

El capital social y la seguridad personal.

Revisión conceptual, exploración de sus interrelaciones y análisis de su aplicación al caso del Programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C., 2007*

Fecha de recepción: 3 de diciembre de 2008. Fecha de aceptación: 15 de mayo de 2009

Paola Carolina Mojica-Moreno

Politóloga

Pontificia Universidad Javeriana

pmojica@javeriana.edu.co

Resumen El artículo contiene algunos resultados de un trabajo de grado realizado con el objetivo de indagar sobre las relaciones que pueden presentarse entre el capital social y la seguridad personal. Entre ellos, se destacan la composición del concepto capital social, su incidencia positiva sobre la calidad de la vida de las personas, el estatus del derecho a la seguridad personal en los ámbitos nacional e internacional, las lógicas de gestión de las políticas públicas de la seguridad personal implementadas por gobiernos distritales, las relaciones que pueden presentarse entre el capital social y la seguridad personal y las que, de hecho, se presentan entre ellos a partir del funcionamiento del programa de la Policía Comunitaria denominado Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C., así como la capacidad del mismo para crear capital social y aumentar los niveles de la seguridad personal.

Palabras clave autor Calidad de vida, capital social, Frentes de Seguridad Local, políticas públicas de seguridad, seguridad personal, Bogotá, D.C.

Palabras clave descriptor Calidad de vida, Capital social, Bogotá, Colombia; Seguridad ciudadana, Redes sociales.

* Artículo que integra elementos de la investigación científica y de la revisión, realizado con base en la monografía de grado titulada *Relaciones entre el capital social y la seguridad personal; el caso de los Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.* y presentada a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana para optar al título de Politóloga. Elaborado entre fines del año 2004 e inicios del 2007. Agradecimientos a los profesores Andrés Casas y Santiago Escobar, por sus aportes y orientaciones en el desarrollo del trabajo, así como a la policía comunitaria y particularmente al excoordinador del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C., Francisco Ibarquén, por su colaboración en la realización de una encuesta entre la población beneficiaria del mismo.

Social Capital and Personal Security. Conceptual Revision, Exploration of their Inter-Relations and their Application in the Case of the “Local Security Fronts” Program in Bogotá, D.C., 2.007

Abstract The article contains some of the results of a graduation work developed to inquire about the relations that may exist between social capital and personal security. Among those results, some have been selected due to their relevance to urban life welfare and are presented bellow. Those elements are: the constitutive elements of social capital, their positive influence on people’s life quality, the status of the right to personal security in the national and international ambits, the logics behind the personal security public policies implemented by local governments, the relations that exist between social capital and personal security and those in fact detected in the zones where the program “Frentes de Seguridad Local” works, as well as the capacity of that program to create social capital and to augment the levels of personal security.

Key words author Life Quality, “Local Security Fronts/Frentes de Seguridad Local”, Personal Security, Security, Local Public Policies, Social Capital.

Key words plus Quality of Life, Social Capital, Bogotá, Colombia; Citizen Security, Social Networks.

Capital Social e Segurança Pessoal. Revisão conceitual, exploração das inter-relações e análise da aplicação ao caso do Programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C. 2007

Resumo O artigo contém alguns resultados do trabalho de grado realizado com o objetivo de indagar sobre as relações que podem se apresentar entre o Capital Social e a Segurança Pessoal. Entre eles, destaca-se a composição do conceito capital social, sua incidência positiva sobre a qualidade da vida das pessoas, o status do direito à segurança pessoal nos âmbitos nacional e internacional, as lógicas de gestão das políticas públicas da segurança pessoal implementadas pelos governos distritais, as relações que podem se apresentar entre o Capital Social e a segurança pessoal e as que, de fato, apresentam-se entre eles, a partir do funcionamento do programa da Policia Comunitária denominado *Frentes de Seguridad Local en Bogotá*, D.C., mesmo como a sua capacidade, para criar Capital Social e aumentar os níveis da segurança pessoal.

Palavras-chave qualidade de vida, capital social, Frentes de Seguridad Local, políticas públicas de segurança, segurança pessoal, Bogotá D.C.

Palavras-chave descriptor Calidad de vida, Capital social, Bogotá, Colombia; Seguridad ciudadana, Redes sociales.

Introducción

En el contexto de las ciencias sociales, el capital social es un concepto unívoco cuya comprensión cabal requería la realización de un estudio investigativo recopilatorio, y el análisis de las relaciones del mismo con la seguridad personal resultaba especialmente interesante, debido principalmente a que su utilización por parte de los formuladores de las políticas públicas podría generar efectos benéficos sobre la población. Por ello, se investigaron estos elementos, así como el caso de un programa que los conjugaba y permitía corroborar la existencia y naturaleza de esas relaciones.

Aspectos metodológicos

Metodológicamente, el trabajo investigativo se inició con la recopilación exhaustiva de información teórica sobre el capital social, la seguridad personal y las relaciones que pueden presentarse entre ambos. Posteriormente, se realizaron entrevistas a expertos en el tema de la seguridad y se inició el análisis del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C., mediante entrevistas realizadas a funcionarios de la Policía Comunitaria, así como a través de la revisión de una evaluación del programa realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá y por medio de la realización de una encuesta entre su población beneficiaria.

Diversos aspectos del capital social

Robert Putnam ha estudiado el capital social con gran rigurosidad y persistencia. En su libro *Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*, afirma que L. Judson Hanifan acuñó el término en el año 1916 para explicar el

importante papel que el involucramiento renovado de la comunidad cumple en el sostenimiento de la democracia y del desarrollo. Concluyó gradualmente que los graves problemas sociales, económicos y políticos de las comunidades del estado Virginia Occidental de los Estados Unidos de América, en las que trabajaba, solamente podrían resolverse mediante el fortalecimiento de las redes de solidaridad entre sus habitantes. Comentó que con el término no se refiere a bienes reales, ni a propiedades personales, ni al dinero, sino a eso que tiende a hacer valer para la mayoría de las personas en su vida diaria los siguientes bienes tangibles: buen nombre, compañerismo, simpatía y relaciones sociales entre los individuos y las familias que conforman una unidad social, y que si un [individuo] entra en contacto con su vecino y él con otros vecinos, habrá una acumulación de capital social que podría satisfacer inmediatamente sus necesidades sociales y que podría fortalecer una potencialidad social lo suficiente para lograr el mejoramiento substancial de las condiciones de vida en toda la comunidad (Putnam, 2002b: 4).

En este sentido, Putnam señaló que el capital social genera beneficios privados y públicos al decir que “la comunidad como un todo se beneficiará de la cooperación de todas sus partes, mientras que el individuo encontrará en sus asociaciones las ventajas de la ayuda, la simpatía y el compañerismo de sus vecinos y que “cuando la gente de una comunidad determinada llega a conocerse con los demás y forma el hábito de reunirse ocasionalmente para llevar a cabo actividades de entretenimiento, encuentros sociales y disfrute personal, entonces, por habilidades de liderazgo, este capital social puede fácilmente ser dirigido

hacia el mejoramiento general del bienestar de la comunidad”¹ (Putnam, 2002b:4).

