes y programas para mitigar este problema social son el Fondo de Vigilancia y Seguridad y la Secretaría de Gobierno.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá

de seguridad y emergencia –NUSE y robustecer a la policía metropolitana, que para este momento alcanzó un pie de fuerza de 17.000 personas (aproximadamente 13.000 efectivos y el resto auxiliares bachilleres).

En el Plan de Desarrollo “Bogotá positiva 2008 – 2012”, la seguridad ciudadana se abordó desde un enfoque de bien público, que garantizará una vida digna y goce de los derechos en ambiente de convivencia y solidaridad de conformidad a las normas establecidas. La seguridad y la convivencia, tuvieron su ejecución principalmente desde el objetivo “Derecho a la Ciudad” en los programas “Bogotá segura y humana” y “Amor por Bogotá”. Las entidades responsables de cumplir con los programas y proyectos de seguridad y convivencia fueron el Fondo de Vigilancia y Seguridad - FVS, la Secretaría Distrital de Gobierno -SDG y los Fondos de Desarrollo Local -FDL.

La ejecución reportada estuvo por el orden de \$1.1 billón. No todos los recursos se encausaron a seguridad y convivencia, debido a que en este acumulado se encuentran los recursos dirigidos a la gestión del riesgo, en cabeza del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias –FOPAE, bomberos y otras entidades de menor escala, pero no de menor responsabilidad.

El actual Plan de desarrollo “Bogotá Humana” enmarca la responsabilidad de la seguridad ciudadana en la SDG y el FVS, en el Eje “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público” y el programa “Fortalecimiento de la seguridad ciudadana”, que tiene programado para el período 2012 – 2016 la suma de \$761.761 millones⁵,

⁵ Acuerdo N° 489 del 12 de junio de 2012. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de obras Públicas para Bogotá D.C. 2012 - 2016 Bogotá Humana.

cifra dada en pesos de 2012. Sin embargo, en el sistema de seguimiento al Plan de Desarrollo –SEGPLAN se muestra una proyección de \$611.000 millones, y a octubre de 2014, la ejecución de inversión es de \$287.000 millones, es decir 47% con relación a la proyección.

El proyecto de mayor asignación de recursos es el denominado “Adquisición y dotación de bienes y servicios para el fortalecimiento integral de la seguridad, defensa y justicia en la ciudad”, el cual es ejecutado por el FVS, en donde suple las necesidades de la policía metropolitana para el cubrimiento de la seguridad que requiere la capital.

El segundo proyecto de importancia, en cuanto a asignación de recursos, es el “Número Único de Seguridad y Emergencia –NUSE 123”, que recibe todas las llamadas de urgencia y tiene como meta principal disminuir en 30 segundos el tiempo de respuesta ante una emergencia.

Los otros proyectos que la Administración incluyó en el plan de desarrollo fueron: “Fortalecimiento del centro de estudio y análisis en convivencia y seguridad ciudadana”, “Fortalecimiento integral de equipamientos para la seguridad, la defensa y justicia de la ciudad” y “Apoyo logístico especializado destinado a la seguridad, defensa y justicia”.

El principal problema que incentiva la inseguridad es la falta de fuentes de empleo estable. Sumado a esto, se debe incrementar la implementación de programas de capacitación, emprendimiento, rehabilitación y orientación, en especial para aquellos grupos en condiciones de reinserción, desplazados (víctimas del conflicto armado), población afectada por el flagelo de la drogadicción y los habitantes de las localidades que no han tenido oportunidades laborales, objetivo que debe ser adelantado transversalmente con

El principal problema que incentiva la inseguridad es la falta de fuentes de empleo estable.

otras entidades del Estado y recibir apoyo de las entidades privadas y agremiaciones para contribuir a la solución. El resultado se reflejará en un impulso a la economía y el mejoramiento de la imagen de la ciudad en el ámbito nacional e internacional.

Dentro de las acciones que deben priorizar en el país para mejorar la seguridad están: combatir la corrupción en los entes de seguridad del Estado, mejorar la eficiencia del sistema judicial y tener mayor contundencia en las normas aplicadas a los delitos perpetrados por los menores de edad, quienes son utilizados para consumir los delitos,

y al momento de ser judicializados, las penas aplicadas no son nada ejemplarizantes.

De igual forma, desde el orden nacional debe darse una reforma al sistema penal acusatorio y construcción de nuevos sitios de reclusión.

En el orden distrital, las entidades que en su misión tienen a su cargo el diseño de los planes y programas para mitigar este problema social, se deben comprometer con su objetivo para el cual fueron constituidas. Esto debe llevar a la especialización de las organizaciones y dar una formación focalizada a sus servidores, y posicionarlos como instrumento esencial para construir una política pública, que llegue a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Es importante resaltar que a la fecha la ciudad carece de este instrumento.

Bogotá se debe posicionar en el ámbito internacional y retomar el lema que tenía la ciudad en el siglo pasado: “Bogotá, la Atenas Suramericana”■



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá



Subdirector Fiscalización Gobierno, Seguridad y Convivencia
Dirección Sector Gobierno

Deficiente Inversión de Recursos para la Seguridad en Bogotá

Es parte esencial de la existencia de un Estado, garantizar la supervivencia de sus ciudadanos, de suerte que la Constitución Política de Colombia, ordena: "... proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes..." y para su cumplimiento, los gobiernos ubican, en primer orden, en las agendas de su gestión, las políticas de seguridad. Los mismos mandatos constitucionales, determinan que: "...alcalde es la primera autoridad de policía del municipio...", para garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

En este orden de ideas, la capital de la república, a través de la Secretaría de Gobierno, entidad que direcciona y formula las políticas y el Fondo de Vigilancia y Seguridad, la que ejecuta los recursos, tienen bajo su responsabilidad el cumplimiento de tan esencial mandato constitucional.

Comportamiento Estadístico

Las mediciones de los niveles de seguridad, se realizan teniendo como

base las estadísticas de los delitos de mayor impacto social y las encuestas de percepción. En este sentido, Bogotá como centro de las actividades políticas, económicas y sociales del país, concentra toda clase de actos delictivos, de violencia y de inseguridad que inciden en el bienestar y la convivencia de sus residentes y visitantes.

Las estadísticas indican que Bogotá, no es la ciudad ni más violenta ni insegura del mundo, como tampoco del país. Dentro de las ciudades más importantes a nivel mundial, se ubica promediando la tabla, mientras que en el entorno nacional, se encuentra en la parte baja de la misma. Para conocer la realidad de inseguridad y violencia en la capital del país, siendo el homicidio su principal indicador, se presentan las estadísticas de los últimos años.

La Gráfica 1 indica que Bogotá se encuentra con las tasas más bajas respecto a las principales ciudades, e incluso del promedio nacional. Igual,

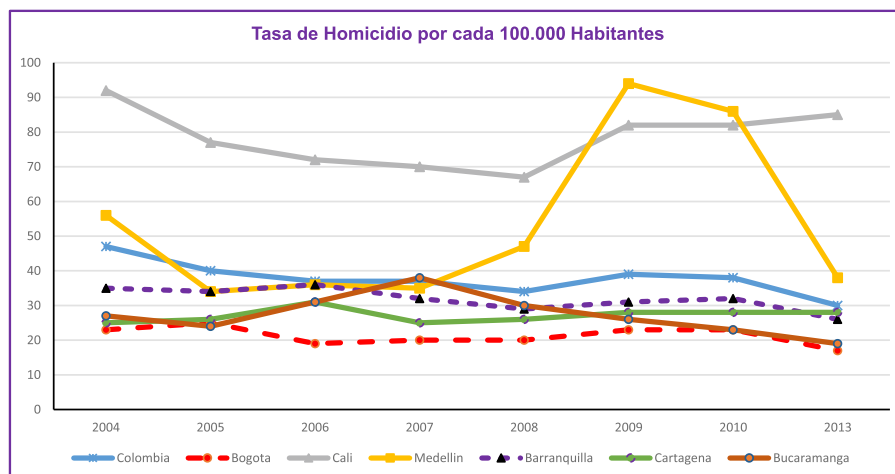
se evidencia que el comportamiento de la tendencia, es similar a las demás ciudades y el país, excepto Medellín en los años 2009 y 2010.

Las mayores tasas de homicidio se presentaron en la década de 1990 al 2000, cuando se observaron tasas por encima de 40 homicidios por cada 100.000 habitantes¹. Así mismo, la tasa a octubre de 2014, de 17 homicidios por cada 100.000 habitantes es la misma que se tenía hace 30 años, en 1984.

En lo transcurrido de 2014 el 74% de los homicidios se originaron por venganzas 48% y riñas 26%, así mismo, el 68% fueron cometidos por vecinos 48% y entre delincuentes 20%. Sorprende que a pesar de la campaña de desarme, el 58% de los homicidios se perpetraron con arma de fuego, de estas, el 92% de origen ilegal, mientras que el 35% fue con arma blanca. Además, el 73% de los hechos ocurren en espacio público, así como, de cada 100 homicidios 63 ocurren en la franja de los jóvenes, es decir entre 15 y 34 años.

La mayoría de los casos, el delito se presenta entre viernes y domingo, y las localidades que más presentaron homicidios fueron: Ciudad Bolívar con el 19%, Kennedy 10% y Suba con 9%. Aproximadamente el 95% de los

Gráfica 1



Fuente: Atlas de seguridad de Colombia, Cámara de Comercio de Bogotá. Consulta: el 1 de diciembre de 2014, en http://www.ccb.org.co/documentos/atlas_bogota/Reporte_Primer%20semestre%202014/atlas.html

1 Al respecto se puede observar la gráfica que recoge el comportamiento de la tasa de homicidios entre 1961 y 2013, incluida en el artículo "Redefiniendo paradigmas en Convivencia y Seguridad Ciudadana: La seguridad humana integral", de la presente edición.

homicidios, ocurren en ciudadanos de estratos 1 al 3.

El comportamiento de las tasas de los delitos de mayor impacto (contra la integridad personal y el patrimonio de los bogotanos) en el último año de cada plan de desarrollo, se puede observar en las Gráficas 2 y 3.

Frente a las tasas en los mismos años analizados, ha persistido una tendencia similar, con excepción de octubre de 2014, que presenta incremento respecto al 2012, en todas las clases de hurto.

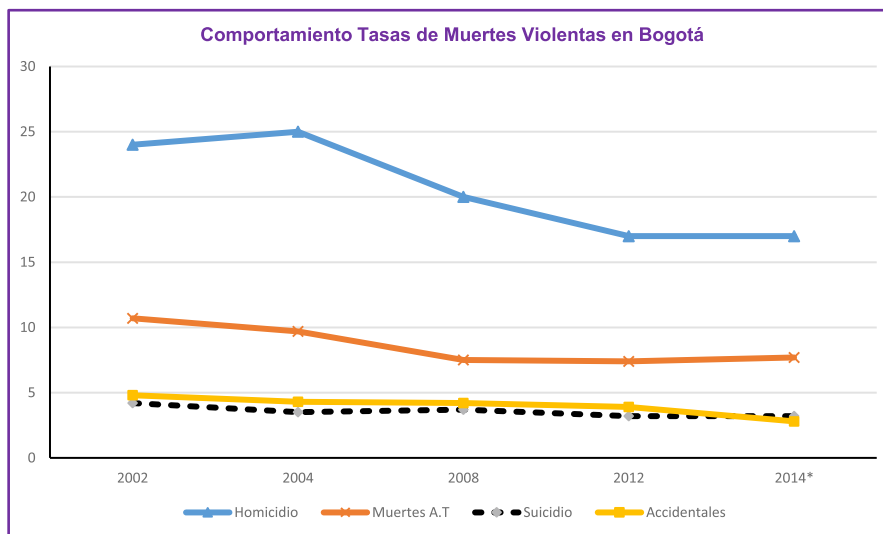
El hurto a personas es el delito que mayor aumento ha tenido, con incidencia importante del hurto de celulares. Según la publicación de la CCB², esta clase de delito representa el 73% de todos los hurtos, seguido al de residencias y al comercio, con el 8% cada uno.

La comisión de hurtos es el hecho que más impacta en la ciudadanía y de mayor publicidad, no obstante, el 77% de las víctimas no denuncia; el 39% aduce que es un trámite complicado y demorado, el 30% por falta de confianza en la autoridad y el 21% por falta de pruebas.

Entre enero y octubre de 2014 se presentaron 146.074 casos, de los cuales 33.597³, el 23% fueron denunciados por víctimas de hurto a personas, a residencias y al comercio. Es decir, no denunciaron 112.477 que equivale al 77%; esto indica que en promedio diariamente se presentaron 4.869 casos en la ciudad, 1.120 se denunciaron, mientras que los restantes 3.750, no lo hicieron.

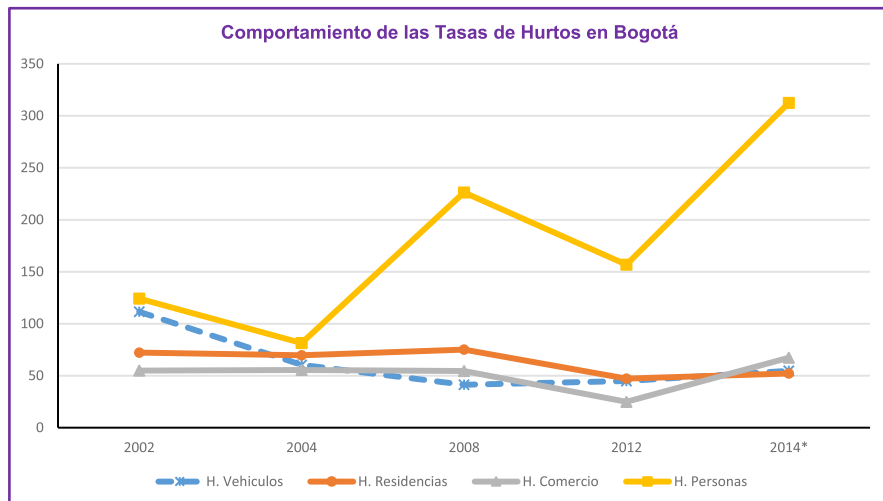
La misma publicación de la CCB, indica que a junio de 2014, el 38% de

Gráfica 2



Fuente: Información suministrada por el CEACS, de la Secretaría de Gobierno, Balance de Homicidios y delitos de Mayor Impacto
*Datos a octubre de 2014

Gráfica 3



Fuente: Información suministrada por el CEACS, de la Secretaría de Gobierno, Balance de Homicidios y delitos de Mayor Impacto
*Datos a octubre de 2014

las personas encuestadas habían sido objeto de un delito, 12,5% de manera directa y 25,5% indirecta. Significa que aproximadamente en la ciudad a esa fecha 2.955.000 personas habían sido víctimas, de las cuales 972.000, de manera directa, quiere decir, que aproximadamente se presentan 5.400 eventos delictivos diariamente.

Comportamiento de la Inversión

La Administración Distrital invierte gran parte de los recursos para la seguridad, a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS⁴. En la

4 También los Fondos de Desarrollo Local invierten en seguridad, aunque en una proporción mínima.

2 Cámara de Comercio de Bogotá, Encuesta de Percepción y Victimización de Seguridad en Bogotá, a junio de 2014.

3 Información suministrada por el CEACS, de la Secretaría de Gobierno, Balance de Homicidios y delitos de Mayor Impacto a octubre de 2014.

Gráfica 4 se compara esta inversión en cuatro planes de desarrollo, con las tasas de las muertes violentas, las cuales han permanecido igual en los últimos 6 años.

Durante el periodo de los planes de desarrollo analizados (14 años), el FVS ha invertido en proyectos para tecnología, equipo de transporte e infraestructura, aproximadamente \$1.094.600 millones⁵. Se espera que finalizando el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, la inversión total ascienda a \$1.419.000 millones. Sin embargo, hay que señalar que pasados tres años del actual plan, sólo se ha ejecutado el 47% del presupuesto programado.

Control a la Gestión Fiscal del FVS

La gestión adelantada por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá FVS, entidad que tiene bajo su responsabilidad, el suministro de entre otros de: tecnología, infraestructura, transporte y movilidad, a los organismos de seguridad con jurisdicción en el D.C., no ha tenido el impacto esperado, no obstante la cuantiosa inversión realizada en cada Plan de Desarrollo, para mejorar la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos.

Son varios los resultados de las actuaciones fiscales de la Contraloría de Bogotá, D.C, que dan cuenta de las deficiencias en el manejo de los recursos públicos invertidos en seguridad.

