

INCIDENCIA DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA
EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN
BOGOTÁ BAJO EL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO (2011-2015)

JUAN CAMILO GUERRERO GARCÍA

PROYECTO DE GRADO

DIRECTORA

YESSIKA LORENA VÁSQUEZ



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D, C. 2017

INDICE

Agradecimientos	5
Introducción.....	6
Capítulo I	10
Teoría de las generaciones de la cooperación internacional, globalización de los gobiernos locales y políticas publicas.....	10
1.1 Teoría de las generaciones de la cooperación internacional.	11
1.1.1 Primera generación	12
Década de los Cincuenta.....	13
1.1.2 Segunda Generación	16
Década de los sesenta.....	16
1.1.3 Tercera Generación.....	18
Década de los Setenta	18
1.1.4 Cuarta Generación	20
Década de los Ochenta.....	20
Década de los Noventa.....	23
Nuevo Milenio	25
1.2 El gobierno local y su enfoque a la globalización	28
1.3 Proyectos de cooperación en el marco de políticas públicas gubernamentales.....	32
1.4 Formulación de las políticas públicas.....	38
Capítulo II.....	42

Una perspectiva en las políticas de seguridad ciudadana ejecutadas antes del gobierno de Gustavo Petro.....	42
2.1 El enfoque de la seguridad ciudadana en Bogotá desde un contexto histórico	42
2.2 Problemáticas al enfrentarse a la inseguridad ciudadana.....	48
Capítulo III.....	54
Políticas desarrolladas en temas de seguridad ciudadana en Bogotá durante el periodo 2012-2015	54
3.1 Una mirada al plan de gobierno del alcalde Gustavo Petro en temas de seguridad ciudadana	54
3.2 Proyecto mejoramiento de las condiciones de operación para la seguridad y la convivencia ciudadana	57
3.3 Fortalecimiento del sistema integrado de seguridad y emergencia NUSE 123	63
3.4 Programa Sur de Convivencia	64
Capítulo IV.....	68
Programa Sur de Convivencia, un Programa de Cooperación Internacional.....	68
4.1 Implementación del Programa Sur de Convivencia.....	71
4.2 Programa Sur de Convivencia ¿Proyecto de cuarta Generación?.....	82
4.3 Resultados	85
Conclusiones	88
Bibliografía	92

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Ayuda Oficial al Desarrollo neta de los países miembros del CAD.....	24
Ilustración 2. Pirámide de la eficacia de la ayuda.....	27
Ilustración 3. Actores de la Cooperación al Desarrollo	28
Ilustración 4. Contenido declaración de París.....	30
Ilustración 5. Clasificación de los actores.....	34
Ilustración 6. Generaciones de ONG's	36
Ilustración 8. Ejecución del gasto en seguridad ciudadana 2004-2009	47
Ilustración 9. Cuadro comparativo entre las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá con políticas ejecutadas en otros países I	49
Ilustración 10. Creación de frentes de Seguridad VS hurto a residencias, victimización y percepción de inseguridad en Bogotá, 2000-2006.....	51
Ilustración 11. Plan de Gobierno Gustavo Petro I	58
Ilustración 12. Plan de Gobierno Gustavo Petro II.....	63
Ilustración 13. Intervención en barrios detectados	65
Ilustración 14. Síntesis del proceso de gestión de proyectos de cooperación internacional.....	72
Ilustración 15. Especificaciones del proceso de gestión del proyecto de cooperación internacional	72
Ilustración 16. Cuadro DAFO.....	74
Ilustración 17. Matriz Marco Lógico Programa Sur de Convivencia.....	76
Ilustración 18. Cronograma Proyecto sur de Convivencia	78
Ilustración 19. Ejecución de recursos-Convenio Internacional	80
Ilustración 20. Áreas de intervención del Programa.....	81
Ilustración 21. Resultados Programa Sur de Convivencia.....	85

Agradecimientos

Sin duda alguna, ante todo agradezco a Dios por darme la oportunidad de estudiar en tan grandiosa universidad como lo es la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. A mis padres José Antonio Guerrero Preciado y Luz Aurora García Ruíz por el amor, apoyo, sacrificio compromiso y orientación para ser primordialmente un buen ser humano y un gran profesional. A mi Esposa Jenny Lorena Serrano y mi hijo Juan José Guerrero Serrano por ser el motor y mi motivación. A mi tutora Yessika Lorena Vásquez a quien admiro mucho tanto por sus conocimientos como por su calidad de persona, cabe destacar que agradezco enormemente su tiempo y sus consejos los cuales se vieron materializados en este estudio. Finalmente agradezco a mis compañeros y amigos de la universidad quienes fueron un apoyo tanto académico como emocional para lograr mi objetivo de ser profesional.

Introducción.

Tras vivir la experiencia de dos Guerras Mundiales la cooperación al desarrollo surge como respuesta para establecer nuevos lazos tanto políticos, económicos y sociales entre los estados para superar la crisis dejada por ellas. De igual forma, surgió en un escenario de descolonización constituyéndose en un elemento central de ayuda a países pobres, y en general países en desarrollo, para luchar contra la pobreza.

Ahora bien, el concepto de cooperación al desarrollo no ha tenido una definición uniforme, que se haya mantenida estable a lo largo del tiempo, esto se debe a que su concepto ha variado, según, los enfoques que se le ha dado a la relación de los países ricos con los países pobres para superar la situación de pobreza. Lo cual ha llevado a transformar la misma naturaleza de la cooperación. La cooperación internacional en la actualidad tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de los países en desarrollo, bajo el enfoque y la promoción de los derechos humanos. (Álvarez, 2012)

Para Amartya Sen el desarrollo humano consiste en el establecimiento de libertades de los individuos. Para lograr esto, se debe eliminar todos los factores que privan las libertades como la pobreza, la ausencia de democracia, represiones sociales y la falta de oportunidades económicas. (Álvarez, 2012)

Así como el concepto cooperación al desarrollo ha tenido constantes cambios, también han surgido grandes cambios en cuanto a lo político, social y económico, situación que ha condicionado a los Estados para que estos sostengan relaciones más dependientes a lo que se conoce como globalización. La globalización, como se verá más adelante, constituye que cualquier situación que se presente alrededor del mundo tenga, potencialmente, repercusión a nivel mundial. (Álvarez, 2012)

Resulta oportuno indicar que, con el surgimiento de los nuevos enfoques de cooperación internacional, entre ellas la cooperación descentralizada, los gobiernos locales han tenido la

oportunidad de tener mayor participación en el escenario internacional, no solo con la implementación de los programas, también con el diseño y la interiorización de dichos programas con las políticas públicas locales. Esto significa que los gobiernos locales, no solo se ocupan de la administración burocrática como lo es la gestión de servicios públicos, el mantenimiento de las redes viales, entre otros aspectos, sino que también surgen como actores descentralizados en los procesos de cooperación internacional. (Álvarez, 2012)

En efecto, desde el enfoque de la evolución de la cooperación internacional, se puede dividir la cooperación internacional en distintas generaciones que evidencia su transformación. De esta forma se puede identificar, cómo los gobiernos locales en las últimas generaciones de cooperación han adquirido una creciente relevancia en términos del papel que desempeñan en los procesos de cooperación. La internacionalización del gobierno local se ha considerado como una herramienta de cambio, afectando particularmente tres características. 1. La forma en la cual el gobierno abarca el tema internacional. 2. El desarrollo de los actores locales y la participación de la ciudadanía en la interiorización de la cooperación de desarrollo. 3. La interiorización de la cooperación de desarrollo para llevar a cabo la política. (Malé, 2014).

Teniendo en cuenta el anterior escenario, el objetivo de esta investigación consiste en identificar la influencia que ha tenido la cooperación internacional en el desarrollo de las políticas públicas para la seguridad ciudadana en Bogotá en la alcaldía de Gustavo Petro (2012-2015). En particular se analizará un proyecto de gobierno que contó con el apoyo de instituciones de cooperación internacional.

A fin de lograr este objetivo, esta investigación se basará en la teoría de las generaciones de cooperación, esto se debe a que facilitará el estudio de las dinámicas, los principales enfoques y la concepción de desarrollo desde sus orígenes hasta lo que se conoce actualmente. De este modo se podrá definir desde nuestro estudio acerca de la “incidencia de los proyectos de cooperación internacional en las políticas públicas de la seguridad para la ciudadanía en Bogotá desarrollada bajo el gobierno de Gustavo Petro (2011-2015)” en qué generación se ubica el proyecto de

cooperación internacional que identificaremos y si se cumple con los criterios de implementación dados desde el marco de la cuarta generación de cooperación.

Esta investigación plantea como hipótesis, que la cooperación internacional desempeñó un papel relevante en el diseño de las políticas públicas de la seguridad ciudadana en Bogotá desarrollada bajo el gobierno de Gustavo Petro (2011-2015), en particular en el proyecto llamado “Programa Sur de Convivencia”. Lo anterior como consecuencia de las dinámicas de la cuarta generación de cooperación internacional, donde el enfoque de cooperación descentralizada propone mayor responsabilidad a los gobiernos locales y sus actores en la internacionalización de la cooperación internacional

Este estudio se encuentra compuesto por cuatro capítulos: el primer capítulo, se identificará los principales enfoques vinculados a la cooperación a través de la teoría de las generaciones de cooperación. Así mismo, se estudiará la teoría de la formulación de las políticas públicas y globalización del gobierno local. El segundo capítulo, expondrá el contexto histórico y las principales dificultades que enfrentaron las anteriores alcaldías en el tema de seguridad ciudadana. En el tercer capítulo, se describirán los programas y proyectos orientados a temas relacionados con la seguridad ciudadana para así poder determinar cuáles están vinculados a la cooperación internacional. Finalmente, en el último capítulo se escogerá un proyecto cuya esencia se articula bajo el marco de la cooperación internacional, a partir de esto determinar, el objetivo, la formulación, la implementación y los resultados.

Este tema merece ser estudiado debido a tres aspectos. En primer lugar, como ciudadanos de Bogotá somos los directamente implicados en los éxitos o fracasos de las políticas públicas de seguridad ciudadana. En segundo lugar, la oportunidad que puede brindar la cooperación internacional para atacar ciertos factores que incrementan la inseguridad ciudadana como la ausencia de educación, falta de oportunidades laborales, segregación social entre otras. Por último, como internacionalista es importante conocer como la cooperación internacional influye

en las decisiones de los gobiernos locales para terminar, articulándose en la formulación de las políticas públicas.

Finalmente, el propósito de este trabajo busca contribuir como soporte y/o referencia a todos los interesados en estudiar y comprender, en cómo la cooperación internacional incide en las políticas de los gobiernos locales, en este caso en especial, en el diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana. De igual modo, la seguridad en Bogotá es un tema que actualmente ha tenido gran importancia, inclusive, los medios de comunicación han hecho presión para que cada alcaldía de Bogotá tome acciones para evitar el aumento de la criminalidad e inseguridad.

Capítulo I

Teoría de las generaciones de la cooperación internacional, globalización de los gobiernos locales y políticas públicas

La globalización a juicio de Ulrich Beck¹ “se puede describir como un proceso (antiguamente se habría dicho: como una dialéctica) que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas -un poco de esto, otro poco de eso, tal es la manera como las novedades llegan al mundo” (1998, Pág. 26) , esto implica que las decisiones económicas, políticas, sociales y culturales que suceden en un lugar geográfico tengan un impacto en el escenario internacional. Dicho lo anterior los gobiernos locales han sido obligados cada vez más a tener un papel relevante en dicho escenario, esto implica que el Estado ya no tenga un papel necesariamente central al momento de recibir ayuda de la cooperación internacional puesto que, se han generado relaciones entre gobiernos locales y actores cooperantes que contribuyen en la ejecución de sus políticas públicas como solución a los temas que se han incluido en la agenda.

Este capítulo tiene como objetivo el estudio de las generaciones de cooperación internacional el cual nos servirá para identificar cómo los gobiernos locales se han convertido en actores centrales en el proceso de cooperación

Para tal fin, en primer lugar, se empezará hacer una aproximación a la teoría desde las generaciones de cooperación Internacional y sus principales enfoques desarrollada por *Carlo Tassara* en su libro *Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, actores y*

¹ sociólogo alemán, uno de los más importantes teóricos sobre la globalización

paradigmas (2012), de igual modo citaremos a *Gabriel Ferrero y de Loma Osorio* y su libro *Identificación y formulación de proyectos de cooperación para el desarrollo: Gestión del ciclo de proyectos y enfoque del marco lógico* (2008). Bajo los parámetros mencionados se buscará establecer la influencia de la cooperación internacional desde la cuarta generación con una política pública, en seguridad ciudadana establecida por Gustavo Petro en su papel como alcalde Mayor de Bogotá. En este marco, la declaración de París resulta central para nuestra investigación debido a que invita a los países donantes y beneficiarios a adoptar la cooperación en sus políticas públicas locales de una forma horizontal basada en metas y objetivos evaluables y perdurables en el tiempo.

En segundo lugar, se podrá identificar desde la teoría de las generaciones de cooperación internacional y la globalización, cómo los gobiernos locales han dado un paso para ser un actor dentro de la cooperación internacional y que además adoptan los proyectos de cooperación al desarrollo para crear políticas públicas.

Finalmente, en la última parte del capítulo, se expondrá cómo los proyectos de cooperación internacional se vinculan en el marco de la formulación de las políticas públicas, para esto es necesario identificarla formulación de una política pública desde la perspectiva de *la AgendaSetting* apoyada desde la teoría de John Kingdon en su libro *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984).

1.1 Teoría de las generaciones de la cooperación internacional.

Para Gómez y Sanahuja la cooperación al desarrollo se basa en las acciones que ejecutan los actores públicos y privados entre países de diferente nivel de renta, cuya finalidad incide en el progreso tanto social como económico de los países del Sur haciendo que la Cooperación para el Desarrollo sea sostenible (Álvarez, 2012). Para el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) asocian la cooperación al

desarrollo con la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA). A lo que la definen como la transferencia de flujos a países que se encuentran en proceso de desarrollo y que se residen en la lista del CAD y a las instituciones multilaterales de desarrollo, su objetivo busca en primera medida, la promoción al desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. En segunda instancia, se otorga una donación o un préstamo, este último se caracteriza por tener un interés bajo a diferencia del mercado y tiene el 25% con un elemento de donación. (Álvarez, 2012).

La cooperación internacional ha demostrado tener una gran influencia dentro del escenario internacional debido a que su objetivo busca mejorar las condiciones ya sea económicas, sociales, culturales o políticas de un estado o población. Con el transcurrir del tiempo, la cooperación internacional ha robustecido su forma de actuar, incluyendo nuevos actores entre ellos nuevas ONG's, nuevas instituciones nacionales e internacionales y nuevas formas de cooperación que continuamente han venido evolucionando por su dinamismo. Este apartado busca presentar de manera breve el origen, el contexto histórico, enfoques y las etapas recorridas por la cooperación internacional, a lo que conocemos como las generaciones de la cooperación internacional. Siguiendo la propuesta de Carlos Tassara y Gabriel Ferro entorno a comprender la evolución de la cooperación a partir de la diferenciación de generaciones se busca identificar los principales enfoques, actores y concepto de desarrollo para esto, se expondrá a continuación las diferentes generaciones desde su origen y sus principales características

1.1.1 Primera generación

“Se clasifican como primera generación o asistencialistas, “la cooperación que tiene su origen en la Segunda Guerra Mundial. Su objetivo se basa en remediar una situación de escasez de bienes y servicios, por consiguiente, las acciones realizadas se caracterizan como acciones de emergencia y asistencia”. (Escobar, 2011. Pág. 126)

Década de los Cincuenta

Hechas las aclaraciones anteriores, en la década de los cincuenta se inicia una dinámica de cambios en cuanto a los contextos políticos, económicos y sociales. De esta forma, al finalizar la Segunda Guerra Mundial surgieron varios eventos que comenzaron a determinar el paradigma de la cooperación internacional para esta época, algunos de ellos son: el establecimiento de la guerra fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, la conferencia de Bretton Woods, la creación de la ONU, el proceso de descolonización que se lleva a cabo en todo el mundo y el Plan Marshall.

En la conferencia de Bretton Woods llevada a cabo el 22 de julio de 1944 se reunieron 44 países, entre los que se contaban países occidentales y el bloque comunista, cuyo fin era establecer las nuevas reglas en cuanto al entorno económico y financiero mundial, buscando así el crecimiento de las economías y la eliminación de las políticas proteccionistas que manejaban algunos países. Pero esta conferencia se convirtió en una rivalidad entre los Estados Unidos e Inglaterra para tener mayor hegemonía en el escenario internacional. (Tassara, 2012). Con lo anterior surgió una idea de manejar una moneda transaccional a lo que John Maynard Keynes en representación de los británicos sugirió la creación de un órgano llamado (ICU) International Clearing Union quien emitiría una moneda llamada Bancor idea que no prevaleció, pero sin embargo predominó la posición del representante de los Estados Unidos Harry Dexter White quien indicó que la moneda fuerte debía ser el dólar tanto para procesos comerciales como para efectos de llevar a cabo castigos a países que incumplieran los acuerdos venideros. En este marco se acordó la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional quienes fueron legalmente constituidos en 1945.

En cuanto al órgano de las Naciones Unidas, dos hechos sirvieron como pilares para que su conformación tuviera mayor solidez. El primer hecho es la conferencia de Teherán en 1943. En

segundo lugar, la conferencia de Dumbarton Oaks en Estados Unidos celebrada en 1944. Con lo anterior, en 1945 las Naciones Unidas se conformó, de esta manera se celebró la primera conferencia llevada a cabo en San Francisco. Para este mismo año más exactamente el 26 de julio, 55 naciones firmaron la carta de adhesión a los acuerdos de las Naciones Unidas constituyéndose como las primeras naciones en pertenecer a este órgano. Acto seguido surgieron nuevas instituciones como “la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO - 1946), el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF - 1946), la Organización Mundial de la Salud (OMS - 1948), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR - 1951). Así como el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) creado en 1948, el cual es un fondo especial para el desarrollo, con las aportaciones de 54 países miembros” (Tassara, 2012, Pág. 20). Estas instituciones comenzaron un proceso de engranaje dentro de la cooperación internacional.

Paralelamente a la conformación de la ONU, los Países vencedores de la segunda guerra mundial, como lo son los Estados Unidos y la Unión Soviética, se interesaron en la cooperación internacional como método de persuasión para que los países se fueran alineando a su pensamiento político y económico, por ende, los movimientos independentistas, librados en Asia, en países como Filipinas, Birmania e India y los conflictos sociales que terminaron en guerras internas sirvieron como factores para la creación de políticas enfocadas a la cooperación internacional. Por tal razón, tanto los Estados Unidos como la URSS, iniciaron un discurso en cuanto al tema de la cooperación internacional. La retórica de los Estados Unidos se fundó en que “debemos embarcarnos en un programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse cuenta de sus aspiraciones para una vida mejor, y en cooperación con otras naciones, deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas

necesitadas de desarrollo” (discurso del Presidente de Estados Unidos, Harry Truman, enero de 1949) (Tassara, 2012 Pág. 23). Sin embargo, la URSS confirmó que “los países en desarrollo, aunque no pertenecen al sistema mundial socialista, pueden aprovecharse de sus logros, por lo cual, no necesitan tener que mendigar a sus antiguos opresores para lograr equipos modernos. Pueden conseguirlo en los países socialistas, libres de todo tipo de obligación política o militar (Discurso del Secretario General del Comité Central, Nikita Krushev, en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS, 1956) (Tassara, 2012 Pág. 23).