Putnam comenta, en su libro *Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*, que el valioso trabajo de Hanifan no fue conocido por la comunidad académica en su tiempo y que otros adelantos en el tema del capital social fueron realizados en los años cincuenta y sesenta por autores que desconocían su trabajo. Afirma también que el sociólogo John Seeley y algunos colegas suyos usaron en los años cincuenta el término para referirse al carácter canjeable de las afiliaciones a los clubes y las asociaciones; que la urbanista Jane Jacobs lo usó en los años sesenta para hacer énfasis en el valor colectivo de los lazos informales en los vecindarios de las metrópolis modernas; que el economista Glenn C. Loury lo empleó en los años setenta para resaltar la inaccesibilidad que tenían los afroamericanos a lazos sociales amplios como resultado de la esclavitud y la segregación que sufrieron; que el sociólogo francés Pierre-Felix Bourdieu lo definió en los años ochenta como “el agregado de los recursos actuales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones de conocimiento y reconocimiento mutuos, más o menos institucionalizada”; que, posteriormente, el economista alemán Ekkehart Schlicht lo usó en 1984 para subrayar el valor económico de las organizaciones y del orden moral, y que el sociólogo James S. Coleman puso el término firme y finalmente en la agenda intelectual a finales de la misma década al usarlo para destacar la importancia del contexto social en la educación. También, comenta que recientemente el concepto ha sido trabajado académicamente de manera abundante y que ha sido utilizado para explicar fenómenos no sólo en el campo de la ciencia política y de la sociología sino también en disciplinas tan diversas como la economía, la salud pública, la planificación urbana, la criminología, la arquitectura y la psicología social, entre otras. Desde la ciencia política, resulta destacable

que Alexis de Tocqueville atribuyera la fortaleza de la democracia en los Estados Unidos de América a la abundancia de organizaciones locales y a la tendencia de los americanos a asociarse para resolver problemas colectivos y públicos en su libro *La Democracia en América* y que John Stuart Mill tratara el tema de la ética cívica en su libro *El utilitarismo*, así como el tema de la dependencia que la democracia tiene del compromiso activo de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad (Putnam, 2002b: 5 y 6).

La urbanista Jane Jacobs sostiene en su libro *The Death and Life of Great American Cities (La muerte y vida de las grandes ciudades americanas)*, publicado en 1961, que la suma de los contactos ocasionales y públicos entre vecinos en el plano local equivale a un sentimiento de identidad pública de la gente, a una red de respeto y confianza pública, y a un recurso para tiempos de necesidad de las personas y el barrio” (Jacobs, 1961, citado por Putnam, 2002a: 414).

De acuerdo con James Coleman, el capital social asume tres formas, o podría decirse que se expresa o manifiesta aportando a los siguientes ámbitos: en primer lugar, las obligaciones y las expectativas [de los individuos] que dependen de la confiabilidad del ambiente social; en segundo lugar, la capacidad de la información de fluir en la estructura social para proveer las bases a acciones y, en tercer lugar, la presencia de normas acompañadas por sanciones efectivas (Coleman, 1990: 302 y 1988, citado por Reino Unido [ONS], 2001: 8).

Robert Putnam lo ha definido como las redes, las normas y la confianza que permiten a sus participantes actuar juntos más efectivamente para alcanzar objetivos compartidos, pero también como “las redes sociales y [las] normas de reciprocidad concomitantes” y como “la mezcla entre confianza, redes sociales y compromiso ciudadano”. Ha planteado que “las redes sociales

1 Traducción del idioma inglés realizada por la autora.

poseen un valor”, que “afectan la productividad de los individuos y de los grupos”, que no sólo “los individuos forman vínculos que benefician sus propios intereses” sino que esos vínculos pueden “tener externalidades que afectan a la comunidad” de modo que “hasta los individuos escasamente vinculados pueden obtener algunos beneficios excedentarios por el hecho de vivir en una comunidad con buenos vínculos” y, también, que “las redes de compromiso comunitario fomentan normas sólidas de reciprocidad”. Además, en su libro *Haciendo funcionar a la democracia (Making Democracy Work)* identifica a la vida asociacional como un requisito de la efectividad de los gobiernos locales, fundamentado en un estudio que realizó en Italia, en el que midió el capital social a partir de los componentes “vida asociacional” y “nivel de confianza” (Baron *et ál.*, 2000, citado por Reino Unido (ONS), 2001: 9 y Putnam, Leonardi y Nannetti, 1993: 162).

En su libro *Solo en la Bolera*, Putnam comenta que “las redes de compromiso comunitario fomentan normas sólidas de reciprocidad siguiendo una lógica propia de la afirmación ‘yo hago esto por ti ahora, con la esperanza de que tú (o quizá algún otro) me devuelvas el favor’”, así como que “una sociedad caracterizada por la reciprocidad generalizada es más eficiente que otra desconfiada” y que “la interacción frecuente entre distintas personas tiende a generar una norma de reciprocidad generalizada”. También, menciona que “cuando los tratos económicos y políticos se realizan dentro de unas redes tupidas de interacción social, el oportunismo y la corrupción ven reducidos sus incentivos”, y afirma que “los lazos sociales densos facilitan la comunicación verbal y otros medios valiosos para el cultivo de la reputación, que es un fundamento esencial de la confianza en una sociedad compleja” (Putnam, 2002a: 14, 16-18 y 413).

Putnam escogió los siguientes aspectos para medir el capital social en Estados Unidos, los cuales

pueden considerarse como elementos prácticos constitutivos del mismo: la afiliación a grupos, la asistencia a reuniones públicas sobre asuntos de la localidad o escolares, el trabajo en un puesto directivo o como miembro de un comité de alguna organización local, la asistencia a reuniones de club, el trabajo voluntario, los proyectos comunitarios, las invitaciones a casa y la socialización con los amigos, la confianza social, la participación electoral y la influencia de organizaciones y asociaciones cívicas no lucrativas (392).

Fukuyama (1995), inmerso en la corriente teórica de la Nueva Economía Institucional, trata las interrelaciones entre el capital social y la confianza interpersonal desde una perspectiva economicista y las considera como condiciones de la prosperidad de una sociedad y de su grado de democratización. En ese sentido, destaca —mediante estudios comparativos internacionales— los efectos de las estructuras de confianza sobre el número de transacciones que se realizan en la sociedad, la creación de mecanismos para resolver los conflictos y la capacidad de llegar a acuerdos.

En la teoría de la Nueva Economía Institucional, la confianza interpersonal ocupa un lugar destacado porque es considerada como un claro factor generador de crecimiento económico, debido a que reduce los costos de transacción entre los agentes económicos, aumentando considerablemente las utilidades particulares de ellos cuando sus niveles son altos. De otro lado, autores de esa escuela teórica han señalado que, al aumentar los niveles de la seguridad económica, las personas necesitan menos de la formación de organizaciones voluntarias para mejorar sus condiciones o solucionar sus problemas colectivos, puesto que, de manera individual, pueden solucionar esos problemas o necesidades que el Estado no resuelve. Al respecto, Putnam señala que, en las zonas donde escasea el capital social, los efectos de la pobreza se amplifican, que en las zonas desfavorecidas (en las que es más necesario) suele

faltar el capital social y es de difícil formación y que los déficits de capital social afectan tanto a las zonas privilegiadas como a las pobres, pero que sus efectos sobre las pobres son más visibles debido a la falta de capital económico y humano (o educativo) (Reino Unido [ONS], 2001: 8; Sudarsky, 2001: 26; Herrera Mora, 2004: 38 y Putnam, 2002a: 427)

El Banco Mundial, por su parte, considera que el capital social consiste en las instituciones, relaciones y normas que forman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales de una sociedad y lo clasifica de acuerdo con la posición que ocupa en dos ejes diferentes: uno vertical que

[...] se refiere al alcance o al ámbito en el que se encuentra el capital social, ubicándose en un continuo entre lo micro, que se refiere a los individuos y las comunidades locales, y lo macro, que se refiere al Estado y al mercado; y otro horizontal que distingue entre dos formas de capital social, la estructural, que se refiere al capital social tangible (formado por legislación y organizaciones, entre otros) y la cognitiva, que se refiere a [elementos] intangibles como valores y normas de comportamiento (reciprocidad, respeto a la ley, entre otras). (Reino Unido [ONS], 2001: 9)

El colombiano Vázquez Caro comenta sobre el papel del Estado en la generación de capital social que este puede dividirse en tres funciones macroestructurales principales: crear instituciones formales para monitorear el cumplimiento de la ley y sancionar a quienes la incumplen, proveer —la posibilidad de que se intercambie— información simétrica entre el gobierno y los ciudadanos e información que brinde garantías sobre otros y generar oportunidades de asociatividad con y entre la sociedad civil (Vázquez, 2005: 10).