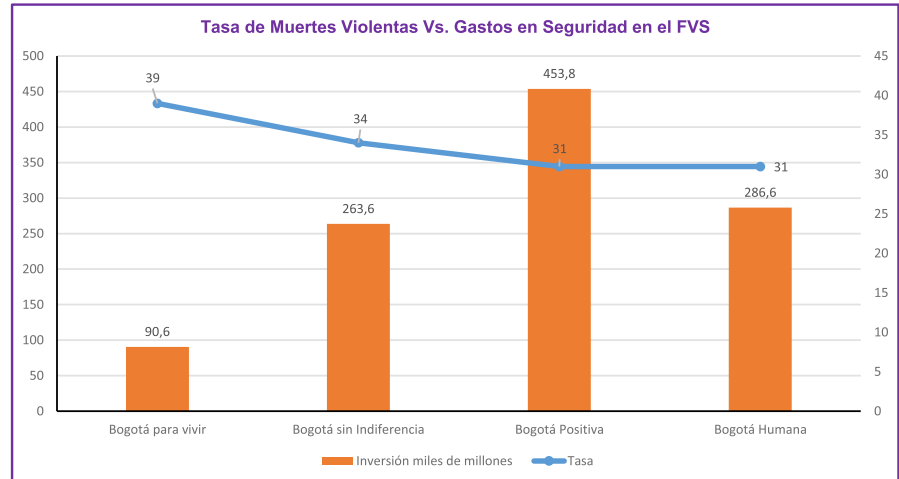
Evaluada la contratación de los últimos 4 años, se tiene entre los casos más relevantes, los siguientes:

Inversiones en Tecnología

El Distrito Capital, por intermedio del FVS y de la ETB, ha sido inoperante en la implementación de modernos sistemas de plataformas tecnológicas que contribuyan de manera eficiente a

5 No incluye gastos de funcionamiento del FVS

Gráfica 4



Fuente: Inversión: Secretaría de Hacienda, Ejecuciones Presupuestales. Proyectado 2015 y 2016 del SEGPLAN

* Presupuesto Ejecutado a octubre \$282.6. De Bogotá Humana, para el 2014 falta ejecutar \$53.2 millones y para el 2015 y 2016, se tiene proyectado \$275.2 millones, para un total de Bogotá Humana de \$611.0 millones

Tasa: CEACS, de la Secretaría de Gobierno

la seguridad ciudadana. La gestión fiscal para la adquisición de tecnología, ha sido un fracaso, iniciando con la adquisición de equipos Motorola a la firma SOFREMI, en 1994, por valor de US7.5 millones, que a la postre nunca fueron utilizados por los organismos de seguridad.

Sistema de video Vigilancia en la Ciudad

Se tenía programado tener en funcionamiento en la actualidad 1.913⁶ cámaras, sin embargo, hoy día sólo se encuentran instaladas 976 cámaras de video, y de éstas apenas se encuentran operando 297, que corresponden al 16%. El fin de este dispositivo es cubrir eventos especiales, planear y desarrollar operaciones y obtener información en tiempo real, garantizando la reacción de las autoridades de manera permanente las 24 horas del día.

Se evidenció que el sistema no ha funcionado, la mayor parte de las cámaras se desempeñan de manera

6 Estudios previos para la contratación del sistema integrado de video vigilancia del Distrito Capital en el marco del proyecto Bogotá segura Fase I.

irregular, dado que presentan fallas en aspectos como: acercamiento, video y movimiento, comunicación, grabación, y por tanto no sirven para un monitoreo eficaz que contrarreste la problemática de seguridad. El servicio se ha afectado de manera considerable, por cuanto algunos daños no son subsanados con la debida oportunidad y persisten entre 15 hasta más de 365 días.

En visita realizada por este Ente de Control, se observó que en 102 CAI (de los 154 que tiene la ciudad) y 10 estaciones de policía (de 19), no funcionan los servicios contratados de conectividad de la red de datos e internet, entre las Estaciones de Policía y los CAI, lo que afecta en forma directa el sistema de video vigilancia, por lo cual se determinó un detrimento al patrimonio, dado que el contratista debía garantizar la continua e ininterrumpida prestación del servicio.

Número Único de Emergencias y Seguridad, NUSE 123

La línea de emergencias NUSE 123 fue considerada como un novedoso

5 No incluye gastos de funcionamiento del FVS

proyecto que agruparía las dispersas líneas de emergencia y unificaría la recepción de las llamadas de los ciudadanos para la atención de casos de emergencia y de inseguridad. Sin embargo, este ente de control observó, que no obstante, inició su funcionamiento hace 9 años, tan sólo operan de manera irregular, dos de los ocho subsistemas. Es evidente que no opera el sistema de georreferenciación dificultando la respuesta oportuna a la ciudadanía.

Además del deficiente servicio prestado por el NUSE, el FVS, contrata con la Empresa de Seguridad Urbana-ESU, entidad pública del Municipio de Medellín, el servicio de “Seguridad en Línea”, como un servicio adicional a la línea 123, configurando hallazgo fiscal, por cuanto se constató su inutilidad.

Equipos de procesamiento de datos

También se evidenció que 40 equipos de procesamiento de datos móviles con opción de biometría para la identificación e individualización de personas y verificación de documentos de identidad, no fueron entregados en su oportunidad a la Policía para ser usados en la verificación de datos. Los equipos en mención, llevan más de 2 años en la bodega del proveedor.

Desde el año 2012, la Contraloría de Bogotá, D.C., ha advertido a la administración sobre el riesgo de recursos invertidos en cuantía de \$30.510 millones y ha trasladado hallazgos fiscales por valor de \$67.270,8 millones.

Infraestructura

Construcción Nuevo Comando para la MEBOG

Este proyecto de obra fue concebido en el Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia desde el año 2003, en

cumplimiento del POT. Se contrató la construcción a finales de 2010, se iniciaron las obras 15 meses después y fueron suspendidas dos años más adelante, es decir, a diciembre de 2014. La obra se encuentra en total abandono y deterioro, produciendo no sólo que el Comando no pueda funcionar en su nueva sede, sino que también genera problemas de contaminación ambiental.

Otras obras de infraestructura

La Administración distrital está en deuda con la ciudad en materia de equipamientos para la seguridad. Como se mencionó en diciembre de 2003 se expidió el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia⁷, PME, derogado posteriormente por el Decreto 563 del 30 de noviembre de 2007, vigente en la actualidad. En este se ordenó que Bogotá debe contar entre los años 2003 a 2019 con los siguientes equipamientos:

- 15 nuevas casas de justicia, además de las 4 ya existentes; la ampliación de la casa ubicada en la Localidad de Ciudad Bolívar, así como la relocalización de la casa de la Localidad de Usme.
- 15 nuevos Centros de Convivencia Rural o Urbanos.
- 3 nuevas Unidades Permanentes de Justicia y la reubicación de la

⁷ Decreto No.563 de 2007 “Por el cual se subroga el Decreto 503 de 2003 que adoptó el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C”. Alcaldía Mayor de Bogotá. Con el objeto de: “Consolidar a través de los equipamientos un modelo territorial desconcentrado en la Ciudad-Región, que articulado con las demás estrategias definidas por las políticas de seguridad y convivencia, permita reducir en el Distrito los riesgos contra la vida, la integridad personal, el patrimonio de las personas (...). El objetivo se cumplirá a través de la determinación de la oferta de equipamientos destinados a la prestación de esos servicios a fortalecer la construcción y consolidación de la estructura urbana, con base en la adecuación de la oferta de equipamientos en relación con la localización de la demanda, los déficit existentes, y la mejor distribución en función de la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital y en el marco de una adecuada integración con la región”

UPJ, que se encuentra actualmente en la Localidad de Puente Aranda.

- La reposición, ya sea ampliación, reubicación o reconstrucción de 5 estaciones de policía de las 17 existentes.
- La construcción de cuatro nuevos Fuertes Ambientales de Carabineros, 42 Comandos de Reacción Inmediata, así como la reposición de 15 ya existentes.
- Construcción de 2 estaciones de tránsito y una sala de atención al usuario.

El atraso en la construcción de los equipamientos según el PME, es preocupante por cuanto a la fecha, aún falta la construcción o relocalización de 10 CAI, la construcción o relocalización de 6 Estaciones especiales para la Policía, incluyendo el nuevo Comando para la MEBOG, los 4 fuertes ambientales programados, la construcción o relocalización de 17 casas de justicia y 3 UPJ.

No sólo el atraso en la construcción de los equipamientos afecta el servicio de seguridad ciudadana, sino también las irregularidades evidenciadas en la contratación suscrita por el FVS, así como por la falta de gestión en la consecución y ejecución de los recursos. La Contraloría ha advertido a la administración, desde el 2012 sobre el riesgo de pérdida de recursos en cuantía de \$40.639 millones y se trasladaron hallazgos, en cuantía de \$38.745 millones.

Mantenimiento del parque automotor

En auditorías realizadas por el Ente de Control fiscal, se ha evidenciado la deficiente prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo del parque automotor de propiedad del FVS, al servicio de la Policía y demás autoridades, que afecta la normal actividad de vigilancia y control.

Es el caso del mantenimiento de motos, el contrato exigía que los

repuestos tenían que ser originales, sin embargo, en oficio de supervisión del nuevo contratista, se informa que un 50% de las motos en mantenimiento, había ingresado al taller, con repuestos (patas delanteras, pastas y bandas traseras, cadena, sproket, piñón salida, guayas, filtros de aire, llantas, neumáticos y baterías) homologados o nacionales.

En algunos contratos de mantenimiento del parque automotor se evidenciaron deficiencias en la elaboración de los estudios previos, incumplimiento de las funciones de supervisión y pago de servicios, que superaban la mitad del valor del vehículo, incrementos exagerados en el costo de los servicios de mano de obra, cambios de aceites por debajo y/o por encima del kilometraje recomendado, entre otros.

Suministro de combustible

Se contrató con la Empresa de Seguridad Urbana-ESU, el suministro de combustible y el mantenimiento de motos, donde se evidenció por ésta Contraloría que se contrató a un tercero para desarrollar los servicios, se establecieron comisiones por administración delegada que a la postre hacen más onerosa la prestación de los servicios.

Adquisición de motos eléctricas

Se evidenció la adquisición de elementos con sobrecostos y no utilizados como la compra de 100 motocicletas eléctricas, las cuales aunque fueron entregadas a la Policía, han presentado múltiples inconvenientes. Así mismo la adquisición de 50 auto balanceados, que se encuentran almacenados en la bodega del FVS, hace más de 2 años, sin haber sido entregados a la MEBOG.

Arrendamiento de vehículos

Se ha prorrogado el contrato de arrendamiento de vehículos, celebrado en el año 2008, con Equirrent, S.A,

el cual se comprometió a suministrar vehículos nuevos a la Policía Metropolitana, por un lapso de tres años. La prórroga involucra los mismos vehículos contratados en el 2008, vehículos que se utilizan durante las 24 horas del día, generando dificultades para el servicio policial.

Debido a la deficiente gestión adelantada por el FVS, relacionada con el equipo de movilidad y transporte, la Contraloría de Bogotá, D.C., ha advertido a la administración desde el 2012, sobre el riesgo de pérdida de recursos en cuantía de \$15.462 millones y se trasladaron hallazgos con responsabilidad fiscal, en cuantía de \$2.648 millones.

Gestión de recaudo de ingresos

Éste Ente de Control observó igualmente una deficiente gestión frente al recaudo de la contribución del 5% sobre los contratos de obra, recaudo que se debe destinar a inversión en seguridad en la ciudad. Se determinó que se han dejado de recaudar aproximadamente \$85.818 millones, de los cuales \$14.617 millones, caducaron por falta de acción efectiva frente al cobro de ésta contribución.

Consideración Final

Se considera urgente fortalecer la política pública de seguridad; que esta se traduzca en más y mejores equipos de comunicaciones, transporte, infraestructura y elementos de dotación, y que los recursos que se invierten se ejecuten acorde con los principios de eficiencia, eficacia y economía, para garantizar la adecuada prestación de los servicios.

En resumen, las actuaciones fiscales a los ítems antes mencionados representan desde 2012, hallazgos fiscales por la suma de \$123.281 millones y advertencias por valor de \$86.611 millones.

Se considera urgente fortalecer la política pública de seguridad; que esta se traduzca en más y mejores equipos de comunicaciones, transporte, infraestructura y elementos de dotación.

El total de recursos observados por el ente de control, ascienden a \$209.892 millones, que representan el 28,3%, del total de los recursos invertidos en proyectos para la seguridad en el periodo referido. Situaciones que evidencian la falta de control en el manejo de recursos, deficiencias en la planeación y una gestión antieconómica, que coadyuvan y causan en parte el deterioro de la seguridad de los bogotanos.

Aunado a lo anterior, para la Contraloría de Bogotá, D.C., es urgente una policía fortalecida, con infraestructura y elementos de dotación adecuados e incremento del pie de fuerza, que según el estándar internacional, es de un policía para cada 250 habitantes, y actualmente Bogotá tiene 14.963⁸ policías, lo que equivale a un policía por cada 520 habitantes, adicionalmente se cuenta con 4.440 auxiliares bachilleres, personal insuficiente para atender todas las problemáticas de violencia e inseguridad y que contribuye a que la problemática más sentida de los ciudadanos de la capital del país, sea la inseguridad⁹.

8 Información suministrada por el CEACS, de la Secretaría de Gobierno, Balance de Homicidios y delitos de Mayor Impacto el 24 de julio de 2014.

9 Según encuesta de Caracol TV, publicada en noticieros del día 2 de diciembre, la inseguridad es la problemática que más preocupa a los habitantes y visitantes de la ciudad, con un 36% de los encuestados.

La Seguridad de la Información depende de la Complejidad de las Instituciones



Juan Carlos Ayala Collazos
Funcionario
Subdirección de Recursos Materiales
Contraloría de Bogotá

La búsqueda permanente del conocimiento por parte de la sociedad, se hace cada vez más compleja, y con ella, la de encontrar mecanismos para generar información de calidad en las empresas públicas, privadas y mixtas. Esta búsqueda nos lleva indiscutiblemente a contar con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC, con sus bondades y sus riesgos.

Como es bien sabido, la información es el activo más importante de las organizaciones, por ende, se debe garantizar su exactitud, completitud, la efectividad de los métodos de procesamiento, disponibilidad y confidencialidad, lo que ayuda a promover el crecimiento de las empresas.

Los activos de información reposan en los Sistemas Informáticos de las diferentes empresas, conformados por hardware, software, datos y otros fungibles, como personas e infraestructura, que presentan debilidades que comprometen la seguridad de éste y se definen como vulnerabilidades de los sistemas Informáticos.

Se debe clasificar la información por su nivel de sensibilidad, éste depende de su incidencia en la competitividad, rentabilidad, imagen y marco legal.

Estas vulnerabilidades son aprovechadas por los delincuentes informáticos o hacker como el caso Snowden, donde se reveló el espionaje masivo de Estados Unidos, generando en la sociedad y en los interesados, intromisión y vulneración de derechos, y el reciente caso de la Sony Pictures que dejó al descubierto información interna de la compañía y sus funcionarios.

Estas situaciones y muchas más, que se presentan día a día, denominados delitos informáticos según el Convenio de Ciberdelincuencia del Consejo de Europa¹, deben comprometer a los dueños de la información a proteger los sistemas informáticos, ejercicio que consiste en buscar medidas preventivas para que otras personas u organizaciones no se apropien de la información o conocimiento, con fines diferentes para los que fueron creados.

Para ello, el presente artículo tiene por objeto describir una estrategia de seguridad, con base en la implementación de buenas prácticas y la experiencia obtenida de los casos de éxito acreditados, para prevenir fallas en los sistemas y fugas de información.

En los sistemas informáticos se pueden presentar diversas vulnerabilidades y amenazas, que dependen de su diseño, implementación y uso, las cuales deben ser conocidas, definidas, administradas y controladas, con el fin de eliminarlas o disminuir su impacto, protegiendo así, los activos

de información. Para esto, contamos con una herramienta de gran ayuda y utilidad, para establecer políticas y procedimientos de acuerdo con la complejidad y misión de la organización, y es el Sistema de Gestión de Seguridad Informática – SGSI.

Así las cosas, se debe clasificar la información por su nivel de sensibilidad, éste depende de su incidencia en la competitividad, rentabilidad, imagen y marco legal, necesarios para su misionalidad y el aseguramiento de la continuidad del negocio. Con base en esta clasificación y la necesidad del uso de los recursos que componen el sistema informático, se define la política de seguridad, donde su implementación no debe afectar el cumplimiento eficiente de la misión organizacional.

Para los responsables de la seguridad informática en las organizaciones, es complicado ser eficaz en la implementación de la política de seguridad informática, porque es inevitable imponer normas y procedimientos, que de alguna forma dificultan su quehacer diario, es por ello, que los controles y restricciones que se generen de su aplicación, deben ser bien definidos, ajustados a ese valor asignado a los activos de información y sistemas informáticos. De igual manera, las restricciones deben ir de la mano de una disciplina por parte de los usuarios, del buen uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que apoyan a las organizaciones en la consecución de sus objetivos, en el caso de las

¹ “los actos dirigidos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los sistemas informáticos, redes y datos informáticos, así como el abuso de dichos sistemas, redes y datos”.