Hechas las consideraciones anteriores, cada bloque fomentó un programa que buscaba, a través de la cooperación, obtener aliados estratégicos alrededor del mundo. Por ejemplo, los Estados Unidos creó el Plan Marshall. “Este Plan se ejecutó entre 1947 y 1951, con una inversión de unos 17.000 mil millones de dólares de la época. Estos recursos fueron invertidos en los siguientes rubros principales: 26% en materias primas y productos semi - manufacturados; 25% en comida y fertilizantes; 15% en maquinaria, vehículos y equipamiento; 12% en combustible; 22% en otros ítems (Tassara, 2012 Pág. 23). Paralelamente con este Plan, se creó la OCDE (organización de cooperación y el desarrollo económico, posteriormente la comunidad europea del carbón y el acero (CECA) y finalmente en 1958, la creación de la comunidad económica europea” (Tassara, 2012 Pág. 24).

El desarrollo económico para esta década se fundamentó en medidas de emergencia, como la única opción de dejar el subdesarrollo, esto bajo el paradigma del asistencialismo. El término subdesarrollo hace referencia a la pobreza ocasionada por la ausencia de inversión y escasez de capital que impedía modernizar la estructura y la tecnología. Por ende, la idea de desarrollo se funda en la ayuda a los países pobres para reactivar su economía. Con base a lo anterior, lo que buscaba la cooperación internacional, en el marco del asistencialismo, consistía en generar préstamos internacionales con el fin de que los países en vía de desarrollo logaran su modernización en cuanto a la infraestructura. Bajo los parámetros mencionados, los principales actores son los Estados Nacionales y las organizaciones internacionales como la ONU, así como

los países donantes. En esta generación, la relación entre donantes y receptores fue jerárquica, esto quiere decir, que no existía dialogo alguno durante el proceso de cooperación, por lo cual, hizo que el donante ejecutara acciones de cooperación sin tener la capacidad de tener claro el problema que generaba que los países en desarrollo dejaran a un lado su situación de pobreza.

1.1.2 Segunda Generación

La segunda generación o desarrollistas, “conforman la segunda clasificación dentro de esta dimensión y se constituyen a partir de los años sesenta siguiendo los postulados desarrollistas; sus objetivos se consolidan en la transferencia de recursos económicos y tecnológicos a las ONG del Sur y a los grupos de base, y en la incorporación de acciones de sensibilización ciudadana sobre las condiciones de vida de los pueblos del sur”. (Escobar, 2011. Pág. 126)

Década de los sesenta

Durante la década de los sesenta, se continuó con la dinámica de descolonización de varios países y con ella se llevó a cabo la conferencia de Bandung, la mayor parte de países que asistieron conformaban el continente asiático y africano, en esta conferencia se incorporó a la agenda temas económicos y de política internacional. Este hecho creo un precedente para fundar el Movimiento de los Países no Alineados culminando con la creación de la Unión Africana. Por otro lado, durante la Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) se define qué es el tercer mundo², así mismo se concretó la política comercial más favorable para los países en vía de desarrollo ubicados en África y Asia, el cual se basa en el aumento de aranceles para proteger sus economías.

² Evocando el Tercer Estado de la Revolución Francesa, frente al clero y la nobleza, y evidenciando su autonomía frente a los países occidentales y capitalistas del “Primer Mundo” y a los países orientales y comunistas del “Segundo Mundo”.

Mientras tanto el plan que tenía los Estados Unidos para Latinoamérica fue la creación del programa “Alianza para el Progreso”, el cual contaba con financiamiento de 20.000 millones de dólares, los cuales fueron invertidos en gran medida en la consolidación de la democracia, creación de políticas enfocadas a la tierra y la riqueza, aumento para el presupuesto de salud vivienda y educación, todo esto se realizó bajo la presidencia de J. Kennedy. Finalmente, el balance fue negativo debido a la falta de voluntad política de los sucesores presidenciales en Estados Unidos, las dictaduras de varios países de Latinoamérica y la fuerte resistencia a las reformas agrarias impuestas por EE. UU.

El paradigma acerca del crecimiento económico de la década de los cincuenta es duramente criticado por la teoría de la dependencia, debido a que el ser humano es considerado como un factor económico de producción, así mismo el desarrollo económico se media por el PIB el cual si un país tiene el PIB más elevado que su población, la calidad de vida de sus ciudadanos es proporcional, de lo contrario, la calidad de vida de los ciudadanos se ve disminuida. La teoría de la dependencia utilizaba la dualidad países “centro” y los países de la “periferia”. Con esto se estableció que los países desarrollados se les asignaría el rol de centro mientras que los países en vía de desarrollo se les designa el papel de periferia. Estos últimos se encargan de generar materias primas de poco valor agregado y que posteriormente son vendidos a los países centrales para convertirlos en productos industriales de alto valor agregado, a pesar de estos nuevos planteamientos no se dieron grandes cambios en relación de temas de cooperación internacional entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo pero, lo que sí hizo la teoría de la dependencia fue que los países más industrializados de América Latina como México, Brasil, Chile y Argentina cerraran sus economías sustituyendo los bienes importados y aumentando su clase media. En cuanto a los actores no existieron grandes cambios, quizás lo más relevante fue la creación de ONG´s con un pensamiento más crítico en búsqueda de un campo de acción más amplio para la solución de los problemas que abarcan los países en vía de desarrollo.

Bajo el anterior enfoque, Rostow propone una visión totalmente opuesta a la de la teoría de la dependencia en cuanto al concepto de desarrollo y el subdesarrollo. Esta nueva posición que da a conocer Rostow³ en su libro *Las etapas del crecimiento económico*. Propone que el modelo de crecimiento se debe estructurar por etapas de la siguiente forma: sociedad tradicional, etapa de transición, despegue económico, camino a la madures y culmina con el consumo a gran escala. “Son muchas las críticas dirigidas a este paradigma. Por ejemplo, se critica a Rostow que su modelo fue desarrollado considerando únicamente a las culturas occidentales, sin ser aplicables a los países en desarrollo. Asimismo, no detalla las condiciones previas para el crecimiento, a la vez que estas etapas son difícilmente identificables en la realidad”. (Cunego, 2011, pág. 19)

1.1.3 Tercera Generación

La tercera generación o de parternariado y denuncia social, “surgen en los años 70, teniendo como punto de partida el desarrollo como un proceso auto-sostenido de carácter político; por esta razón orientan todos sus esfuerzos en aumentar la participación política, defender los derechos humanos, fortalecer la sociedad civil, y denunciar las políticas e instituciones que impiden el desarrollo local autosostenible”. (Escobar, 2011. Pág. 127)

Década de los Setenta

En la década de los setenta se generó un crecimiento económico sostenido a nivel mundial, pero de una forma inequitativa, puesto que en los países en desarrollo su PIB fue del 4% mientras para los países en subdesarrollo en 2.7%. Aun que de igual manera los países en desarrollo crecieron en su infraestructura, en la salud y educación, también empezaron a crecer los problemas relacionados al subempleo y al desempleo como también inestabilidad económica al no tener

³ Uno de los creadores y ferviente defensor de la doctrina economicista del desarrollo

mercados competitivos, haciendo que toda esta situación fuera un caldo de cultivo para que los países en vía de desarrollo aumentaran su deuda pública. (Tassara, 2012 Pág. 3).

Esta década se ve enmarcada en una profunda crisis económica basada en dos situaciones: la primera se debe al fortalecimiento de la economía de Japón y Europa trayendo como consecuencia un aumento notable en el déficit exterior afectando el dólar. En segundo lugar, la crisis energética generada por los países petroleros (OPEP), en su mayoría de medio oriente en represaría a los aliados que intervinieron en la guerra del Yom Kippur. A causa de todo lo anterior los países industrializados destinaron menos recursos para los temas de cooperación debido a que tenían como prioridad su estabilización interna.

La crisis económica que se estaba evidenciando hizo que el enfoque de dependencia se viera cuestionado. Para 1968 Robert S McNamara quien ese momento tenía a cargo la dirección del Banco Mundial junto con Lester Pearson premio nobel de paz y primer ministro de Canadá, realizaron un estudio acerca de los casos de cooperación internacional que se habían ejecutado hasta ese momento. Este estudio se le dio el nombre de Informe Pearson el cual confirmó que las directrices de cooperación carecían de coherencia dentro de los órganos internacionales también indicó que “reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la época industrial y tecnológica, de manera que el mundo no se divida de modo cada vez más tajante en ricos y pobres. La cooperación debe ser algo más que una simple transferencia de fondos entraña una serie de nuevas relaciones que deben fundarse en la comprensión y respeto mutuo” (Pearson, 1970) (Tassara, 2012 Pág. 3). Adicionalmente el Banco Mundial se refiere a la pobreza como un desafío para los procesos de cooperación internacional y que los esfuerzos se deben enfocar en satisfacer las necesidades básicas como lo es la salud, la educación y el control de natalidad, es decir que para lograr el desarrollo es importante mejorar no solo las condiciones económicas sino también, las condiciones sociales de los sectores con alta vulnerabilidad. Estas circunstancias se realiza la palabra proyecto como mecanismo de la cooperación internacional difundido en el ciclo de proyecto y el marco lógico.

Además, los países en desarrollo también buscaron generar cooperación entre ellos mismo como la cooperación sur-sur.

1.1.4 Cuarta Generación

La cuarta generación o de empoderamiento, “nacieron en los años 80 y parten de considerar como principio el desarrollo equilibrado en lo social y sustentable en lo ecológico, en ese orden de ideas, entienden que la falta desarrollo en el sur origina un mal desarrollo en el norte. Las acciones se llevan a cabo a través de redes formales e informales de personas y organizaciones, partiendo de la premisa de que la Educación para el Desarrollo se inserta en la interdependencia social, económica, política y ecológica; entre las estrategias de acción que desarrollan se encuentra la denuncia y la presión política”. (Escobar, 2011. Pág. 127)

Década de los Ochenta

Los ochentas traen las consecuencias de la década de los setentas, como lo fueron el aumento del valor del petróleo que extendió la crisis a los países más industrializados permeando la economía tanto a los países del norte como a los países del sur. Adicional a esta crisis, también se sumó el cambio de la estructura productiva de los países desarrollados donde se involucró la manufactura, esto se debe a que pasaban por un stock en su producción de bienes, sin embargo, esta situación favoreció a los países en desarrollo debido a que se creó una situación propicia para consolidar sus economías y llegar a un estado de industrialización, pero lastimosamente no se logró mejorar los indicadores de distribución de ingreso.

En cuanto a los avances tecnológicos que se dieron en la producción industrial hizo que algunas materias primas bajaran su precio como el cobre y el estaño. Por otra parte, los países de la Unión Europea como los Estados Unidos ejecutaron políticas proteccionistas para salvar su

economía interna, esto hizo que, en relación con la producción agrícola, se crearan excedentes los cuales los utilizaron para competir con las economías de Latinoamérica y Asia afectando al sector rural.

Otras de las grandes características que tuvo esta crisis en estas dos décadas hizo que el Banco Mundial acumulara capital. Con este capital facilitaban préstamos a los países en vía de desarrollo, pero en unas condiciones poco ventajosas. Inicialmente los países que no podían pagar solicitaban nuevos préstamos haciendo que la deuda fuera impagable además para la solicitud de otros préstamos el FMI obligaba a los países en nacionalizar las deudas. Consecutivamente el FMI junto con el Banco Monetario Internacional, ejecutó el programa de ajuste estructural inspiradas en el paradigma Neoliberal obligando a los países endeudados a privatizar la mayoría de sus instituciones, abrir sus economías, reducir el gasto público entre otras condiciones convirtiéndose en cooperación condicionada.

Para esta década el Banco Mundial y la ONU crearon dos textos que influenciarían las nuevas, teorías relacionadas a la cooperación internacional. Inicialmente se creó el informe “Norte-Sur un programa para la supervivencia” construido en 1980 bajo la coordinación de Willy Brandt el cual indica que los países del sur tendrán mayor protagonismo, así mismo se promoverá la transferencia de recursos hacia los países menos ricos, la creación de políticas energéticas y el fortalecimiento de la producción de alimentos para los países en vía de desarrollo. Por otro lado, en 1987 en la comisión mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo entregó el informe llamado “nuestro futuro común” el cual consistía en el concepto de desarrollo sostenible.

Finalmente, el debilitamiento de la Unión Soviética cambio la geopolítica internacional, con esto el capitalismo se consolido como la única opción al desarrollo debilitando a los países no alineados. También para Latinoamérica ya sea directa o indirectamente por la situación anteriormente dicha, la democracia volvió a consolidarse en la región salvo a algunas excepciones.

Las críticas llevadas a cabo por los anteriores modelos de cooperación hizo que surgiera como modelo de cooperación económica el neoliberalismo en respuesta a la efectividad en cuanto a las formas de cooperar. Dos situaciones importantes emergen bajo la anterior condición; la primera surge por el modelo neoliberalista el cual consistía en la liberación de los mercados y la reforma de los Estados, para el caso de los países de Latinoamérica el consenso de Washington fue un claro ejemplo puesto que en los 10 puntos expuestos busco reformar los Estados en sus economías. Con esta vertiente también, se criticó el modelo de cooperación de la época debido a que no había comunicación entre los países, no había participación civil, la falta de coherencia de las políticas entre otras. Por otro lado, el CAD (Comité de Ayuda para el Desarrollo) propuso coordinar entre los países donantes y, receptores la ejecución de políticas para poder identificar, formular, ejecutar, monitorear y evaluar los proyectos de cooperación. Paralelamente a esto se comenzaron a crear las primeras mesas de concertación entre donantes y receptores bajo la asistencia de la Comisión Europea, el Banco Mundial y el PNUD.

La segunda situación parte de la caída de la URSS y con ella el socialismo, situación que desembocó en un leve declive en temas de desarrollo puesto que inicialmente los recursos fueron destinados a la población civil sumergida en la guerra por estos hechos. Sin embargo, pese a esta dificultad, la sociedad civil toma protagonismo en temas de cooperación. Por su parte las ONG's buscaron nuevos enfoques.

El enfoque de desarrollo que emergió para esta década se llamó “enfoque de las capacidades” constituido por Amartya Sen quien en su teoría de las capacidades define que “el desarrollo tiene que ver con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser, es decir, con las capacidades de que disponen, entendidas como las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida” (CEJUDO, R. 2007). Así mismo Amartya Sen define la pobreza como “Privación de las libertades fundamentales de que disfruta el individuo para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar.” (Sen, A. 2000). Con lo anterior la definición de pobreza comenzó a tener

una visión más amplia teniendo en cuenta los enfoques que habían establecido hasta ese momento.

Década de los Noventa

En esta década, la situación se centra en la negociación del cobro de Aranceles y liberalización de la economía, más exactamente en 1993 en la Ronda de Uruguay, así mismo como efecto de esta situación en 1994 se comenzaron a firmar los primeros acuerdos los cuales desembocarían en la creación de la Organización del Comercio Mundial (OMC). Este organismo fue bastante criticado debido a que carecía de objetividad en las decisiones inclinando la balanza en beneficio de los países industrializados como lo son EE. UU., La Unión Europea y Japón. Paralelamente se firmó el primer TLC entre países del norte y del sur como lo son: EE. UU., México y Canadá, así mismo llegaron otros acuerdos como el de Chile con la Unión Europea.

Bajo el contexto económico neoliberal de esta época, el desarrollo económico tuvo mayor preponderancia que la salud, la educación, la legitimidad de las instituciones entre otros aspectos, es pocas palabras el costo social fue bastante alto. Con lo anterior una de las principales situaciones que influyeron en el desarrollo de esta década fue la caída del muro de Berlín, puesto que se desataron varios conflictos alrededor del mundo por los intereses económicos, políticos y sociales que contrajo la caída del sistema económico de la Unión Soviética, bajo esta característica los recursos de la AOD, fueron invertidos en las crisis humanitarias dejando un lado el aspecto de la cooperación.

En base a lo desarrollado por Amartya Sen bajo el enfoque de las capacidades, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de ahora en adelante PNUD, adopta el enfoque del desarrollo humano. Así mismo la PNUD indica que El desarrollo humano supone la expresión de

la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo” (PNUD,2010)

Cabe agregar que en esta misma década la PNUD incorpora a la medición del desarrollo de los países el Índice de Desarrollo hecho por Mahbubul Haq el cual se fundamenta en tres parámetros: vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer); educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria); nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA55 en dólares internacionales) (Tassara, 2012 Pág. 23).

Adicional a todos los antecedentes descritos también es importante resaltar que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE aprobó el documento “Dando formal al desarrollo del siglo XXI. Su contribución “se orienta primordialmente a la lucha contra la pobreza a través de la cooperación internacional a lo que hoy conocemos como los objetivos del milenio. En este propósito podemos identificar que para esta década la Unión Europea se fortaleció ubicándose en el primer puesto como el actor más contribuyente en temas de cooperación Internacional.

Ilustración 1. Ayuda Oficial al Desarrollo neta de los países miembros del CAD.

País / Región	Participación AOD Neta (%)		
	1985 - 1986	1997 - 2001	2007 - 2008
UE (Comisión Europea y Estados miembros)	45,1	50,5	58,8
Estados Unidos	29,4	17,6	21,6
Japón	14,6	22,3	7,7
Otros	10,9	9,7	12,0

Fuente: Tassara, C. (2012). Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, actores y paradigmas. Editado ELACID. Pág. 56

El PNUD recoge y clasifica los planteamientos novedosos de la década anterior bajo el paradigma del desarrollo humano basándose en la superación de la pobreza con el acompañamiento por parte del Estado, la creación de políticas orientadas a la salud, la educación, el desarrollo institucional, los derechos humanos etc. La importancia de la inclusión de las políticas internacionales a partir de lo macro y en las políticas nacionales desde la perspectiva micro siendo incluyente y participativo. De forma paralela tanto los gobiernos como las agencias toman y promueven los postulados innovadores por las ONGs y el CAD como lo son: vinculación de la población civil a través del diálogo, apropiación por parte de los receptores, entra en juego el medio ambiente así como el enfoque de género, la coherencia entre las políticas económicas y las políticas de cooperación y finalmente la creación de protocolos en los procesos de donación estos cambios de paradigma de igual forma contribuyen con el surgimiento de nuevos actores con mayor relevancia frente a la cooperación descentralizada. En este caso las empresas, las universidades y los centros de investigación, generan aportes en este enfoque. a propósito, las empresas toman un papel de donantes y receptoras de ayuda.

Nuevo Milenio

Hechas las consideraciones ocurridas en la década de los 90, se puede observar que esta década influyó en gran medida con las nuevas formas de llevar a cabo cooperación a través de los Objetivos del Milenio, por lo cual se crearon estrategias y planteamientos para dirigir la ayuda de los países donantes teniendo como prioridad la erradicación de la pobreza haciéndose notar de una forma más relevante en la Cumbre del Milenio llevada a cabo en New York en el año 2000 firmándose así la Declaración del Milenio, el cual se basa en 8 pilares los cuales son: Erradicar la pobreza extrema, lograr la enseñanza primaria mundial, promover la igualdad de género, reducir la mortandad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA,

la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

En relación con los Objetivos del Milenio, en el 2011 las Naciones Unidas publicó un informe en el cual afirma que los ODM se encuentran en riesgo debido a las externalidades que han venido surgiendo en el escenario internacional como lo es el lento crecimiento de la economía, la poca posibilidad de los países en vía de desarrollo tenga una mayor participación en el comercio internacional así mismo como el cambio climático. Ante este informe se ha precedido varias cumbres donde se ha intentado buscar un incremento en temas de cooperación como la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en el 2002, Conferencia Internacional de Seguimiento de Financiación al Desarrollo celebrada en Doha en el 2008, Cumbres del Milenio + 5 + 10 celebrada en New York en el 2005 y en el 2010. Pero ninguna de ellas ha tenido un profundo éxito debido a que inicialmente se ratifica lo anteriormente firmado o se reconocen nuevos números que afectan los indicadores de desarrollo humano.

