

Relaciones entre el capital social y la seguridad personal: revisión conceptual y análisis del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.*

Relations Between Social Capital and Personal Security: Conceptual Revision and Analysis of the Local Security Fronts Program in Bogotá, D.C.

*Paola Mojica-Moreno***

Recibido: 14/03/08

Aprobado evaluador interno: 01/04/08

Aprobado evaluador externo: 25/03/08

Resumen

Este artículo consta de una sección teórica en la que se trata principalmente el concepto capital social, pero también el tema de la seguridad personal, las relaciones que se presentan entre ambos y algunas lógicas que fundamentan las políticas de seguridad en las ciudades seguida por una sección práctica en la que se trata el tema del programa Frentes de Seguridad Local, haciendo uso, entre otras fuentes, de una encuesta realizada en desarrollo del trabajo de grado a partir del cual fue realizado.

Palabras clave

Capital social, confianza interpersonal, Frentes de Seguridad Local, redes sociales, seguridad personal.

Abstract

This article includes a theoretical section which addresses mainly the concept of social capital, although it touches as well on the topic of personal security and the relation between the two, and on some logics that guide local security policies in the cities. It also includes a practical section dealing with the program of Local Security Fronts, relying on, among other sources, a survey carried out during the development of the thesis on which this article is based.

Key words author

Interpersonal trust, Local Security Fronts, personal security, social capital, social nets.

* Artículo de reflexión que aborda la naturaleza de las relaciones existentes entre el capital social y la seguridad personal y la forma como estas se fundamentan en la gestión pública de la seguridad personal en el nivel local, y el contexto y desempeño del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá.

** Politóloga con énfasis en gestión pública, egresada de la Pontificia Universidad Javeriana sede Bogotá. Correo electrónico: pmojica@javeriana.edu.co

Palabras clave o descriptores

Capital social, Redes sociales, Seguridad pública,
Seguridad pública

Key words plus

Social capital, Social Networks, Public safety

Introducción

Podría considerarse a la seguridad personal como el principal de los servicios estatales si se tiene presente que constituye un requisito inevitable para el ejercicio de derechos tan importantes como el trabajo, la educación, el libre desarrollo de la personalidad, la propiedad, el desarrollo económico, la vida y la integridad personal, entre otros. De otra parte, el capital social es considerado como un factor generador de acciones colectivas, participación política, participación cívica, confianza interpersonal, confianza en las instituciones estatales y legislativas, desarrollo económico, logros educativos, bienestar infantil, reciprocidad, honradez, altruismo, voluntariado, filantropía y seguridad personal, entre otros. Por ello, resulta interesante estudiar la naturaleza de las relaciones existentes entre ambos elementos, entre la seguridad personal y el capital social, y ese estudio es precisamente el objeto de este texto. En él se tratarán a profundidad, así como también el tema las lógicas que fundamentan la gestión pública de la seguridad personal en el nivel local, y el contexto y desempeño del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C., el cual constituye un caso en el que ellos convergen.

Sobre el término capital social

A pesar de ser considerado como un concepto unívoco y complejo, puede afirmarse, siguiendo a Robert Putnam, que el capital social se refiere a la existencia de redes sociales y a las normas de reciprocidad concomitantes. Los orígenes del término pueden ubicarse en 1916 cuando L. Judson Hanifan lo acuñó para explicar el importante papel que el involucramiento renovado de la comunidad cumple en el sostenimiento de la democracia y del desarrollo; él concluyó gradualmente que los graves problemas sociales, económicos y políticos de las comunidades del estado Virginia Occidental (Estados Unidos), en las cuales trabajaba, solamente podrían resolverse mediante el fortalecimiento de las redes de solidaridad entre sus ciudadanos. En su obra *The Rural School Community Center* sostiene que al usar la frase capital social no se refiere a la aceptación usual del término capital, excepto en un sentido figurado; que no se refiere a bienes reales, propiedades personales ni al frío dinero, sino a eso que tiende a hacer que los bienes tangibles como el buen nombre, el compañerismo, la simpatía y las relaciones sociales, entre los individuos y las familias que conforman una unidad social, importen en la mayoría de las vidas diarias de la gente, y afirma que si un individuo entra en contacto con su vecino y él con otros vecinos, habrá una acumulación de capital social la cual podría satisfacer inmediatamente sus necesidades sociales y al mismo tiempo fortalecer una potencialidad social lo suficiente como para lograr el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida en toda la comunidad.