Imagen tomada de: <http://lasticsenlaingenieriaindustrial.bligoo.com.co/>

empresas privadas, utilidades, y en las públicas un mejor servicio a la ciudadanía.

Las dificultades se evidencian en los controles definidos y en las restricciones realizadas, porque los usuarios se sienten afectados al no contar con todas las bondades que aportan las tecnologías de la información y las comunicaciones, o por las prohibiciones que se realizan para proteger estos activos, máxime que el usuario desconoce los riesgos y posibles ataques que pueden dañar los sistemas informáticos de la organización, y por ende, la información.

La gestión de la seguridad informática tiene analógicamente una norma, como el Sistema de Gestión de la Calidad tiene la ISO 9000, para el Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información – SGSI, tenemos la Norma Técnica Colombiana NTC-ISO/IEC 27001, donde se define el modelo y recomienda que la adopción del Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información, debe ser una decisión estratégica en la organización. La aplicación de esta norma en las organizaciones, conduce a la definición e implementación de procedimientos que ayudan a gestionar los riesgos identificados y crear cultura en el usuario del buen manejo y optimización de los recursos informáticos, en beneficio de las organizaciones y su misión.

Lo anterior, se respalda con la intención del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su artículo 'Seguridad TI'², donde plantea acciones a seguir como:

1. Sensibilizar y concienciar: sobre la seguridad informática y su impacto, sistemas de gestión de seguridad de la información,

2 Tomado del artículo de la página Web de Mintic <http://www.mintic.gov.co/gestionti/615/w3-propertyvalue-6206.html>

cuerpos de respuesta a incidentes de seguridad y sobre la estrategia de seguridad y privacidad de TI.

2. Apoyo para implementar el SGSI: tras valorar el estado actual de las entidades, definir estrategias de gestión, identificar dificultades para implementarlas y apoyar en el uso de los instrumentos del modelo de seguridad.
3. Capacitar: con seminarios, cursos virtuales, certificaciones técnicas, talleres y educación formal.

En conclusión, para que la implementación de la política de Seguridad Informática en las organizaciones, sea efectiva, y no se convierta en un obstáculo para la cumplimiento de los objetivos de éstas, debe participar toda la organización; de igual manera, involucrar a los terceros (Outsourcing), en las acciones a implementar, sean de capacitación, sensibilización, concienciación, para garantizar información de calidad, en disponibilidad, confidencialidad e integridad ■

Bibliografía

- Una Mirada al Interior del Manual de Estrategias de un Hacker. ¡Siga Leyendo en el Interior para Saber Cómo detenerlos!- Diez Técnicas Focalizadas que quebrantarán su Seguridad, TRUSTWAVE. 2013.
- Calidad y Seguridad de la Información y Auditoría Informática, Universidad Carlos III de Madrid, Esmeralda Guindel Sánchez.
- El lado oscuro de la red, Misha Glenny, “El cibercrimen, la ciberguerra y tú”, mayo de 2012..
- <http://www.petrotecnica.com.ar/junio09/el%20rol.pdf> “El rol de los sistemas de información en la gestión del conocimiento en las empresas” Por Cecilia Casanova Pragmática Consultores
- <http://www.belt.es/expertos/experto.asp?id=2245> “Confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información” Por Ignacio Bruna López-Polín Licenciado en Derecho. Especialista en Derecho de las Nuevas Tecnologías Master Ejecutivo en Dirección de Seguridad Global Diplomado en Dirección de Seguridad de la Información Auditor CISA (Certified Information Systems Auditor) por ISACA Letrado del Departamento de Seguridad de Información y Protección de Datos.
- <http://www.mintic.gov.co/gestionti/615/w3-propertyvalue-6206.html>
- <http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/intranet.bogotaturismo.gov.co/files/file/Norma.%20NTC-ISO-IEC%2027001.pdf>

Libia Esperanza Cuervo Páez / Nidia Luz Ariza Rojas y Luis Felipe Terán Cárdenas /
Jaime Iván Martínez Martínez / Gustavo Alirio Ortiz Orjuela



Políticas
públicas
y control fiscal

Estado del Arte en el Manejo de Riesgos en Colombia

Dentro del contexto de seguridad humana, en las últimas tres décadas ha aflorado un tema de preocupación de los gobiernos en el ámbito internacional, los desastres asociados y acelerados por el cambio climático. Sus consecuencias han trascendido no sólo los límites administrativos de los países, sino que han afectado indiscriminadamente todos los rincones del globo.

Como resultado de la acumulación de gases en la atmósfera, a causa de las actividades antrópicas que se desarrollan en el planeta, se han acelerado y aumentado, en magnitud, frecuencia e intensidad, eventos naturales que por sus consecuencias sociales, económicas y ambientales se clasifican como verdaderos desastres.

En las últimas décadas, se ha vuelto cotidiano escuchar sobre inundaciones, sequías, derrumbes, deslizamientos, avalanchas, desertificación, entre otros eventos, que traen consigo daños materiales y económicos, víctimas fatales y millares de damnificados, en diversas zonas del mundo.

Esos efectos, cuya causa se identifica en la ruptura del equilibrio entre lo

La acumulación de gases en la atmósfera, a causa de las actividades antrópicas que se desarrollan en el planeta, se ha acelerado y aumentado, en magnitud, frecuencia e intensidad.

natural y lo no natural, han posicionado el tema de los riesgos como un elemento estratégico y obligatorio para ser incorporado de forma prioritaria, dentro de las actividades y agendas del desarrollo, en tanto la manifestación potencial de los mismos, pueden afectar no sólo las estructuras físicas vitales, el bienestar y la vida de los habitantes y los demás seres vivos, sino la cantidad y calidad de los recursos naturales y los servicios ambientales que soportan no sólo el ambiente sino las economías de las áreas afectadas.

La realidad de dicho panorama ha conllevado a que los gobiernos se preocupen por investigar y estudiar las amenazas y los riesgos que se ciernen sobre los elementos expuestos, naturales -incluidos los habitantes- y no naturales -la infraestructura física vital- presentes en sus territorios, y por diseñar sistemas de información para conformar bases de datos y estadísticas, que son alimentados con datos de registros históricos no sólo del monitoreo realizado, sino de los testimonios de los pobladores testigos de los eventos acaecidos. Esto con el fin de acrecentar el conocimiento sobre las dinámicas que aceleran los eventos, generar alertas tempranas y también enriquecer el diseño de la legislación tendiente a establecer las reglas del juego del manejo integral de riesgos que incluye las etapas de prevención, atención de emergencias y desastres, y de acciones de atención, restauración y recuperación post desastre de las áreas que potencialmente pueden ser afectadas.

Si bien se ha adelantado camino en el sentido mencionado, y se dispone de sistemas de alerta temprana del panorama de amenazas y riesgos, los eventos que se han generado en la

Libia Esperanza
Cuervo Páez



Funcionaria de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

mayoría de los casos siguen superando las capacidades de reacción de los gobiernos para minimizar y mitigar los efectos causados, en razón a que se han acrecentado en número, y en vulnerabilidad, los elementos de las áreas expuestas a las amenazas y a los riesgos, naturales, tecnológicos y antrópicos, a que se encuentran expuestos.

Lo dicho, como efecto diapasón incide en que se tenga que realizar un mayor esfuerzo gubernamental en la etapa de atención, seguida de la de restauración y recuperación, quedando así la de prevención relegada y en los primeros puestos de los retos por alcanzar.

Para poder explicar lo último, mencionado en el caso colombiano, es necesario remontar la historia al año de 1985, vigencia en la cual se presentaron dos eventos en la semana del 6 al 13 de noviembre que marcaron no sólo la historia del país sino del mundo entero: la toma del Palacio de Justicia y la erupción del Nevado del Ruíz, en tanto que entre los dos dejaron no sólo más de 25.000 víctimas fatales, sino que requirieron de grandes sumas de dinero para la reconstrucción material y psicológica de los daños causados.

¹ Según el documento del Banco Interamericano de Desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que contiene Información para la gestión del riesgo de desastres estudios de caso de cinco países, Estudio de caso Colombia 2012, la estimación de los daños del desastre de Armero alcanza una cifra de US\$246 millones y la inversión en reconstrucción alcanzó los US\$360 millones.

Por las características de los impactos que dichos desastres tuvieron, tanto sobre la población, sus necesidades y prioridades inmediatas, como sobre la economía del país, sumado a las características geológicas, geográficas y de orden público, se identifica a Colombia como un país con un espectro amplio de riesgos por fenómenos naturales y por acciones antrópicas.

En ese sentido, la evaluación de los desastres mencionados, se identifica como la que conllevó a iniciar estructuralmente la incorporación del tema en la agenda del desarrollo del país y de la legislación colombiana.

En efecto, fue el año 1985 el que dio lugar a la conformación de un Sistema que coordinara todas las acciones encaminadas para la prevención y atención de desastres en todo el territorio nacional, dando lugar a la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres - SNPAD como red institucional para el cumplimiento de esta función. Normativamente con la adopción de la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley

919 de 1989, se identificaron no sólo los actores sino las funciones y las responsabilidades de cada uno de ellos, dentro del sistema mencionado. Subsiguientemente, con el Decreto 93 de 1998, se adoptó el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD.

Teniendo en cuenta que la gestión del riesgo está directamente relacionada con la sostenibilidad, el ordenamiento y desarrollo del territorio, se incorporó la misma como estrategia de mediano y corto plazo, dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y Planes de Desarrollo – PD de los niveles regional, municipal y local, en concordancia y coherencia con los lineamientos y orientaciones del orden nacional.

De otra parte, con la Constitución Política de Colombia de 1991 se introdujeron acciones legales con las cuales el ciudadano puede participar en procura de buscar el equilibrio entre la vida, la naturaleza y el desarrollo, bajo el enfoque de protección mediante el derecho.

Se identifica a Colombia como un país con un espectro amplio de riesgos por fenómenos naturales y por acciones antrópicas.

A pesar de encontrarse organizado y estructurado el manejo integral del riesgo en Colombia, las necesidades de infraestructura y de gasto social urgentes, hacen que los recursos asignados para la prevención y atención de desastres sean mínimos.

De otra parte, la participación ciudadana, en la práctica, se ha quedado en la búsqueda de soluciones a las situaciones puntuales cuyos efectos y consecuencias, acelerados por las acciones antrópicas, han avanzado hasta el punto en que se ha puesto en riesgo la vida, la naturaleza y la infraestructura pública. En otras palabras, el ciudadano actúa en aquellas situaciones en las que se ve afectado de manera directa, es decir tiene en riesgo su vida y/o su vivienda, y cuando el problema trasciende con la alteración del equilibrio entre la naturaleza y lo urbano.

Si a ello se le suma la limitación técnica y humana que le asiste al Estado, se tiene como resultado que éste último sólo hace presencia y/o actúa, o bien cuando el ciudadano participa, por las circunstancias descritas, o bien cuando los eventos ya han avanzado o se han manifestado, con los efectos asociados a ellos. En esas circunstancias queda visible que el fundamento y la pretensión constitucional, comparados con lo que se presenta en la práctica, están en abierta contradicción de los preceptos de eficacia preventiva en lo que se refiere al accionar en procura de la



Foto: Archivo fotográfico Contraloría de Bogotá - Localidad de Usme

mitigación y minimización, en tiempo real, de los efectos derivados de la actividad antrópica.

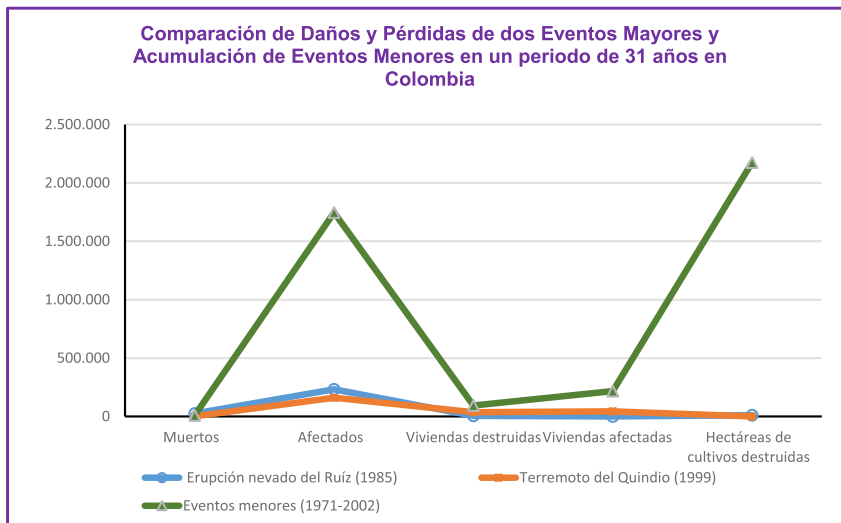
Lo dicho deriva en aumentar el panorama de amenazas y riesgos naturales, y con ellos inversamente los del bienestar y calidad de vida de los habitantes.

Si bien la manifestación de baja frecuencia de eventos naturales de gran intensidad y magnitud, como la ocurrida en 1985 que borró la ciudad de Armero de la faz de la tierra dejando cerca de 25.000 víctimas fatales y cerca de 5.000 sobrevivientes, son los que en corto tiempo generan mayor impacto social, económico y ambiental, no se pueden dejar de lado o subestimar aquellos conocidos como eventos menores o de pequeña escala, porque su mayor frecuencia en un periodo de tiempo determinado, pueden equipararse con los de gran escala.

En ese sentido, existe una hipótesis de que la acumulación a lo largo del tiempo de los efectos causados por esos eventos menores, pueden equiparar e incluso superar a aquellos provocados por un gran evento.

En el caso colombiano por ejemplo, de acuerdo con el documento “Información para la gestión del riesgo de desastres, estudios de caso de cinco países” (Banco Interamericano de Desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe), se menciona lo siguiente: “...el recuento grueso de las pérdidas y daños causados por los eventos menores y moderados en intensidad que han ocurrido en el territorio colombiano durante los últimos 32 años...no han sido marginales en realidad...cerca de 10 mil muertos, casi 2 millones de afectados, 93 mil viviendas destruidas y 217 mil afectadas, así como cerca de 2 millones de hectáreas de cultivos dañadas, son el resultado de la acumulación de este tipo de eventos desde 1970...” hasta 2002 en el país.

Gráfica 1



Fuente: Diseño del autor con datos del documento: Información para la gestión del riesgo de desastres estudios de caso de cinco países Banco Interamericano de Desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Estudio de caso Colombia. 2012.

Cuadro 1

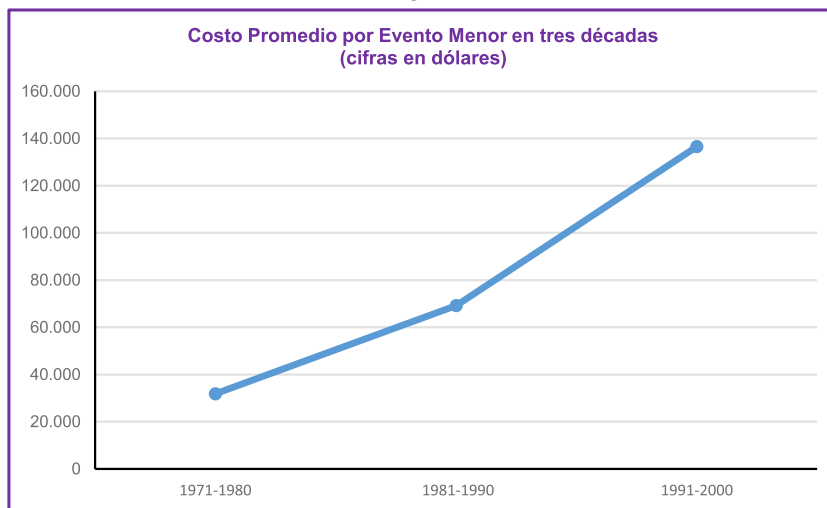
Costo Estimado de las Pérdidas y Daños causados por Desastre de Armero y Acumulado de Eventos Menores entre 1971-2002 en Colombia

Evento	Estimado de daños (miles de dólares)	Valor en pesos corrientes(1)
Desastre Armero (1985) (1,00 dólar = \$ 142)	246.000	596.195.760.000
Acumulado de eventos menores 1971-2002	1.652.893,70	4.005.887.055.572

Fuente: Diseño del autor con datos del documento: Información para la gestión del riesgo de desastres estudios de caso de cinco países Banco Interamericano de Desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Estudio de caso Colombia. 2012.

(1) Valor en pesos a la tasa representativa del mercado del 12 de diciembre de 2014, que se fijó en \$2.423,56 por dólar.