La Contraloría General de la República hizo una investigación a partir de estas funciones estatales en la generación de capital social que propone la existencia de “cuatro activos sociales que actúan como los principales catalizadores de los procesos de fortalecimiento del capital social a partir de la

acción estatal: la calidad de las reglas del juego, que comprende tanto la calidad del sistema legal y reglamentario en las distintas esferas del poder público como las reglas informales que emergen de su interpretación o ausencia; los sistemas de información como estructuras sobre las cuales se desarrollan las relaciones entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil; las redes y sistemas de relacionamiento que se desarrollan entre el Estado y los distintos actores como activo para extender valores y normas comunes y la legitimidad institucional que es requisito fundamental para que los anteriores activos sociales tengan el valor esperado”. Además, en la misma investigación, se afirma que la función central del capital social es generar un ambiente social confiable que facilite las soluciones cooperativas (Vázquez, 2005: 11 y 12).

John Sudarsky trabaja con una definición del capital social que otorga una importancia principal a las instituciones en medio de las cuales pueden relacionarse las personas, considerándolas como elementos determinantes del comportamiento de ellas y considera que la existencia de autoridades acordadas y respetadas es un elemento importante del capital social que evita la violencia. Además, otorga un lugar preeminente al desarrollo cívico, el cual, según él, puede alcanzarse por medio de la educación (Sudarsky, 2001: 14, 15, 22 y 283).

Raúl Átria afirma que “los recursos asociativos que importan, para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación” y que “la confianza es el resultado de la iteración de interacciones con otras personas que demuestran en la experiencia acumulada que responderán con un *quid pro quo* a un acto de reciprocidad, alimentando un vínculo que combine la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada” y entiende por capital social colectivo o comunitario, siguiendo a Durs-ton, tanto a “la extensión y el entrecruzamiento

de las relaciones individuales de reciprocidad y confianza, como las normas e instituciones para la cooperación en [...] un grupo o comunidad” (Atria, Siles, Arriagada, Robinson y Whiteford, 2003: 583 y Durston, 2000: 21).

Robert Putnam recuerda que, en 1961, la urbanista Jane Jacobs afirmó que el capital social era el factor que más diferenciaba a las ciudades seguras y organizadas de las inseguras y desorganizadas, y considera que “otros académicos de una gran diversidad de disciplinas han llegado a conclusiones sencillas e idénticas a las de Jacobs y los primeros criminólogos: en igualdad de condiciones unos niveles elevados de capital social se traducen en tasas más bajas de delincuencia” y respalda esa afirmación con un análisis que el gobierno federal de los Estados Unidos de América realizó de las estadísticas de la criminalidad que muestra que “los estados de ese país con más capital social tienen proporcionalmente menos homicidios” (Putnam, 2002a: 414 y 415).

Respecto al estado del capital social en Bogotá, D.C., un trabajo realizado por John Sudarsky en el año 2001 permite destacar, entre otras cosas, que en la ciudad hubo una importante caída de los niveles del capital social (concentrada en los estratos más bajos) a partir del comportamiento del indicador denominado pertenencia a organizaciones voluntarias no religiosas, pues este pasó de un 59,3% en 1997 a un 41,3% en 2001 (Sudarsky, 2001: 224 y 225).

Puede notarse, entonces, que hay dos ámbitos generales diferenciables en lo concerniente al tema del capital social: uno que se refiere a las relaciones específicas establecidas entre las personas y, otro, a las condiciones normativas institucionales o estatales que pueden restringir o fomentar esas relaciones, tanto en la esfera de acción de lo interpersonal como en las de lo interinstitucional y lo referido a las relaciones que las personas establecen con las instituciones.

Sobre la seguridad personal

Respecto al tema de la seguridad personal, puede comentarse que la misma puede ser pensada como el más importante de los servicios estatales si se considera que es un requisito para el ejercicio de los derechos al trabajo, la educación, la propiedad, el libre desarrollo de la personalidad, el desarrollo económico, la vida y la integridad personal, entre otros, así como que, etimológicamente, la palabra proviene del término latino *securus*, que en su acepción positiva significa encontrarse libre de peligro, tranquilo, a salvo o seguro (Wiktionary, 2009).

El derecho a la seguridad personal ha sido considerado como el fin esencial del Estado y, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se afirma que “todo ser humano tiene el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona”. Por ello, organizaciones supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, ante las cuáles Colombia está obligada, consideran que la seguridad personal es un derecho fundamental, cuyo respeto pueden exigir a los países que las conforman (ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948: Art. 3).

Podría considerarse que por ser un requisito del ejercicio de los demás derechos fundamentales, la seguridad personal también constituye un requisito para el ejercicio de los principales resultados de ellos: la libertad y la tranquilidad, y para la presencia de niveles de calidad de vida en la población lo suficientemente altos para que ella participe en procesos de desarrollo económico y educativo.

De acuerdo con la Declaración de Montreal sobre el derecho de la gente a la seguridad, el derecho a la seguridad personal “depende de la implementación total de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales”; “es

urgente adelantar acciones para prevenir la degradación de la vida humana, animal y del medio ambiente” y “las organizaciones comunitarias y los movimientos civiles tienen un rol vital en la prevención y reducción de los riesgos que amenazan el derecho a la seguridad de las personas”. Los participantes en la misma declaran que “la seguridad es un derecho fundamental”; que “es esencial para obtener la salud, la paz, la justicia y el bienestar”, que “la seguridad es un estado en el cual los riesgos y las condiciones conducentes al daño físico, psicológico o material son controlados con el fin de preservar la salud y el bienestar de los individuos y la comunidad”; que “la seguridad es el resultado de un proceso complejo en el cual los humanos interactúan con su medio ambiente, incluyendo en este los ámbitos físico, social, cultural, tecnológico, político, económico y organizacional”; que “todas las personas tienen derecho a ser resarcidas por la violación de su derecho fundamental a la seguridad” y que “todos los Estados deben respetar y proteger el derecho a la seguridad” y “formular políticas de promoción de la seguridad y de la prevención de lesiones”, entre otras disposiciones² (Declaración de Montreal sobre el Derecho de la Gente a la Seguridad, 2002).

Para generar seguridad personal, la Constitución Política de Colombia incorpora el derecho a la vida en su artículo 11, afirmando que es inviolable, y el derecho a la propiedad privada, en su artículo 58. Además, asigna al Estado el fin esencial de servir a la comunidad. Al respecto, Luis Carlos SÁCHICA explica que el Estado tiene un carácter instrumental en relación con los intereses de la sociedad. En este sentido, la Constitución contempla como fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la misma y asegurar la convivencia, mientras que SÁCHICA afirma que “seguridad,

tranquilidad, salubridad son la plataforma de esa convivencia, de ese vivir en paz; porque exige seguridad material, seguridad jurídica, seguridad social, que alejen el temor al terrorismo, la guerra, el delito, la impunidad, el hambre, la ignorancia, la enfermedad” (Colombia, Constitución Política de 1991, 2003: Art. 57, 74 y SÁCHICA, 1996: 138, 140, 142 y 145).

El artículo quinto de la Constitución declara la primacía de los derechos de la persona, acatando el auge que tiene el derecho de los derechos humanos como centro de todo el ordenamiento constitucional, mientras el segundo, por su parte, señala como finalidad de (todas) las autoridades públicas la protección de la vida, honra y bienes de todos los que residen en Colombia y, de otro lado, el 218, le asigna a la Policía Nacional el objetivo de lograr el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, involucrando una función preventiva (Colombia, Constitución Política de 1991, 2003: Art. 54, 55 y 218).