En cuanto a la eficacia del modelo de cooperación internacional la Declaración de París jugó un papel importante al redefinir la ayuda internacional. Tal Declaración desarrolló 4 objetivos a saber: eficacia en la ayuda, adaptar las políticas de desarrollo a las demandas de cada país, metas y objetivos planteados en el tiempo y finalmente la evaluación y el monitoreo de cada una de las actividades adicionalmente se crearon cinco compromisos: la apropiación por parte de los países receptores para coordinar y engranar la cooperación. En segundo lugar, el alineamiento el cual consiste en valorizar las estrategias planteadas por la cooperación y a su vez plantearlas en políticas públicas. En tercer lugar, la Armonización el cual consiste que las relaciones sean transparentes y eficaces en búsqueda de la alineación y los resultados. Así mismo encontramos la gestión por resultados el cual consiste en el mejoramiento continuo de las estrategias en cuanto a los recursos y la toma de decisiones. Finalmente, se encuentra la rendición de cuentas, la cual

consiste en mostrar los resultados al país donante esto implica una evaluación de todo el proceso desde la toma de decisiones, la ejecución y la implementación de los proyectos.

La Agenda de Acción de Accra (AAA) acogida en el 2005 reafirmo las condiciones dadas en París y adicionalmente se estableció una pirámide el cual describe la eficacia de la ayuda

Ilustración 2. Pirámide de la eficacia de la ayuda



Fuente: Tassara, C. (2012). Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, actores y paradigmas. Editado ELACID. Pág. 56

Tal como hemos observado se han creado varios enfoques desde la teoría de las generaciones en cuanto a la cooperación internacional y la percepción de desarrollo y pobreza. Cabe agregar que en los últimos años varios países del sur han dado un paso para tener la capacidad de cooperar técnica o financieramente a los países en vía de desarrollo. Este impulso comenzó a ser notorio a

partir del 2000, esto significa que países de renta media han logrado pasar de receptores a donantes. En otras palabras, podemos observar que las potencias emergentes o regionales como lo son: China, India, Brasil, Nigeria Indonesia o Sudáfrica entre otros apostaron a la cooperación Sur-Sur. Lo anterior hace que en los temas de cooperación internacional se involucren nuevos actores como lo son trasnacionales, agencias, gobiernos y actores del sector privado.

Ilustración 3. Actores de la Cooperación al Desarrollo



Fuente: Tassara , C. (2012). Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, actores y paradigmas. Editado ELACID. Pág. 67

1.2 El gobierno local y su enfoque a la globalización

La globalización y el enfoque de la cuarta generación de cooperación internacional, ha obligado que los gobiernos locales busquen a través de los escenarios internacionales la articulación de las políticas públicas con los procesos desarrollados por actores internacionales en materia de

cooperación. Esto significa que las dinámicas de cooperación local han venido evolucionando desde lo tradicional hasta un terreno más amplio. Las herramientas que han vinculado a los gobiernos locales se han traducido en actividades como lo son eventos, convenios entre ciudades de diferentes países, encuentros y debates internacionales, cuyo propósito es contribuir en la creación de políticas públicas a través de la cooperación internacional. Con relación a lo anterior, varias ciudades han establecido agencias u oficinas de asuntos internacionales los cuales han sumado a sus actividades tareas que eran ejecutadas por los Estados a través de sus ministerios de relaciones internacionales u agencias oficiales de los Estados.

La cooperación de los gobiernos locales no ha sido ajena a las pautas asistenciales marcadas por la historia de la cooperación entre Estados lo que conocemos como “Donante – Receptor” o cooperación Norte Sur el cual no se traducían en políticas públicas. Pero al trascurso de los años estas dinámicas se han venido transformado en una relación de igualdad y reciprocidad. Ahora bien, paralelamente a estos cambios los gobiernos locales han podido percibir que los problemas locales son similares a los de los Estados Nacionales, esto traduce que la mejor forma de ayuda es a través de otros gobiernos locales. Como resultado de lo anterior Verónica Sanz Fiallo, 2013. Enfatiza que los gobiernos locales se han fijado en relaciones basadas en colaboración, responsabilidad, aprendizaje mutuo, establecimiento de objetivos en común desembocando en nuevos métodos de colaboración como acuerdos técnicos, financieros, experiencia etc. La inclusión de redes donde se abre la posibilidad de vincular nuevos actores como también la cooperación Sur-Sur.

Como ya se ha aclarado la cooperación entre gobiernos locales se limitaba a cubrir las necesidades básicas como la lucha contra la pobreza, determinada en la transferencia financiera o de elementos entre gobiernos locales donante-receptor, como por ejemplo, el envío de insumos como vehículos para la policía, armas, tecnología para combatir la inseguridad entre otros elementos que abarca la ayuda asistencial pero, esta situación se ha venido transformando en el fortalecimiento institucional para la buena gobernanza, esto significa que se ha buscado que a

través de las políticas se ejecuten proyectos que sean sostenibles con el transcurso del tiempo. Estos proyectos sostenibles se han traducido en varios métodos de cooperación pero, Verónica Saenz, se basa en la cooperación Sur-Sur, cita el año 2008 como precedente debido a la crisis financiera que afectó a los países industrializados entre ellos Estados Unidos y la Unión Europea, esto desembocó en la reducción de la ayuda financiera a los países receptores, de igual forma otro precedente derivado de la última década significó que los países de Latinoamérica pasaron de ser países de renta baja a ser países de renta medio o alta. A causa de esto se abrió un poco más la brecha entre lo tradicional y el paradigma de transferencia de experiencias, nuevas prácticas dando un alcance más horizontal y una apropiación más de los actores que intervienen en este proceso de cooperación. (Saenz, 2013).

En este mismo sentido, para el año 2005 se llevó a cabo la Declaración de París, cuyo propósito fue incentivar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Este acuerdo de ámbito internacional buscó establecer compromisos claves tanto para los países donantes como los países receptores, en búsqueda de establecer mecanismos para mejorar la entrega de la ayuda, así como hacerla más eficaz y transparente. Para lograr lo anteriormente descrito se construyeron cinco compromisos en los cuales se debe basar la cooperación internacional: la apropiación, la alineación, la amortización, la gestión orientada hacia resultados y la rendición mutua de cuentas.

En el siguiente cuadro, se podrá visualizar el contenido básico de la Declaración de París.

Ilustración 4. Contenido declaración de París

COMPROMISOS	OBSERVACIONES
Apropiación	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
Alineación	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
	Los donantes se alinean con las estrategias de los socios.
	Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países.
	Los socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de los donantes.
	Reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas.
	Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento.
Armonización	Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero.
	Las acciones de los donantes están más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
	Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos
	Complementariedad: una división del trabajo más eficaz.
	Incentivos para conductas orientadas a la cooperación.
Gestión Orientada a Resultados	Suministrar una ayuda eficaz a los Estados frágiles.
	Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales.
Mutua responsabilidad	Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas hacia resultados.
	Donantes y socios son responsables de los resultados de desarrollo

Fuente: Larrú Ramos, José María pág. 245. La declaración de París-2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD

De los planteamientos anteriores la autora Verónica Sanz Fiallo, finaliza argumentando acerca de la necesidad de que la acción internacional se traduzca en una política a nivel local basada en tres bases: en primer lugar, la importancia de los temas internacionales que debe tener los gobiernos locales transcrita en la voluntad política de estos incluyéndolos en la agenda local y basado en objetivos transversales e intersectoriales. En segundo lugar, la vinculación de todos los actores y la participación de la ciudadanía en la internalización del proyecto en el territorio, teniendo en cuenta a todos los colectivos organizados, a la sociedad civil y a los diferentes actores para lograr una concertación parcial. Y finalmente la consolidación e institucionalización a través de las políticas públicas, esto significa en dar todas las herramientas necesarias (técnicas, financieras y de recursos humanos) para la implementación de las políticas aplicadas.

1.3 Proyectos de cooperación en el marco de políticas públicas gubernamentales.

Es importante tener en claro el concepto de proyectos de cooperación para el desarrollo, el cual definen: “un PROYECTO o PROGRAMA de Cooperación al desarrollo es un conjunto de acciones localizadas GEOGRAFICA y TEMPORALMENTE que persiguen un objetivo en concreto previamente establecido, para el inicio, apoyo o promoción del proceso del desarrollo de un determinado grupo de personas mediante la colaboración en condiciones de igualdad entre varios actores” (Gabriel Ferrero y de Loma Osorio, 2008, Pág. 9)

Los proyectos toman un carácter especial cuando las acciones y esfuerzos se centran en un aspecto en concreto estableciendo así mismo los beneficiarios o las comunidades que van a ser los principales beneficiados. Partiendo de esta premisa los proyectos de cooperación internacional no son realizaciones materiales, es decir, no son colegios, hospitales, vías de acceso, tecnología o infraestructura, por lo contrario, son medios que contribuyen a conseguir la finalidad del proyecto cuya conclusión es la consecución de objetivos que buscan promover un objetivo específico que a su vez suscita la falta de dicho desarrollo. En efecto el ciclo del Proyecto de Cooperación para el Desarrollo se orienta hacia los Objetivos.

Es necesario precisar que, dentro de los proyectos de cooperación para el desarrollo, de ahora en adelante PCD hay varias tipologías, Gabriel Ferrero y de Loma Osorio, 2008. Mencionan que es posible hacer una simplificación excesiva y los clasifica en los siguientes tipos de Proyectos: Primero, proyectos definidos por su aportación material cuyas intervenciones se enmarcan en la ayuda de emergencia, humanitaria, alimentaria y el envío de voluntarios. Su carácter busca satisfacer las demandas de acciones puntuales como lo son conflictos bélicos, desastres naturales entre otros acontecimientos. Hecha la observación anterior, estos tipos de proyectos no entrarían bajo el marco de Desarrollo puesto que este tipo de proyectos a la larga fomentan dinámicas de dependencia y asistencialismo.

En segundo lugar, encontramos los proyectos definidos según su finalidad es decir orientada por objetivos, tal cual enmarca el autor dentro de la definición de “proyectos de cooperación al desarrollo”. Bajo esta tipología encontramos una sub clasificación.

Proyectos dirigidos a colectivos específicos: son proyectos que van focalizados a un colectivo como lo son las mujeres, los niños, minorías étnicas etc., el contenido varía según las necesidades.

Proyectos en desarrollo sectorial u orientado a ámbitos específicos: bajo este criterio se enfoca hacia un sector o un ámbito. En estos encontramos la salud, educación, infraestructura, sector productivo y medio ambiente.

Proyectos de desarrollo institucional: estos proyectos buscan que los beneficiarios asuman un papel protagónico dentro de la cooperación, es decir se apropian y fomentan los espacios de participación fortaleciendo los colectivos que ya están creados y así mismo brindar un espacio para la creación de nuevos colectivos.

Proyectos polivalentes: estos proyectos abarcan entornos específicos como lo son las zonas rurales, desarrollo urbano y el desarrollo integral. Son formulados como programas multisectoriales en el cual involucran problemas económicos y sociales.

Una vez definido que es un proyecto de Cooperación para el Desarrollo, Gabriel Ferro y de Loma-Osorio se preguntan sobre la definición del desarrollo. A lo que se concluye que este concepto ha variado a través de los tiempos y no hay alguna definición pertinente más sin embargo si se conoce lo que es el no desarrollo lo cual es la falta de desarrollo. Bajo la teoría de la interdependencia lo que es el desarrollo en el norte y la falta de desarrollo en el sur no son escenarios distintos, por lo contrario, es un solo escenario donde cada uno interactúa y se condicionan mutuamente. El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse como estructuras parciales pero interdependientes que forman un sistema único. Este planteamiento implica una reorientación de la política de desarrollo tanto en lo interno como en las relaciones internacionales, donde para ser eficaces es fundamental basar dicha política en la participación

social, política y cultural activa de nuevos grupos sociales antes de excluirlos o marginarlos. Lo anterior permite eliminar la visión del norte en cuanto que el desarrollo no es solo la industrialización del modelo económico, sino que ha este concepto cambie a un modelo de desarrollo humano sostenible (Gabriel Ferrero y de Loma Osorio, 2008, Pág. 17).

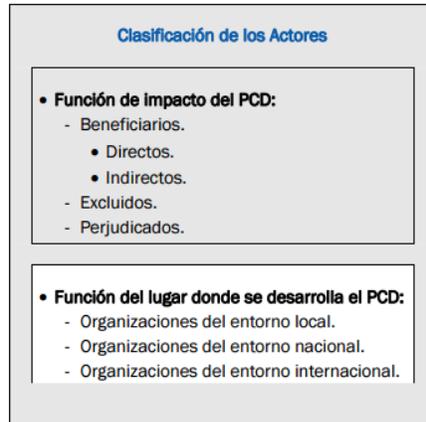
Según se ha visto, los actores que intervienen en los PCD juegan un papel protagónico para el éxito de estos mismos. Por ende, es necesario tener en claro desde el principio la articulación correcta para garantizar la participación y el éxito del proyecto. De manera que la forma en que se caracterizan los actores va ligada a la implicación directa o indirecta dentro del PCD sin perder de vista a las personas quienes son los protagonistas, a lo que Gabriel Ferro, 2008. Los clasifica en tres actores:

Beneficiarios: son aquellos quienes durante el PCD se espera mejorar su situación. De aquí se desprenden dos tipos de beneficiarios. Los directos, los cuales son la comunidad destinataria del proyecto (mujeres, Ancianos, niños etc.) Los beneficiarios indirectos, son los que el PCD no va destinados para ellos, pero sin embargo al transcurso de este o al final obtienen un beneficio. Por ejemplo, cuando se crea un nuevo hospital y cerca de él hay un lote que se destina como parqueadero, el dueño del parqueadero es un beneficiario indirecto debido a que va a tener más usuarios dispuestos a parquear.

Excluidos: son todas las personas o colectivos que no obtienen algún provecho del PCD

Perjudicados: son las personas afectadas negativamente dentro del PCD

Ilustración 5. Clasificación de los actores



Fuente: Ferrero Gabriel y de Loma Osorio. (2008). Identificación y formulación de proyectos de cooperación para el desarrollo: Gestión del ciclo de proyectos y enfoque del marco lógico. España: editorial de la universidad politécnica de Valencia. Pág. 26

En cuando al lugar de impacto del PCD podemos encontrar los siguientes actores:

- Organizaciones de entorno local: Grupo u organizaciones de base representativa, ONG´s locales, entidades públicas locales y delegaciones locales o entidades de índice nacional
- Organizaciones de entorno nacional: delegaciones de ONG´s del norte, instituciones públicas nacionales, delegaciones de agencias de cooperación bilateral y delegaciones de organismo internacionales multilaterales
- Organizaciones de entorno internacional: ONG´s del norte, instituciones y entidades públicas del norte y organizaciones internacionales. Ferrero Gabriel y de Loma Osorio. (2008).

Claro está que no todos los actores aparecen en un PCD, estos pueden modificar según la característica de los proyectos.

Es evidente que los actores a lo largo del tiempo han variado en el número, así mismo en roles y protagonismo, así como su forma de actuar debido a su experiencia y conocimientos. Desde la teoría de las generaciones de cooperación internacional, estos actores han cambiado según su

especialidad y su conocimiento. Según Gabriel Ferro indica que existen cuatro tipos de generaciones y que ninguna tiene un carácter sustitutivo de la otra, por el contrario, se trata de una evolución que no pretende ser lineal, por ejemplo, es posible encontrar ONG's de primera o segunda generación derivadas de otras épocas, pero a través de la identificación de la generación se puede interpretar su modo de actuar según la concepción de los PCD.

Cabe agregar que las acciones que ejecuta cada uno de los actores son: acción sobre el terreno, apoyo y ayuda financiera. El punto ideal desde la teoría es que cada función sea ejecutada por un actor diferente. Gabriel Ferro y de Loma Osorio además grafican en resumen las generaciones de cooperación de la siguiente forma.

Ilustración 6. Generaciones de ONG's

	1ª GENERACIÓN modelo asistencialista	2ª GENERACIÓN modelo autosuficiencia	3ª GENERACIÓN modelo estructural	4ª GENERACIÓN modelo cambio global
Tipo Acción	Emergencia, humanitaria y puntual.	Centradas en agentes sociales.	Desarrollo auto sostenido, autónomo y sistemático.	Desarrollo humano y sostenible, endógeno y con perspectiva de género
Papel ONGD	Servicios específicos, asistenciales	Acompañamiento en procesos de constitución orgánica. Búsqueda de la autosuficiencia	Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil	Fortalecimiento institucional y empoderamiento de la sociedad civil
Tipo Proyectos	Proyectos puntuales y aislados	Proyectos sectoriales	Proyectos de desarrollo institucional	Proyectos integrales con fuerte componente en ampliación de oportunidades y fortalecimiento institucional
Actores Involucrados	1 solo actor (Misionero/voluntarios extranjeros)	2 actores (Interlocutor local y ONGD-Norte)	3 actores (ONGD-Norte, ONGD-local y organizaciones de base)	4 actores (ONG-Norte, autoridades locales, ONGD-local, organizaciones de base)
Relación entre actores	Paternalista, euro céntrica, vertical	Euro céntrica, vertical	Horizontal. Equilibrada	Horizontal. Equilibrada

Fuente: Gabriel Ferrero y de Loma Osorio. (2008). Identificación y formulación de proyectos de cooperación para el desarrollo: Gestión del ciclo de proyectos y enfoque del marco lógico. España: editorial de la universidad politécnica de Valencia. Pág. 33

Con relación a lo citado anteriormente bajo los nuevos paradigmas de la cooperación internacional el autor también cita los catorce mandamientos del buen cooperante los cuales son:

- 1) Dejarás a la contraparte local protagonizar el proyecto
- 2) Estimularás la autoestima en la contraparte local
- 3) No ayudarás a quien no se ayuda así mismo
- 4) Cooperarás, no harás donaciones
- 5) Atenderás al proceso: es lo fundamental
- 6) Comprenderás la cultura social

- 7) Evitarás el norte-centrismo en tus análisis y en tu conducta
- 8) No impondrás pero no lo aceptarás todo
- 9) No te engañarás: el poder está desigualmente repartido
- 10) Serás puente: traducirás las dos lógicas
- 11) Coordinarás tu proyecto con el de otros
- 12) Aceptarás que la meta no es ser querido por los pobres
- 13) Descubrirás que cooperar es aprender
- 14) Te convencerás de que la finalidad de la cooperación es desaparecer

Teniendo en claro lo anterior, es necesario que deba de haber unos factores de desarrollo para garantizar que el PCD sea sostenible. Para lo que nos concierne las políticas de apoyo juegan un papel preponderante debido a que debe existir relación en cuanto a la consecución de los objetivos tanto a nivel local como territorial. En el estudio de viabilidad respecto a este factor, deben estudiarse las políticas de desarrollo de las instituciones locales, públicas y privadas, así como las entidades internacionales de cooperación para el desarrollo que actúan en la zona. Debe realizarse un estudio comparado, indicando tanto los aspectos correlacionados como, en especial, aquellos en los que existen divergencias graves (Gabriel Ferrero y de Loma Osorio, 2008, Pág. 42).

1.4 Formulación de las políticas públicas.

Como se ha podido observar, durante este capítulo se ha profundizado desde la perspectiva internacional, la teoría de las generaciones, el gobierno local y su enfoque en la globalización hasta llegar a los proyectos de cooperación en el marco de las políticas públicas.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, este subcapítulo busca, teniendo en cuenta la organización estructural de este estudio, en cómo el proyecto de cooperación internacional

engrana en la formulación de las políticas públicas generadas desde el gobierno local. Para lograr este objetivo, se buscará plantear los principales conceptos, métodos y mecanismos que permitan contextualizar la formulación de las políticas públicas. Su importancia incide en entender como el Programa Sur de Convivencia se convirtió en una política de seguridad ciudadana durante la alcaldía de Gustavo Petro.