Gráfica 2



Fuente: Diseño del autor con datos del documento: Información para la gestión del riesgo de desastres estudios de caso de cinco países Banco Interamericano de Desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Estudio de caso Colombia. 2012

Señala el mismo informe: “...Por otra parte, teniendo en cuenta el crecimiento de la población y el crecimiento urbano en los últimos 40 años, es posible aceptar un incremento en el volumen de elementos expuestos y en su vulnerabilidad. En cualquier caso, el incremento del riesgo es claro tanto como resultado de eventos naturales como socio-naturales, recurrentes y menores, y su relación directa con el tipo de modelo de desarrollo seguido en el país...”. Lo consignado en dicho informe, se aprecia con mayor claridad en la Gráfica 1 y Cuadro 1.

Conforme a las cifras convertidas al valor del dólar de diciembre de 2014, la relación de la estimación de los daños, como consecuencia de la manifestación de un gran evento y el acumulado de eventos menores es 1:6 respectivamente. En otras palabras los daños estimados en los eventos acumulados entre 1971 y 2002 alcanzan una cifra equivalente a 6 veces de la estimada para el evento de la erupción del Volcán Nevado del Ruiz, que terminó con la ciudad de Armero en 1985.

Según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “...a lo largo del tiempo las pérdidas se han incrementado de manera importante en términos relativos, sin corresponder con el número de eventos ocurridos...” como se ilustra en la Gráfica 2.

“...para la década de 1971-1980 el costo promedio por evento fue de 31.853 dólares; para el período 1981-1990 fue de 69.181; y para la década 1991-2000 de 136.566...” dólares por evento. Cifras que en pesos colombianos de diciembre de 2014 equivalen a \$77.197.657, \$167.664.304 y \$330.975.895 respectivamente.

Conclusiones

Aunque el estado del arte del manejo de riesgos en Colombia ha avanzado en aspectos como investigación, conocimiento y sistemas de organización, de monitoreo y de

información, los resultados de la gestión realizada se centran en la etapa de atención y recuperación de las áreas afectadas, manteniéndose como reto principal la etapa de prevención.

Las cifras hasta ahora evidencian lo dicho no sólo con el creciente número de eventos menores, sino proporcionalmente con la valoración económica de los daños. Con fundamento en lo anterior, se confirma que resulta mucho más costoso la atención que la prevención.

Aunque existe una estructura organizacional que identifica los actores que intervienen en la gestión integral de riesgos, la participación ciudadana se efectúa cuando los eventos menores son inminentes o ya se han manifestado como desastres.

La actuación del Estado se realiza con mayor énfasis en la etapa de atención de desastres debido, entre otras causas, a las limitaciones técnicas y humanas que tiene para el control, monitoreo y seguimiento de las áreas afectadas que cada vez cubren mayores extensiones.

Colombia posee unas características geográficas, geológicas y de distribución territorial de su población, que la clasifican como un país altamente vulnerable a los embates de la naturaleza, actuaciones del hombre y fallas de la tecnología.

La tendencia creciente del panorama de efectos desastrosos, por manifestación de eventos menores, hace necesario y obligatorio priorizar recursos económicos para la atención de desastres, en sacrificio de la atención de otras necesidades de la población. La falta de consciencia individual y colectiva frente a la exposición de riesgos naturales, antrópicos y tecnológicos, se identifica como una de las causas de la ausencia de la prevención ■



Foto: Archivo fotográfico Contraloría de Bogotá - Localidad de Bosa

Gestión Integral de Riesgos en el Distrito Capital

La visión contemporánea del estudio y buenas prácticas del urbanismo y las regiones, involucra sin duda las estrategias de la seguridad humana y de los recursos naturales y físicos que albergan los territorios, objeto de las actuaciones propias de tales prácticas.

Como se ha mencionado en otros artículos de la presente edición, el concepto más reciente de Seguridad Humana comprende: libertad para vivir sin temor, libertad para vivir sin miseria y libertad para vivir en dignidad, con una visión multisectorial que implica la comprensión de una gama amplia de amenazas y de sus diferentes causas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, comunitaria y política¹.

Dentro de la dimensión ambiental, se incluye la degradación, el agotamiento de recursos y los desastres naturales. Precisamente este último aspecto cobra cada día más importancia en el país, a partir de las grandes tragedias sufridas como la del Nevado del Ruiz 1985 (devastación de Armero), la avalancha en el Río Páez 1994, el terremoto del eje cafetero 1999, y el reciente fenómeno de la niña 2010-2011, que dejó grandes pérdidas en vidas humanas y en recursos en todos los sectores, especialmente en sector agrario, infraestructura y hábitat.

Hasta hace poco los gobiernos en el mundo se centraron en prepararse para la atención de un desastre y prestar ayuda a la población después de ocurrido el mismo, pero actualmente se reconoce la necesidad de formular

políticas e implementar estrategias de protección y mitigación que permitan salvar vidas, y preservar de manera más adecuada los bienes y recursos de la sociedad, dado que sus consecuencias frenan el desarrollo humano y el crecimiento económico; a este proceso se le ha denominado gestión integral de riesgo².

En la Ley 1523 de 2012 se definió la gestión del riesgo como “un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

Amenazas y riesgos en Bogotá

El Distrito Capital, como principal centro urbano del país, reúne una serie de factores que lo hacen vulnerable ante eventos críticos: la concentración de población y su crecimiento, más del 16% de la población de Colombia vive en la ciudad, con una tasa de crecimiento promedio de 100.000 personas cada año; un nivel de pobreza del 10,2% (pobreza monetaria 2013), que en términos absolutos quiere decir que cerca de 770.000 personas están en esta condición; desigualdad de ingresos alta, el Gini registró un valor de 0,504 en 2013; y adicionalmente, la ciudad también concentra una buena parte de la producción de la nación, dado que aporta casi la cuarta



Funcionarios Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

parte del PIB nacional³, lo que hace que los efectos de un evento de gran magnitud ponga en riesgo no sólo al Distrito sino a toda la nación.

Las principales amenazas que la Administración tiene identificadas son: la sísmica, porque la ciudad se encuentra en una zona de amenaza intermedia; la remoción en masa, por el crecimiento rápido y desordenado que ha llevado a la ocupación de las zonas altas de ladera, especialmente en las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe, Usme, Ciudad Bolívar y Suba; la inundación por desbordamiento de los ríos Bogotá y Tunjuelo y sus afluentes, o por insuficiencias del sistema de alcantarillado; la amenaza tecnológica, que se registra en las localidades con mayor presencia de procesos industriales como Puente Aranda, Fontibón, Engativá y Kennedy; y los incendios forestales, especialmente, en los cerros cerca al casco urbano en Usme, San Cristóbal, Chapinero y Ciudad Bolívar.

Todo este panorama de amenazas se ve potenciado por los fenómenos del Niño, la Niña y el cambio climático.

Gestión del Riesgo a Nivel Internacional

A este respecto, las Naciones Unidas a través de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, viene

1 El término seguridad humana fue acuñado por primera vez en 1994 en el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”. La Seguridad Humana en las Naciones Unidas. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Seguridad Humana 2012.

2 Naciones Unidas-EIRD. Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Vivir con el Riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres 2004.

3 Según estadísticas DANE. Cuentas departamentales, proyecciones de población y pobreza monetaria 2013.

trabajando en la definición de políticas, estrategias, acciones, etc., para la gestión de riesgos. En la Conferencia Mundial sobre la reducción de los desastres realizada en enero de 2005 en Japón⁴, se aprobó el “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. El fin de este fue determinar actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento del plan de aplicación de las decisiones de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible sobre vulnerabilidad, evaluación de riesgos y gestión de actividades en casos de desastre.

La Conferencia adoptó cinco prioridades de acción, que recomendó implementarlas a los Estados, las organizaciones regionales e internacionales y demás interesados públicos y privados, acorde con sus propias circunstancias y capacidades:

- Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
- Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
- Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
- Reducir los factores de riesgo subyacentes.
- Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Por su parte, el Banco Mundial publicó en 2012 el documento denominado Análisis de la gestión del riesgo de desastres para Colombia: *un aporte para la construcción de*

4 Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres 18 a 22 de enero de 2005 Kobe, Hyogo, Japón. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. En: www.unisdr.org

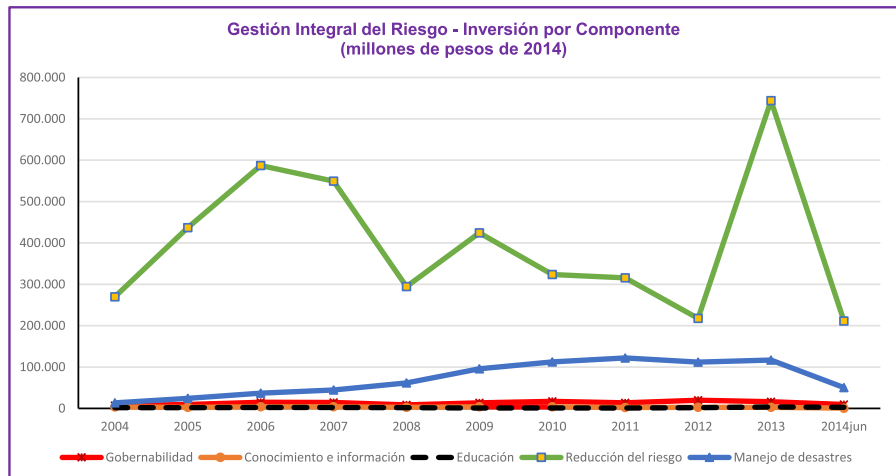
Cuadro 1

Clasificación de la Inversión en Gestión de Riesgo según Componentes o Ámbitos del Marco de Acción de Hyogo

Ambito	Actividades
Gobernabilidad	Elaboración, diseño y actualización de planes de prevención y atención de desastres; fortalecimiento de los Comités de Prevención y Atención de Desastres.
Conocimiento e información	Monitoreo, evaluación y zonificación del riesgo para fines de planificación.
Educación	Educación para prevención y atención de desastres.
Reducción del riesgo	Adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo; conservación de microcuencas; defensa contra las inundaciones; irrigación, drenaje y recuperación de tierras; prevención de desastres; previsión, protección y contingencia en obras de infraestructura estratégica; construcción y mejoramiento de vivienda; reforestación y control de erosión; regulación de cauces y corrientes de agua; inversiones en infraestructura física para preparación y reforzamiento estructural; reubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo; subsidios para compra de vivienda de interés social; subsidios para mejoramiento de vivienda de interés social; subsidios para reubicación de viviendas situadas en zonas de alto riesgo.
Manejo de desastres	Atención de desastres; cuerpos de bomberos; dotación de máquinas y equipos para los cuerpos de bomberos; elaboración, desarrollo y actualización de Planes de Emergencia y Contingencia.

Fuente: Banco Mundial Colombia. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas. Marzo 2012

Gráfica 1



Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales y Secretaría de Hacienda PREDIS
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales
Nota: en 2004 se incluyó la inversión ejecutada entre enero y mayo correspondiente al Plan Bogotá para Vivir Todos del mismo Lado.

políticas públicas⁵. Para el análisis de la inversión, el Banco sintetizó las prioridades del Marco de Acción de Hyogo, como se muestra en el Cuadro 1, en donde se señalan una serie de actividades clave que deben adelantar los gobiernos en cada componente del proceso.

5 Elaborado a solicitud del gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación.

Ámbitos de Acción e Inversión en el D.C.

Con base en la clasificación propuesta por el Banco Mundial, la Contraloría de Bogotá examinó la inversión realizada en el Distrito durante los últimos diez años⁶, que abarcan tres

6 El presente artículo recoge los resultados del informe estructural “Evaluación y Análisis de los resultados de la Gestión Integral de Riesgos en Bogotá” Contraloría de Bogotá. Noviembre de 2014, disponible en la página web de la entidad.

planes de desarrollo: en Bogotá Sin Indiferencia la inversión total alcanzó \$2.1 billones que equivalen al 83,7% de ejecución, en Bogotá Positiva \$1.7 billones con 91,3% y el avance en Bogotá Humana hasta junio de 2014, muestra una inversión de \$1.4 billones, con una ejecución del 61,7% de los recursos presupuestados. Los tres planes suman una ejecución de \$5.3 billones (pesos de 2014).

La inversión por componentes y su evolución en el tiempo se puede observar en la Gráfica 1. El componente de reducción del riesgo es el que ha requerido mayor inversión, pero esta ha sido muy variable, especialmente durante los periodos de armonización de los planes de desarrollo la ejecución se ve afectada, por los procesos de ajuste.

La evaluación por componentes muestra lo siguientes aspectos en el Distrito:

Gobernabilidad y Planificación Territorial

El Distrito cuenta con el Sistema de Prevención y Atención de Emergencias (Decreto 332 de 2004), el cual está en proceso de transformación en Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático-SDGR-CC (Acuerdo 546 de 2013), reconociendo la necesidad de tener una visión conjunta de ambos temas y enfrentar las consecuencias del cambio climático mediante procesos de adaptación y mitigación; Se formuló además el Plan Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias-PDPAE (Decreto 423 de 2006) para una vigencia de 10 años, que fija políticas, objetivos, sectores estratégicos y resultados esperados en términos generales, y la Resolución 138 de 2007 que definió proyectos, responsables y actividades. Sin embargo, no se incluyeron líneas de base ni resultados de carácter cuantitativo que debían alcanzarse en el horizonte del PDPAE, lo cual depende de las prioridades de

cada administración. El plan actualmente está en proceso de ajuste.

Un factor de gran incidencia para la gestión del riesgo en el componente de la gobernabilidad, lo constituye invariablemente la inclusión de los dictados de estrategia y política en planificación territorial sobre la materia. Al respecto se efectuó una verificación por parte de este organismo de control con base en los principios de la constitución política, los desarrollos normativos a partir de la Ley 388 de 1997 y los contenidos del instrumento de mayor relevancia en vigencia, el Plan de Ordenamiento Territorial POT de 2003 y el Decreto distrital 364 de 2013- (modificación excepcional del POT- MEPOT) que aunque provisionalmente suspendido⁷ desarrolla una política integral e instrumentada de la gestión del riesgo y cambio climático.

En el POT vigente (Decreto 190 de 2003) se incluyen varias políticas con el objetivo de reducir el riesgo frente a distintas formas de amenazas, se traza el mapa de zonas de protección actual por riesgo, en el cual se definen diferentes tipos de áreas en riesgo, como las zonas y suelos de tratamiento especial para la mitigación por remoción en masa e inundación.

Conocimiento e información

El FOPAE (actualmente IDIGER) ha realizado estudios que le han permitido identificar y actualizar zonas de respuesta sísmica, elaborar mapas de zonificación por fenómenos de

7 Según la circular 071 del 03 de junio de 2014 de la SDP, cuyo primer numeral expresa: "Respecto de la norma aplicable después de la suspensión provisional por parte del Concejo de Estado, se considera que la norma aplicable es el decreto 190 de 2004", firmada por el secretario distrital de planeación Gerardo Ignacio Ardila Calderón, por medio de la cual se da a conocer la posición de la administración distrital sobre la vigencia del POT. Esto como consecuencia de la suspensión provisional del decreto 364 de 2013 (mediante auto CE número 624 de 2014) el cual modificó excepcionalmente las normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial.

Actualmente se reconoce la necesidad de formular políticas e implementar estrategias de protección y mitigación que permitan salvar vidas, y preservar de manera más adecuada los bienes y recursos de la sociedad.

remoción en masa, inundación e incendios forestales, y determina las zonas con mayor potencial de afrontar riesgos de carácter tecnológico por procesos industriales, y se han construido escenarios de daños, especialmente frente a eventos sísmicos.

Educación

El Distrito ha implementado una estrategia de comunicaciones mediante piezas audiovisuales, capacitación, instrumentos pedagógicos y eventos masivos como el simulacro distrital de evacuación. No obstante, la encuesta realizada por el Banco Mundial⁸ encontró en Bogotá, si bien casi un 40% de la población conoce o ha participado en actividades de prevención, hay un rezago entre el porcentaje de hogares que se consideran en riesgo y los que efectivamente toman alguna medida; por ejemplo 66% se siente expuesto a terremotos, pero sólo 7% conoce rutas de evacuación y 18% tiene un kit de emergencias. Adicionalmente, los

8 Banco Mundial. Análisis de la Gestión del Riesgo, Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas. Marzo 2012. La encuesta se realizó entre Mayo 30 y Junio 15 de 2011. En total se realizaron 1.148 entrevistas, de las cuales 405 en Bogotá. Preguntas con selección múltiple.

niveles de aseguramiento son bajos y falta mayor conciencia sobre cómo actuar en un evento. Es por ello, que las estrategias de educación deben ser reforzadas y debe existir un trabajo permanente de sensibilización sobre el riesgo, en la población bogotana.