Hanifan también señala que el capital social genera beneficios privados y públicos al afirmar que “la comunidad como un todo se beneficiará de la cooperación de todas

sus partes mientras que el individuo encontrará en sus asociaciones las ventajas de la ayuda, la simpatía y el compañerismo de sus vecinos, y que “cuando la gente de una comunidad determinada llega a conocerse con los demás y forma el hábito de reunirse ocasionalmente para llevar a cabo actividades de entretenimiento, encuentros sociales y disfrute personal, entonces, por habilidades de liderazgo, este capital social puede fácilmente ser dirigido hacia el mejoramiento general del bienestar de la comunidad” (citado por Putnam, 2002 b, p. 4).

Putnam comenta que el trabajo de Hanifan no fue conocido por la comunidad académica en su tiempo y que otros adelantos en el tema del capital social fueron realizados en los años cincuenta y sesenta por autores que lo desconocían; señala que el sociólogo John Seeley y algunos colegas suyos usaron en los años cincuenta el término para referirse al carácter canjeable de las afiliaciones a los clubes y las asociaciones; también que la urbanista Jane Jacobs lo usó en los años sesenta para poner énfasis en el valor colectivo de los lazos informales en los vecindarios de las metrópolis modernas; que el economista Glenn C. Loury lo empleó en los años setenta para resaltar la inaccesibilidad que tenían los afroamericanos a lazos sociales amplios como resultado de la esclavitud y la segregación que sufrieron; que el sociólogo francés Pierre-Felix Bourdieu lo definió en los años ochenta como “el agregado de los recursos actuales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones de conocimiento y reconocimiento mutuos, más o menos institucionalizada”; que posteriormente el economista alemán Ekkehart Schlicht usó el término en 1984 para subrayar el valor económico de las organizaciones y del orden moral y que el sociólogo James S. Coleman puso el término firme y finalmente en la agenda intelectual a finales de los años ochenta al emplearlo para destacar la importancia del contexto social en la educación.

Putnam también refiere que recientemente el concepto ha sido trabajado de manera abundante en el ámbito académico y que ha sido utilizado para explicar fenómenos no sólo en los campos de la ciencia política y la sociología, sino también en disciplinas tan diversas como la economía, la salud pública, la planificación urbana, la criminología, la arquitectura y la psicología social, entre otras. Respecto a su uso en el ámbito de la ciencia política, destaca que diversos trabajos recientes sobre el capital social como los de Michael Woolcock y Deepa Narayan llegan a tesis similares a las de teóricos políticos clásicos como Alexis de Tocqueville, quien en su libro *La democracia en América* atribuyó la responsabilidad de la fortaleza de la democracia en los Estados Unidos a la abundancia de organizaciones locales y a la tendencia de los americanos a asociarse para resolver problemas colectivos y públicos; asimismo, subraya que John Stuart Mill tratara el tema de la ética cívica en su libro *El utilitarismo*, así como la dependencia que la democracia tiene en el compromiso activo de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad (Putnam, 2002 b, p. 5 y 6).