Con relación a lo anterior, para que se pueda comprender la formulación de las políticas públicas es necesario aclarar el concepto y los principales criterios de estas, a lo que los teóricos definen como acciones que buscan resolver objetivos colectivos que son parcialmente llevados por una institución gubernamental el cual abarca una situación socialmente problemática dirigida hacia la sociedad. Llegado a este punto las políticas públicas se pueden dividir en cinco fases lo que se conoce como “Policy Cycle” los cuales son: identificación del problema, la formulación de la política, decisión, implementación y evaluación. (Roth, 2002)

No solo con tener un acercamiento al concepto de las políticas se puede concebir enteramente un análisis profundo dentro de ellas, para esto, desde una perspectiva más profunda se ha diseñado herramientas que permiten organizar y concebir de una forma más ordenada las políticas públicas.

En el marco del policy cycle, la identificación del problema nos permite observar cuales son los procesos que se tienen en cuenta para que la autoridad vincule los temas a la agenda política a lo que conocemos como agenda Setting. “El termino agenda se utiliza para indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades legítimas” (Roth, 2002, Pág. 57). No todos los problemas son incluidos en la agenda, para que este paso sea posible es necesario tener en cuenta las siguientes fases que hacen que un problema se incluya en la agenda setting.

La construcción de los problemas se traduce en tres fases “la primera en como la vida de las personas tiene una metamorfosis percibiendo insatisfacción originada por los cambios ya sean sociales, económicos o culturales convirtiéndose así mismo en una situación problemática, para

que este problema trascienda tenemos que distinguir si es un problema privado o colectivo, cuando este trasciende a un problema público entra la segunda fase la cual será la formulación pública. Para que el problema pase de ser privado a ser colectivo se deben cumplir con la condición de que un grupo de personas tenga la capacidad de ser voceros del problema. Al momento de definir al problema es inevitable no mirar las causas a lo que podemos basarnos en el árbol de problemas y por tanto a si dar soluciones, como por ejemplo: según como se defina la drogadicción el cual puede tener un carácter de orden público ya que se debería asociar a los drogadictos con la delincuencia o lo segundo asociarlos como enfermos, la solución basada en lo anterior tendría dos enfoques, para el primer ejemplo, la solución sería la cárcel y para el segundo sería un hospital. Después de reconocer el problema como un problema social, lo que se busca es el reconocimiento por parte de las instituciones y su posterior intervención a través de las políticas pública” (como se cita en Roth, 2002. Pág. 78-98).

Para la formulación en cuanto a la solución de los problemas se debe partir de dos instancias, en primer lugar “el ser” el cual hace referencia a la situación actual, en cuanto al segundo lugar “el deber ser” lo cual busca la situación deseada. Por las consideraciones anteriores, es primordial establecer los objetivos que se van a vincular a la política que se va a elegir. Para este caso en la formulación de la política es de gran trascendencia responder el por qué lo cual indica la meta y el cómo como representación de los objetivos. En segunda instancia lo que se pretende es resaltar una jerarquía dentro de los objetivos para alcanzar la meta, para poder así establecer lo que se espera con esta política, así como los indicadores de medición.

En cuanto a la toma de decisiones el gobierno es quien determina en un puño de decisiones cual es la mejor a tomar teniendo presente las herramientas, como los contenidos y finalmente su propósito. Pero bajo lo anterior, también toma una profunda prioridad los actores que directa o indirectamente están involucrados en esta decisión.

Se puede entender como actores: los ciudadanos, el presidente y su gabinete, partidos políticos y sistemas de partidos, actores subnacionales, rector judicial y jueces, burocracia y funcionarios, expertos, técnicos, empresarios, grupos de interés, sindicatos y movimientos sectoriales.

En base a lo anterior “la representación de los autores ejercen presión en la decisión que toma el gobierno a partir de los intereses particulares de cada individuo o colectivo, esto manifiesta que no siempre las decisiones que se toman son necesariamente racionales o la más afines si no que son el resultado de la colación de todos los actores” (como se cita en Roth, 2002. Pág. 453). Hecha la observación anterior dentro el proceso de la construcción e varias decisiones el estado es quien elige una sobreponiéndose a las demás por viabilidad.

Por su parte, la implementación es una de las fases que tiene mayor importancia dentro del ciclo del proyecto, esto se debe a que es allí donde las palabras y las ideas se transforman en hechos palpables y materiales, esto significa que la implementación de la política evalúa el resultado de la misma. Cabe agregar que las implementaciones de las políticas no siempre se obtuvieron resultados positivos, por lo contrario, empeoraban las cosas, bajo el criterio anterior se desarrolló lo que llamamos hoy en día “implementation gap” el cual explica la brecha entre la teoría y la práctica, en pocas palabras donde las políticas se encuentran en el papel, pero carecen de presencia en el terreno. Ahora bien, dando un mayor enfoque a la implementación es posible determinar que la implementación es el enlace entre la decisión política y la ejecución de esta. Para esta determinación existen dos modelos, el primero “top down” que se desarrolla de arriba hacia abajo o del centro a la periferia, el cual prima por encima de todo la autoridad y posteriormente la finalidad la cual es la eficiencia de la política. Por el otro lado, se encuentra el “botton up” bajo un concepto más crítico y analítico el cual el problema asciende en la búsqueda de una solución a través de las políticas públicas.

Capítulo II

Una perspectiva en las políticas de seguridad ciudadana ejecutadas antes del gobierno de Gustavo Petro

Este capítulo pretende exponer al lector sobre cuáles han sido las causas principales que crearon y fomentaron la creciente ola de inseguridad en la ciudad de Bogotá para así, poder ir descifrando las posiciones de las diferentes alcaldías en los temas de seguridad y su visión en la formulación de las políticas como administrador de seguridad. Por otro lado, se estudiará los principales factores o problemas que hicieron que las políticas ejecutadas antes de la administración de Gustavo Petro no tuvieran éxito y que solo crearon un impacto temporal en la comunidad, haciendo que no se atacaran los principales factores de inseguridad de raíz. Para tal efecto se hará una contextualización histórica de la inseguridad en Bogotá desde el siglo XX teniendo un breve acercamiento con los últimos gobiernos antes de Gustavo Petro, de este modo tener una aproximación de los principales retos y dificultades que se encontró cada política en cuanto a la inseguridad ciudadana. Lo anterior a fin de contextualizar las políticas sobre seguridad que se implementaron en el gobierno de Gustavo Petro.

2.1 El enfoque de la seguridad ciudadana en Bogotá desde un contexto histórico

Dentro de la historia de Bogotá, este apartado buscará desde el siglo XX los principales factores que se convirtieron en los pilares de inseguridad y criminalidad en la capital de la República, así mismo, poder distinguir las posiciones y contribuciones de las alcaldías que tuvieron mayor relevancia en temas de políticas de seguridad ciudadana.

En ese orden de ideas, para inicios del siglo XX, Bogotá se presentaba como una de las grandes metrópolis de Latinoamérica, esto se debía a que desde su economía contribuía con gran parte del PIB del País. Esto favoreció a que su infraestructura y desarrollo creciera de manera formidable en relación con las demás capitales de los otros departamentos. Las principales políticas ejecutadas para esta época iban encaminadas al desarrollo urbanístico de la capital y temas de relevancia económica. Para 1930 – 1948 el mundo vivió una gran depresión económica, esta situación hizo que gran parte de la población rural de Colombia se trasladara a Bogotá. Con lo anterior, se comenzó a evidenciar en primera vista la escases de políticas Nacionales en cuanto a migraciones agrarias, pero no solo esto sirvió como trampolín a los principales brotes de inseguridad puesto que desde el siglo XIX en el orden Nacional existían problemas relacionados con temas políticos, sociales, económicos y ambientales. (Grautoff & Chavarro, 2011).

En cuanto a la modernización que se venía desarrollando en la ciudad, se dilato como consecuencia del asesinato del líder político Jorge Eliecer Gaitán en 1948, la cual desato una ola de violencia no solo en Bogotá la cual fue el epicentro, también se desarrolló por todo el país. Esta situación hizo que las políticas públicas posteriores a la muerte de Gaitán fueran orientadas a la reconstrucción del país hasta la mitad de la década de los cincuenta. A partir del Bogotazo, Bogotá en quince años tuvo al menos veinticinco alcaldes haciendo que la ciudad creciera sin planeación y con un enorme retraso en sus obras públicas. (Grautoff & Chavarro, 2011).

Para 1954 Bogotá se conforma como un distrito especial, esto significa que tendría mayor autonomía en sus decisiones, así como recursos fiscales propios que le permitirían diseñar y formular políticas propias desde un ámbito local. Pero pese a las condiciones de violencia dadas

por el anterior hecho histórico, las alcaldías no vieron la necesidad de diseñar políticas públicas enfocadas a la seguridad ciudadana. (Grautoff & Chavarro, 2011).

Colombia para la década de los sesenta comenzó a sentir con más fuerza el conflicto bipartidista extendido por todo el territorio Nacional, pero más sin embargo el epicentro de este conflicto se encontraba en las zonas rurales del país, esto hizo que para 1960 nuevamente se promoviera una migración del campesinado. Por consiguiente, este grupo de personas se fueron ubicando en la periferia del sur de Bogotá conocidas como invasión y que poco a poco fueron creciendo sin planificación alguna tomándose hasta las colinas del altiplano de Bogotá, en consecuencia, se fue produciendo un notable deterioro de la infraestructura desarrollada hasta ese momento, se comenzó a fomentar una desigualdad social y posteriormente una gran disminución en la calidad de vida de los Bogotanos. Para ese entonces, Bogotá, tenía la tasa más alta de crecimiento demográfico (7%) (Martin & Ceballos, 2004), El anterior conjunto de situaciones traerían problemas de inseguridad en el futuro cercano para la ciudad. (Grautoff & Chavarro, 2011).

Una vez entrada la década de los ochenta, la criminalidad y la inseguridad fue mayor debido al auge del narcotráfico y la creación de grupos al margen de la ley. (Grautoff & Chavarro, 2011). Bajo este contexto “La violencia y la inseguridad son prioridades de la agenda política colombiana. El fenómeno de la violencia en sus diferentes formas: criminalidad rural o urbana, guerra de guerrillas, paramilitarismo, delincuencia organizada, etc., ha crecido de manera desproporcionada y compleja en las últimas décadas”. (Castro, 1998). De ahí que con el aumento de la criminalidad el presidente Barco (1986-1990) comenzara a implementar las primeras políticas de seguridad enfocadas a la convivencia social y la seguridad del Estado en un ámbito nacional, enfiladas a las conductas delictivas y terroristas y la modernización administrativa de la justicia.⁴ (Grautoff & Chavarro, 2011).

En los inicios de la década de los noventa no existía una política pública clara en Bogotá con respecto a la seguridad ciudadana debido a que se presumía que este problema era únicamente de

⁴ Decreto 180 de 1988

ámbito Nacional, pero más sin embargo en la alcaldía de Julio Cesar Sánchez a través del decreto 1501 de 1987 se crean los CAI (Comandos de Atención Inmediata) bajo la jurisdicción de la Policía Nacional cuyo objetivo era brindar un servicio de respuesta oportuna y de protección para los habitantes en situaciones de violencia instrumental. (Grautoff & Chavarro, 2011).

Mientras tanto, para esta misma década el presidente Cesar Gaviria (1990-1994) instituyó una política de orden Nacional llamada “Estrategia nacional contra la violencia” dirigida en dos causas. La primera consistía en la inserción de grupos guerrilleros como el M19, EPL, y el Quintín Lame a la sociedad civil. Y en segundo lugar, la persecución drástica a los carteles del narcotráfico como el cartel de Medellín. Antes de la implementación de esta política los indicadores mostraban que por cada 100.000 habitantes había 80 homicidios, pero posteriormente se llegó a un punto de inflexión de cada 100.000 habitantes había 23 homicidios⁵. (Grautoff & Chavarro, 2011).

Durante el Gobierno de Mockus (1995-998) en adelante, se comenzó a promover la seguridad ciudadana desde el ámbito local, aun que es importante precisar que desde 1992 los indicadores de seguridad se venían normalizando a nivel Nacional. (Grautoff & Chavarro, 2011). En la primera alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997) se promovió la inclusión de la ciudadanía en la seguridad, partiendo del desarme y el control del consumo de alcohol, bajo este planteamiento se llevó una política la cual consistía en el plan desarme y la ley zanahoria, esto buscaba inicialmente evitar el porte de armas de fuego en buena parte de la noche y los fines de semana, debido a que en este radio de tiempo ocurrían más casos de robos y homicidios en Bogotá así como las riñas ocasionadas por el alcohol y la mezcla de este con las armas, esta situación fortaleció la Policía Nacional y dio importancia al acercamiento de esta institución con la seguridad ciudadana.

⁵ Serie Nacional: base de datos Policía Nacional. Centro de Investigaciones Criminológicas, 2005.

Dentro del gobierno de Peñalosa (1998-2000) se buscó la recuperación de los espacios urbanos, situación que concluyó en la recuperación de la Jiménez y de la Avenida 15, así mismo la Caracas y la recuperación de San Victorino y el Cartucho. También ejecutó el programa de “Misión Bogotá” el cual buscaba la creación de frente locales de seguridad donde la integración entre la ciudadanía y la policía era fundamental, a su vez se destinó mayores recursos renovando su parque automotor y la modernización de las técnicas en seguridad. También implementó el programa "cero tolerancia" el cual buscaba tener un tiempo de mayor atención en caso de delitos para poder ejecutar el debido proceso y evitar la ausencia de justicia. De igual forma ambos gobiernos contribuyeron en la inversión en nuevas instituciones como la subsecretaría de seguridad y convivencia quienes se encargarían de supervisar los planes y proyectos relacionados con los temas de seguridad.

En cuanto al gobierno de Luis Eduardo Garzón "Bogotá sin indiferencia" buscó la seguridad a través de tres pilares: inicialmente la defensa de la institucionalidad, posteriormente la disputa en contra de la violencia y a su vez con la delincuencia y finalmente el diseño y ejecución de una política social en pro de una sociedad más equitativa. Estos pilares se fundamentaron en: la participación ciudadana, asistencia a las víctimas, políticas sociales, sistemas de seguridad, micro gobierno por parte de la policía en búsqueda de la cohesión con la ciudadanía.

Finalmente antecediendo el gobierno de Gustavo Petro, nos encontramos a Samuel Moreno – Clara López. Es necesario tener presente que su plan de gobierno “Bogotá Positiva” El Plan de Desarrollo Bogotá Positiva privilegió los temas sociales, de movilidad y estructura urbana. Mientras tanto, y a juicio de alguno de los expertos consultados, “el tema de seguridad ciudadana ocupó un papel secundario en la estrategia. Esto le generó conflictos con el Concejo de Bogotá, el cual le exigió incluirlo en el plan”. Sin embargo, se desarrollaron varios programas en materia de seguridad y convivencia como, por ejemplo: Bogotá segura y humana la cual busco: prevenir los conflictos urbanos, el desarme de la comunidad, el fortalecimiento de la policía. También se creó el programa de construcción de paz y reconciliación el cual buscaba el fortalecimiento de

los derechos humanos, atención y reintegración de grupos al margen de la ley entre otros. (Llorente, 2015. Pág. 9)

Desde el punto de vista socioeconómico, particularmente para el 2004 se generaron iniciativas el cual buscaba la consolidación de la seguridad en las principales ciudades de Colombia bajo el programa de Departamentos y Municipios seguros, cuyo objetivo era engranar tanto a los alcaldes como a los gobernadores en los temas referidos en convivencia y seguridad ciudadana enfocándose inicialmente bajo un plan piloto para la ciudad de Bogotá, así mismo los fondos invertidos para la seguridad ciudadana se derivan de los Fondos de Seguridad de las respectivas entidades.

Un hecho relevante para la seguridad se da en el 2016 periodo en el cual fue reelegido el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez el cual enfocó sus esfuerzos bajo la política de seguridad democrática. Grandes retos se tuvieron que enfrentar como por ejemplo la emergencia de bandas criminales, efecto de la desmovilización de los grupos paramilitares, como bandas del narcotráfico y delincuencia común, así que sus enfoque se dieron en: fortalecer el estado de derecho en todo el territorio Colombiano, proteger la población civil contra las amenazas de la seguridad ciudadana, focalizar presupuesto en contra del narcotráfico, la violencia legítima como herramienta del estado y no de terceros con el apoyo de la población y encaminar la política a la reducción en los indicadores de criminalidad urbana en todo el país.

Envolviendo nuestra investigación en datos más recientes para la ciudad de Bogotá desde el 2004 se ha podido identificar que la seguridad ciudadana se ha incorporado en los planes de gobierno de la alcaldía local, el siguiente cuadro nos ilustra la inversión directa en millones desde Bogotá para el buen vivir hasta Bogotá Positiva.

Ilustración 7. Ejecución del gasto en seguridad ciudadana 2004-2009

ANOS RUBROS	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INVERSIÓN DIRECTA	75.303	122.092	139.585	180.230	160.613	189.483
Bogotá para Vivir ...	15.694					
Cultura ciudadana	10.655					
Gestión pública admira.	152					
Localidades	4.887					
Bogotá sin indiferencia	59.609	122.092	139.585	180.230	74.772	
Eje urbano regional	10.743	2.159	7.266	9.922	599	
Eje de reconciliación	48.866	108.501	117.655	159.204	64.713	
Localidades	0	11.432	14.664	11.104	9.460	
Bogotá positiva					85.841	189.483
Ciudad de derechos					8.644	16.320
Derecho a la ciudad					71.087	147.048
Descentralización					6.110	8.785
Localidades					0	17.330

Fuente: dirección de economía y finanzas, contraloría de Bogotá, 2010.

En los últimos seis años la ciudad ha invertido en convivencia y seguridad ciudadana, de forma directa, \$867.306 millones; de esta cifra, en las localidades se ha ejecutado el 7.9% (\$68.877 millones), lo cual muestra el bajo nivel de maniobra de las autoridades locales en la solución de una problemática local por naturaleza (convivencia e inseguridad ciudadana). (Tapias, 2010. Pág. 36)

Como se muestra en el cuadro, la inversión directa para contrarrestar la problemática de inseguridad en la ciudad ha aumentado significativamente en los últimos tres años, lo cual contrasta con el comportamiento de las cifras sobre delitos, en particular la tasa de homicidios.

2.2 Problemáticas al enfrentarse a la inseguridad ciudadana

A lo largo de este capítulo se ha podido identificar las posiciones que han tenido tanto los Gobiernos Nacionales como los Gobiernos locales de Bogotá en tema de seguridad ciudadana, situación que permite evaluar los principales obstáculos y/o falencias en el contenido de las políticas para enfrentar las principales características que contribuyen a la inseguridad en Bogotá. Con base a esto podemos establecer tres problemáticas las cuales son: retorica en las políticas de prevención en Bogotá, el decaimiento de los programas de prevención, diagnósticos erróneos y falta de evaluaciones.

Cuando se menciona la retórica de las políticas de prevención en Bogotá, se hace alusión a que no se ha podido formular una verdadera política que sea sostenible en el tiempo y cuyo criterio sea exhaustivo y científico, adicionalmente tampoco se ha tenido en cuenta los autores determinantes al momento de plantear las acciones en contra de la inseguridad en Bogotá. Hay que mencionar a demás, que antes de que se eligiera por primera vez un alcalde en 1988, los alcaldes nombrados o designados carecían de voluntad política para implementar, desarrollar y formular políticas en temas de seguridad ciudadana, esto se debe a que por el bipartidismo se centraron más en que la policía no se politizara, dándole a esta la completa responsabilidad de la seguridad ciudadana. (Ruiz, 2009).