Reducción del Riesgo

En este componente se destaca la labor realizada en la ejecución de obras de mitigación en zonas declaradas como de alto riesgo y en el reasentamiento de hogares; sin embargo, las metas fijadas en cada plan de desarrollo generalmente no logran cubrirse y las soluciones programadas como construcción de vivienda o mejoramiento de las condiciones infraestructurales y de habitabilidad, tan poco han logrado cumplirse respecto de las expectativas iniciales.

Facilitar el acceso a vivienda digna por parte de la población vulnerable es uno de los elementos esenciales de la reducción del riesgo. Los procesos de habilitación de suelo urbanizable realizados por las entidades del Sector Hábitat permitieron la construcción de 18.000 viviendas nuevas en Bogotá Sin Indiferencia, 62.425 en Bogotá Positiva, y hasta junio de 2014, un total de 4.346 en Bogotá Humana, en este caso se reconoce que los niveles de habilitación son bajos por el tiempo en la gestión de suelo y la estructuración de los proyectos. Se espera que la articulación con el programa de vivienda gratuita del gobierno nacional aporte 6.032 VIP, y que los nuevos proyectos en trámite aportarían 4.335 VIP. No obstante, es complejo que durante el tiempo de la presente administración se materialicen por completo estas iniciativas.

En la ciudad existe la dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres por la escasez de suelo urbanizable y la baja cobertura de los programas de financiamiento, lo que presiona una ocupación inadecuada del territorio con el consecuente riesgo para la población.

Como parte de la reducción del riesgo, se destacan también las actividades de restauración, recuperación o rehabilitación de hectáreas de suelos de protección y las acciones de prevención y control de desarrollos ilegales de vivienda en la estructura ecológica principal y las actividades de manejo ambiental sostenible; sin embargo, es necesario que estas actividades se realicen con mayor regularidad en el Distrito, pues estas no se programan ni se ejecutan con el mismo alcance todos los años.

En la protección de infraestructura, la mayor inversión se ha dirigido al sector educativo. Si bien, el Distrito está avanzando en el tema, aún se está lejos para tener todas las construcciones escolares adecuadas, a fin de enfrentar y mitigar los riesgos de un evento de gran magnitud. Por ejemplo, durante Bogotá Sin Indiferencia la meta inicial era mejorar y reforzar 600 plantas físicas, la cual se bajó a 174 y se hicieron 109. En Bogotá Positiva se inició con la meta de construir y conservar 48 plantas físicas que cumplan con estándares, se redujo a 11 y se reportaron sólo 4, y en Bogotá Humana, en la meta de construir 86 colegios sólo se registra a Junio de 2014, la entrega de un colegio.

Otro de los elementos importantes en infraestructura es la construcción de canales y de obras para el control de crecientes e inundaciones, en el cual el Distrito ha ido avanzando, aunque no se han cumplido las metas de los planes de desarrollo. Pero el aspecto que más dificulta esta labor es la falta de cultura ciudadana que se manifiesta en la disposición de residuos y basuras en los canales, lo cual genera inundaciones en los periodos de intensa lluvia. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo debe hacer una labor intensa y permanente de limpieza; en el primer semestre de 2014 retiró 45 mil toneladas de basuras y escombros de los canales, ríos y quebradas.

Manejo de Desastres

El Distrito cuenta con el plan de emergencias para Bogotá, en donde se definen políticas, sistemas de organización y procedimientos interinstitucionales para la administración de Emergencias. También se destaca la implementación del sistema integrado de seguridad y emergencias-NUSE y los estudios adelantados para la planificación y el desarrollo de instrumentos en la preparación y gestión de la recuperación (post-desastre). Sin embargo, en los últimos diez años no se ha cumplido con las metas de construcción y reforzamiento de estaciones de bomberos, en 2004 se tenían 16 y actualmente 17 estaciones en operación. El plan maestro de equipamientos (Decreto 503 de 2003) señaló que se debía adicionar 6 estaciones a la red, pero la ciudad está lejos de materializar este propósito.

Consideración Final

El Distrito cuenta con la institucionalidad y los instrumentos de planeación para la gestión del riesgo, no obstante, en cada componente del proceso se observa que persisten fuertes limitaciones de carácter estructural y de recursos, lo que supone para la ciudad un mayor esfuerzo del que ha realizado hasta ahora, para alcanzar los estándares y objetivos que actualmente señalan tanto los organismos internacionales, como la propia normatividad que se ha establecido a nivel nacional y distrital.

En el mismo sentido y dado que aún el decreto 364 de 2013 (modificación excepcional del POT) se encuentra suspendido provisionalmente, sin que en la actualidad se tenga un fallo definitivo, la ciudad continúa en un limbo jurídico que afecta la aplicación de una política moderna e integral del riesgo a partir de la planificación territorial, lo cual genera incertidumbre en la ciudadanía y en los sectores productivos ■



Funcionario Dirección de
Estudios de Economía y Política Pública

Procesos de Educación Ambiental

Es necesario contextualizar el propósito de la educación ambiental, para darle una mirada a las circunstancias que dieron lugar a la necesidad de generar un cambio de comportamientos y actitudes amigables con el ambiente.

El incremento de las demandas sociales, la intensidad competitiva, el crecimiento acelerado de la población, la deforestación y los problemas del entorno físico, están convergiendo a darle a los recursos naturales una condición limitada, es decir, si los actuales índices de consumo y de crecimiento poblacional se mantienen, los recursos naturales no serían suficientes para suplir las necesidades básicas de producción de alimentos, de bienes y de vivienda para las nuevas descendencias.

El desarrollo de una cultura ambiental de respeto por los elementos primordiales para la humanidad, se da por diferentes encuentros que se realizan a nivel mundial y regional desde los años 70s, con la participación de diferentes grupos internacionales y nacionales, de organizaciones

Las demandas sociales, la intensidad competitiva, el crecimiento acelerado de la población, la deforestación y los problemas del entorno físico, están convergiendo a darle a los recursos naturales una condición limitada.

gubernamentales, ONG y organizaciones comunitarias enfocados en las problemáticas generadas sobre el ambiente, hablando en términos de las situaciones de degradación de los recursos naturales, todas estas medidas han tenido un éxito relativo, lo cierto es que la situación ambiental del planeta es cada vez peor y cada vez más irreversible.

Precisamente una de las principales soluciones, es la educación ambiental, acompañada por otras medidas de corte económico, político, tecnológico, entre otras, con la cual es indispensable crear una disciplina emergente, apoyada y direccionada por una política pública, debido a la importancia que se le debe dar a las condiciones ambientales en nuestra sociedad, la que nos obliga a tomar decisiones sensatas al respecto, procurando producir en las personas naturales y jurídicas, principios básicos, actitudes y comportamientos ambientales amigables, de cuidado y respeto.

El desarrollo de una política pública de Educación Ambiental, debe tener como referente las agendas ambientales, que grupos de interés, entidades territoriales y ciudadanos han formulado, dado que la problemática que pretende solucionar, y las potencialidades que apunta a reforzar, rebasan las fronteras locales y nacionales, se sustentan en una concepción del mundo como globalidad.

En Colombia, se vienen desarrollando acciones que buscan la inclusión de la dimensión ambiental, como uno de los componentes fundamentales del currículo de la educación formal y de las actividades de la no formal, para el año 2002 se estableció la primera Política Nacional de

Educación Ambiental¹, con la que se definió este concepto².

Todo parece indicar como solución a los problemas, debe partir de la necesidad de consolidar una nueva cultura, podría pensarse en la educación ambiental como un discurso crítico de la cultura y de la educación convencional, a través de la generación de espacios para la creación de procesos participativos pedagógicos, para generar un cambio en el comportamiento de los ciudadanos, se debe comenzar por acciones sencillas, que logren la sensibilización y el cambio de actitud, programas de separación de material reciclable en la fuente, el fomento de pequeñas prácticas ambientales en el hogar y en la oficina, son los inicios para luego comenzar a generar programas de tipo macro, que suministren soluciones a las necesidades ambientales de escala regional y nacional.

1 Ley 1549 de 2002. Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la Política Nacional de Educación Ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial.

2 “Un proceso dinámico y participativo, orientado a la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales). Al igual que para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras), que apunten a la transformación de su realidad, en función del propósito de construcción de sociedades ambientalmente sustentables y socialmente justas.

En el contexto nacional se logró a través del desarrollo de la Ley 99 de 1993³, que estableció como funciones del Ministerio del Medio Ambiente. “Adoptar conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional los planes y programas docentes y el pensum, que en los distintos niveles de la educación se adelantarán en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables; además, promover con dicho ministerio programas de divulgación y reglamentar la prestación del servicio ambiental”.

Esta disciplina genera desde la incorporación de la Política Pública Distrital de Educación Ambiental⁴, debe detallar los fundamentos teórico-conceptuales, las áreas críticas de incursión, y un conjunto de instrumentos metodológicos, que respondan a los problemas ambientales de la ciudad, la conservación de áreas estratégicas, y los mecanismos de participación ciudadana, desde procesos de administración ambiental en la formulación, implementación y evaluación de la misma, la Educación Ambiental en Bogotá, debe crear en los ciudadanos un modelo ecológico de desarrollo, basado en la protección, la gestión sostenible y equitativa, con el propósito de que todas las personas tengan acceso a ella, así como el derecho y la responsabilidad de participar en procesos de concientización, de apropiación de conocimientos, de generar formas de aproximarse de manera individual y colectiva, a un manejo sostenible de las realidades ambientales de la ciudad.

Todas estas reflexiones se han venido desarrollando en la búsqueda de obtener un cambio en el pensamiento y comportamiento, desde la idea de contribuir en la formación de ciudadanos, responsables y éticos para relacionarse con los recursos naturales, atendiendo a las necesidades ambientales y educativas actuales, como también a los marcos contextuales, que deben servir de base para la construcción y el mejoramiento de las condiciones ambientales, por la poca acción de personas y líderes con el compromiso de defender las políticas encaminadas hacia la sostenibilidad.

Procesos de Educación Ambiental en Bogotá D.C.

Con el aumento de las dinámicas encaminadas a generar mayor presión sobre los recursos naturales de la ciudad, como resultado del crecimiento de la población y de sus necesidades de bienestar y expectativas, se inicia la pérdida de espacios correspondientes a la protección de recursos naturales, manifestándose en el agotamiento de la calidad del agua en sus principales causas, la pérdida de grandes extensiones de bosques nativos, especies vegetales y animales, sumado a la producción de todo tipo de desechos de tipo industrial y doméstico.

Este fenómeno se presentó desde los años 80s, cuando inicia en la ciudad un proceso de expansión de su territorio, con una serie de ocupaciones de manera legal e ilegal, debido a los altos índices de población migrante que llega a esta urbe por diferentes circunstancias, dicho procesos migratorios se continúan registrando en la ciudad, por razones económicas, educativas y de seguridad.

Desde una perspectiva ambiental en las principales localidades de la ciudad de Bogotá D.C., convergen diferentes ecosistemas estratégicos, entre ellos se encuentran los



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones
Contraloría de Bogotá
Cerros Orientales de Bogotá

Humedales, los Cerros Orientales, los ríos y cuencas que atraviesan la ciudad, además del área de manejo especial del río Bogotá, formando así lo que se denominó la Estructura Ecológica Principal, los parques urbanos y el área de ruralidad de la ciudad, quienes garantizan la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para un desarrollo humano sostenible.

En el plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá D.C., la “Estructura Ecológica Principal, contribuye al soporte territorial de la biodiversidad y los procesos ecológicos sostenibles”⁵. Por procesos ecológicos sostenibles se hace referencia a los ecosistemas que se caracterizan por generar propiedades de mantener equilibrios y procesos ecológicos básicos, tales como la regulación del clima, regulación del agua, además de depuradores del aire, del agua y de suelos, y las funciones de conservación de la biodiversidad.

5 Decreto Distrital 619 de 2000 Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.

3 Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA, y se dictan otras disposiciones.

4 Derogado por el Decreto 675 de 2011, "Por medio del cual se adopta y reglamenta la Política Pública Distrital de Educación Ambiental y se dictan otras disposiciones".

Las políticas públicas, hablando en términos de participación ciudadana, se han convertido en instrumentos técnicos que orientan las decisiones y estrategias de la ciudad, adoptadas para transformar las necesidades y/o problemáticas de una región, y con esta determinar las prioridades de la agenda pública, social, económica y ambiental. Para lo cual mediante el Decreto 617 de 2007⁶, como un instrumento relevante para la construcción de una nueva ética ambiental que coadyuve a la mejora de las condiciones de vida de quienes transitan, disfrutan y habitan el Distrito Capital.

Siendo la educación ambiental parte de la solución de las presiones sociales dadas en la ciudad, sobre su Estructura Ecológica Principal, en el marco de la Gestión para el desarrollo de la Política Pública Distrital de Educación Ambiental, se describe como uno de sus puntos de partida que: *“Los procesos de Educación Ambiental en el Distrito Capital han estado marcados por la falta de articulación pertinente entre las acciones educativas, la participación y la gestión ambiental, lo cual afecta la posibilidad de incidir en los procesos de construcción de una ciudad ambiental acorde para el desarrollo integral del ciudadano”*⁷.

La Política Pública Distrital de Educación Ambiental, entendida como una disciplina que se nutre y se fortalece del desarrollo de otras actividades del saber⁸, en la ciudad se

desarrolla por medio de diferentes estrategias implementadas en Colegios, localidades y espacios de gran importancia ecológica, en ellos se muestran las principales características ambientales y problemáticas del lugar, y en estos se desarrollan procesos pedagógicos en construcción.

Estos espacios vistos como una de las principales estrategias, implementada por medio de las “Aulas Ambientales”, en la que se aprovechan los principales escenarios naturales de la ciudad, llevando a cabo procesos participativos con las entidades de la administración distrital encargadas de la ejecución de estas estrategias, buscan fortalecer la apropiación social del territorio, aportando en la construcción colectiva de conocimientos para entender mejor el entorno, con miras de generar acciones contundentes en su conservación y mitigación de sus posibles impactos, y a la vez generar actitudes y comportamientos de cuidado y control en espacios de gran importancia ecológica para la ciudad.

Los principales espacios para el desarrollo de las actividades de educación ambiental, son administrados por la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), el Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis

(JBB), y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, estos se encargan de desarrollar actividades propias de mantenimiento, vigilancia, obras, planes de manejo ambiental y manejo de recursos económicos para su funcionamiento, además del desarrollo e implementación de las estrategias de educación ambiental dadas en la política pública del distrito.

El Observatorio Ambiental de Bogotá (OAB) siendo esta la fuente de consulta que permite conocer a través de una serie de indicadores, el estado y la calidad del ambiente en la ciudad, así como los resultados de la gestión desarrollada por las entidades del Sistema Ambiental del Distrito Capital SIAC. En ella se establece el indicador: “Personas Vinculadas a Estrategias de Educación Ambiental”. Este tiene como finalidad medir el número de personas vinculadas a esta estrategia en el marco de la Política Distrital de Educación Ambiental, en los espacios del Distrito Capital.

De igual manera el (OAB) establece el indicador “Numero de Personas Asociadas a Procesos de Educación y Cultura Ambiental”, el cual cuenta con una meta compartida de 2.400.000 personas asociadas a las Aulas Ambientales de la (SDA), y el (JBB). Este indicador muestra el

6 Decreto Distrital 617 de 2007. Por el cual se adopta y reglamenta la Política Pública Distrital de Educación Ambiental.

7 Proyecto de Inversión: Gestión para el Desarrollo de la Política Distrital de Educación Ambiental, Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva Para Vivir Mejor 2008 – 2012”.

8 “La Educación Ambiental se nutre de la ecología, de las ciencias naturales y sociales como también de la geografía, y las implementa no como que hacer académico sino como instrumentos de apoyo científico y técnico para prevenir y mitigar los efectos de la acción del hombre y del modelo de desarrollo sobre el ambiente” Quijano Jaimes 1992.



Foto: <http://ambientebogota.gov.co/parque-entrenubes>

avance en la implementación de la estrategia de Aulas Ambientales, como espacios públicos de recreación pasiva donde se desarrollan acciones pedagógicas, recorridos interpretativos y eco visitantes, que permita fortalecer la apropiación social del territorio por parte de los habitantes del Distrito Capital y la estrategia de educación enmarcada en la implementación de la Política Pública.

Otra de las acciones complementarias encaminadas a la educación ambiental, se desarrolla como apoyo a la estrategia de procesos participativos, se ejecuta a través de los Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental (PROCEDAS)⁹, estos consisten en efectuar el desarrollo de planes de formación y participación comunitaria, en torno a los escenarios ambientales.

De igual manera, se establece como una estrategia de educación y gestión ambiental, los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), definidos desde el Plan de Gestión Ambiental, Decreto Distrital 456 de 2008, constituye como educación ambiental básica, al establecimiento de pautas para su incorporación en coordinación con la Secretaría de Educación Distrital (SED).