Jane Jacobs, sostiene en su libro *The Death and Life of grate american cities* (La muerte y vida de las grandes ciudades americanas), publicado en 1961, que “donde las ciudades se configuran para conseguir el máximo contacto entre vecinos, las calles son más seguras, los niños están mejor cuidados y la gente se siente más feliz con su entorno” y que “la suma de esos contactos ocasionales y públicos en el plano local equivale a un sentimiento de identidad pública de la gente, a una red de respeto y confianza pública, y a un recurso para tiempos de necesidad de las personas y el barrio”. James S. Coleman, por su parte, realiza su análisis a partir del concepto de la acción racional y sugiere que el capital social es una variedad de entidades diferentes, las cuales tienen en común algún aspecto (propio) de la estructura social y que facilitan algunas acciones de los individuos u organizaciones que están dentro de esa estructura; de acuerdo con él, el capital social asume tres formas: en primer lugar, se encuentran las obligaciones y las expectativas que dependen de la confiabilidad del ambiente social; en segundo lugar, la capacidad de la información de fluir en la estructura social para proveer las bases a acciones, y en tercer lugar, la presencia de normas acompañadas por sanciones efectivas (Jacobs, 1961, citado por Putnam, 2002 a, p. 414; Coleman, 1990, p. 302; 1988, citado por Reino Unido, 2001, p. 8).

De otro lado, Davies considera que Bourdieu aborda el tema del capital social desde una perspectiva neomarxista, la cual enfatiza en la importancia de la capacidad de acceso a los recursos de las clases sociales.¹ Sudarsky, a su vez, estima que Bourdieu lo entiende como el residuo atribuible a las conexiones personales de un individuo y a su pertenencia a un grupo, el cual explica su éxito económico y social superior al de personas con comparables niveles de capital cultural y físico (Davies, 2001, citado por Reino Unido, 2001, p. 8; Sudarsky, 2001, p. 12).

Robert Putnam, por su parte, considera que el capital social está formado por las redes, las normas y la confianza, que permiten a sus participantes actuar juntos, de manera más efectiva, para alcanzar objetivos compartidos. Es esta la definición del término que se sigue o asume como guía en el presente texto. En el libro *Haciendo funcionar a la democracia* el mismo autor identifica a la vida asociacional como un requisito de la efectividad de los gobiernos locales, fundamentado en un estudio que realizó en Italia, en el cual midió el capital social a partir de los componentes “vida asociacional” y “nivel de confianza” (Putnam, 1993). En el libro *Solo en la bolera* Putnam plantea que “el sustento de la teoría del capital social es que las redes sociales poseen un valor” y que “afectan la productividad de los individuos y de los grupos”. También afirma allí que en

¹ Davies considera que el enfoque de Putnam se enmarca en una perspectiva neoliberal. Bourdieu profundiza en el análisis del concepto capital social en sus textos “Le Capital Social. Notes Provisoires” (1980), “Forms of Capital” (1983) y “El sentido práctico” (1994), mientras que Coleman lo hace en su libro *Foundations of Social Theory* (1990).

el marco del capital social “los individuos forman vínculos que benefician sus propios intereses” y que también “el capital social puede tener externalidades que afectan a la comunidad” de modo que “hasta los individuos escasamente vinculados pueden obtener algunos beneficios excedentarios por el hecho de vivir en una comunidad con buenos vínculos”. Comenta, asimismo, que “las redes de compromiso comunitario fomentan normas sólidas de reciprocidad, siguiendo una lógica propia de la afirmación ‘yo hago esto por ti ahora, con la esperanza de que tú (o quizá algún otro) me devuelvas el favor’; que “una sociedad caracterizada por la reciprocidad generalizada es más eficiente que otra desconfiada” y que “la interacción frecuente entre distintas personas tiende a generar una norma de reciprocidad generalizada”. También menciona que “según reconocieron L.J. Hanifan y sus sucesores, las redes sociales y las normas de reciprocidad pueden facilitar la cooperación en beneficio mutuo” y que “cuando los tratos económicos y políticos se realizan dentro de unas redes tupidas de interacción social, el oportunismo y la corrupción ven reducidos sus incentivos”. De igual manera, afirma que “los lazos sociales densos facilitan la comunicación verbal y otros medios valiosos para el cultivo de la reputación, que es un fundamento esencial de la confianza en una sociedad compleja”. En ese libro Putnam se refiere al capital social como a “las redes sociales y (las) normas de reciprocidad concomitantes” y también como a “la mezcla entre confianza, redes sociales y compromiso ciudadano” (Putnam, 2002 a, p. 14, 16-18 y 413).