Al poder considerar el rol básico de la seguridad personal, se puede reconocer la necesidad de profundizar en la búsqueda de la comprensión de las causas de la inseguridad y en el análisis de las políticas públicas que los gobiernos implementan para mejorar los niveles de la seguridad. En este sentido, se encontró en un artículo realizado por la Veeduría Distrital que

[...] se han planteado diversas teorías, que proponen orígenes psicopatológicos de la criminalidad (el violento como enfermo mental), evolutivos (el violento como alguien que aprendió a ser violento), estructurales (la violencia como fruto de la desigualdad social) y socioantropológicos (la violencia como fruto del conflicto entre regiones y facciones, la no construcción de nacionalidad

2 La Declaración de Montreal sobre el Derecho de la Gente a la Seguridad fue promulgada el 15 de mayo de 2002 en Canadá por la Sexta Conferencia Mundial sobre Prevención y Control de Lesiones.

y/o la carencia de un sentido de lo público nacida de la ausencia del Estado), pero ninguna de ellas por sí sola logra explicar plenamente el fenómeno de la violencia”. (Bogotá, Veeduría Distrital, 2001: 32)

También, en el artículo se menciona que deben estudiarse y analizarse con seriedad las relaciones de causalidad del fenómeno de la violencia en la capital para que las autoridades distritales puedan contar con elementos básicos para definir y fortalecer las políticas de seguridad, y que debe abordarse el problema de la violencia desde una perspectiva epidemiológica y científica para comprender las causas y relaciones sociales que incitan al delito, entre otras recomendaciones. En el mismo escrito, se afirma que “la criminalidad erosiona el tejido de la comunidad, la solidaridad de la población, provoca alarma social y un sentimiento de inseguridad, [que] ...afecta la calidad de vida y rompe la cohesión de la población, [y que] las personas se vuelven menos solidarias y más desconfiadas” (Bogotá, Veeduría Distrital, 2001: 33).

Podría considerarse que en comparación con los términos seguridad ciudadana y seguridad urbana, el término seguridad personal es más incluyente debido a que, siendo atribuible a todas las personas, es vinculable directamente al ámbito de los derechos humanos pues, a diferencia de ellos, no restringe su cubrimiento a las personas poseedoras de la ciudadanía del país en el que residen ni a aquellas que habitan en áreas urbanas.

Sin embargo, en Bogotá, se ha utilizado el término seguridad ciudadana para referirse a una lógica originada a partir de la Constitución de 1991, de acuerdo con la cual no basta con la trilogía policía-justicia-prisión para enfrentar el fenómeno de la inseguridad, sino que es necesario desarrollar una política de seguridad y convivencia ciudadana de carácter integral, que, además del tratamiento coercitivo, contemple acciones preventivas. En el marco de esa política, la administración distrital diseñó un plan de seguridad basado en la

aplicación irrestricta de las normas, el fortalecimiento de las barreras sociales y culturales frente a la transgresión de las normas y la agresión a la vida e integridad de las personas y el apoyo a la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos, el cual incluyó diversos programas y proyectos encaminados a reducir los delitos y los riesgos de violencia, entre los cuáles se encuentra el de fortalecimiento de la Policía Metropolitana, el cual, a su vez, contenía la creación y puesta en funcionamiento de organizaciones comunitarias para la seguridad como el programa Frentes de Seguridad Local (Bogotá, Secretaría de Gobierno del Distrito Capital y Acero, 2003: 1).

La Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá tiene por objeto brindar apoyo y atención a los habitantes de la capital mediante acciones que propendan por la disminución de los factores generadores de violencia y permitir a las comunidades adquirir mayores posibilidades de seguridad y convivencia en su entorno. En ella, se encuentra la Dirección de Seguridad, que es la encargada de gestionar las políticas, programas y proyectos de seguridad y convivencia en forma mancomunada con la Policía Metropolitana de la ciudad y con el apoyo del Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia. En esa subsecretaría, se otorga especial importancia a las relaciones que se presentan entre la seguridad personal y la convivencia ciudadana teniendo en cuenta que de esta última forman parte factores tan diversos como el respeto por el espacio público, por las normas de tránsito y el control de la contaminación visual y sonora, entre otros.

Entre las diversas medidas implementadas por los gobiernos distritales, se destacan, debido a su relación con el ambiente físico, las enmarcables en la denominada “teoría del vidrio roto”, debido a que procuran que los espacios públicos no sean propicios para la ocurrencia de crímenes, cuidando que no se presenten situaciones como

desorden o invasión por parte de comerciantes informales en el mismo, mala iluminación, faltas de aseo, incumplimiento de las normas de convivencia, violaciones de las normas de tránsito por parte de los conductores de vehículos y de los peatones, ni transgresiones de las normas de publicidad exterior.

No obstante, la cantidad de agentes de policía que laboran en una ciudad sigue siendo un factor determinante de los niveles de la seguridad personal y, en ese sentido, respecto al caso de Bogotá, Riveros considera que el número de agentes es demasiado bajo a partir de análisis comparativos que muestran que en 1998 había 190 agentes por cada 100.000 habitantes en la ciudad mientras que en Nueva York había 610, en Singapur 280, en Río de Janeiro 400 y que en otras ciudades del país este número también era superior que el capitalino (Riveros, 2000: 1).

Algunas lógicas seguidas por gobiernos locales para generar seguridad personal

La autora María Naredo clasifica las acciones ejecutadas por los gobiernos locales en materia de prevención de la criminalidad bajo el término “Acciones de Prevención Integrada” (o “Nueva Prevención”), el cual fue usado inicialmente por Philippe Robert, quien las definió como las “acciones que se demuestran capaces de reducir ciertos comportamientos no deseados [...] recurriendo a soluciones distintas a las que ofrece el sistema penal” y las diferencia a partir de las categorías prevención social, prevención ambiental o situacional y vigilancia vecinal o *Neighbourhood Watch* (Naredo, b: 1).

La prevención social consiste en las acciones enmarcadas en políticas de tipo educativo, cultural, urbanístico, entre otras, dirigidas a mejorar la

calidad de vida de una zona, que inciden sobre las causas de la criminalidad tratando de nivelar asimetrías sociales y de dar respuesta a los conflictos, mediante procedimientos al margen del sistema penal como la creación de centros de mediación social, comunidades de ayuda a toxicómanos, grupos de apoyo escolar para menores o mejora de equipamientos, entre otros (Naredo, b: 1).

La prevención ambiental o situacional se subdivide en dos tipos de actuaciones: el primero incluye a los intentos restrictivos que pretenden reducir las oportunidades de delinquir de los criminales aumentando los costos de hacerlo, con fundamento en la llamada “criminología administrativa” de los países anglosajones, tales como el uso de cámaras de video, bancos anti-mendigo o la implantación de pinchos metálicos en lugares públicos para impedir que los ciudadanos se sienten en ellos, los cuáles desplazan a los criminales a otras zonas. El segundo subtipo tiene como finalidad intervenir en el medio para crear un entorno agradable, limpio e iluminado, mediante acciones como la mejora de una zona degradada o la potenciación de actividades lúdicas en alguna plaza considerada de riesgo con base en constataciones realizadas sobre la importante incidencia del entorno sobre el sentimiento de inseguridad de la población (Naredo, b: 1).

En tercer lugar, la “vigilancia vecinal” o *Neighbourhood Watch* es descrita por Naredo como un sistema de vigilancia basado en la colaboración de los vecinos con la policía que tiene su origen en los países anglosajones y que funciona como auténticas redes de información que se extienden en un barrio y llegan a la policía. A esta categoría pertenece el Programa de los Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C., el cual, en particular, vincula el tema de la seguridad personal con el tema del capital social al fundamentarse en la realización de reuniones vecinales periódicas (Naredo, b: 1).

Las “acciones de prevención integrada”, en general, parten de la creencia en que la inseguridad y la microcriminalidad deben ser afrontadas desde la base, con medidas específicas a nivel local y, antes de su puesta en marcha, requieren un estudio en profundidad del territorio problemático y de los “actores sociales” que intervienen en él. Diferentes tipos de esas acciones incluyen en su funcionamiento a diversos actores, instituciones, organismos y colectivos que actúan de forma coordinada (Naredo, b: 1).

Relaciones entre el capital social y la seguridad personal

Respecto a las relaciones que pueden presentarse entre el capital social y la seguridad personal, Robert Putnam asevera que “la mayoría de los datos indica que las bandas juveniles surgen como respuesta a carencias de instituciones constructivas” y que “la violencia criminal es endémica donde quiera que haya una carencia de capital social”, señalando que “el comportamiento de una persona depende no sólo de sus propias características, sino también de las de su entorno: vecinos, compañeros de escuela, etc.” y que la presencia de capital social permite inculcar normas positivas a los jóvenes mientras que la ausencia de capital social genera ambientes en los que ellos se muestran más proclives a crear bandas o pandillas de barrio³ (Putnam, 2002a: 417-420, 424, 425).