Lo anterior apoyado de la coordinación de un programa piloto de capacitación de docentes en el tema de Educación Ambiental y desarrollo de (PRAE), orientado al fomento de iniciativas ambientales proyectadas desde las Comunidades Educativas (estudiantes y profesores). Inclusión de estas comunidades y sus Proyectos Educativo Institucional en los procesos de Gestión Ambiental local y Distrital.

Continúa la Problemática Ambiental por la Inexistencia de un Modelo de Educación Ambiental Efectivo

En regiones como la ciudad de Bogotá, en donde los problemas de contaminación ambiental, y la presión que se ejerce sobre los recursos naturales, se han convertido en temas de primer grado de importancia, tanto para la agenda pública, como para la administración del territorio, en el desarrollo de generar soluciones efectivas e inmediatas, por lo tanto las políticas públicas implementadas actualmente, no responden a las problemáticas locales generadas por el desarrollo de las actividades de una ciudad altamente trastornada en materia ambiental, ya que estas tienden a ser evaluadas en un largo plazo sin atender a su solución inmediata.

En cuanto al actual modelo de Educación Ambiental apoyado por una política pública, presenta deficiencias en cobertura de sus programas, es decir que las estrategias implementadas no son compartidas o ejercitadas en todos los ciudadanos, mediante acciones que generen el interés de los diferentes grupos académicos, políticos, sociales y de personas de la sociedad en general, en desarrollar actividades encaminadas hacia el cuidado y conservación de su entorno y de los elementos pertenecientes a él.

Entre las dificultades evidenciadas dentro de las estrategias y los procesos de Educación Ambiental en los diferentes espacios de la ciudad, se presenta la falta de continuidad y seguimiento, así como asesoría inadecuada por la carencia de la unificación de criterios y conceptos, la inexistente retroalimentación que permita visualizar los cambios de comportamiento generados en los asistentes a los procesos de formación, con lo cual no se evidencia el desarrollo de nuevas iniciativas en temas ambientales.

Los Fondos de Desarrollo Local, son los entes encargadas del desarrollo e implementación de la Política Distrital de Educación Ambiental a nivel local, en las que se presentan debilidades en términos de la gestión, que se enmarcan por la asignación de un presupuesto insuficiente para adelantar los programas de desarrollo local ambiental, la desarticulación de las políticas distritales tanto de educación como ambientales, y de estas con las alcaldías, acompañado de la falta de políticas claras para la protección y conservación de ecosistemas, son situaciones que reducen los resultados y el avance de proyectos que generen soluciones ambientales a nivel local.

De otra manera es indispensable establecer indicadores efectivos, en el proceso de evaluación de la Política Pública de Educación Ambiental, ya que por la carencia de estos, la ciudad se encuentra en un estado de degradación ambiental, en donde los avances en esta materia no son notorios, y tanto los espacios pertenecientes a la estructura ecológica principal del distrito, como también los demás espacios públicos de la ciudad, muestran actitudes y comportamientos de una población que no tiene respeto ni apropiamiento por una cultura ambiental.

Son estas las deficiencias que se presentan por la falta de ordenar, integrar e involucrar de manera compleja la Política Pública de Educación Ambiental, lo cual se debe a la ausencia de estructuración, en diseño y fortalecimiento del Sistema de Educación Ambiental del Distrito, que permitiría el flujo de discursos, orientaciones, criterios, lineamientos y una ruta que vincule de forma significativa y armónica a las instituciones distritales, a sus actores sociales de manera alterna y efectiva, como se plantea en la Política Pública Distrital de Educación Ambiental ■

⁹ PROCEDA: Proyecto Ciudadanos de Educación Ambiental, es un proyecto ciudadano que busca gestionar y realizar acciones que contribuyan a la resolución de problemas y al fortalecimiento de potencialidades ambientales, enmarcado en las estrategias de la Política Nacional de Educación Ambiental.

Política de Financiación y Democratización del Crédito para las Pequeñas y Medianas Empresas en Bogotá D.C.¹

Gustavo Alirio Ortiz Orjuela



Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

El diseño y ejecución de políticas de financiamiento y democratización del crédito para las empresas de menor tamaño, se ha convertido en uno de los retos más importantes para los gobiernos latinoamericanos, ya que este tipo de empresas se ha consolidado como una alternativa de desarrollo que contribuye a la generación de altos índices de productividad, competitividad, emprendimiento y ocupación.

En Colombia, a través de la elaboración de un marco normativo (Ley 590 de 2000)², se consolida una red de asistencia a las MiPyMes, pues ya se había adquirido la conciencia del impacto que este tipo de empresas generaba en la economía.

Así mismo, en acciones complementarias a las del Gobierno Nacional, el Distrito Capital comenzó a diseñar una línea de crédito especializada en micro y pequeñas empresas, como estrategia para reducir el desempleo en la ciudad.

En Bogotá se consolida por primera vez una estrategia de financiamiento para las MiPyMes a través del Plan de Desarrollo “Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado – (2001 – 2004)”, estrategia que continúa en el plan “Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión – (2004 – 2008)”.

Posteriormente resultado del proceso de armonización de este último plan con el de “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor – (2008 – 2012) y por interme-

dio de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico SDDE, se incluyen los temas relacionados con el financiamiento y acceso al crédito de la población más vulnerable de la ciudad.

Así mismo, en Julio de 2009 se aprueba el Acuerdo 387 donde se establecen los lineamientos para la formulación de la política de financiación y democratización de crédito en Bogotá, la SDDE sería la encargada de diseñar e implementar dicha política pública.

Por esto mediante el Decreto 589 de 2009, se diseñó una política propia para financiar y democratizar el crédito para todo tipo de empresas, donde en su Artículo 2° queda expreso:

“La política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C. tiene como objeto la promoción de las oportunidades de los bogotanos y bogotanas en el acceso al financiamiento y la democratización del crédito para el fortalecimiento y establecimiento de nuevas empresas y el apoyo a la generación de empleo y riqueza para facilitar el emprendimiento en la ciudad”.

Distribución de las Empresas por Tamaño en Colombia y en Bogotá

En Colombia las empresas, según su tamaño, se clasifican de acuerdo con el número de trabajadores y los activos totales que posean. El artículo 2° de la Ley 905 de 2004 las define como micro incluidas las famiempresas, pequeñas y mediana, a toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a dos (2) de los parámetros expuestos en la Cuadro 1.

A nivel de países no hay un criterio homogéneo para la definición de las MiPyMes. Sin embargo, en Colombia al igual que en América Latina la formación de microempresas responde generalmente a necesidades de autoempleo, que a menudo se encuentran en situación de informalidad, se caracterizan por tener niveles bajos de capital humano, dificultad para

Cuadro 1

Parámetros Vigentes para Clasificar las Empresas por su Tamaño en Colombia

Tamaño de la Empresa	Parámetro	
	No. de trabajadores permanentes	Vtas. brutas anuales y/o activos
Micro	no superior a 10 trabajadores	inferiores a 501 SMMLV*
Pequeña	entre 11 y 50 trabajadores	entre 501 y menos de 5.000 SMMLV
Mediana	entre 51 y 200 trabajadores	entre 5.001 y 30.000 SMMLV
Grande	superior a 200 trabajadores	superiores a 30.000 SMMLV

Fuente: Artículo 43 de la Ley 1450 de 2011 - Artículo 75 de la Ley 1151 de 2007 - Artículo 2o de la Ley 905 de 2004.

* SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente.

1 Este artículo fue extractado del informe estructural, que lleva el mismo título y puede ser consultado en la página web de la Contraloría de Bogotá.

2 Ley 590 del 10 de Julio de 2000, por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

acceder a recursos financieros externos, internacionalización escasa y trabajos en actividades con reducidos requerimientos técnicos, entre otros³. Según MiPyMes Portal Empresarial Colombiano (2012) existen en el país alrededor de 1.330.085 empresas registradas, que generan más del 70% del empleo y más del 50% de producción bruta de la industria, el comercio y los servicios⁴. (Cuadro 2).

En Bogotá-Cundinamarca existen varias similitudes con América latina y con el país en cuanto a la caracterización de las microempresas, se presenta informalidad y barreras de acceso a los servicios financieros: bajo nivel de bancarización, clima de negocios desfavorable para instituciones microfinancieras y financieras, fuentes insuficientes de financiamiento empresarial, altos costos y dificultades en la institucionalidad distrital, entre otros. Estas empresas generalmente carecen de patrimonio, de historial crediticio y de un codeudor solvente que garantice el pago de los créditos. Los bloqueos de acceso son propiciados por altas tasas de interés de colocación, excesivos costos de transacción y tiempo de espera en el desembolso de recursos y el cobro adicional del 4,5% al 7,5% por parte de entidades financieras (Ley MiPyMes) para operaciones microcrediticias⁵.

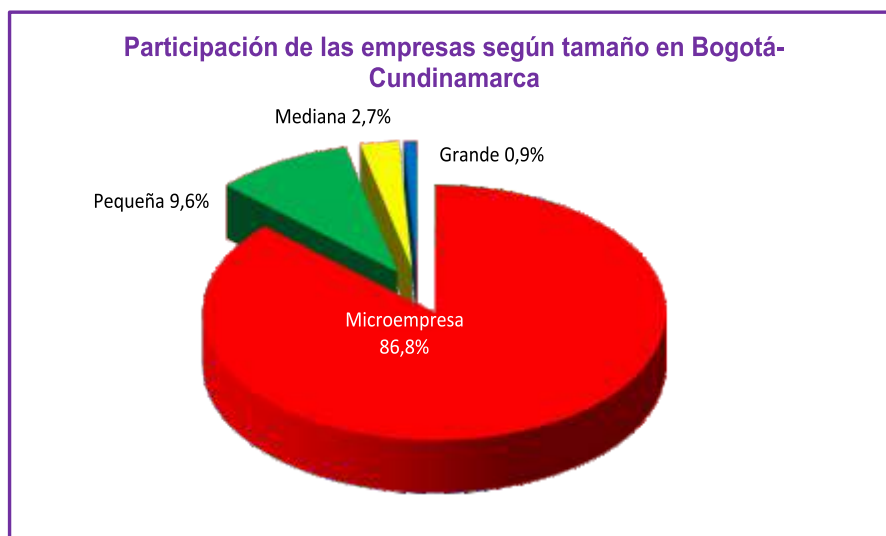
Según las Cámaras de Comercio de Bogotá, Facatativá y Girardot, en Bogotá-Cundinamarca la estructura empresarial está compuesta por 337.432 unidades de negocio y empresas (con registro mercantil

Cuadro 2
Distribución de las Empresas en Colombia
Según su Tamaño

Tamaño	Número	Partic. %
Micro	1.239.639	93,2
Pequeña	73.155	5,5
Mediana	13.301	1,0
Grande	3.990	0,3
Total	1.330.085	100,0

Fuente: *Perspectivas Económicas América Latina 2013 OCDE/CEPAL 2012*
Mipymes. Portal Empresarial Colombiano (2012)

Gráfica 1



Fuente: *Registro Mercantil, Cámaras de Comercio de Bogotá, Facatativá y Girardot, 2012.*

2012), 25,4% de las registradas en el país, concentradas básicamente en el sector de las microempresas, que en Bogotá generan el 56,5% de los empleos⁶ (Gráfica 1).

Con relación a los activos totales que posee la estructura empresarial de la región, se observa que la mayor cantidad de empresas son de tamaño micro y que poseen el menor porcentaje de los activos totales (0,3%), mientras que las grandes que son la menor cantidad (0,9%) del total de empresas, poseen el 94,5% de los

activos, sin embargo, generan menos empleos que las microempresas. Según el Inventario de Información en materia Estadística sobre Bogotá de la Secretaría Distrital de Planeación, en Bogotá las empresas grandes generan el 22% de los empleos y las microempresas el 44% (Gráfica 2).

De otro lado, según el observatorio del emprendimiento en Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, en promedio cada año se liquidan en la ciudad cerca de 16.500 empresas, de las cuales la mayoría son microempresas con menos de tres años de funcionamiento y constituidas por personas naturales.

3 *Perspectivas económicas de América Latina 2013. OCDE/CEPAL 2012*

4 *Cesla.com Centro de Estudios Latinoamericanos 2011. Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y su participación en el Desarrollo Social y Crecimiento Económico de América Latina.*

5 *Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Informe Planes de Desarrollo “Bogotá Positiva” y “Bogotá Humana”.*

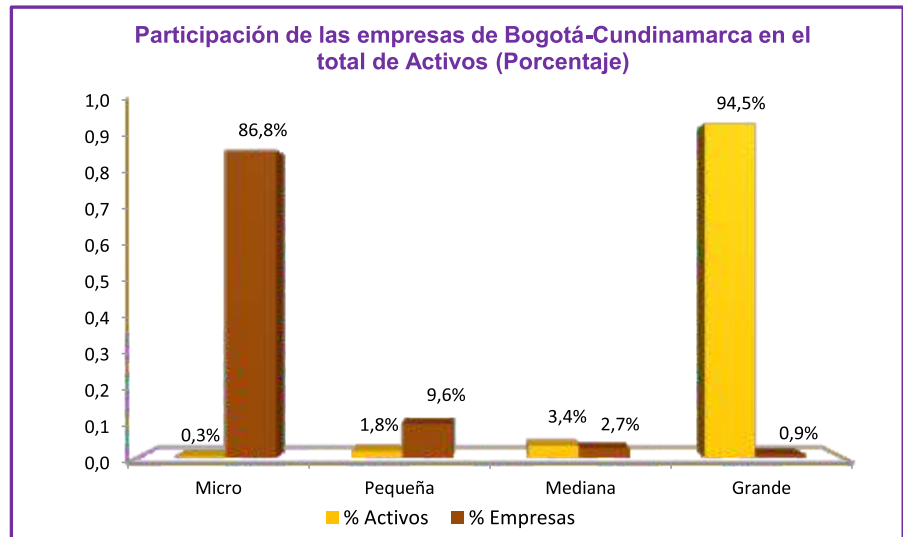
6 *(Pontificia Universidad Javeriana, Instituto de Políticas de Desarrollo con base en GEIH-DANE).*

Gráfica 2

Al observar la diferencia entre el número de empresas creadas y liquidadas, el 99,4% de las creadas en 2012 fueron microempresas y el 0,6% pequeñas empresas, las medianas y las grandes en términos netos disminuyeron en 0,14% y el 0,10% respectivamente, sin embargo la disminución en los activos de estas últimas alcanzó la suma de \$16 billones, frente al aumento de las micro y pequeñas por valor de \$ 0,7 billones (Cuadro 3).

En 2012 las microempresas de la región tuvieron el mejor desempeño con relación a las demás empresas, la cancelación del número de microempresas se redujo el 47,8% con respecto a 2011, mientras que en los demás tamaños el número de empresas liquidadas se incrementó, siendo más notorio el de las grandes tanto en número (50,8%) como en capital (240,3%).

Dentro de las causas de liquidación se resaltan la falta de experiencia empresarial, baja rentabilidad y penetración en los mercados, falta de tecnología e infraestructura, competencia desleal de empresas del mismo sector, dificultades para posicionarse en el mercado, reducción en las ventas, falta de liquidez, dificultades con los socios y mezcla de problemas familiares con el manejo de la empresa, entre otras.



Fuentes: *Perspectivas Económicas de América Latina 2013. OCDE/CEPAL 2012 Mipymes. Portal Empresarial Colombiano (2012) Registro Mercantil, Cámaras de Comercio de Bogotá, Facatativá y Girardot, 2012.*

En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, las mayores dificultades son la falta de liquidez, problemas con los socios y el saldo en cartera, pues a diferencia de las microempresas estas poseen mayor nivel de preparación, información sobre las características y dinámica del mercado, capacidad económica para contratar asesorías administrativas, financieras y contables, necesarias para fortalecer la actividad de su empresa y adaptarse al mercado⁷.

7 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Informe Planes de Desarrollo "Bogotá Positiva" y "Bogotá Humana".

Productos y Servicios de Financiación Popular para las Mipymes

Todos los países adelantan programas para mejorar el acceso al financiamiento en las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante líneas de crédito, sistemas de fondos y de garantías, programas de capital, o provisión de servicios complementarios, que generalmente se destinan para bienes de capital, capital de trabajo y proyectos de inversión. Recientemente se dispone de líneas para financiar innovaciones, mejorar los procesos de gestión, para exporta-

Cuadro 3

Empresas creadas frente a empresas liquidadas en Bogotá-Cundinamarca según su tamaño, 2012

Valor de los activos en millones de pesos corrientes

Concepto	Micro		Pequeña		Mediana		Grande		Total	
	Número	Vr. Activos	Número	Vr. Activos	Número	Vr. Activos	Número	Vr. Activos	Número	Vr. Activos
Empresas creadas	74.511	800.507	969	644.929	116	673.542	38	4.279.954	75.634	6.398.932
% Partic.	98,5%	12,5%	1,3%	10,1%	0,2%	10,5%	0,1%	66,9%	100,0%	100,0%
Empresas liquidadas	18.448	151.303	626	554.092	193	1.278.010	92	19.711.928	19.359	21.695.333
% Partic.	95,3%	0,7%	3,2%	2,6%	1,0%	5,9%	0,5%	90,9%	100,0%	100,0%

Fuente: Registro Mercantil, Cámaras de Comercio de Bogotá, Facatativá y Girardot, 2012.