Además, Putnam habla sobre los diferentes tipos de capital social que existen, distinguiendo entre el capital social que tiende puentes, o inclusivo, y aquel vinculante o exclusivo. Respecto del inclusivo, señala que mira hacia fuera, acoge a personas de diferentes capas sociales y es bueno para establecer enlaces con activos externos y para difundir información. Sobre el vinculante, afirma que tiende a reforzar las identidades excluyentes y los grupos homogéneos y que resulta propicio para consolidar la reciprocidad específica y activar la solidaridad; “el capital social que tiende puentes puede generar identidades y reciprocidades más amplias mientras que el capital social vinculante reafirma nuestro yo más estrecho”; “...ambos tipos de capital social pueden tener en muchas circunstancias fuertes efectos sociales beneficiosos”, “muchos grupos vinculan en muchos aspectos sociales y tienden puentes en otros”, por lo tanto, “la vinculación y la construcción de puentes no son categorías excluyentes en las que se puedan dividir limpiamente las redes sociales, sino aspectos aproximativos que nos permiten comparar diferentes formas de capital social” (Putnam, 2002 a, p. 20 y 21).

Con relación a la medibilidad del capital social, Putnam escogió los siguientes aspectos propios de las redes comunitarias formales e informales y de los niveles de confianza para medir el capital social en los Estados Unidos: la afiliación a grupos, la asistencia a reuniones públicas sobre asuntos de la localidad o escolares, el trabajo en un puesto directivo o como miembro de un comité de alguna organización local, la asistencia a reuniones

de club, el trabajo voluntario, los proyectos comunitarios, las invitaciones a casa y la socialización con los amigos, la confianza social, la participación electoral y la influencia de organizaciones y asociaciones cívicas no lucrativas (Putnam, 2002 a, p. 392).²

Sobre las relaciones entre el capital social y el Estado

A diferencia de Bourdieu, quien considera al capital social como un atributo individual, Putnam y Coleman le atribuyen un carácter social y comunitario. Fukuyama, de otro lado, se destaca entre quienes le conceden al Estado un rol en la generación de capital social, debido a la amplia difusión que ha tenido su libro *Trust, the social virtues and the creation of prosperity*, el cual está inmerso en la corriente teórica de la *nueva economía institucional* cuyo principal exponente es Douglas North, y le hace eco al tratar las interrelaciones entre el capital social y la confianza interpersonal desde una perspectiva economicista y al considerarlas como condiciones de la prosperidad de una sociedad y de su grado de democratización. Ese autor destaca, por medio de estudios comparativos internacionales, los efectos de las estructuras de confianza sobre el número de transacciones que se realizan en la sociedad, la creación de mecanismos para resolver los conflictos y la capacidad de llegar a acuerdos.

En la teoría de la nueva economía institucional se usa el término *capital cívico institucional* para referirse a algunos componentes del llamado capital social y la confianza interpersonal ocupa un lugar destacado porque es considerada como un claro factor generador de crecimiento económico, debido a que reduce los costos de transacción entre los agentes económicos y aumenta considerablemente las utilidades particulares de ellos cuando sus niveles son altos. North e Inglehart, principales exponentes de esa corriente teórica, consideran que la confianza institucional es más necesaria para las personas que no han logrado la independencia que otorga tener satisfechos unos niveles básicos de seguridad física y económica que para las personas que los tienen satisfechos, y con relación al concepto de asociatividad, esta escuela resalta cómo al aumentar los niveles de la seguridad económica las personas necesitan menos de la formación de organizaciones voluntarias para mejorar sus condiciones o solucionar sus problemas colectivos debido a que de manera individual pueden solucionar esos problemas o necesidades que el Estado no resuelve.