La ocurrencia de delitos afecta negativamente al capital social al generar desconfianza entre la población y disminuir importantemente el sentido

de empoderamiento en el interior de la misma. En sentido contrario, la presencia del capital social por medio de la disponibilidad de buenos modelos a seguir y de los comportamientos solidarios reconocidos y estimados socialmente que genera posibilita que estos sean reproducidos por los miembros de la sociedad y evita el surgimiento de jóvenes delincuentes incidiendo positivamente, a su vez, sobre los niveles de la seguridad personal en un círculo virtuoso, mientras que en las zonas carentes de capital social, donde los niños y los jóvenes no tienen buenos ejemplos a seguir, los comportamientos delincuenciales son realizados por ellos con mayor frecuencia que en las zonas donde sí los tienen, lo cual, a su vez, incide negativamente sobre la creación de capital social al deteriorar la confianza interpersonal, en medio de un círculo vicioso con relación al cual se ha afirmado que en las zonas donde se presenta esta situación la formación de capital social es difícilísima (Putnam, 2002a: 417, 419, 420, 422 y 424).

Los niveles altos de capital social pueden generar aumentos en los índices de la seguridad personal mediante otro mecanismo: en las comunidades con lazos sociales fortalecidos, las personas –contando con mayores niveles de confianza interpersonal y estando mejor intercomunicadas– comparten su información sobre diferentes temas –incluido el de la seguridad– y así pueden enfrentar de manera más eficiente los problemas que se les presentan en este ámbito, valiéndose además del aumento del empoderamiento y del número incremental de las acciones proactivas que esos lazos generan.

3 En su libro *Solo en la Bolera*, Putnam dice que sobre los “efectos de barrio” pueden verse los textos *The Social Consequences of Growing Up in a Poor Neighborhood* de Christopher Jenks y Susan E. Mayer y *Neighborhoods and Communities as Contexts for Development* de Martha A. Gephart. Como fundamento de esta teoría, señala los siguientes estudios que la corroboran: Sampson, Robert J., Raudenbush, Stephen W. y Earls, Felton. “Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy”, *Science*, 277 (15 de agosto de 1.997), 918-924; Sampson, Robert J. y Groves, W.B. “Community Structure and Crime: Testing Social Disorganization Theory”, *American Journal of Sociology*, 94, número 4, 1989, 774-802 y Simcha-Fagan, Ora y Schwartz, Joseph E. “Neighborhood and Delinquency: An Assessment of Contextual Effects”, *Criminology* 24, número 4, 1986, 667-703, y recomienda ver el texto “Crime and Social Interactions” de Edward L. Glaeser, Bruce Sacerdote y José A. Scheinkman, bajo la clasificación Documento de Trabajo 5026 NBER, Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research, 1995.

El programa Frentes de Seguridad Local

Los Frentes de Seguridad Local son organizaciones de carácter comunitario lideradas por la Policía Nacional que iniciaron su funcionamiento en Bogotá en el año 1995 y tienen la misión fundamental de crear una cultura de autorregulación y la función de promover la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica mediante la integración de los vecinos por cuadradas, sectores, barrios, conjuntos cerrados, edificios, colegios, universidades y localidades con el objeto de contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad. A través de este programa, también, se busca fomentar la integración de la comunidad en el desarrollo de proyectos cívicos, educativos, culturales, ecológicos, deportivos y de salud⁴ (Entrevista con el subintendente de la Policía Comunitaria Francisco Ibargüén, coordinador del programa Frentes de Seguridad Local de Bogotá en 2007; entrevista con el coronel Diego Gallego, comandante de la Policía Comunitaria y Colombia, Policía Nacional, 2006).

El caso del programa Frentes de Seguridad Local ejecutado por la Policía Nacional es un ejemplo de una política estatal que pretende aumentar los índices de la seguridad fortaleciendo el capital social en el nivel local. Desde el punto de vista de la gestión pública, puede pensarse en el programa Frentes de Seguridad Local como en una institución inmersa en una lógica o modelo de gestión que emplea a los mismos beneficiarios como recursos humanos activos para la consecución de sus productos o la efectivización de sus derechos. Aunque este tipo de procedimientos puede resultar útil en situaciones gubernamentales de escasez extrema de recursos económicos, también puede ser criticado desde la perspectiva según la cual es el Estado quien debe garantizar

esos derechos, especialmente cuando se trata del derecho fundamental a la seguridad personal. En este sentido, teniendo presente que Colombia se encuentra en la categoría de los países del tercer mundo con recursos económicos insuficientes para proveer todos los servicios públicos, esta lógica no debe ser descartada en principio. Además, en este caso, los recursos humanos no solamente se favorecen del aumento en los niveles de la seguridad sino también del proceso usado para lograrlo, pues el capital social generado les ofrece varios otros importantes beneficios. Este modelo de gestión se ha implementado en América Latina por medio de cambios en las reglamentaciones de los servicios y las transferencias realizados para generar incentivos a la asociación y la cooperación (Átria, 2003: 582).

El principal antecedente del programa Frentes de Seguridad Local es un programa de seguridad comunitaria estadounidense que logró aumentar los índices de seguridad llevando a cabo acercamientos entre la Policía y la ciudadanía conocido con el nombre de *Chicago Community Policing* y reproducido en diversas ciudades de los Estados Unidos de América desde 1972 bajo el nombre *Neighborhood Crime Watch*.

Con relación a este programa, Putnam comenta que “durante la década de 1980, y con el título de medidas comunitarias, los departamentos de policía de todo el país comenzaron a poner en práctica una especie de capitalismo social aplicado en un intento por combatir la delincuencia, creando asociaciones de colaboración entre los funcionarios encargados de la aplicación de la ley y los residentes de las comunidades” (Putnam, 2002a: 427 y 428).

En Colombia, la creación de los Centros de Atención Inmediata (CAI) a fines de la década de los ochenta inicia la materialización en el país de

4 Fueron creados mediante la Ley No. 62 de 1993.

esa idea presente en los casos estadounidenses mencionados consistente en la búsqueda de un aumento en el énfasis en la gestión policial preventiva en materia de seguridad sobre la reactiva y de mayor proximidad de las instituciones estatales involucradas en la gestión de la misma a la comunidad, la cual se encontraba en un proceso de generalización internacional. En medio de este contexto, el gobierno distrital de Andrés Pastrana Arango (1988-1990) creó el programa El Buen Vecino, que es el antecedente más cercano del programa Frentes de Seguridad Local, siguiendo una estructura similar a la del programa estadounidense de seguridad comunitaria *Neighborhood Crime Watch*. Ese programa fue apoyado en el plan de desarrollo de la administración Caicedo (1990-1992), durante la cual también se creó el programa de los Comités Zonales de Seguridad. Fue fortalecido y reestructurado durante la administración Castro (1993-1995), en la cual también se crearon los programas Sectores de Solidaridad Ciudadana contra la Delincuencia y Red de Vecinos-Programa de la Dirección de Participación Comunitaria de la Policía. Además, fue relanzado con el nombre Frentes de Seguridad Local y liderado por la Policía durante la administración Mockus-Bromberg (1995-1997) y fue puesto bajo la dirección del programa Misión Bogotá durante la administración Peñalosa (1998-2000), para retornar a la dirección de la Policía Comunitaria en la segunda administración Mockus, (2001-2003) en la cual también fue fortalecido (Llorente, 1997: 9 y Cámara de Comercio de Bogotá, 2006).

Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, el concepto de orden público, que era utilizado para definir algunas situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado, se extendió a ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana. Así, apareció constitucionalmente el concepto de convivencia ciudadana, que junto con el de seguridad ciudadana, no incluido en la Cons-

titución, reorientaron la mirada y la acción del Estado hacia la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones (Colombia, Constitución Política de 1991: Art. 213; Bogotá, Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, 2003).