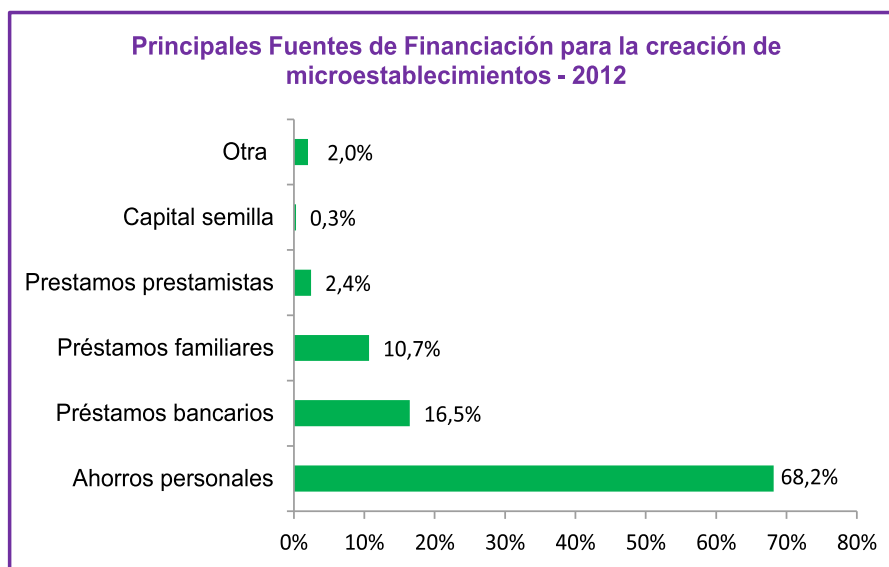
ciones e inversiones que mejoren en términos ambientales, y se ha dado importancia al financiamiento para impulsar el desarrollo local y la asociatividad empresarial⁸. Sin embargo, las dificultades que afrontan las MiPyMes para acceder al crédito, y las desventajas en que lo consiguen, con relación a las empresas grandes, continúan siendo los obstáculos más notorios para su progreso y fortalecimiento.

Así mismo, según la encuesta de microestablecimientos del DANE realizada en 2012, en las 24 principales ciudades y sus áreas metropolitanas la mayoría de las unidades económicas fueron creadas por su propietario (73,3%) y por el mismo asociado con otros familiares (19,8%). Las principales fuentes de financiación para la creación o constitución de los establecimientos, fueron los ahorros personales, seguidos por préstamos bancarios y por préstamos familiares, (Gráfica 3).

Por su parte, si bien es cierto que existe diversidad de productos financieros dirigidos al apoyo de las MiPyMes, la política pública de crédito para Bogotá, está enfáticamente orientada hacia la micro y la pequeña empresa, es decir, que los recursos destinados para la implementación de esta política se hacen efectivos básicamente a través de microcréditos. En seguida se muestra el número de empresas por tipo de producto, donde resalta los crecimientos anuales registrados en el número de empresas que cuentan con crédito comercial y con crédito de consumo, y la disminución drástica (2.446 empresas menos) en las que cuentan con microcrédito (Cuadro 4).

Se observa que la participación del microcrédito es poco representativo dentro de los productos financieros

Gráfica 3



Fuente: DANE - MICRO

Cuadro 4

Número de empresas por tipo de producto financiero Colombia

Producto	Marzo 2012	Marzo 2013	Crecimiento
Cuenta de Ahorros	313.587	322.113	2,7
Cuenta Corriente	306.969	319.406	4,1
Comercial	153.256	168.314	9,8
Consumo	65.456	68.706	5,0
Microcrédito	8.402	5.956	-29,1
Tarjetas de Crédito	69.963	71.567	2,3

Fuente: CIFIN. Asobancaria

que se prestan a las empresas, por parte del sistema financiero⁹, razón por la cual las políticas públicas de acceso al crédito que se formulan para las empresas de menor tamaño van encaminadas hacia la inclusión de estas dentro del sector financiero. Sin embargo, llama la atención que mientras la base empresarial tiende a crecer el microcrédito disminuya notoriamente, es decir, no se aprecia una política de crédito contundente para mitigar las necesidades de los

microempresarios, corroborándose una vez más la continuidad de las barreras de acceso mencionadas.

Para Bogotá a marzo 2012, el número de cuentas de ahorro correspondieron al 36% del total del país (22.572.918). Con relación a las modalidades de crédito, el número de desembolsos por Tarjetas de Crédito representó el 22,0% del total (16.132.871), el de consumo el 17,4%, el de vivienda el 3,0% y el de microcrédito 2,3%.

De otra parte, con respecto a la bancarización, se conoce el indicador del mismo nombre que relaciona el número de personas mayores de edad

8 Eliminando Barreras: El Financiamiento a las PyMes en América Latina. CEPAL 2011.

9 Se entiende por sistema financiero los bancos, compañías de financiamiento y cooperativas vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

con al menos un producto financiero, con el total de la población adulta. Para realizar los cálculos en banca personal, se toma el número de cédulas que registran algún producto de ahorro y/o crédito, y para banca empresarial se utiliza el número de NIT.

Las cifras corresponden al número de personas o empresas con cuentas de ahorros, corriente y crédito en las modalidades consumo, comercial, vivienda y microcrédito, además de aquellas con tarjeta de crédito. Para el primer trimestre del año 2013, el 69,2% de la población adulta en Colombia (21,5 millones de personas mayores de edad), contaron con al menos un producto financiero¹⁰.

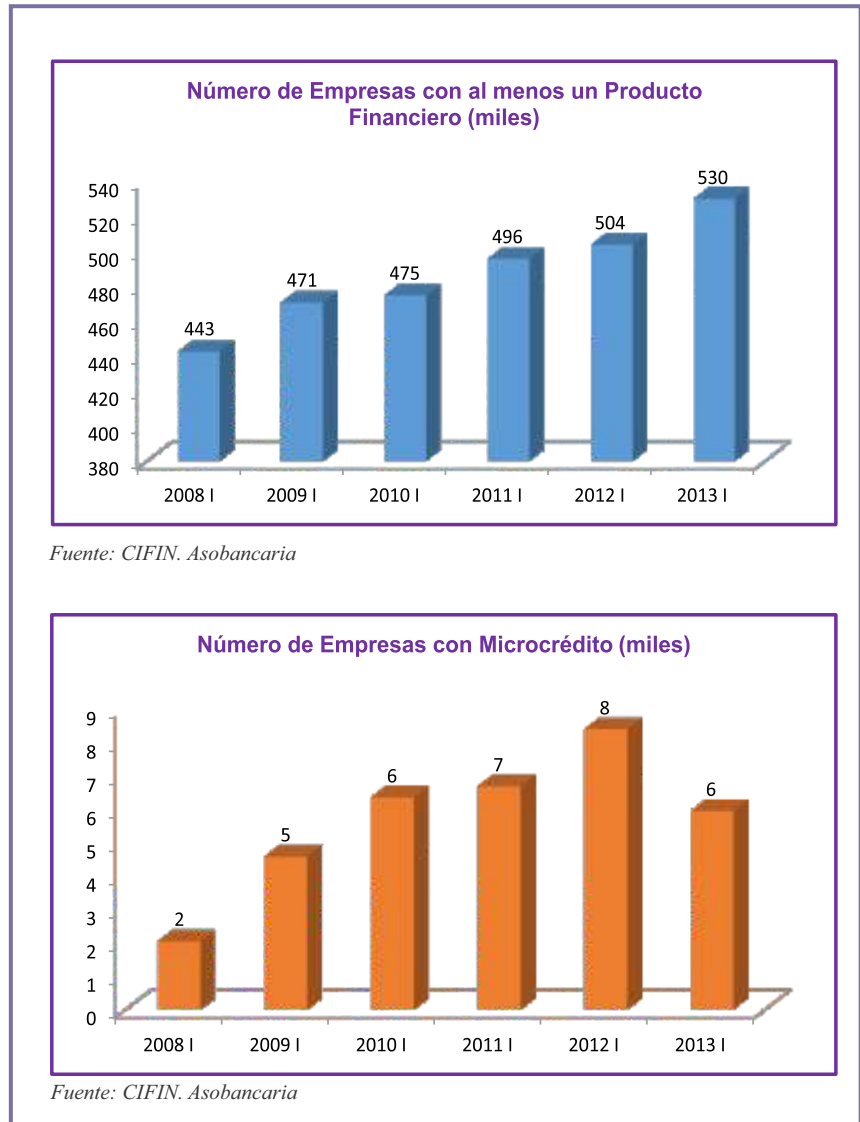
La bancarización de personas al igual que la de empresas presentó una tendencia creciente, no así la del microcrédito, que mostró un comportamiento bastante irregular. (Gráfica 4)

En Bogotá las entidades predominantes en el mercado microfinanciero son las vigiladas por la Superintendencia, que representan el 91% de la cartera total y tienen alrededor de 450.000 usuarios de estos servicios.

Los principales servicios que las microfinanzas ofrecen en Bogotá, a diferencia del país, se reducen al microcrédito principalmente bajo la modalidad individual, al ahorro y a los seguros¹¹. En términos generales en Bogotá el monto de la cartera destinada a las microfinanzas es bajo, representa únicamente el 0,7% de la cartera total del país y el 1,8% de la cartera total de la ciudad.

Por otro lado, además de los productos financieros relacionados arriba, recientemente se han desarrollado y vienen evolucionando otros instru-

Gráfica 4
Evolución del número de empresas bancarizadas y del número de empresas con microcrédito 2008 I - 2013 I



mentos financieros, como el arrendamiento con opción de compra y el factoraje, que si bien resultan importantes en el acceso al financiamiento, no son suficientes para eliminar el problema de la limitación del crédito orientado a las empresas de menor tamaño.

El diseño de evaluación de crédito especializado, la adecuación de la regulación, el diseño de productos financieros sustitutos del crédito —tales como el leasing y el factoring— y la disponibilidad de garantías, contribuyen a mejorar el acceso

crediticio. El arrendamiento financiero o leasing es una forma de uso y/o adquisición de un bien, que hace posible su arrendamiento con pago de cánones periódicos y la opción de compra mediante un pago al finalizar el contrato. El factoring permite la compra de facturas como forma de anticipo financiero, principalmente para que las PyMes proveedoras de grandes empresas descuenten sus ventas a plazo¹².

10 Asobancaria. Reporte de Inclusión Financiera. Marzo de 2013

11 Estudio de Prefactibilidad Banca para la Economía Popular. Febrero de 2013

12 Eliminando Barreras: El Financiamiento a las PyMes en América Latina. CEPAL 2011.

Dentro de las causas de liquidación se resaltan la falta de experiencia empresarial, baja rentabilidad y penetración en los mercados.

Por su parte, la administración distrital a través de los planes de desarrollo, ha implementado estrategias de financiamiento para apoyar a las empresas de menor tamaño. Entre las vigencias de 2001 a 2008, se ejecutaron más de \$32.000 millones, para prestar asistencia financiera a las empresas de menor tamaño, destacándose la aprobación y entrega de 7.947 créditos mediante la Línea Bogotá¹³

Así mismo, según la SDDE¹⁴, durante los años de 2008 a 2011, se invirtieron recursos por valor de \$40.986 millones, para un total de 39.123 operaciones de crédito realizadas a través de los operadores, y en el año 2012, se ratifica la intención de continuar desarrollando las actividades teniendo en cuenta el marco de la política de financiación y democratización en el Distrito Capital.

De otro lado, en lo que se refiere al costo del dinero, la tasa promedio de interés para créditos en Colombia es sumamente elevada, según el Banco Mundial en 2010 la tasa activa nominal promedio en Colombia era 9,4%, mientras que en China era 5,8% y en Corea 5,5%; a su vez, las tasas reales eran 6,1%, 0% y 1,7%, respecti-



Foto: <http://www.bogota.gov.co/>

vamente. Tasas de intereses elevados, traducen costos financieros empresariales elevados, que dificultan competir con productores de países con abundante crédito a tasas reducidas.

Para disminuir el monto del impuesto a la renta, los propietarios-gerentes de las empresas medianas y pequeñas tienden a reducir la utilidad gravable cargando a sus empresas gastos que son de carácter personal, prefieren no tener contabilidad transparente, si la tuvieran podrían inscribirse en bolsa y financiarse en el mercado de capitales.

Mientras que a finales de 2010 se pagaban tasas nominales del orden del 30,7% por los microcréditos, las grandes empresas pagaban tasas nominales preferenciales del orden de 6,6% y tasas de tesorería de 5,5%¹⁵.

Es por esto que la política de crédito actúa con tasas de interés significativamente menores a las del mercado, que para microempresas generalmente se encuentra pegada al techo legal, debido a que este tipo de créditos son considerados por las instituciones financieras como de alto riesgo. Es así, que para emprendimiento, la tasa que ofrece la línea de Banca Capital – Coomeva es la DTF+5 puntos, la cual comparada con la tasa Máxima Legal del Mercado para emprendimiento, es cerca de un tercio¹⁶.

No obstante, una de las principales razones por las que los pobres no tienen acceso a créditos de las organizaciones tradicionales de crédito es que se les considera con un elevado “riesgo de crédito”; es decir, se supone que muy probablemente, tarde o temprano, incumplirán con sus obligaciones crediticias.

13 Secretaría Distrital de Planeación –SDP, Segplan, Plan de Acción con corte a 31 de Mayo de 2008. Consultado el 17 de Septiembre de 2013.

14 Secretaría Distrital De Desarrollo Económico - SDDE, Estudio de Prefactibilidad Banca para la Economía Popular. Febrero de 2013.

15 Finanzas y Microfinanzas para el Desarrollo – César A. Ferrari Ph.D.

16 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Informe de Seguimiento – Política de Financiación y Democratización del Crédito en Bogotá.

La participación del microcrédito es poco representativa dentro de los productos financieros que se prestan a las empresas, por parte del sistema financiero.

Usualmente, el riesgo de crédito de las personas o empresas es medido a partir de los ingresos regulares que pueden acreditar, los títulos de los activos que pueden mostrar o los avales que pueden presentar. La carencia de títulos de propiedad o la inexistencia de amigos o parientes que pudieran avalarlos, convierten a las personas pobres en sujetos de riesgo de crédito elevado¹⁷.

Sin embargo, en la mayoría de las veces, en condiciones normales, es decir en períodos que no son de crisis, los créditos otorgados a las personas pobres son los mejor pagados.

En realidad lo que se aprovecha es que los pobres tienen una demanda por crédito mucho menos elástica y por ello están dispuestos a pagar tasas de interés más elevadas.

La metodología con que usualmente se mide el riesgo de crédito es inaplicable a las personas pobres y es necesario pensar en otras formas de medición de riesgo.

No tiene sentido que los mejores pagadores paguen las tasas más elevadas, so pretexto injustificado,

de representar un riesgo elevado mal medido.

De otra parte, como es bien sabido, otra de las principales barreras para el acceso al crédito, se desprende de la falta de una contabilidad general, por parte de gran número de empresas de menor tamaño, que permita a las instituciones financieras proveerse de información financiera necesaria para los estudios crediticios pertinentes.

Como se observa una mínima parte de las microempresas lleva contabilidad formal, son más las que no la tienen, y más de la mitad escasamente llevan algún tipo de registros, lo cual no permite ni siquiera determinar fielmente su estructura financiera (Gráfica 5).

Es de anotar que en diciembre de 2012, se reglamentó la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo de información financiera para las microempresas, con lo cual en adelante probablemente se mitigará en parte uno de los principales obstáculos, que dificultan la financiación de este tipo de empresas.

Es así, que mediante el Decreto 2706 de 2012, se establece un régimen simplificado de contabilidad de causación para las microempresas, se determina un período de preparación obligatoria comprendido entre el 1° de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2013, un período de transición entre el 1° de enero de 2014 y 31 de diciembre de 2014, y un primer período de aplicación comprendido entre el 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015, durante el cual por primera vez, la contabilidad se llevará para todos los efectos de acuerdo con los nuevos estándares■

La metodología con que usualmente se mide el riesgo de crédito es inaplicable a las personas pobres y es necesario pensar en otras formas de medición de riesgo.