Se debe agregar que Bogotá ha carecido de una política integral y en muchos casos estos programas son efímeros, esto implica que normalmente se ha recurrido a imitar programas de otro país sin percibir las grandes brechas diferenciales entre ambos espacios. Esto ocasiona inicialmente tengan un impacto pero que posteriormente estas políticas fracasasen debido a que las causas de la inseguridad en Bogotá tienen características diferentes a las de los demás países. (Ruiz, 2009).

Ilustración 8. Cuadro comparativo entre las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá con políticas ejecutadas en otros países I

Internacional		Nacional		
País	Características	Política Local	Objetivo	¿Por qué falló?
Japón	Creación de los Koban Japoneses	Creación de los CAI en 1987	Mejorar la imagen de la policía y así mismo tener un acercamiento con el ciudadano bajo la estrategia "team policing". Adicionalmente atender llamadas de urgencia en menos de 3 minutos.	aumento de las llamadas de emergencia, la escases de recursos y de personal llevaron a que el programa perdiera credibilidad
EEUU - Gran Bretaña	Oolítica "neighbourhood watch"	"buen vecino" 1988	Este programa busco incentivar la asociación entre los habitantes del barrio y la denuncia de actividades sospechosas.	Este programa, que no pasó de una campaña publicitaria, nunca logró afianzarse y pronto desapareció.
EEUU	Renovación Urbana = Seguridad	"ventanas rotas" y "tolerancia cero"	Las características desagradables del entorno urbano alucen un carácter errado de inseguridad, por ende se mejora visualmente la ciudad.	No atacó las causas que generaban la inseguridad
España	Mozos de Escuadra de Barcelona	modelo de policía comunitaria	Relación estrecha entre sociedad civil (comunidad) y la policía.	Los buenos propósitos quedaron en procedimientos formales que nunca fueron implementados cabalmente
Francia	Contratos Locales de Seguridad franceses (CLS)	compromiso entre entidades del Estado de todo género para mejorar ciertos entornos particulares	Pactos de seguridad ciudadana.	No incluyo a las entidades del estado como promotoras excluyéndolas y si hizo pactos con actores gremiales que no incidan en la ejecución de la política
EEUU	"Hot spot policing"	llamada de igual manera "hot spot policing"	Consisto en establecer las principales zonas con alta criminalidad.	ningún programa se ha implementado además del aumento del patrullaje policial y una tardía intervención de control en discotecas y expendio de licores

Fuente: Autoría propia, información extraída de Dos décadas de prevención en Bogotá: una lectura crítica. Juan

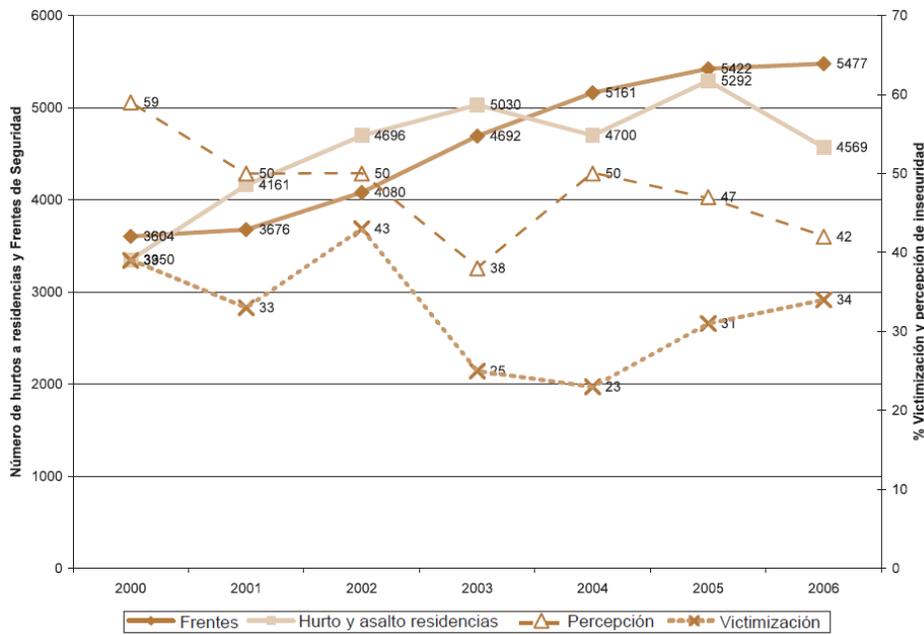
Carlos Ruiz Vásquez. 2009

Por otro lado, encontramos el decaimiento de los programas de prevención, esto se traduce a que para el 2008 el único programa que brindaba un indicador de eficiencia y seguridad se traducía a los Frentes de Seguridad Local o Policía Comunitaria. Tomando como referencia este programa para el 2006 el número de miembros de la policía oscilaba entre los 9.686, esto significa según datos entregados por la cámara de comercio de Bogotá que la institución cubre el 15% de la población y el 11% de las casas de la ciudad. Esta misma política también ha sido una traducción de otras políticas implementadas por varios países como lo son Chile, Republica Dominicana y Argentina y que al igual que en Colombia tienen una gran diferencia a la implantada en Los

Estados Unidos más exactamente en Chicago, donde las reuniones entre policías y las comunidades trataban asuntos nuevos de inseguridad. Para los demás países y ciudades, incluida Bogotá, el objetivo de esta política se desvirtuó limitándose a reuniones donde la policía y la comunidad no actúan de forma mancomunada y que por el contrario solo se le informaba a la comunidad en cómo reaccionar cuando se identificaran actos sospechosos, adicionalmente para el 2006 las reuniones no son periódicas, inclusive teniendo el recurso policial para realizar este ejercicio frecuentemente solo se reduce a un encuentro cada mes. (Ruiz, 2009).

En la alcaldía de Luis Eduardo Garzón se decidió parar con la creación de los frentes y se fomentó el fortalecimiento y evaluación de los existentes. La cámara de comercio en un estudio más profundo detecto que el 81% de los frentes se encontraban activos, aunque muchos de ellos más exactamente el 30% tenían problemas con las alarmas y el árbol telefónico de los vecinos haciendo que la eficiencia y la eficacia de este programa fuera mínima. Bajo lo anteriormente expuesto, en la siguiente gráfica podemos identificar que la creación de frentes no ha tenido cierta influencia en la reducción de robos en residencias y sobre el porcentaje de victimización, pero más sin embargo para el 2000-2006 la percepción de seguridad fue favorable por el carácter subjetivo que da la presencia de los frentes. (Ruiz, 2009).

Ilustración 9. Creación de frentes de Seguridad VS hurto a residencias, victimización y percepción de inseguridad en Bogotá, 2000-2006



Fuente: Boletines del Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá, I5-30, entre 2000-2006

Finalmente, la tercera problemática la cual es la creación de diagnósticos errados y la falta de evaluación, se fundamenta en que se limitó y se desorientó la ejecución, implementación y formulación de las políticas de seguridad ciudadana. Un claro ejemplo el cual se puede evidenciar yace bajo el gobierno de Antanas Mockus (1995-1997), aunque el primer paso para establecer una política sería en temas de seguridad ciudadana se basó con la creación del Observatorio y el empoderamiento de la Subsecretaría de Seguridad, los diagnósticos arrojados por estas instituciones no fueron muy alentadores. Esto se debe a que con los resultados expuestos por el observatorio y la Subsecretaría, revelaban que los principales actos de inseguridad se debían al alicoramiento y el porte de armas de fuego a lo que la alcaldía introdujo una política llamada “hora zanahoria” la cual establecía el cierre temprano de los establecimientos expendedores de licor y por el otro lado la prohibición del uso de armas de fuego los fines de semana incluyendo las personas que tenían salvo conducto , así que controlando estos comportamientos se asumía que los indicadores de inseguridad iban a disminuir. (Ruiz, 2009). No obstante, a decir de los tres estudios más reconocidos sobre las

causas del crimen urbano en Colombia, las muertes violentas no estaban ligadas a riñas callejeras sino al crimen organizado y al asesinato instrumental (Rubio, 1998; Llorente y otros, 2001; Gaitán, 2001). Así que el diagnóstico entregado por Mockus reflejaba la carencia de argumento en sus políticas de seguridad ciudadana.

Capítulo III

Políticas desarrolladas en temas de seguridad ciudadanía en Bogotá durante el periodo 2012-2015

La inseguridad ciudadana en Bogotá a mediados de la década de los 90 dejó de ser un problema que llamaba el interés del Gobierno Local y pasó a incluirse en la agenda de cada uno de los alcaldes. Lo anterior se debe a la fuerza social y la presión de los medios de comunicación para que se tomaran medidas con el fin de reducir los principales hechos delictivos y percepción de inseguridad. Este capítulo estudiará el plan de gobierno de Gustavo Petro en cuanto a las políticas de seguridad ciudadana desde la perspectiva de los programas creadas para dicho fin. Por último, se realizará una introducción al “Programa Sur de Convivencia” cuyo componente posee recursos de cooperación internacional. Como se irá exponiendo, a juicio de esta investigación, tal programa coincide con las características de los proyectos de cooperación vinculados a la cuarta generación. En relación con lo anterior se describirá este programa brevemente para continuar con un cuarto capítulo el cual se profundizará en las características de la cooperación entre la alcaldía y la organización del norte.

3.1 Una mirada al plan de gobierno del alcalde Gustavo Petro en temas de seguridad ciudadana

El plan de gobierno de Gustavo Petro se centró en tres ejes: “1. Adaptar la ciudad al fenómeno del cambio climático, 2. Superar la segregación social y 3. Finalmente la defensa de lo público” (Plan de Gobierno Gustavo Petro, 2012-2016). En cuanto a lo anterior, los dos últimos ejes se

vincularon notablemente dentro de los programas y proyectos enfocados a la Seguridad Ciudadana durante su alcaldía, En este orden de ideas, el eje de superación de la segregación social tuvo como enfoque la atención de los niños y los jóvenes cuya intervención económica representó gran parte de la inversión, esto se debe a que son la mayor población en riesgo de asumir conductas delictivas por la falta de oportunidades, su entorno económico y social. Por otro lado, el eje de la defensa de lo público tiene de igual forma importancia debido a que existen diferentes factores que dentro del entorno urbano los espacios públicos se convierten en escenarios para actos delictivos como lo son los parques. A través de este eje, lo que se busca es recuperar estos espacios públicos e incluir a los diferentes actores como lo son los grupos sociales, institucionales, ONG's nacionales como internacionales bajo un objetivo el cual es “la solución de grandes problemas permanentes y circunstanciales que deterioran la calidad de vida y la seguridad en la ciudad” (Plan de Gobierno Gustavo Petro, 2012-2016).

Después de las consideraciones anteriores, se desarrollan dos programas transversales cuyo engranaje tuvo como prioridad la Seguridad Ciudadana en Bogotá.

El primer programa se llamó Territorios de Vida y Paz con Prevención de Delitos. Este programa articulado en el eje de la defensa de lo público propuso garantizar el ejercicio de la libertad del ciudadano y sus derechos fundamentales a través de la seguridad, el bienestar y la convivencia social. Este programa sostuvo un carácter diferente, esto se debió a que su accionar pretendió atacar las principales causas sociales que provocan la inseguridad, así como la prevención de los delitos. Esto se traduce a que “se priorizaran, por ello, acciones, integrales y coordinadas en lo interinstitucional y con la ciudadanía, encaminadas a garantizar la prevención, atención y protección de aquellas poblaciones discriminadas y vulnerables, en condiciones de riesgo por razones de orientación sexual, identidad de género, étnicas, ubicación territorial, condición de discapacidad, de ciclo vital, desmovilizados, y promover una lucha frontal contra formas de estigmatización de poblaciones y territorios afectados por imaginarios de violencia, delincuencia y conflictividades.” (Plan de Gobierno Gustavo Petro, 2012-2016, Pág. 222). Bajo

este Programa emergieron tres proyectos prioritarios: Sur de Convivencia, Territorios Protectores de Vida y finalmente Poblaciones libres de violencia y delito. Estos proyectos trabajaron en función del objetivo central del programa debido a que sus características se basaron en la inclusión de toda la población en riesgo teniendo como prioridad los niños y los jóvenes a través de actividades que buscaron fortalecer el entorno, así otorgando nuevas oportunidades de vida para las personas implicadas. Desde otro ángulo, se identificaron los principales territorios donde se concentraba mayormente las actividades delictivas para intervenir a través de la cohesión ciudadana promoviendo comunidades protectoras y fortalecidas para la convivencia.

El segundo programa se estableció bajo el nombre de Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana. A diferencia del anterior programa, éste se orientó directamente a las instituciones cuya función se centra el establecimiento de la seguridad y el orden, como también a las instituciones que imparten justicia. “Las principales acciones a desarrollar están orientadas a dotar e implementar nuevos equipamientos y medios de seguridad, defensa y justicia y sostenibilidad, y hacer mantenimiento a los existentes; proveer medios de transporte, tecnologías de la información y logística; producir información y conocimiento con relación a la situación de la seguridad y convivencia en la ciudad; consolidar el Sistema Único para Emergencias y Seguridad NUSE- 123; y, actualizar el plan maestro de equipamientos de seguridad, defensa y justicia, en la perspectiva de darle coherencia con la creación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. .” (Plan de Gobierno Gustavo Petro, 2012-2016, Pág. 224). En cuanto a los proyectos prioritarios encontramos cuatro los cuales son: Creación y gestión de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, Mejoramiento de las condiciones de operación para la seguridad y la convivencia en la ciudad, Fortalecimiento del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias - NUSE 123 y Articulación de la cooperación internación a través de políticas distritales acerca de la seguridad ciudadana. De igual forma estos proyectos demuestran el correcto empalme que se tiene con los objetivos del programa, esto se debe a que se buscó crear nuevas instituciones especializadas en los principales temas de seguridad y convivencia, como también el mejoramiento tecnológico

para las entidades que prestan el servicio de seguridad y el fortalecimiento de sistemas que ya estaban establecidas antes de la alcaldía de Gustavo Petro.

En los siguientes dos apartados entraremos a analizar los dos proyectos prioritarios para la alcaldía de Gustavo Petro en materia de seguridad y culminaremos con un breve análisis del Proyecto sur de Convivencia el cual es el principal objeto de estudio debido a su importancia en temas de cooperación internacional y la participación de la alcaldía en el escenario internacional.

3.2 Proyecto mejoramiento de las condiciones de operación para la seguridad y la convivencia ciudadana

Tal como se observar, este proyecto está incluido desde el plan de gobierno decretado por Gustavo Petro y su importancia en el análisis de este proyecto se debe a que dentro de su política se considera como un proyecto prioritario. Este proyecto se basó en “desarrollar e implementar nuevos equipamientos para la seguridad, defensa y justicia, al igual que se proveerá mantenimiento a los bienes y servicios ya existentes, principalmente para favorecer la estrategia del Plan Cuadrantes. De manera adicional, se incrementará la capacidad de movilidad destinada a la seguridad ciudadana; se modernizará e integrará la plataforma tecnológica del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias; se implementarán programas logísticos y operativos para la seguridad ciudadana; y se capacitará y formará a la fuerza pública y a los operadores de justicia, con el fin de mejorar sus competencias” (Plan de Gobierno Gustavo Petro, 2012-2016, Pág. 225). En el siguiente cuadro se puede observar como el proyecto se vincula a la política de seguridad ciudadana.

Ilustración 10. Plan de Gobierno Gustavo Petro I

EJE		PROGRAMA		PROYECTO PRIORITARIO		META PLAN DESARROLLO		PROYECTO DE INVERSION	
3	UNA BOGOTÁ QUE DEFIENDE Y FORTALECE LO PÚBLICO	28	Fortalecimiento de la seguridad ciudadana	228	MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE OPERACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA EN LA CIUDAD	448	Aumentar el 20% la percepción de mejora respecto a la vigilancia, seguridad y reacción oportuna y eficiente de la policía	681	Fortalecimiento integral de equipamientos para la seguridad, la defensa y justicia de la ciudad
								682	Adquisición y dotación de bienes y servicios para el fortalecimiento integral de la seguridad, defensa y justicia en la ciudad
								683	Apoyo logístico especializado destinado a la seguridad, defensa y justicia

Fuente: Oficina Asesora de planeación. información suministrada bajo el derecho de petición 2-2017-07947. 2017

Como resultado de este programa cuya vigencia finalizó el 31 de mayo del 2016 fue robustecer la fuerza pública al servicio de la ciudad de Bogotá, como se pudo observar en el cuadro anterior, el trabajo se centró en la adquisición de nuevos equipamientos de seguridad, defensa y justicia, de la misma manera el mantenimiento de los equipamientos ya existentes. Así mismo la provisión media de transporte, tecnología y logística. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017). El total de la inversión fue por un valor de \$ 56.279 mil millones de pesos el cual tuvo un 40% de cumplimiento en cuanto su ejecución y un total del 100% en cuanto a cumplimiento acumulado en la meta del plan de desarrollo (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017). En este proyecto no se presente algún tipo de cooperación internacional.

Para evidenciar los impactos que tuvo este programa se debe partir de cuatro aspectos involucrados con los resultados los cuales son: Resultados en Infraestructura, Resultados en TIC (Tecnologías de la información y la comunicación) y en logística y medios de transporte, cuya población beneficiada fue la ciudadanía de Bogotá tanto en el área urbana como rural.