En este contexto, la idea de la prelación de lo preventivo y de la cercanía a la comunidad fue introducida como el eje principal de una reforma que en el año 1993 reestructuró a la Policía Nacional y generó la posterior creación del programa Frentes de Seguridad Local, el cual involucra a la participación comunitaria en los asuntos de la Policía a partir de 1996 en varias ciudades del país. Esa reforma también permitió crear la Subdirección de Participación Comunitaria en el ámbito institucional (Llorente, 1997: 9 y 37).

Además, el propio mando institucional de la Policía Nacional realizó aportes en este mismo sentido, relacionados con las características fundamentales de la policía moderna, mediante una reforma institucional que llamó La Transformación Cultural, en cuyos contenidos se encuentra el objetivo de fortalecer el área de los servicios a los ciudadanos y del acercamiento a la comunidad. “Esta orientación ha avanzado considerablemente en países del mundo desarrollado y en general ha implicado una redefinición del rol de la policía, [...] de su estructura de mando, de sus relaciones con la comunidad y del papel de ésta en los asuntos de policía, así como de los controles ciudadanos a la actividad policial” (Colombia, Policía Nacional 1996 y 1997 citado por Llorente, 1997: 9).

En el contexto internacional, ha habido precedentes de este modelo de suministro de seguridad por parte del Estado con participación de la población en varios países desde hace casi un cuarto de siglo en Europa, los Estados Unidos y Canadá y en países de África del Este. Estas experiencias se encuentran clasificadas dentro de las categorías

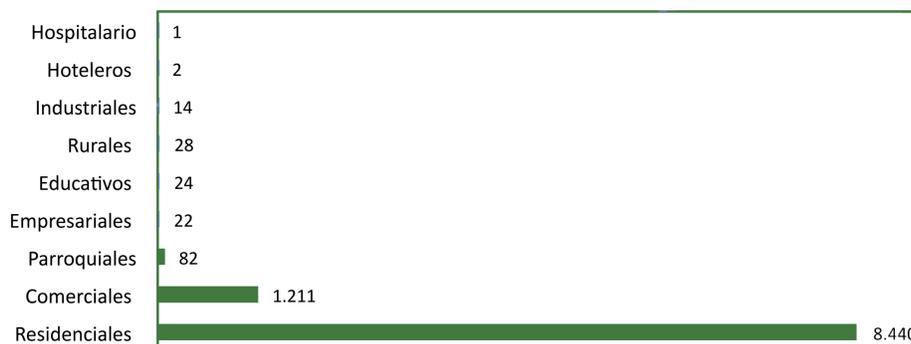
seguridad democrática, “policía comunitaria” y seguridad comunitaria (Altus, documento en línea).

A nivel presupuestal, el programa Frentes de Seguridad Local recibe asignaciones del Gobierno Nacional a través de la categoría Participación Comunitaria. El fortalecimiento del programa figura tanto en los planes de desarrollo presidenciales como en los distritales. En Bogotá, el programa ha interactuado con instituciones como las juntas de acción comunal, las empresas de servicios públicos, las juntas administradoras locales, la Defensa Civil, la Cruz Roja, la Cámara de Comercio, Corenco y Fenalco, entre otras, las cuales le aportan capacitaciones a los ciudadanos en temas de seguridad y convivencia (Bogotá, Secretaría de Gobierno Distrital, 2003).

Podría afirmarse que el funcionamiento del programa Frentes de Seguridad Local crea necesariamente un nivel mínimo de capital social debido a que se fundamenta en la realización periódica de reuniones entre los miembros de la zona inscritos al mismo y miembros de la Policía Comunitaria, en las cuales trata de prevenir la inseguridad. Corroborando esta afirmación, se indagó a través de una encuesta, cuyos resultados se presentan más adelante, si mediante el programa han sido creados diversos aspectos propios del capital social y se encontró que, de hecho, así es.

Con relación a la implementación del programa, se sabe que en Bogotá los Frentes de Seguridad Local se organizan con base en cuadradas, sectores, barrios, empresas, parroquias y áreas rurales y se clasifican en frentes de tipo educativo, empresarial, residencial, comercial, rural o parroquial. La mayoría de ellos son de tipo residencial y los de tipo rural se encuentran ubicados en las localidades de Suba, Usme y Ciudad Bolívar y vinculan a fincas. La población objetivo del programa está formada por la totalidad de los habitantes de Bogotá (7'456.799 es la proyección poblacional del DANE para el año 2007). Actualmente, en la ciudad están en funcionamiento 9.824 Frentes de Seguridad Local, mientras que en el año 2007 había 9.760 que vinculaban a 1'053.720 personas, lo cual permite destacar que el programa cubre a cerca del 14,13% de su población objetivo. Como lo ilustra la gráfica 1, en el año 2007 había 8.530 frentes de tipo residencial y cubrían a 272.196 familias, 1.059 de tipo comercial, 82 de tipo parroquial, 44 de tipo empresarial, 28 de tipo educativo y 17 de tipo rural. Según una tipología más reciente, en el año 2009 había 8.440 residenciales, 1.211 comerciales, 82 parroquiales, 22 empresariales, 24 educativos, 14 industriales, 2 hoteleros, 28 rurales y uno hospitalario (entrevista con el coordinador del programa Frentes de Seguridad Local, Francisco Ibargüén, y base de datos de la Policía Comunitaria)⁵.

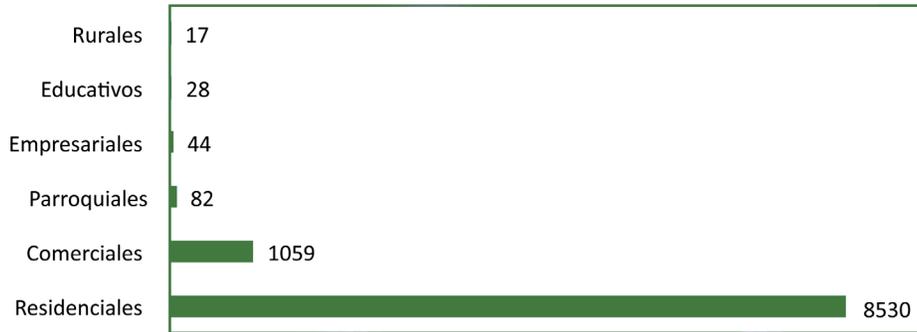
Gráfica 1.
Cantidad de Frentes de Seguridad Local funcionando según su tipo en el año 2007



Fuente: elaboración propia en 2009 con información de la Policía Comunitaria de Bogotá, D.C. (2007).

5 Cifras del año 2007.

Gráfica 2.
Cantidad de Frentes de Seguridad Local funcionando según su tipo en el año 2009

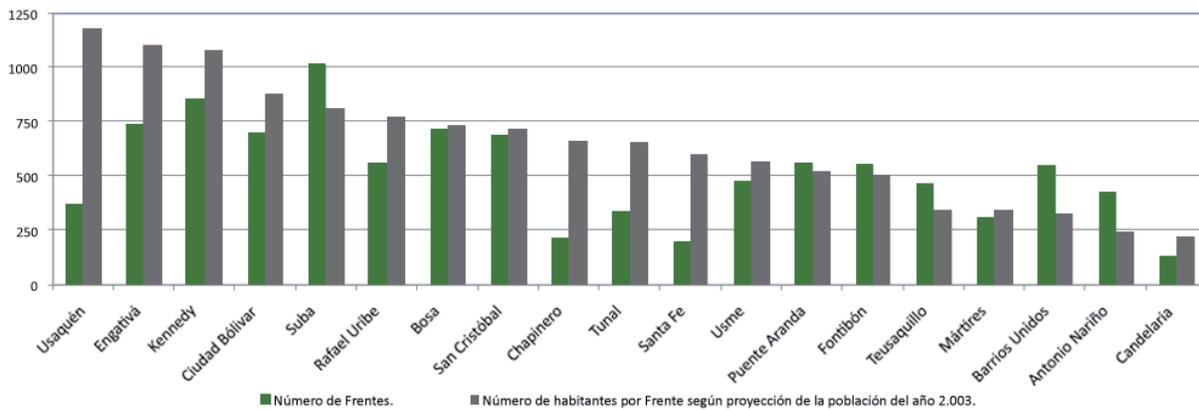


Fuente: elaboración propia en 2009 con información de la Policía Comunitaria de Bogotá, D.C. (2009).