Gráfica 5



Fuente: DANE - MICRO

17 Finanzas y Microfinanzas para el Desarrollo – César A. Ferrari Ph.D.

Elimeleth Tapias Árias



Reseña

Los Retos de la Seguridad Ciudadana

“The challenges of public safety”

José Alfredo Zavaleta Betancourt

Alberto Bielefeldt Astete

Estudios de Seguridad y Defensa – ESD

Nº 1, Chile, jun. 2013; pp. 91-113

Academia Nacional de Estudios Políticos - ANEPE



Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

De forma recurrente se señala a América Latina como una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo, y se le agrega, además, el título de la más peligrosa. De hecho, las maras centroamericanas, las pandillas en Brasil, el reto al Estado por parte del narcotráfico en México, la inestabilidad política de Venezuela y el conflicto interno en Colombia, no ayudan a desvirtuar tales afirmaciones.

Con este marco presente, se da una mirada al artículo “Los retos de la seguridad ciudadana” en Latinoamérica, desde la visión de Zavaleta y Bielefeldt, en la revista de la ANEPE. El artículo, bastante conciso, se estructura en seis capítulos más las correspondientes conclusiones.

El argumento central del trabajo sostiene que “existe el riesgo de utilizar el discurso de la seguridad ciudadana en la región latinoamericana sin construir las instituciones y los mecanismos para garantizar la legalidad, la corresponsabilidad o coproducción de la seguridad y la implementación reflexiva de las buenas prácticas de prevención del delito”.

En efecto, el “discurso” sobre la temática, señalado en el artículo, pone de manifiesto los delitos más relevantes actualmente y la violencia asociada a estos como: la violencia de género e intrafamiliar, la violencia escolar, la violencia juvenil y la violencia de la delincuencia organizada.

Se señala como en casi todos los países, excepto Colombia, la vieja

violencia política militar se ha desvanecido, surgiendo de manera generalizada nuevas modalidades de violencia social y delitos nuevos, los cuales se enmarcan en un nuevo ciclo de desigualdad y operan en la esfera de la vida privada.

En este contexto, los conceptos sobre la seguridad se han precisado de tal forma que: el de seguridad humana es utilizado, básicamente, por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales; el concepto de seguridad ciudadana, “es más utilizado por analistas o consultorías para persuadir a los actores sociales y políticos de la imprescindible corresponsabilidad en las tareas de seguridad”; y el de seguridad pública, por las viejas estructuras de guerra.

No obstante, señala el artículo, “las tareas de policía de los militares ha



Fuente: <http://esd.anepe.cl/>

trastocado el sentido tradicional de las seguridades nacional y pública”, a pesar de tener claro que la seguridad pública supone un enemigo, mientras que la seguridad ciudadana implica, por lo contrario, la convivencia constitucional¹.

Se afirma en el artículo que en las últimas tres décadas “el discurso de la seguridad ciudadana se ha multiplicado, porque el reconocimiento de la improbabilidad de que los gobiernos por sí solos puedan reducir la inseguridad ha llevado a la interpelación de la necesidad de la participación de los ciudadanos en el campo de la seguridad”.

Como consecuencia, se va más allá del discurso y se plantea que “es posible que en los próximos años, en diferentes niveles de gobierno nacional o local, en regímenes centrales o federales, el tema de qué hacer con las policías y los derechos constitucionales básicos se convierta en el tema central”.

No obstante, paradójicamente, se puntualiza que actualmente el discurso de la seguridad ciudadana se utiliza como un mecanismo de legitimación mientras avanza la

¹ Se aclara que “Mientras la seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas (policía, justicia y cárcel), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma”.

El reconocimiento de la improbabilidad de que los gobiernos por sí solos puedan reducir la inseguridad, ha llevado a la interpelación de la necesidad de la participación de los ciudadanos.

militarización de las policías y la policialización de los militares. Estas dificultades, según Ronken impiden concretar el cambio de paradigma requerido por una orientación hacia el Vivir Bien.

La construcción del nuevo paradigma requiere, en principio, la disponibilidad y adopción de **buenas prácticas de prevención social del delito**; el artículo señala, en este sentido, un papel básico a instituciones como el Programa ONU-Hábitat y el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de Chile, el cual ha creado un Banco de Buenas Prácticas de Prevención.

Las buenas prácticas se definen aquí como soluciones eficaces a largo plazo, replicables y susceptibles de ser evaluadas en su impacto. Ejemplos de éstas son los laboratorios urbanos, las comisarías de la mujer y la familia, los sistemas de alerta temprana, los observatorios de violencia en las escuelas, las brigadas móviles, entre otras. En éstas, “la prevención se orienta tanto a las causas del delito como a la convivencia social”.

En el artículo, la prevención presenta dos aspectos relevantes: de un lado, las políticas de prevención ya no se limitan a buscar la reducción de la tasas de criminalidad, sino que buscan mejorar la calidad de la vida cotidiana y de la convivencia; y de otro, éstas continúan siendo marginadas al interior de políticas de seguridad más amplias.

Al optar por el primer aspecto, según se deduce del artículo, los países de América Latina enfrentan desafíos cómo: lograr una correcta adecuación y adaptación de las políticas y programas, a los recursos disponibles y a las necesidades particulares de cada comunidad. Se señala al respecto, que el éxito o fracaso de la implementación de los programas y políticas (intervenciones) de prevención estará determinado por la correcta adecuación y transferencia de conocimientos, teniendo en consideración los recursos y necesidades de las comunidades, con herramientas metodológicas pertinentes y realmente sustentables en el tiempo.

En este sentido, se aboga por un marco metodológico para la correcta replicación y transferencia de conocimientos de “Buenas Prácticas”. De hecho, en el artículo se resalta el método denominado “5Is framework”, el cual fue desarrollado por Paul Ekblom, experto inglés en temas de prevención de la criminalidad, y comprende cinco etapas que contienen los programas e iniciativas de prevención de la violencia y el delito, así:

1. **Inteligencia/Información:** consiste en la recopilación y análisis de la información sobre problemas delictivos y sus consecuencias. Incluye la elaboración de un diagnóstico para identificar los principales factores de riesgo y protectores que están incidiendo en la zona de impacto de la intervención.
2. **Intervención:** se considera todo el rango de posibles intervenciones que podrían ser aplicadas para bloquear o debilitar los factores de riesgo y maximizar los factores de protección.
3. **Ejecución/Implementación:** el objetivo es internalizar y ejecutar los principios que se señalan en contextos y problemas locales. Se trata de convertir las intervencio-

nes potenciales en métodos prácticos, poniéndolos en acción de forma que sean apropiadas para el contexto local, así como supervisar las acciones emprendidas.

4. **Participación:** explica que la colaboración de distintos actores resulta fundamental para el desempeño de cada tarea que deba realizarse de manera particular.
5. **Impacto:** se efectúa la evaluación del costo efectividad del proyecto y de la forma en que se trabajó. Plantea reflexionar sobre la generalización y replicabilidad de los resultados en otros contextos.

Con base en lo anterior, el artículo concluye sugiriendo que: con el manejo de la inteligencia/información, condiciones de intervención, planes de ejecución, el incentivo a la participación y, por último, el monitoreo del impacto, es posible el diseño de una política pública con impactos sociales significativos.

Para Colombia (único país de América Latina con conflicto interno), los retos de la seguridad ciudadana (la aplicación de buenas prácticas de prevención social del delito) son mayores, pues, los dos conceptos de seguridad planteados en el artículo (seguridad pública y seguridad ciudadana) conviven y se entrelazan, manteniendo justificadas las distintas posturas sobre el tema, lo que retrasa el avance hacia la “seguridad de los habitantes” o mejor, hacia un “Vivir bien”.

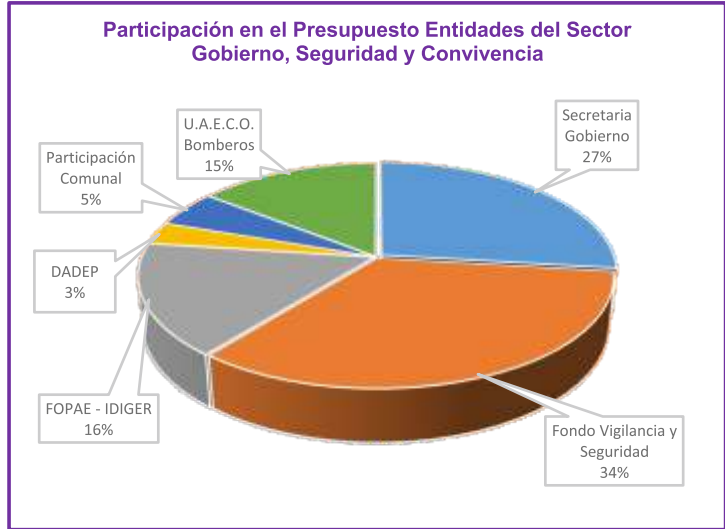
Las políticas de prevención ya no se limitan a buscar la reducción de la tasas de criminalidad, sino que buscan mejorar la calidad de la vida cotidiana.



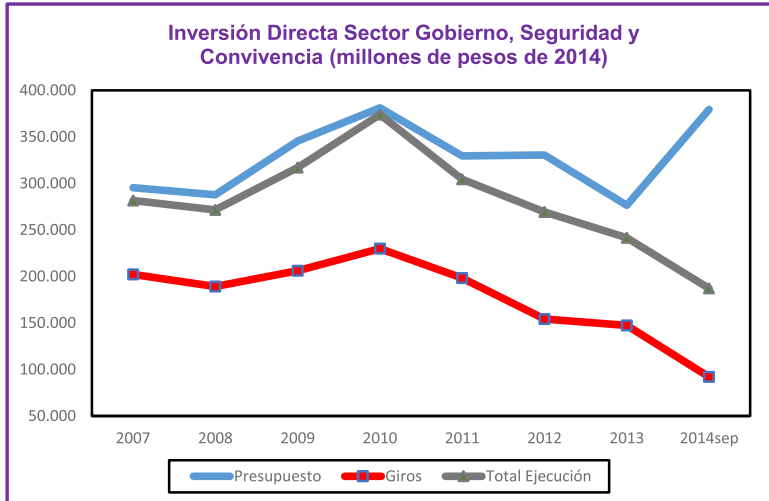
Estadísticas fiscales

Para el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia se presupuestaron en 2014 un total de \$547.906 millones (funcionamiento e inversión).

Las dos entidades de mayor peso fueron el Fondo de Vigilancia y Seguridad con el 34% equivalente a \$185.760 millones, y la Secretaría de Gobierno 27% con \$147.396 millones.



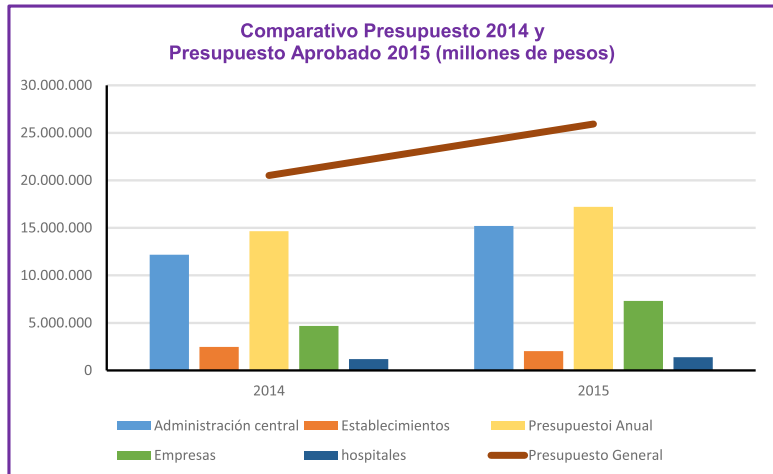
Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales. - Ejecuciones Presupuestales entidades del sector



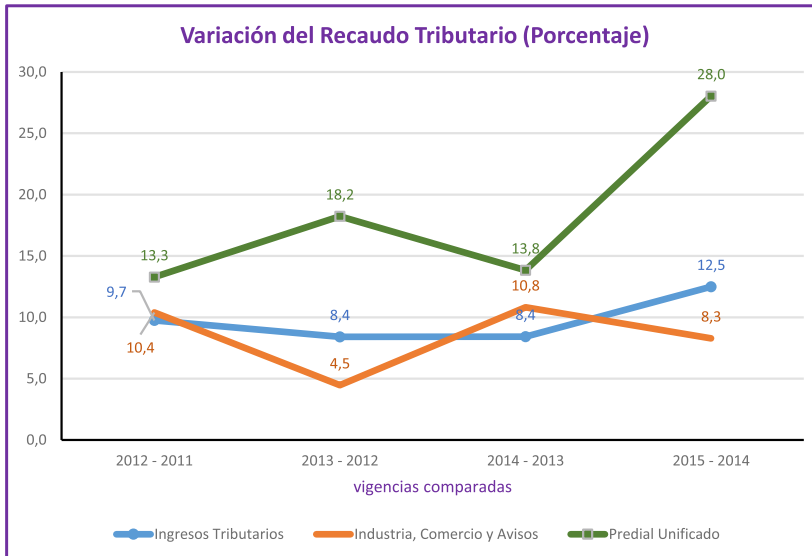
El Presupuesto y ejecución de la inversión directa (plan de desarrollo) del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia muestra una tendencia a la baja en pesos constantes entre 2010 y 2013. En 2014 el presupuesto se incrementó, pero la ejecución a Septiembre registró un 49%, y los giros 24%.

Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales. Ejecuciones Presupuestales entidades del sector

El Presupuesto general de Bogotá D.C. aprobado para la vigencia 2015 es de \$25,9 billones (incluyendo empresas y hospitales) lo que representa un incremento de 26,4% frente a 2014. El crecimiento más significativo se presenta en las Empresas Industriales y Comerciales 56,4%, por los recursos destinados al Metro y al Sistema Integrado de Transporte Público, y en la Administración Central 24,8%, por crecimiento tanto en ingresos tributarios como en recursos de crédito.



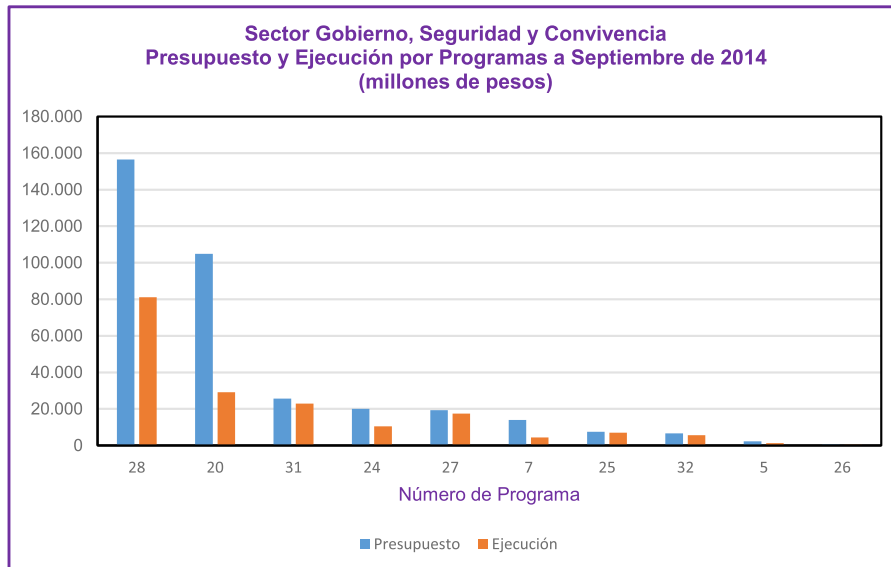
Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales y Presupuesto Aprobado 2015



Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales

En la Gráfica se muestran los incrementos en el total de ingresos tributario y en los principales impuestos de una vigencia a otra a precios corrientes (se supone un cumplimiento del 100% de lo presupuestado en 2014 y se incluye proyección 2015).

Se espera un importante incremento del 28% para Predial Unificado en el recaudo estimado para 2015, según la Administración este se compone de recaudo vegetativo, recaudo por vivienda nueva y recaudo por fiscalización y cobro, y además, mejoramiento de la base catastral.



Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales. Ejecuciones Presupuestales entidades del sector

Programas

- 05- Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital.
- 07- Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos.
- 20- Gestión integral de riesgos.
- 24- Bogotá Humana: participa y decide.
- 25- Fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios.
- 26- Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente.
- 27- Territorios de vida y paz con prevención del delito.
- 28- Fortalecimiento de la seguridad ciudadana.
- 31- Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional.
- 32- TIC, para gobierno digital, Ciudad inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento





Contáctenos:



Contraloría Bogotá



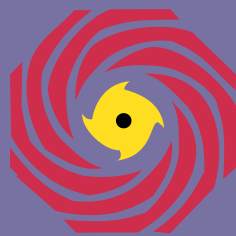
@Contraloriabta



Contraloría Bogotá



Contraloriabta



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.