En consecuencia, a los resultados en infraestructura se ejecutaron siete intervenciones los cuales son:

La construcción de la fase II de los alojamientos para la base militar de alta montaña BAMAR 1 – Sumapaz, tipo modular fortificada mediante construcciones no convencionales y no permanentes. El impacto que generó esta construcción en la ciudadanía es la desarrollar operaciones militares ofensivas para contrarrestar el accionar delictivo de los grupos armados ilegales, que pretendan ingresar a Cundinamarca y a Bogotá, a través del Sumapaz, así como la vigilancia (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

La construcción de la fase II de los alojamientos para los soldados de la Décima Tercera (13) Brigada – Batallón de Policía Militar No 13. Del Ejército Nacional ubicada en el cantón occidental “General Tomas Cipriano de Mosquera” de la ciudad de Bogotá D.C. los impactos generados con esta obra fue mejorar la calidad de vida del personal de la Brigada No 13, lo que repercute en una mayor estabilidad y salubridad en el desarrollo de sus funciones propias del ejercicio. La construcción en su diseño cuenta con implementaciones tecnológicas que permiten una mayor eficiencia en su uso como equipamiento militar. Mediante la construcción de la primera fase del proyecto de alojamientos, se contribuye con el albergue de 72 soldados de tropa (por ala de edificio). Para un total por piso de 144 soldados y un total del edificio de 576 soldados en tropa. (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Adquisición y dotación subestación móvil de policía Tres Reyes. (Altos de la Estancia, Ciudad Bolívar). Cuyo impacto causado fue la de contribuir con la ejecución de acciones de acercamiento con la comunidad inteligencia policial. Además de la implementación del Plan de Seguridad Humana, 75/100 y que esta Iniciativa es ejecutada en la UPZ 69, lugar de implementación. Gestionar en forma más efectiva el desarrollo de equipamientos mediante la implementación de construcciones no permanentes como soluciones rápidas de implementación de equipamientos en zona de difícil accesibilidad, para la prestación de servicios de seguridad,

defensa y justicia en la ciudad. Con aporte tecnológico y ambiental en los procesos constructivos más limpios e inteligentes. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Construcción de cuatro CAI borde, CAI Autopista Norte – CAI Calle 13 – CAI Calle 80 – CAI Carrera séptima. Con la implementación de estos nuevos CAI en Bogotá, se constituye como parte primordial dentro de la estrategia de la Policía Nacional dentro del marco del proyecto de implementación de nuevos CAI, mediante los diseños arquitectónicos de propiedad del Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito de ahora en adelante FVS, adoptados mediante la resolución 447 de 1999 (Decreto distrital 563 de 2007) con la implementación y construcción de los mismos se contribuye, como ha sido el planteamiento hecho dentro del plan de desarrollo en la reducción progresiva de los índices de criminalidad en la capital y el mejoramiento de las relaciones entre los miembros de la institución y las comunidades organizadas, de igual manera se coadyuva en la ejecución de acciones de acercamiento con la comunidad, inteligencia policial, militar y acceso a mecanismos alternativos para la solución de conflictos en la ciudad. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Se puso en marcha la Casa de la Justicia de San Cristóbal. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Se brindó el mantenimiento requerido a los equipamientos de los organismos de seguridad, defensa y justicia de la ciudad. Cuyo impacto fue el de fortalecer integralmente los mecanismos de seguridad, defensa y justicia de la ciudad, a través del mantenimiento y sostenimiento de equipamientos, en los cuales exista propiedad del mismo en cabeza del FVS de Bogotá en liquidación para que mantenga una vida útil de habitabilidad y mejoramiento de la calidad de trabajo a las agencias de seguridad y defensa de la ciudad. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Se implementó en la corregiduría Mochuelo un contenedor que opera en lo rural y se utiliza como sala de audiencias para garantizar los derechos vulnerados de las personas. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

En cuanto a los Resultados en TIC (Tecnologías de la información y la comunicación) podemos resaltar cuatro intervenciones prioritarias las cuales son:

La ampliación y cobertura en cuadrantes a través de cámaras sistema de video vigilancia pública, Centros de Monitoreo y Video vigilancia inteligentes SIVIT. La integración de cámaras del sector privado, se logró la implementación de tecnología, información y comunicaciones que permitió un sistema de video vigilancia ciudadana de Bogotá, denominado “ Conexión Humana” interconectado con los circuitos cerrados de televisión del sector privado que tengan cobertura en zonas públicas, los cuales serán monitoreados por la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG), este proyecto pretendía la interconexión de 1500, al terminar el plan de desarrollo se logró interconectar 1180 cámaras. (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Se garantizó la continuidad al servicio de telecomunicación bajo la tecnología trunking digital prestado a los organismos de seguridad, defensa y justicia de la ciudad. (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Adquisición, instalación, configuración, puesta en funcionamiento e integración de equipos y accesorios de navegación aérea, para un helicóptero bell 407 de la policía nacional para uso de la MEBOG. Helicóptero que fue entregado en el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá mejor para todos. (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Se adquirieron equipos técnicos de inteligencia e investigación criminal para los organismos de seguridad y defensa de la ciudad. (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Para finalizar los resultados de este programa encontramos los resultados en logística y medios de transporte el cual se desarrollaron 6 intervenciones:

La Dirección de Logística y Medios de Transporte de Fondo de Vigilancia y Seguridad contribuyó con la ejecución de las políticas públicas relacionadas con la seguridad del Distrito Capital, fortaleciendo las acciones tendientes a mejorar la presencia y cobertura policial en los sectores de la ciudad más neurálgicos a nivel de delincuencia, permitiendo la agilidad y

movilidad de las operaciones de vigilancia, generando un mayor impacto de seguridad en beneficio de la comunidad. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Fortalecimiento de parque automotor al servicio de las autoridades competentes, en particular, la Policía Metropolitana de Bogotá D.C, CTI y el Ejecito Nacional, mediante la adquisición de vehículos (automóviles, camiones, camionetas y motocicletas). (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Se garantizó el suministro de combustible (GASOLINA-ACPM Y GAS) a las unidades de transporte en servicio asignadas a los organismos de seguridad, defensa y justicia de la ciudad. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Se brindó el mantenimiento y sostenimiento del parque automotor propiedad y a cargo del FVS para garantizar la movilidad y operatividad de los organismos competentes de seguridad, defensa y justicia, mediante la contratación de bienes y servicios. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Se garantizó el sostenimiento de los semovientes (equinos y caninos) propiedad de FVS entregados a la Policía Metropolitana de Bogotá D.C, supervisión y control de los contratos de suministro de alimentos, medicamentos, atalajes, equipos y elementos de laboratorio clínico, servicios hospitalarios y atención clínica por parte de médicos veterinarios contratados por el FVS para apoyar el control sanitario y epidemiológico de los animales ubicados en los fuertes (8) de la MEBOG. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Apoyo logístico en la adquisición de bienes de consumo para las entidades encargadas de la seguridad del Distrito Capital, material de inteligencia, suministros de alimentos para MEBOG en especial la policía Metropolitana de Bogotá. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

3.3 Fortalecimiento del sistema integrado de seguridad y emergencia NUSE 123

Este proyecto de igual manera, se encuentra dentro del plan de Gobierno de Gustavo Petro, el cual buscaba la actualización de la plataforma tecnológica y operativa del NUSE para ofrecer una respuesta eficiente y rápida de las entidades que están adscritas al sistema para la prevención, atención y despacho de recursos, lo que permitirá brindar una adecuada respuesta en situaciones de urgencias, emergencias y desastres; así como en eventos que involucren situaciones alrededor del tema de seguridad, que ocurran en el Distrito. (Plan de Gobierno Gustavo Petro, 2012-2016, Pág. 226). En el siguiente cuadro se puede observar como el proyecto se vincula a la política de seguridad ciudadana.

Ilustración 11. Plan de Gobierno Gustavo Petro II

EJE		PROGRAMA		PROYECTO PRIORITARIO		META PLAN DESARROLLO		PROYECTO DE INVERSION	
3	UNA BOGOTÁ QUE DEFIENDE Y FORTALECE LO PÚBLICO	28	Fortalecimiento de la seguridad ciudadana	228	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD Y EMERGENCIA NUSE 123	448	Disminuir en 30 segundos el tiempo de respuesta ante una emergencia	383	Numero Único de Seguridad y Emergencia (NUSE 123)

Fuente: Oficina Asesora de planeación. información suministrada bajo el derecho de petición 2-2017-07947. 2017

El cumplimiento acumulado de la meta de este proyecto dentro del plan de desarrollo fue de un 100%. Es necesario aclarar que este proyecto tampoco presentó cooperación internacional.

Los principales resultados que evidenció este proyecto durante el Plan de Desarrollo fueron el avance en los procesos de la modernización tecnológica de la plataforma del número único de seguridad y emergencias – NUSE 123. Con el fin de mejorar el Sistema Integrado de Seguridad

y Emergencia NUSE 123 permitiendo la unificación de todos los números de seguridad y emergencias del Distrito Capital en uno solo, e integrar en una única plataforma tecnológica la recepción de las llamadas y el despacho de los recursos por parte de las agencias (Policía Metropolitana de Bogotá – MEBOG, bomberos, Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, Centro Regulador de Urgencias y Emergencias – DUES y Secretaria de Gobierno) de manera coordinada. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

Al finalizar el plan de desarrollo de Bogotá Humana en el mes de mayo el nuevo alcalde de Bogotá hace entrega de la nueva sede del NUSE 123, además e=de poner en funcionamiento la primera etapa del nuevo C4 – el Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo de Bogotá - que permitirá la atención y solución integral de las emergencias en la ciudad. Integrando 7 agencias: Numero Único de Seguridad y Emergencia – Línea 123, Centro Regulador de Urgencias y Emergencias – CRUE, Unidad Administrativa Especial de Cuerpo de Bomberos, Secretaria de Movilidad, Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER, Policía Metropolitana de Bogotá y el Centro Automático de Despacho –CAD. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

El C4, hoy en día es el corazón de la seguridad y de la atención de emergencia en Bogotá, ofreciendo los servicios básicos para atender incidentes de convivencia, seguridad ciudadana, ambientales y sanitarios poniendo a estos organismos mucho más cerca a la comunidad. (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

3.4 Programa Sur de Convivencia

Este programa tiene una mayor relevancia a diferencia de los que anteriormente se han descrito, esto se debe a que sus componentes tienen todos los factores que constituyen este estudio como

lo son: la cooperación internacional y su incidencia en las políticas públicas, así mismo como la internacionalización del gobierno local. Este programa se extendió durante dos gobiernos los cuales fueron la alcaldía de Luis Eduardo Garzón y complementándolo la alcaldía de Gustavo Petro. El programa Sur de Convivencia surge como un modelo exitoso de un anterior proyecto llamado SUR con Bogotá.

En su primera etapa bajo el Gobierno de Luis Eduardo Garzón el programa Sur de Convivencia tuvo como finalidad mejorar la convivencia y promover la solución pacífica de los conflictos en el marco del mejoramiento del Hábitat. Su objetivo fue promover una cultura de manejo pacifico de conflictos, a través de programas sociales e inversiones en infraestructura comunitaria y espacios públicos. Los componentes establecidos se centraron en el establecimiento de mecanismos para el majo de conflictos y reconciliación, mejoramiento de espacios públicos de acto conflicto social y los equipamientos comunitarios, el fortalecimiento del sistema de atención y prevención de violencia intrafamiliar y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población en riesgo. (Documento de subdirección de barrios, 2009. Pag 38)

En el siguiente cuadro se puede identificar las principales zonas de intervención las cuales se identificaron gracias a la concertación entre la comunidad y las alcaldías locales. Esta intervención se distribuyó en cuatro localidades y siete UPZ.

Ilustración 12. Intervención en barrios detectados

Zonas Características	Zona 1 Libertadores	Zona 2 La Flora Norte Sur	Zona 3 Bolonia	Zona 4 Danubio-Fiscalas	Zona 5 Diana Turbay	Zona 6 Tesoro-Lucero Parte Alta	Total General / Probl. en común
Localidad	San Cristóbal	Usme			Rafael Uribe U.	Ciudad Bolívar	4
UPZ	Libertadores	La Flora	G. Yomasa	Danubio	Diana Turbay	Tesoro / Lucero	7
No. de barrios de la zona	36	15	17	17	21	10	116
Población de la zona	50.064	17.611	15.557	24.225	66.415	11.654	185,526
Área (en ha)	260,48	137,17	51,27	80,17	153,58	55,04	737,71
No. de organizaciones	35	19	17	12	21	8	112
Problemas más recurrentes de seguridad y convivencia	Pandillas, atracos, drogas, VIF	Atracos, desplazados, VIF, drogas	Atracos, drogas, pandillas	Atracos, homicidio, VIF, act. arm. pandillas	Pandillas, drogas, homicidio, VIF	Atracos, Homicidio, VIF, act. arm. despalz.	Atracos, VIF, drogas, pandillas

Fuente: Secretaria de Hábitat de Bogotá. Rendición de cuentas Luis Eduardo Garzón 2007

Los principales beneficiarios de este proyecto fueron los habitantes de las zonas intervenidas, líderes, mujeres cabeza de hogar, niños y niñas, jóvenes y ciudadanos del común. El programa tuvo como meta alcanzar 385.000 beneficiarios durante los cuatro primeros años de implementación. En particular lo que se busca con este programa es orientarse hacia la población juvenil, cuya finalidad es generar oportunidades en el futuro fortaleciendo las habilidades, con esto minimizar los prejuicios contra los jóvenes como generadores de violencia e inseguridad en los barrios. (Documento de subdirección de barrios, 2009. Pág. 40)

Precisando de una vez, durante el periodo de gobierno de Gustavo Petro se inició una nueva fase del programa Sur de Convivencia adelantada en el 2011, donde nuevamente se vinculó como cooperante internacional el banco Kreditanstalt Fur Wiederaufbau de ahora en adelante (KfW) con el Distrito capital, en esta nueva fase se buscó el mejoramiento de la calidad de vida como se venía manejando anteriormente y adicionalmente el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica en las comunidades vulnerables. Durante esta el principal objetivo se centró en generar un impacto en las condiciones de seguridad y convivencia de las localidades priorizadas a través de los siguientes componentes: (Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017).

- Promoción del cambio de comportamiento en la forma de manejar los conflictos entre vecinos, comunidades y grupos en conflicto.
- Promoción del cuidado y uso pacífico de los espacios públicos y equipamientos mejorados.
- Sensibilización acerca de la violencia intrafamiliar.
- Integración de los y las jóvenes en la vida pública y comunitaria.
- Uso de estructuras comunitarias e institucionales para el manejo de conflictos.
- Generación de oportunidades de ingreso y cobertura de asistencia a la población vulnerable.
- Reducción de oportunidades para delinquir en espacios públicos mejorados.

En el siguiente capítulo se evaluará la implementación y los resultados del programa Sur de Convivencia durante la alcaldía de Gustavo Petro

Capítulo IV

Programa Sur de Convivencia, un Programa de Cooperación Internacional

Desde el punto de vista de la cuarta generación de cooperación internacional, la cooperación ha transformado su naturaleza, donde los actores locales pasan de ser meros receptores de recursos y flujos de ayuda a convertirse en protagonistas de su propio desarrollo. Para tal efecto, en los últimos años la mayoría de los países de Latinoamérica aumentaron su renta considerándose países de Renta Media o Alta, esto brinda la oportunidad que tanto el país donante como el receptor asumen un papel en la cooperación más activa y horizontal bajo los lineamientos de la declaración de París. Siguiendo esta dinámica los gobiernos locales han obtenido un papel más relevante, aun mas cuando su liderazgo y su influencia en la creación de las agendas ha sido visible en los lobbies desarrollados por la CGLU organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (Torres & Ramírez, 2014)

A su vez han surgido nuevos espacios en el escenario internacional que beneficiaran en el futuro a gran parte de los gobiernos locales en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo, entre estos espacios se puede identificar los siguientes: ODM Redux⁶, los Objetivos de Seguridad Post 2015⁷, y la asociación global para el desarrollo Post Busan⁸. Aun que cada escenario es abarcan diferentes temas, estos espacios tienen un objetivo en común los cuales desembocan en la descentralización de la cooperación internacional y el empoderamiento del gobierno local.

Bajo esta apuesta, Bogotá Humana entra en la dinámica de la cooperación debido a su papel como Gobierno Local en el escenario internacional. Teniendo en cuenta que los temas prioritarios parten de los denominados “gestión de riesgos globales” se brindan escenarios que se prestan para debatir, compartir y realizar proyectos que beneficien a los países donantes como los receptores. Con esta nueva visión, Bogotá se alinea a una relación horizontal entre aliados y socios estratégicos, basando primordialmente la cooperación en la modalidad Descentralizada, Sur-Sur y Triangular. (Torres & Ramírez, 2014).

Con la cooperación descentralizada, las políticas públicas en seguridad ciudadana durante el gobierno del alcalde Gustavo Petro no solo se basó en el fortalecimiento de la seguridad desde los aspectos de equipamientos de seguridad, defensa y justicia, la adquisición de bienes y servicios, fortalecimiento de la logística entre cuadrantes policiales y la ciudadanía, la modernización del NUSE 123 sino que incluyó el programa “Sur de Convivencia” en relación a las dinámicas de la cooperación internacional.

6 Sugiere una etapa concentrada en la lucha contra la pobreza extrema que priorizará a los Países Menos Adelantados – PMA, los Países de Bajo Ingreso y aquellos de Renta Media Baja, especialmente del África Subsahariana y Asia Meridional. En este contexto, los Países de Renta Media – PRM, deberán tener la capacidad de impulsar relaciones horizontales, en un lenguaje de “asociación” y “partenariado”, especialmente con países de la Unión Europea. Ver Sanahuja “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional”.

7 Este escenario dará prioridad a Estados Frágiles, Países en Conflicto o en proceso de pos conflicto. Y temáticamente a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y la continuación de la lucha contra el terrorismo. Colombia podría resultar priorizado en un posible escenario de postconflicto. Ver Sanahuja “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional”.

8 Puede construir una visión más amplia del desarrollo, planteando la necesidad de crear nuevos acuerdos de Gobernanza efectiva de la Cooperación Internacional. Esta agenda incluiría temas como la regulación del comercio, inversiones, migración, transferencia de tecnologías, gestión de riesgos globales, pobreza (extrema y no extrema), desigualdad y procesos de exclusión, entre otros. Ver Sanahuja “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional”.

Ahora bien, el objeto de este estudio y en particular de este capítulo, se centra en cómo la cooperación internacional incidió en el Programa Sur de Convivencia en su última fase durante la alcaldía de Gustavo Petro en Bogotá (2012-2015).

En el primer subcapítulo, se analizará la implementación de este programa. En el segundo subcapítulo, se estudiará el proyecto a la luz del marco teórico de las generaciones de cooperación, a fin de identificar si el proyecto corresponde a los de cuarta generación. Es necesario precisar de que este programa viene desarrollándose desde la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) la cual se llamó “Programa Sur con Bogotá” tuvo mayor relevancia durante la alcaldía de Gustavo Petro (2012-2015) por su alto contenido social como estrategia transversal para atacar los índices de inseguridad en las zonas más marginales de Bogotá transformándose así en el “Programa Sur de Convivencia”.

Como se señaló en el capítulo anterior, el “Programa Sur de Convivencia” tuvo como objeto mejorar la convivencia y la seguridad en las comunidades marginales de la ciudad a través de la cooperación internacional con el Kreditanstalt für Wiederaufbau de ahora en adelante KfW y en alianza con otras Entidades Distritales. Este Convenio entre la Alcaldía Mayor de Bogotá y el KfW se traduce en cooperación Financiera reembolsable y no reembolsable, sustentada bajo la teoría de la cuarta generación. El enfoque de este programa fue integral; para lograr esto se combinó intervenciones sociales para la conciliación y la resolución pacífica de conflictos y obras de infraestructura para el mejoramiento de espacios comunales con un fuerte énfasis en la integración de las niñas y niños y en la participación de los jóvenes, El Programa benefició a 185.000 habitantes de 100 barrios de la ciudad. (Garrón, 2016). De igual manera, se adelantaron proyectos los cuales buscaban promover el fortalecimiento del tejido social con la finalidad de prevenir los actos violentos a través de la convivencia pacífica y el manejo de los conflictos en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe.

4.1 Implementación del Programa Sur de Convivencia

En su implementación el “Programa Sur de Convivencia” al igual que todos los programas que contienen cooperación internacional, se rigen bajo la misma normatividad aplicada por el distrito la cual aplica a todos los actores vinculados en el desarrollo de dichos programas. Teniendo en cuenta esta consideración, la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, de ahora en adelante DDRI, asumió el papel de coordinador con la autoridad que le otorga el consenso de todas las entidades involucradas, por ende, los demás sectores están obligados a informar y hacer partícipe a la DDRI para que puedan recibir un acompañamiento y direccionamiento técnico como la orientación del proyecto ya sea en un contexto de índole Nacional o del Gobierno Local. (Torres & Ramírez, 2014).

Después de las consideraciones anteriores, los actores que intervinieron en la implementación por Normatividad Distrital en el “Programa Sur de Convivencia” fueron: La Alcaldía Mayor de Bogotá, La Secretaría General, Dirección Distrital de Relaciones Internacionales⁹, La Secretaria de Planeación¹⁰, el Consejo de Bogotá¹¹, La Secretaria Distrital de Hacienda-Dirección de Crédito Público¹². Mientras que los actores fundamentales en el proceso de gestión de proyecto fueron: Sector Local (Compuesto por las Alcaldías de las 4 localidades del Distrito Capital) y El Punto Focal¹³. (Torres & Ramírez, 2014). Por último, encontramos el KfW como actor donante, el KfW es un banco alemán que promueve el desarrollo a través de préstamos Reembolsables y No Reembolsables a los países en desarrollo.

La dinámica que tuvo el “Programa Sur de Convivencia” se realizó bajo el siguiente proceso:

9 Decreto 163 de junio de 2008

10 Decreto 16 de 2013

11 Acuerdo 438 de 2010. La Secretaría Distrital de Planeación o la entidad encargada de la coordinación de los recursos de cooperación, presentará al Consejo de Bogotá, D.C., un informe de gestión y ejecución de los recursos de cooperación nacional e internacional que reciba el Distrito Capital en la vigencia fiscal anterior a su presentación, con destino al desarrollo de planes, programas y proyectos provenientes de organismos nacionales e internacionales, de cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada, sin importar su objeto y dentro el marco de las normas legales vigentes.