Como lo ilustra la gráfica 3, actualmente, en la localidad de Usaquén, hay 369 Frentes de Seguridad Local, en Chapinero 211, en Santafé 195, en San Cristóbal 688, en Usme 476, en Tunjuelito 334, en Bosa 717, en Kennedy 851, en Fontibón 552, en Engativá 730, en Suba 1.008, en Barrios Unidos 550, en Teusaquillo 462, en Mártires 308, en Antonio Nariño 426, en Puente Aranda 559, en la Candelaria 129, en Rafael Uribe 558 y en Ciudad Bolívar 701. Se concentran en las zonas centrales de la ciudad y son escasos en las zonas periféricas. La relación entre el número de frentes por localidad y el número de habitantes de cada una de ellas guía el siguiente cuadro, en el cual puede apreciarse que la localidad con más habitantes por Frente de

Seguridad es Usaquén y la que tiene menos habitantes por Frente es la Candelaria⁶. Según las cifras obtenidas entre el año 2007 y el 2009, la cantidad de Frentes de Seguridad Local aumentó en Chapinero en cinco, en San Cristóbal en seis, en Usme en veinte, en Kennedy en 16, en Engativá en diez, en Suba en 78, en Barrios Unidos en tres, en Mártires en ocho, en Puente Aranda en dos, en la Candelaria en seis, en Rafael Uribe en ocho y en Ciudad Bolívar en 22. En las demás localidades, el número de Frentes ha disminuido según las cifras existentes (Base de datos de la Policía Comunitaria y evaluación del programa Frentes de Seguridad Local realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá).

Gráfica 3.
Número de frentes y de habitantes por frente en el año 2009



Fuente: elaboración propia en 2009 con información de la Policía Comunitaria de Bogotá, D.C. (2007 y 2009)

6 Cifras del año 2007.

El programa cuenta con 1.038 hombres pertenecientes a la Policía Comunitaria de la ciudad que aportan a su funcionamiento y con material logístico consistente en herramientas tecnológicas como alarmas y cámaras de seguridad que financian las comunidades vinculadas y también desde el año 2002 el gobierno distrital, mediante los Fondos de Desarrollo Local (En 2007, había cerca de 2.800 frentes subsidiados con recursos de esos fondos).

Con relación al funcionamiento interno del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, puede mencionarse que los frentes de tipo empresarial trabajan con la Dijín y tratan delitos como la piratería terrestre, los del sector financiero y los relacionados con seguros. Por su parte, los de tipo educativo se enfocan en la seguridad de los estudiantes de los colegios, mientras, en los frentes de tipo residencial, los habitantes se reúnen por cuadras, conformando grupos para luchar por el interés común que es mejorar la seguridad del vecindario.

Los integrantes de los frentes son instruidos por parte de agentes de la Policía en temas de seguridad, especialmente en los concernientes a los factores originadores de riesgo en sus zonas, como las casas y lotes abandonados y las faltas de alumbrado público, que facilitan la acción de los delincuentes, para evitar que se cometan delitos, así como en las formas adecuadas de reaccionar ante posibles emergencias. Además, realizan un sistema circular de conexiones telefónicas denominado “árbol telefónico” y algunos cuentan también con sistemas electrónicos de seguridad.

De acuerdo con el coordinador del programa, este ha permitido mejorar la percepción de la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos, identificar y atacar los problemas de inseguridad, recuperar la unión y la vecindad fomentando el espíritu de solidaridad y de integración, y com-

batir el miedo, la apatía y la falta de solidaridad frente a la acción del delincuente.

Respecto a la efectividad del programa para mejorar la seguridad personal, puede destacarse que, entre el 1 de enero y el 24 de agosto de 2006, se evitaron 250 delitos por la oportuna colaboración de los ciudadanos vinculados al programa y que la localidad que más reporta delitos lo hace dos o tres veces por semana.

Con el objetivo de evaluar la influencia del programa sobre los niveles de la seguridad personal y del capital social, se realizó la encuesta mencionada a partir de indicadores del capital social señalados por Robert Putnam, gracias a la colaboración del coordinador del programa Frentes de Seguridad Local, quien logró que fuera aplicada por parte de miembros activos de la Policía Comunitaria a una población de 1.719 personas.

Podría considerarse prudentemente que la misma tiene en su favor el haber sido aplicada a una muestra altamente representativa y en su contra el contar con algún posible margen de error atribuible al hecho de haber sido suministrada por miembros de la misma institución que guía los procesos desarrollados en el programa analizado.

Los resultados de la misma en materia de seguridad muestran que el 92,84% de la población encuestada considera que su zona es más segura desde que empezó a funcionar su Frente de Seguridad Local.

Con relación al tema del capital social generado por el programa, el cual, como se ha expuesto previamente, incide positivamente sobre los índices de la seguridad personal, se encontró que el 77,33% de la población considera que hay más cooperación para lograr objetivos ajenos al área de la seguridad desde la creación del Frente de Seguridad Local de su zona. Mientras el 85,38%

de la población encuestada afirma que algunos de los miembros de su zona se han apoyado mutuamente desde la creación de su Frente de Seguridad Local, el 50,81% de la población respondió afirmativamente a la pregunta de si han realizado proyectos, obras, planes o reuniones de integración después de la creación de su Frente de Seguridad Local con fines diferentes de la seguridad. El 16,24% de la población considera que después de la creación de su Frente de Seguridad Local han surgido nuevas asociaciones o grupos; el 78,33% respondió afirmativamente a la pregunta de si de existir grupos que hacían cosas perjudiciales para la comunidad estos disminuyeron o dejaron de hacer esas cosas malas después de la formación del Frente de Seguridad Local de su zona.

Con relación al impacto del programa, específicamente, sobre los niveles de confianza en la población, el 89,51% de la población encuestada respondió que después de la creación de su Frente de Seguridad Local su confianza en la Policía aumentó; el 87,60% de la población respondió que desde la formación del Frente de Seguridad Local de su zona se siente más confianza en las demás personas; el 69,7% de la población respondió que después de la creación de su Frente de Seguridad Local su confianza en las demás instituciones del Estado aumentó; el 69,44% de la población respondió que se siente más motivado para votar, participar en política o para presentar quejas, reclamos, solicitudes o inquietudes ante diferentes entidades del Estado y frente a la pregunta de si han surgido líderes desde la creación de su Frente de Seguridad Local el 49,94% de la población respondió que sí.

Sin embargo, aunque el programa genera beneficios muy importantes, también presenta dificultades señaladas por una investigación realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, relacionadas principalmente con la necesidad de elaborar indicadores para su control y mejoramiento, definir e instrumentalizar las temáticas que deben ser

abordadas en las reuniones de los frentes, dotar a estos de herramientas adecuadas para enfrentar la dinámica de su comunidad, potenciar el papel del Coordinador de cada Frente como dinamizador y gestor de confianza social e institucional creando perfiles y definiendo competencias que permitan unificar la calidad de su labor, diferenciar los instrumentos para cada tipo de frente, tener en cuenta la diversidad existente en la ciudad y diseñar estrategias de comunicación para el interior de los frentes que tengan presente el volumen de personas que los agrupan, entre otras mejoras, para cuya realización propone la creación de una Comisión Interinstitucional de Frentes de Seguridad y una Red Distrital de Frentes de Seguridad Local (Cámara de Comercio de Bogotá, 2006).

Conclusiones

A partir de la literatura de Robert Putnam y de la información recolectada mediante la encuesta realizada, se puede concluir, respecto al propósito principal de la investigación, que sí se presentan relaciones entre el capital social y la seguridad personal.

Respecto a la naturaleza del capital social, puede concluirse que genera múltiples beneficios para la población y que abarca tanto las relaciones asociativas establecidas por las personas, que implican aumentos en los niveles de confianza y beneficios incluso para las personas no vinculadas directamente a ellas, como las condiciones normativas que moldean esas relaciones y las interacciones de las personas con las instituciones estatales. Es pertinente mencionar que el primer tipo de capital social, analizado y definido por Robert Putnam, fue encontrado entre la población vinculada al programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, así como múltiples de los beneficios propios del mismo, al encontrarse, mediante la encuesta realizada, que los niveles de factores como la confianza, la cooperación o el surgimiento de nuevas

asociaciones aumentaron a partir de la creación de los Frentes de Seguridad Local.

Respecto al tema de la seguridad personal, resulta destacable que sea un derecho fundamental cuyo disfrute depende de las acciones emprendidas por los gobiernos nacionales y locales para disminuir la criminalidad y que las acciones emprendidas en las ciudades para mejorar sus niveles han incluido la realización de cambios en el espacio físico de las mismas, que abarcan medidas como la recuperación de zonas degradadas, la creación de centros comunitarios de rehabilitación o la instalación de equipos como cámaras de vigilancia, entre otros.

Respecto a la naturaleza de las relaciones existentes entre el capital social y la seguridad personal, puede concluirse sistémicamente que se presentan entre dos variables interdependientes altamente deseables por cualquier sociedad, que se manifiestan de manera directamente proporcional y que tanto al aumentar los niveles de la primera de ellas (el capital social) se logra aumentar los niveles de la segunda (la seguridad personal), como al aumentar los niveles de la segunda de ellas se logra aumentar los niveles de la primera.

Respecto al programa Frentes de Seguridad Local se concluye que es efectivo en la generación de ambientes más seguros y de capital social, incluyendo aspectos tan importantes como la participación política, la confianza en la policía, en las instituciones estatales y en los demás, la cooperación, el apoyo mutuo, la realización conjunta de proyectos, la disminución de grupos perjudiciales y el surgimiento de asociaciones, el aumento de los cuáles es buscado por áreas de estudio como la ciencia política, la economía solidaria, la sociología, el trabajo social o la Nueva Economía Institucional y por instituciones gubernamentales varias, entre las cuales se encuentra la misma Policía Nacional, que pueden valerse de los resultados presentados en este artículo para intentar aumen-

tar los niveles de los mismos. Además, se considera que el funcionamiento del programa debe fortalecerse manteniendo el apoyo que recibe de los gobiernos distritales y de la Policía Nacional, aumentando el personal asignado a ejecutarlo, ampliando su cobertura para incluir, de ser posible, a la totalidad de las zonas pobres de la ciudad, que son las más necesitadas de programas que les permitan aumentar sus niveles de capital social y de seguridad personal y asumiendo, también, una actitud de mejoramiento continuo que enfatice en los indicadores de gestión.

Finalmente, el interés investigativo lleva a desear, después del trabajo realizado, que otros estudios sigan indagando sobre la manifestación de las relaciones existentes entre el capital social y la seguridad personal en diversos ámbitos de la realidad social, debido a que frente a un mayor número de estudios que confirmen la existencia de estas relaciones es esperable la implementación de un mayor número de programas estatales y filántropos que, haciendo uso de esos conocimientos, busquen el aumento de ambos factores.

Bibliografía

Acero, H. (2003). “Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia”. En Bogotá, Secretaría de Gobierno del Distrito Capital. “Ciudad y Políticas Públicas de Seguridad y Convivencia” [en línea]. Disponible en: http://www.suivd.gov.co/ciudad/sitio_monog_local/locales/MEMORIAS%20CIUDAD%20BOL%C3%8DVAR%2019%20.htm (Consulta: 26 de agosto de 2006).

Altus, Alianza Global. *Evaluar la seguridad de la comunidad*. Disponible en: http://www.altus.org/altus/research_tools/bibliography_hot_topics.asp?interior_id=2§ion_id=3&sub_section_id=12&id=17&lang=es (Consulta: 1 de noviembre de 2006).

Atria, R.; Siles, M; Arriagada, I; Robinson, L y Whiteford, S. (Comp.) (2003). *Capital social y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Michigan State University, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Bogotá, Veeduría Distrital (2001). *Vivir en Bogotá, condiciones de seguridad personal en Bogotá D.C., 2001*. Boletín número 7.

Cámara de Comercio de Bogotá, Dirección de Seguridad y Convivencia (noviembre de 2006). *Evaluación del programa Frentes de Seguridad Local orientada a su fortalecimiento*. Bogotá.

Colombia, (2003) *Constitución Política de 1991*. Bogotá: Panamericana Editorial Ltda.

Colombia, Policía Nacional (2006). [En línea]. Disponible en: <http://www.caivirtual.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/deata.ns/Paginas/Frente> (Consulta: 17 de octubre de 2006).

Declaración de Montreal sobre el Derecho de la Gente a la Seguridad (15 de mayo de 2002). En Bogotá, Veeduría Distrital (2001) *Vivir en Bogotá, condiciones de seguridad personal en Bogotá D.C., 2001*.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). [En línea]. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Consulta: 22 de mayo de 2009).

Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Serie Políticas Sociales. núm. 38. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Entrevistas. Transcritas en los anexos del trabajo monográfico titulado *Relaciones entre el capital social y la seguridad personal; el caso del programa*

Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C. escrito por la autora, el cual puede consultarse en la Biblioteca principal de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Bogotá, D.C.

Fukuyama, F. (1995). *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press Paperbacks.

Herrera Mora, C. (2004). "Capital social y libertad económica. La presencia de la libre acción permite que la población encuentre la satisfacción de sus necesidades en sus logros individuales". *Revista Perspectiva*, núm. 6, diciembre.

Llorente, M. (1997) *Perfil de la Policía Colombiana*. Programa de estudios de seguridad, justicia y violencia. Universidad de los Andes, documento de trabajo núm. 9.

Mill, J. S. (1994) *El utilitarismo*. Barcelona: Editorial Altaya.

Mójica, M., P. C. (2007). *Relaciones entre el capital social y la seguridad personal; el caso del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.* Monografía de grado no publicada. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C., Colombia.

Naredo Molero, M. (s/f. a). "Seguridad urbana y miedo al crimen". En *Ciudad Política* [Revista en línea]. Disponible en: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?story=167> (Consulta: 14 de febrero de 2007).

Naredo Molero, M. (s/f. b). "Seguridad y ciudadanía: necesidad de un 'pacto de convivencia'". En *Ciudad Política* [Revista en línea]. Disponible en: <http://www.ciudadpolitica.com/> (3679 Lecturas) (Consulta: 14 de febrero de 2007).

Putnam, R., Leonardi, R. y Nannetti, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

Putnam, R. (2002 a). *Solo en la Bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.

Putnam, R. (ed.) (2002 b). *Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*. Nueva York: Oxford University Press.

Reino Unido. Office for National Statistics of the United Kingdom (2001). "Social Capital, a Review of the Literature". En *National Statistics Online* [en línea]. Disponible en: <http://www.statistics.gov.uk/socialcapital/downloads/soccaplitreview.pdf> (Consulta: 1 de noviembre de 2006).

Riveros S., H. (2000). "Seguridad y convivencia en Santa Fe de Bogotá". En Secretaría de Gobierno Distrital, Seguridad y Convivencia en Santa Fe de Bogotá, núm. 2008, Bogotá.

Sáchica, L. C. (1996). *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Editorial Temis S.A.

Sudarsky, J. (2001) *El capital social de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Vázquez Caro, L. J. (2005). "Generación de capital social desde el sector público". En: Contraloría General de la República, *Economía Colombiana* núm. 308 (mayo-junio). Bogotá.

Wiktionary. [En línea]. Disponible en: <http://en.wiktionary.org/wiki/secure#Latin> (Consulta: 20 de mayo de 2009).