12 Decreto 499 de 2009.

13 Es la persona encargada de liderar y fortalecer los procesos de cooperación internacional de su entidad y de articular las iniciativas con la DDRI

Ilustración 13. Síntesis del proceso de gestión de proyectos de cooperación internacional



Fuente: Guerrero Torres, Gustavo & Ramírez Marcela. Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional: Hacia un nuevo enfoque de la cooperación de la Ciudad. 2014. Pag. 21

Dentro del marco jurídico de cooperación internacional entre ambos países se sustrajeron dos convenios. El primero, cuyas características inicialmente era de carácter técnico fue suscrito en 1998 y el segundo cuyo enfoque fue financiero se sustrajo en el año 2012. La cooperación entre Colombia y Alemania se regulariza a través de la Embajada de Alemania con la ayuda de la Agencia de Cooperación Técnica GIZ y el KfW el cual es un banco alemán gubernamental para el desarrollo.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido desarrollando, se puede identificar los componentes de este programa los cuales son:

Ilustración 14. Especificaciones del proceso de gestión del proyecto de cooperación internacional

Socio Estratégico	KfW
Modalidad de Cooperación	Descentralizada
Tipo de Cooperación	Cooperación Financiera.
Area Temática	Favorecer la calidad de vida y el mejoramiento de la seguridad y la convivencia pacífica en las comunidades vulnerables.
Convergencia con el Plan Distrital	Eje superar la segregación social y eje defensa de lo público

Fuente: Autoría propia, información extraída de Torres Guerrero, Gustavo & Ramírez Marcela. Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional: Hacia un nuevo enfoque de la cooperación de la Ciudad

Ahora bien, la gestión de la implementación se acento en los siete pasos normativos definidos por el distrito de la siguiente forma:

Paso 1: En este paso se llevan dos acciones paralelas las cuales son: en primer lugar, la identificación de Necesidades e Iniciativas de Cooperación Internacional. En esta acción el banco KfW Contacto a la Alcaldía Mayor a través del Rol de la DDRI de Bogotá para implementar la tercera Fase del Proyecto Sur con Bogotá. Esta tercera Fase se llamó Programa Sur de Convivencia el cual buscaba mejorar la calidad de vida de los habitantes de las localidades a intervenir, así como el mejoramiento de la seguridad y la convivencia pacífica. En segundo lugar, se procedió con la identificación de los socios y aliados estratégicos (Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte IDRD, Instituto de Desarrollo urbano IDU, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB, Defensoría de Espacio Público DADEP, Secretaria de Educación Distrital SED, Instituto Distrital Para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON, Secretaria Distrital de Salud y La Secretaria de Integración Social. A partir de este paso el Rol Punto Focal Conoció y lideró la propuesta de la Fundación en su entidad. (Torres & Ramirez,2014). De igual forma se diseñó un equipo de trabajo estructurado por el

coordinador del Programa Sur de Convivencia, coordinador de componente Técnico, coordinador componente social, coordinador administrativo y financiero, finalmente un equipo zonal.

Paso 2: Inclusión de la iniciativa en el sistema de información desarrollado por la DDRI. El DDRI con la ayuda de La Secretaria Distrital de Hacienda la construcción de la ficha del proyecto. El Rol del punto focal consistió en recopilar y brinda la información necesaria para la formulación del proyecto (Torres & Ramírez)2014. Para este paso se realizó un Análisis DAFO (Galeano, 2010)

Ilustración 15. Cuadro DAFO



Fuente: M Galeano Laura. Pag 26. 2010. Programa sur de convivencia (solución de conflictos y prevención de violencia en barrios marginales)

Paso 3: consiste en la Construcción de la hoja de ruta de la iniciativa en virtud de las oportunidades identificadas. El rol del DRRI junto con la Alcaldía Mayor de Bogotá, fue articular a todas las instituciones Distritales en base al programa que anteriormente se había ejecutado “Sur con Bogotá”. De allí se crea un cronograma tanto para estas entidades como para el KfW. El rol del punto focal consistió en participar en las mesas de trabajo convocadas por la DDRI. Proveer los insumos para realizar los ajustes necesarios a la propuesta e informar a la DDRI y al equipo técnico. (Torres & Ramirez,2014)

Las oportunidades identificadas fueron identificadas a través del siguiente Marco lógico.

Ilustración 16. Matriz Marco Lógico Programa Sur de Convivencia

Objetivos y Resultados	Impactos esperados	Indicadores de impacto
Objetivo superior: Contribuir al mejoramiento de las condiciones de convivencia y seguridad en las comunidades de las zonas de intervención del programa	Disminución de los actos violentos en la zona de intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de actos violentos • Percepción mejorada de habitantes acerca de la seguridad y violencia en las zonas de intervención • Percepción mejorada acerca de la situación de la violencia intrafamiliar, por parte de los habitantes
	El modelo de intervención es replicado por otras instituciones distritales	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor confianza de la población acerca de la oferta institucional de seguridad, convivencia y mejoramiento de barrios de las entidades públicas • Adopción e implementación de mecanismos de coordinación y gestión concertada entre las instituciones • Mayor calidad y representatividad de la participación de la comunidad en jornadas y eventos
Programa: Promover una cultura de manejo pacífico de conflictos a través de programas sociales e inversiones en infraestructura comunitaria y espacios públicos	y uso de técnicas alternativas de solución de conflictos	conflictos sociales en la zona <ul style="list-style-type: none"> • Percepción de disminución de actos violentos entre grupos conflictivos
	Uso pacífico de infraestructura barrial y equipamiento comunitario como medio para la construcción de la convivencia	<ul style="list-style-type: none"> • Menos actos violentos alrededor de la infraestructura barrial y equipamiento comunitario • Percepción mejorada de seguridad en la infraestructura barrial y el equipamiento comunitario
	Integración de los y las jóvenes a la vida pública comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Más organizaciones juveniles para la convivencia • Mayor presencia de jóvenes en organizaciones sociales y políticas (p. ej. JAC, JAL, CLJ). • Aumento en el número de espacios públicos nuevos o recuperados para jóvenes
	Reducción de la violencia intrafamiliar	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de reincidencias de la violencia intrafamiliar
Resultados: 1. Mecanismos de manejo de conflictos y de reconciliación establecidos	Eficiencia en el funcionamiento y uso de mecanismos comunitarios e institucionales para el manejo de conflictos y reconciliación	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de número casos atendidos en las Unidades de Mediación, Centros de conciliación escolar comunitarios. • Incremento del número de mediadores de conflicto formados • Condiciones existentes de mecanismos de mediación comunitaria mejorada • Aumento del número de conflictos resueltos (con acuerdos) en las Unidades de Mediación, Centros de Mediación Comunitarios, escuelas
	2. Espacios públicos seguros apropiados y operados mediante pactos de corresponsabilidad pública, social y comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor número de pactos y acuerdos establecidos sobre el uso y mantenimiento del espacio público • Durabilidad del estado de conservación del espacio público
3. Sistema de atención y prevención de la violencia intrafamiliar	Equipamientos comunitarios y espacios públicos construidos o mejorados como escenarios generadores de convivencia	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor aprovechamiento concertado del espacio público y/o equipamiento por iniciativas públicas y comunitarias
	Uso de estructuras comunitarias e institucionales para la sensibilización, prevención, denuncia	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de número de personas capacitadas / sensibilizadas en el tema de la violencia intrafamiliar (formación, prevención), por SDIS, SdS • Aumento de número de denuncias de casos de violencia intrafamiliar y de género

fortalecido	y atención de la violencia intrafamiliar	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor número de los casos de violencia intrafamiliar y de género registrados/ identificados, en las instituciones competentes
4. Condiciones socioeconómicas de la población vulnerable mejoradas	Mayor oportunidad de ingreso y asistencia a grupos de población vulnerable	<ul style="list-style-type: none"> • Número de empleos temporales creados en el contexto de las obras de infraestructura, p. ej. para jóvenes • Oportunidades de trabajo e ingreso para jóvenes y mujeres cabeza de hogar • Participación activa de jóvenes en el programa • Número de personas capacitadas en programas de formación
Servicios especiales	Mejor coordinación de las intervenciones	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de coordinación
	Monitoreo de impactos permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios interadministrativos sobre intercambio de información suscritos y operando • Boletines SUMI publicados
	Sostenibilidad de las obras y de los procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos de administración y mantenimiento operando

Fuente: Fuente: Programa sur de convivencia (solución de conflictos y prevención de violencia en barrios marginales) Laura M Galeano. Pag 17. 2010

Paso 4: de la Iniciativa al proyecto concreto. Elaboran en conjunto el proyecto. En este caso se generó un trabajo conjunto con la Alcaldía Mayor de Bogotá para el proceso de formulación, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas. Así mismo se diseñó un cronograma para la ejecución del proyecto.

Ilustración 17. Cronograma Proyecto sur de Convivencia

MOMENTOS Y ACTIVIDADES	AÑO 2.011												AÑO 2.012											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1 PREPARACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA																								
1.1 Unidad de Gestión y Soporte Administrativo																								
1.1.1 Contratación de Coord. Y Equipos Zonales de la UG Convivencia																								
1.1.2 Inducción a los profesionales de la UG Ampliada																								
1.1.3 Instalación de las oficinas zonales																								
1.1.4 Planeación presupuestal																								
1.1.5 Elaboración Informe de Avance																								
1.1.6 Formación a miembros de la UG y representantes de entidades en el enfoque de Espacios Seguros.																								
1.2 Estudios y construcción línea base																								
2.1.1 Construcción Línea Base																								
2.1.2 Precisión / revisión de indicadores y variables del sistema de monitoreo y evaluación (SUMI)																								
2.1.3 Concreción y renovación de los convenios y protocolos de cooperación del SUMI con SDG, CCB, SDIS, SDS, SDC.																								
2.1.4 Acercamiento, divulgación y coordinación con comunidades y entidades locales en Ciudad Bolívar y nuevas zonas de intervención.																								
1.3 Socialización y divulgación del Programa Sur de Convivencia																								
1.3.1 Presentación al Alcalde Mayor y a la Comisión Intersectorial																								
1.3.2 Acercamiento y socialización del Programa Sur de Convivencia con las comunidades en las (nuevas) zonas de intervención																								
1.3.3 Realización de jornadas de trabajo con los actores estratégicos de Entidades para informar sobre la propuesta actual del Programa y precisar acciones frente a los compromisos incorporados																								
1.4 Planeación Participativa y Gestión Local																								
1.4.1 Conocimiento más profundo de las zonas de intervención, sus comunidades, organizaciones, líderes y problemáticas.																								
1.4.2 Levantamiento de organizaciones y actores importantes en las zonas. Realización de asambleas barriales, recorridos.																								
1.4.3 Realización / complementación / actualización de los diagnósticos participativos de conflictividad																								
1.4.4 Elaboración gradual de los proyectos integrales de intervención para el mejoramiento de la convivencia por zona de intervención en articulación con las mesas locales de trabajo.																								
1.4.5 Gestión de proyectos y verificación de su incorporación en los Planes de Inversión distrital y local.																								
2 IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS																								
2.1 Componente 1: Manejo de Conflicto y Reconciliación																								
2.1.1 Programa ZAISC																								
2.1.2 Jóvenes conviven por Bogotá																								
2.1.3 Unidades de Mediación y Conciliación																								
2.1.4 Fútbol por la Paz																								
2.1.5 Fondo de Desarrollo Comunitario																								
2.1.6 Promover Derechos Humanos																								
2.1.7 Emisora Escolar																								
2.1.8 Comedores Comunitarios																								
2.1.9 Salud a su Casa																								
2.1.10 Comunidades Saludables																								
2.1.11 Pedagogía para la Convivencia																								
2.1.12 Programa Hermes																								
2.1.13 Zonas Seguras																								
2.1.14 Centros de Reconciliación																								
2.1.15 Red de Jóvenes por la Reconciliación																								
2.1.16 Servicio Social y Ambiental																								
2.2 Componente 2: Mejoramiento del espacio público y de la infra																								
2.2.1 Construcción Centro de Convivencia en Diana Turbay																								
2.2.2 Construcción de obras menores de espacio público - "Nuestro Barrio"																								
2.2.3 Obras con participación ciudadana IDPAC																								
2.2.4 Acuerdos para la sostenibilidad y gestión del espacio público																								
2.2.5 Formación de niños, niñas y jóvenes en espacio público																								
2.2.6 Identificación y construcción de parques y áreas recreativas																								
2.2.7 Constr. Unidad Educativa para la atención integral de pandilleros																								
2.2.8 Construcción de vías peatonales, andenes, escaleras - "Camino Imaginado"																								

MOMENTOS Y ACTIVIDADES		AÑO 2.012												AÑO 2.013											
		E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A				
2.2.9	Rehabilitación Quebrada Morales																								
2.2.10	Rehabilitación Quebrada La Olla																								
2.2.11	Construcción Centro de Desarrollo Comunitario en Libertadores																								
2.3	Componente 3: Atención y Prevención de la violencia intrafami																								
2.3.1	Familias Positivas - Apoyo a Comisarías de Familia																								
2.3.2	Atención especializada a víctimas																								
2.3.3	Salud al colegio																								
2.4	Componente 4: Mejoramiento de Condiciones Socio - Económi																								
2.4.1	Limpieza de quebradas y canales																								
2.4.2	Atención Integral y Educación Esp.																								
2.4.3	Jóvenes al extremo																								
3	Servicios especiales																								
3.1	Coordinación interinstitucional																								
3.1.1	Diseñar, concertar e implementar instrumento de coordinación interinstitucional en los diferentes niveles																								
3.1.2	Desarrollo institucional - SDHT, entidades privadas y públicas																								
3.2	SUMI																								
3.2.1	Seguimiento al levantamiento de información																								
3.2.2	Publicación del Boletín SUMI																								
3.2.3	Observatorio de Seguridad																								
3.2.4	Observatorio de Espacio Público																								
3.3	Operación y mantenimiento																								
3.3.1	Fortalecimiento institucional y comunitario para o. y m.																								
3.3.2	Seguimiento a las intervenciones de los distintos actores																								
4	MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN																								
4.1	Conformación de comités de control social y sostenibilidad																								
4.2	Diseño de una estrategia concertada entre entidades y comunidades de seguimiento																								
4.3	Ejercicio de control social y seguimiento por los comités e instituciones a los programas e intervenciones de las entidades																								
4.4	Realización de jornadas trimestrales de evaluación conjunta Instituciones Comunidad por zona de intervención																								
4.5	Evaluación y reprogramación anual del Programa																								
5.	ESTRATEGIA DE SALIDA																								
5.1	Diseño y concertación de la estrategia de salida de las zonas																								
5.2	Socialización de la Estrategia con Entidades, instituciones privadas, ONGs y comunidades																								
5.3	Puesta en marcha de la estrategia.																								

Fuente: Fuente: Programa sur de convivencia (solución de conflictos y prevención de violencia en barrios marginales) Laura M Galeano. Pag 14. 2010

Paso 5: el banco KFW se comunicó con la DDRI informando la adjudicación de los recursos para la puesta en marcha del proyecto, que se basa en la transferencia de Fondos financieros. El punto Focal conoció y lidero la propuesta.

Paso 6: Presentación del proyecto a la convocatoria o socio estratégico y seguimiento a la respuesta. En este caso se formalizo y se ratificó la tercera fase del programa llamado “Sur de Convivencia”

Paso 7: la gestión de la implementación finaliza con el Seguimiento al proceso y comunicación constante con el cooperante

Bajo la anterior gestión de implementación para el Programa Sur de Convivencia se acordó que el KfW financiaba a través de un préstamo reembolsable por un valor de EUR 3'500.000.00 y un aporte financiero no reembolsable de EUR 2'556.459.40 discriminados en EUR 2'045.167.52 para inversión y EUR 511.291.88 como medida complementaria. Este programa tuvo un cumplimiento presupuestal del 85% como lo muestra la siguiente gráfica.

Ilustración 18. Ejecución de recursos-Convenio Internacional

Entidad	Aporte	Contrapartida	Crédito	Total
Secretaría de Gobierno	\$ 882.333	\$ 4.669.790	\$ 964.000	\$ 6.516.123
Secretaria Distrital de Educacion	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Secretaría de Hábitat	\$ 904.511	\$ 3.525.182	\$ 105.500	\$ 4.535.193
CDVP	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Secretaria de Integración Social	\$ 314.416	\$ 1.345.926	\$ 984.763	\$ 2.645.105
DADEP	\$ -	\$ 29.952	\$ -	\$ 29.952
IDIFRON	\$ 354.786	\$ 4.074.627	\$ 636.611	\$ 5.066.024
Secretaria Distrital de Salud	\$ -	\$ 1.576.762	\$ 325.566	\$ 1.902.328
IDPAC	\$ -	\$ 136.996	\$ 469.901	\$ 606.897
FVS	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
IDRD	\$ 219.595	\$ 447.597	\$ 2.476.869	\$ 3.144.061
IDU	\$ 454.659	\$ 3.124.092	\$ 1.370.154	\$ 4.948.905
EAAAB	\$ -	\$ 7.816.102	\$ -	\$ 7.816.102
SUBTOTAL EJECUTORAS	\$ 3.130.300	\$ 26.747.026	\$ 7.333.364	\$ 37.210.690
SUM CONSULT	\$ 2.381.795	\$ -	\$ -	\$ 2.381.795
TOTAL INVERSION	\$ 6.512.095	\$ 26.747.026	\$ 7.333.364	\$ 39.592.485
PRESUPUESTO CONTRATO DE PRESTAMO Y APORTE FINANCIERO	\$ 6.594.792	\$ 30.896.969	\$ 9.091.056	\$ 46.582.817
NO APROVECHADO/NO APORTADO/NO DEUDA PUBLICA	\$ 1.082.697	\$ 4.149.943	\$ 1.757.692	\$ 6.990.332
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO FINAL	83,58%	86,57%	80,67%	84,99%

Cifras en COP\$Miles

Fuente: Derecho de Petición No 00004-201701361 ID14065

Con lo anterior se puede evidenciar que el total de la inversión para este programa fue de \$39.592 millones de pesos de los cuales la Secretaria Distrital de Gobierno aportó \$6.516 millones de pesos. Con esto se identifica que la secretaria aportó el 14%, KfW el 72% y 15% de recurso de crédito.

El Programa Sur de Convivencia buscó implementar métodos sociales e inversiones en infraestructura para mejorar la convivencia y la seguridad en Bogotá, con un alto énfasis en la integración de los niños y niñas como la participación de los jóvenes. Lo anterior operaba en un

marco de seguridad priorizada en acciones preventivas de violencia para que de este modo se fomentara el ejercicio de los derechos y libertades, la cultura ciudadana y conciliación, generar cambios en los comportamientos y manejo de conflictos. Así mismo, propiciar el uso del espacio público integrando a todos los jóvenes a la vida comunitaria como también el fortalecimiento de las instituciones. Este programa sostuvo un enfoque bajo cinco áreas de intervención: (Garrón, 2016)

Ilustración 19. Áreas de intervención del Programa



Fuente: Guía Orientadora para la Sistematización de Experiencias. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Cooperación Sur-Sur. Jaime A Garrón. 2016. Pág. 55

Las áreas de intervención del Programa Sur de Convivencia son:

Mejoramiento de Espacios Públicos e Infraestructura Comunal: Bajo procesos de priorización y el trabajo conjunto con la comunidad se definieron las principales obras que se iban a construir en los barrios como lo son la construcción de parques, Alamedas, vías peatonales, etc. De igual forma no se descuidaron factores que promovieran la inseguridad posteriormente a la creación de estas obras. Para esto se tuvo en cuenta instalaciones de cámara para disminuir los puntos ciegos,

promover la apropiación ciudadana. Estos procesos se ejecutaron bajo el marco de la CPTED (Prevention Through Design). (Garrón, 2016)

Apoyo y Capacitación en el Manejo del Conflicto y la Reconciliación: El Programa Sur de Convivencia reforzó los conocimientos y capacidades para resolver los temas que generan conflicto a través de maneras no violentas creando escuelas de perdón y reconciliación y apoyo en los puntos de conciliación de los barrios.

Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar: uno de los puntos más importantes para mejorar la seguridad, se enfocó en estimular las relaciones familiares libres de violencia, así mismo se mejoró el acceso a la atención de las víctimas. Bajo esta intervención se vieron beneficiadas 4 mil personas. (Garrón, 2016)

Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas: a través de varias actividades se buscó incluir a los jóvenes a la vida laboral puesto que se crearon espacios como ferias de empleo, contratación de obras y se apoyaron en total 90 iniciativas emprendedoras. (Garrón, 2016)

Promover la Articulación Institucional en las Áreas de Intervención: como lo veíamos anteriormente, la Alcaldía Mayor de Bogotá articuló el Programa Sur de Convivencia articulando un proyecto de cooperación internacional adelantado por el KfW y varias instituciones distritales con una inversión aproximada de 40 mil millones de pesos. (Garrón, 2016)

4.2 Programa Sur de Convivencia ¿Proyecto de cuarta Generación?

Dentro del marco teórico de las generaciones, se ha podido identificar que, bajo el contexto político, histórico, económico y social, cada generación tiene características que la diferencian de la otra ya sea por su enfoque, concepto de desarrollo o actores que intervienen en el

proceso de cooperación. Con lo anterior, este subcapítulo buscara establecer si las características que tuvo el programa sur de convivencia cumplen con las peculiaridades que establece la teoría de la cuarta generación de cooperación.

Carlo Tassara plantea que, todos los enfoques surgidos a partir de la década de los ochenta hacen parte de la cuarta generación. La descentralización de la cooperación al desarrollo surgió a inicios de la década de los noventa, por lo cual este enfoque se clasifica dentro de la cuarta generación. La cooperación descentralizada tiene como principio la descentralización de las iniciativas y una nueva postura en cuanto a la relación que tiene el Norte hacia el Sur, con este enfoque surgen nuevos actores, donde particularmente los actores de los países receptores tienen mayor participación en la consecución del desarrollo (Berro & Romano. 2012).

Con relación a los criterios planteados, el Programa Sur De Convivencia durante su implementación se caracterizó por tener un enfoque de cooperación descentralizado, esto se debe a que los actores que intervinieron en la implementación del programa, como lo es el banco KFW (actor descentralizado del gobierno cooperante) y la alcaldía Mayor de Bogotá (gobierno local) no centraron sus esfuerzos directamente en los gobiernos centrales, sino que actuaron directamente como actores descentralizados. Así mismo como lo propone la cooperación descentralizada, este programa se destacó por crear espacios y otorgar protagonismo a los actores locales de Bogotá, como lo fueron los grupos musicales, grupos de teatro, escuelas de futbol y demás actores que intervinieron en la implementación, así como de todas las entidades del distrito, esto significa que sostuvo una directriz participativa e incluyente entorno a los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana. Situación que hizo replantear el modelo tradicional de cooperación transfiriendo el protagonismo al gobierno local.

Adicional a lo anteriormente expuesto, este programa de seguridad ciudadana se basó en atacar los principales factores que constituyen la inseguridad. para esto se generó una política integral donde la educación, el desarrollo institucional y el respeto de delos Derechos Humanos ocuparon un lugar importante, de este modo surgió la necesidad de integrar el proyecto de cooperación a la

política local de Seguridad ciudadana desarrollada durante la alcaldía de Gustavo Petro. En consecuencia, este programa se asocia con los postulados de Amartya Sen bajo el enfoque de las capacidades y el índice de desarrollo de Mahbubul Haq que posteriormente fueron clasificados y planteados por la PNUD.

Desde el punto de vista de los Objetivos del Milenio, los cuales se plantearon en septiembre del 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, buscan al Igual que el Programa sur de Convivencia, responsabiliza a los países desarrollados, en este caso a través del Banco de desarrollo KfW en el correcto proceso de desarrollo y al gobierno local en el apoyo político de los esfuerzos desde los niveles más altos de los países donantes y receptores incluyendo todos los actores como la sociedad civil y las instituciones que lideran el desarrollo y la ejecución del programa. En cuanto a los 8 pilares los cuales se basó los Objetivos del Milenio del 2000, para el Programa Sur de Convivencia se destaca, erradicar la pobreza extrema con el apoyo a jóvenes emprendedores, lograr la enseñanza primaria mundial a través de la inversión en infraestructura escolar y a través de dicha cooperación fomentar una alianza mundial para el desarrollo (Carlo Tassara, 2012)

Así mismo los compromisos creados en la declaración de París, como la Agenda de Acción de Accra (AAA) describen la eficiencia de los resultados a través de la apropiación, la alineación, la amortización, la gestión orientada hacia resultados y la rendición mutua de cuentas relucieron en el Programa Sur de Convivencia. Esto se debe a que según la pirámide de la eficiencia de la ayuda descrita por Carlo Tassara, el socio donante en este caso el KfW apropia este programa definiendo la agenda, lo cual en primera instancia es quien contacta a la alcaldía y define el proceso a ejecutar. En cuanto el alineamiento, tanto el KfW como la alcaldía Mayor de Bogotá alinean sus agendas y paso para la transferencia de la responsabilidad a los sistemas nacionales que van a ayudar con la ejecución del programa. Y en última instancia se da la armonización al establecer reglas comunes y la simplificación de procesos para su posterior implementación.

Dadas las condiciones que anteceden, se puede identificar que este programa se clasifica dentro de nuestro marco teórico en la cuarta generación de Cooperación.

4.3 Resultados

Para poder medir resultados en cuanto a la mejora de la infraestructura y disminución de la inseguridad que se obtuvieron en el Programa Sur de Convivencia se desarrolló un sistema llamado SUMI por sus siglas Sistema Unificado de Monitoreo de Impactos. La información de este sistema era alimentada por datos de la Policía nacional, la fiscalía y a través de encuestas dirigidas a la comunidad cuya finalidad era la construcción de un pilar básico para monitorear la violencia y la conflictividad de los barrios beneficiados. (Garrón, 2016)

Con lo anterior, gracias a la intervención que se hizo con el programa, se identificó que la violencia disminuía, a lo que traducida en números el SUMI confirmó que se redujeron 1.800 delitos y las tasas de homicidios bajaron en todos los barrios, en algunos de 40.49 por cada 100 mil habitantes en el 2009 y para el 2015 a 13.93. de igual manera el 35% de las personas encuestadas confirmaron que confiaban en los centros de reconciliación lo que significó un aumento del 20% para el 2011. Desde el inicio del proyecto solo participaron en la ejecución del programa e 13% de la población, pero dos años después aumento 47% para un total de participación del 60%. (Garrón, 2016).

Ilustración 20. Resultados Programa Sur de Convivencia



Fuente: Guía Orientadora para la Sistematización de Experiencias. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Cooperación Sur-Sur. Jaime A Garrón. 2016. Pág. 58

Adicionalmente con la ejecución del Programa Sur de Convivencia se consiguieron los siguientes resultados.¹⁴

- Se dio inicio a la etapa de construcción de los parques Arabia (Ciudad Bolívar) y Palermo Sur (Rafael Uribe Uribe).

¹⁴ Información obtenida por derecho de petición bajo el radicado 00004-201701361 ID14065

- Cerca de 8.300 personas se beneficiaron de los “Centros de Reconciliación” en donde se favorecen prácticas de inclusión y convivencia pacífica.
- 600 líderes comunitarios (jóvenes, miembros de
- JAC, docentes y madres comunitarias entre otros) han sido participes de las Escuelas de Perdón y Reconciliación.
- Se formaron 138 conciliadores en equidad.
- Se llevaron a cabo campañas de sensibilización a 1.000 personas en prácticas para la convivencia pacífica y la solución pacífica de conflictos.
- Se logró el fortalecimiento del Sistema Distrital de Justicia en el ámbito de la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, mediante el mejoramiento de los escenarios de articulación local, distrital y nacional.
- A través del “Proyecto de Fútbol por la Convivencia” se vincularon 250 niños y jóvenes a escuelas de fútbol y al desarrollo de campeonatos locales e inter locales de fútbol con énfasis en prácticas de paz y no violencia.
- Se habilitaron, adecuaron y pusieron en marcha 5 casas culturales para la promoción de la convivencia pacífica, como espacios de fortalecimiento de las expresiones artísticas y culturales de los jóvenes.
- Se vincularon 228 jóvenes a una estrategia de apoyo a iniciativas productivas y de fortalecimiento de las organizaciones juveniles de las zonas de intervención para promover el desarrollo de habilidades y destrezas en torno a la paz y la no violencia.
- Se implementó el servicio de aulas móviles, mediante el cual se ofrecen servicios de apoyo educativo y desarrollo de habilidades artísticas y culturales a jóvenes desescolarizados de las zonas de intervención del programa.
- Se formaron 385 niños y jóvenes en deportes urbanos y nuevas tendencias, y se capacitaron 40 de ellos como formadores y multiplicadores de estas disciplinas.

- Se vincularon 120 jóvenes de las UPZ Danubio y Diana Turbay a prácticas de preservación ambiental y fortalecimiento de acciones en torno a la convivencia pacífica.

Conclusiones

La globalización ha sentado un precedente en el contexto internacional en las dinámicas de cooperación, esto significa que han emergido nuevos actores como los son los gobiernos locales, así como nuevas formas de cooperación distintas a las tradicionales. En esta investigación, se ha demostrado que Bogotá bajo la alcaldía de Gustavo Petro no ha sido ajena a estas nuevas dinámicas puesto que su presencia en el escenario internacional se demostró en un trabajo fuerte y participación en lobbies desarrollados por la Organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Con esto se logró contribuir con la creación del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para Post-2015 y Hábitat III – Global Taskforce que se encuentra identificando los principales temas urbanos para poner sobre la mesa en las principales discusiones de esta nueva arquitectura global.

Con lo anterior Bogotá comenzó a dejar de lado los procesos de cooperación tradicional para establecer relaciones más horizontales en búsqueda de liderar estrategias de cooperación internacional como la descentralizada, Sur-Sur y Triangular. Así mismo es de destacar que el 2013 fue un año histórico en la internacionalización de Bogotá por sus logros a partir de la activa presencia en diversos espacios internacionales. Entre ellos se destaca entre otros, la elección de Bogotá como sede del V Congreso Mundial de la Red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU – para el 2016, el “Premio de Liderazgo Climático y Ciudad” otorgado por la Red C40, el asiento en el Comité Directivo de la “Red Global de Ciudades Seguras” de ONU Hábitat – Safer Cities.

En este mismo sentido, resulta oportuno mencionar que la cooperación internacional guarda una profunda interrelación con la construcción de las políticas públicas de los gobiernos locales. Lo

anterior se argumenta en base a la teoría de la cuarta generación de la cooperación puesto que, por un lado, surgen nuevas formas de cooperar donde se crean procesos más horizontales y en segundo lugar los estados locales surgen como actores relevantes. Ahora bien, estas nuevas formas de cooperar han ocasionado que se aperturen nuevos espacios donde los gobiernos locales, como actores privados, ONG's etc. Cuyo fin es reunirse para compartir sus experiencias cuyo fin es promover la cooperación como herramienta de desarrollo sostenible. En cuanto la formulación de las políticas públicas con base en los procesos de cooperación internacional se construye con mayor congruencia, esto significa que se diseñan estrategias particulares ajustándose a las necesidades y problemáticas de cada gobierno local, esto implica que cuando se interioriza la cooperación internacional dentro de la agenda del gobierno ya existe una estructura que entrelaza la cooperación con la formulación de la política pública. De igual forma es necesario resaltar que el programa de La Bogotá Humana en el artículo 45 "Bogotá Humana Internacional" aposto por este tipo de proyectos de cooperación promoviendo las relaciones horizontales y descentralizadas con contextos similares y con mayor paridad.

En cuanto a la hipótesis de este estudio, la cual consiste en que la cooperación internacional desempeñó un papel relevante en el diseño de las políticas públicas de la seguridad ciudadana en Bogotá desarrollada bajo el gobierno de Gustavo Petro (2011-2015), en particular en el proyecto llamado "Programa Sur de Convivencia". Se pudo identificar que los proyectos de cooperación internacional han tenido incidencia en la formulación de las políticas públicas de la seguridad para la ciudadanía en Bogotá desarrollada bajo el gobierno de Gustavo Petro (2011-2015) creando programas que buscan no solo reducir los índices y percepción de inseguridad, sino que también contribuyeron en la prevención de factores que ocasionan la falta de seguridad", se ha comprobado tomando como estudio el Programa Sur de Convivencia, considerando que este programa se articuló en dos ejes dentro del plan de gobierno "superar la segregación social y finalmente la defensa de lo público" como puntos de partida para prevenir la inseguridad ciudadana en Bogotá, adicionalmente este programa tiene un componente de cooperación

internacional a través del Banco KfW, el cual a través de cooperación financiera descentralizada se con las políticas ejecutadas en el pan de Gobierno de Gustavo Petro (2011-2015). Adicionalmente, desde la posición del KfW se buscó alcanzar los Objetivos del Milenio a través de un modelo de cooperación sostenible a través de una alianza para el Desarrollo.

El resultado de esta cooperación entre la Alcaldía y el KfW ejemplifica el ejercicio claro por parte del Distrito en búsqueda de una consecución en el escenario y formas de cooperación internacional, por tanto, estas dinámicas de cooperación fortalecen el ejercicio del distrito para fomentar nuevas políticas articuladas con los proyectos de cooperación internacional haciendo que las iniciativas posean calidad técnica en su coordinación.

En cuanto a la teoría de las generaciones de cooperación internacional, se pudo demostrar que el Programa Sur de Convivencia se clasifica dentro de la cuarta generación de cooperación internacional, esto se debe a que dentro de los parámetros de esta clasificación se creó un enfoque de cooperación descentralizado dándole mayor empoderamiento a los beneficiarios, por otro lado el programa se asocia con los postulados de Amartya Sen bajo el enfoque de las capacidades y el índice de desarrollo de Mahbubul Haq que posteriormente fueron clasificados y planteados por la PNUD los cuales fueron desarrollados durante la década de los noventa. Por último, sostuvo una gran influencia con los lineamientos desarrollados en la declaración de París los cuales son: la apropiación, la alineación, la amortización, la gestión orientada hacia resultados y la rendición mutua de cuentas.

Finalmente, como consecuencia de este programa mejoro las condiciones de convivencia y seguridad en los barrios intervenidos en Bogotá a través de una política de prevención con un enfoque integral teniendo en cuenta la resolución de conflictos, intervenciones sociales e intervenciones en obras de infraestructura. Lo anterior se vio traducido en 185 mil beneficiados, un total de 101 barrios intervenidos, una inversión por un valor aproximado de 40 mil millones de pesos, 19 proyectos de manejo de conflictos y conciliación, 7 proyectos de prevención de violencia intrafamiliar, 400 jóvenes en formación de trabajo y 97 iniciativas ejecutadas por parte

de grupos juveniles, resultados que promovieron con los principales factores que promueven la criminalidad en estas zonas.

Bibliografía

- Secretaria General Iberoamericana. (2016). Guía Orientadora Para La Sistematización De Experiencias. Objetivos De Desarrollo Sostenible Y Cooperación Sur-Sur. Antiguo Cuscatlán.
- Gómez, J. (2015). La Participación de las ONG en Naciones Unidas y su Contribución a las Dinámicas de Gobernanza Global.
- González García, J. (2015). Globalización económica, políticas públicas, política pública. 1st ed. Madrid.
- Llorente, María Victoria. (2015). “Políticas y programas de seguridad ciudadana en Bogotá 2008 – 2014. Cuadernos de Seguridad Ciudadana. Observatorio de seguridad en Bogotá.
- APC Colombia (2015). Manual Para Emisión De Conceptos Para Proyectos De Cooperación Internacional Técnica O Financiera No Reembolsable Con La Banca Bilateral Y Multilateral Para Entidades Públicas. Bogotá, Colombia.
- KFW Banco de Desarrollo. (2014). Hechos y Cifras. Frankfurt Alemania
- APC Colombia (2014). Manual de Acceso a la Cooperación Internacional. Bogotá D.C
- Secretaria Nacional de Planeación. (2014). Informe de gestión y ejecución de recursos de cooperación. Bogotá D.C
- Secretaria General De La Alcaldía Mayor De Bogotá. (2014). Gestión De Proyectos De Cooperación Internacional: Hacia Un Nuevo Enfoque De La Cooperación En La Ciudad. Bogotá, Colombia
- KFW Banco de Desarrollo. (2013). Manual de Operaciones KFW. Directrices para la contratación de consultores en el marco de la Cooperación Financiera Oficial con países socios.
- Sanz, Verónica. “La Comunicación ligada a la cooperación descentralizada pública”. Módulo formativo de la 10ª edición curso on-line Especialista en Cooperación Descentralizada Pública UE-AL. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL / Goberna América Latina. Diputació de Barcelona. Barcelona (2013).

- Tassara, Carlo. (2012). Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, actores y paradigmas. Madrid: ELACID.
- Berro , Mariano & Romano, Claudia. (2012). Guía De Cooperación Al Desarrollo. Latinoamérica – Europa, Red De Cooperación Descentralizada. Uruguay
- Sanahuja, José Antonio. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. Revista Bimensual, 8, 195-222
- Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. (2011). Formas de Cooperación con el Sector Privado en el Contexto de la Cooperación Para el Desarrollo. Berlín, Alemania.
- Tapias Arias, Limeleth. (2010). el gasto del distrito capital en temas de seguridad ciudadana. Bogotá D:C: Contraloría de Bogotá
- Ferrero , Gabriel y de Loma Osorio. (2008). Identificación y formulación de proyectos de cooperación para el desarrollo: Gestión del ciclo de proyectos y enfoque del marco lógico. España: editorial de la universidad politécnica de Valencia.
- Casas Dupuy, Pablo. González Cepero Paola. (2005). Seguridad urbana y policía en Colombia. Bogotá D.C: Ensayos de seguridad y democracia.
- Antanas Mockus. (2001). Plan de Desarrollo Bogotá para vivir. 2001, de plan de gobierno Sitio web:
http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado/2001_2004_BogotaparavivirtodosdelMismoLado_a_Plan_Decret.pdf
- Antanas Mockus. (1995). Formar Ciudad. 1995, de Plan de Desarrollo Sitio web:
http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/FormarCiudad/1995_1998_FormarCiudad_a_Plan_Decreto295_1995.pdf
- Enrique Peñalosa. (1998). Por la Bogotá que queremos. 1998, de Plan de Desarrollo Sitio web:

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/PorlaBogotaqueQueremos/1998_2001_PorlaBogotaqueQueremos_a_Plan_Acuerdo06_1998.pdf

• Luis Eduardo Garzón. (2004). Bogotá sin indiferencia. 2004, de Plan de Desarrollo Sitio web:

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaSinIndiferencia/2004_2008_BogotaSinIndiferencia_a_Plan_Acuerdo119_2004.pdf

• Samuel Moreno-Clara López. (2008). Bogotá Positiva. 2008, de Plan de Desarrollo Sitio web:

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008_2012_BogotaPositiva_a_Plan_Acuerdo308_2008_aux.pdf

• Gustavo Petro. (2012). Bogotá Humana. 2012, de Plan de Desarrollo Sitio web:

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaHumana/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acuerdo489_2012.pdf