Con relación a este último punto, Putnam señala que en las zonas donde escasea el capital social los efectos de la pobreza se amplifican; que en las zonas desfavorecidas (en las que es más necesario) suele faltar el capital social y es de difícil formación; que

² Puede encontrarse información detallada sobre la metodología empleada por Robert Putnam para investigar el estado del capital social en el anexo 2 de la monografía de grado titulada *Relaciones entre el capital social y la seguridad personal; el caso del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.*, disponible en la biblioteca de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Bogotá.

los déficit de capital social afectan tanto a las zonas privilegiadas como a las pobres, pero sus efectos sobre las pobres son más visibles debido a la falta de capital económico y humano (o educativo). Llama la atención sobre un estudio de Wesley Skogan, según el cual los programas de vigilancia vecinal de la delincuencia en Estados Unidos cuentan con una máxima posibilidad de tener éxito en los barrios de clase media y estable que ya se benefician de la confianza social y de la existencia de redes asociativas (Reino Unido, 2001, p. 8; Sudarsky, 2001, p. 26; Herrera Mora, 2004, p. 38; Putnam, 2002 a, p. 427 y Slogan, citado por Putnam en Tonry y Morris (eds.), 1988).

El Banco Mundial, por su parte, considera que el capital social consiste en las instituciones, relaciones y normas que forman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales y lo clasifica según la posición que ocupe en dos ejes: uno vertical, que se refiere al alcance o al ámbito del capital social, ubicándolo entre lo micro, relativo a los individuos y las comunidades locales, y lo macro, concerniente al Estado y al mercado; y otro horizontal, el cual distingue entre dos formas de capital social, la estructural, que se refiere al capital social tangible (formado por legislación y organizaciones, entre otros) y la cognitiva, la cual tiene que ver con intangibles, como valores y normas de comportamiento (reciprocidad, respeto de la ley, entre otras).

Es destacable que esta perspectiva otorgue un papel importante al Estado al afirmar que “los distintos órganos del gobierno son generadores del tipo macro-estructural del capital social, el cual incluye tanto el marco legal formal y otras instituciones formales que garantizan la coordinación de las acciones individuales como [la generación de] un ambiente propicio para la cooperación”. Respecto de esta definición, el colombiano Vázquez Caro comenta que el papel del Estado en la generación de capital social se puede dividir en tres funciones macro-estructurales principales: crear instituciones formales para monitorear el cumplimiento de la ley y sancionar a quienes la incumplen, proveer (la posibilidad de que se intercambie) información simétrica entre el gobierno y los ciudadanos e información que brinde garantías sobre otros, y generar oportunidades de asociatividad con y entre la sociedad civil.

Entre los resultados de una investigación realizada por la Contraloría General de la República a partir de la consideración de esas funciones estatales en la generación de capital social se propone la existencia de “cuatro activos sociales que actúan como los principales catalizadores de los procesos de fortalecimiento del capital social a partir de la acción estatal. [Ellos son] la calidad de las reglas del juego, [lo cual] comprende tanto la calidad del sistema legal y reglamentario en las distintas esferas del poder público como las reglas informales que emergen de su interpretación o ausencia; los sistemas de información como estructuras sobre las cuales se desarrollan las relaciones entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil; las redes y sistemas de relacionamiento que se desarrollan entre el Estado y los distintos actores como activo para

extender valores y normas comunes, y la legitimidad institucional, que es [un] requisito fundamental para que los anteriores activos sociales tengan el valor esperado". Además, en esos resultados se afirma que la función central del capital social es generar un ambiente social confiable que facilite las soluciones cooperativas (Reino Unido, 2001, p. 9; Vázquez Caro, 2005, p. 10, 11 y 12).

Desde una perspectiva similar, el destacado estudioso del tema en Colombia, John Sudarsky, reconociendo los aportes de James Coleman, de la nueva economía institucional, de Robert Putnam y teniendo en cuenta las interpretaciones que organismos estatales colombianos como el Consejo Nacional de Planeación Participativa —creado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991— han realizado sobre el concepto al integrarlo a la realidad nacional, trabaja con una definición del capital social que otorga una importancia principal a las instituciones en medio de las cuales las personas pueden relacionarse, considerándolas como elementos determinantes de su comportamiento. Sudarsky estima que la violencia en Colombia no depende de la pobreza, sino que es determinada por el carácter unidireccional de la autoridad, que ha sido incuestionable como consecuencia de la unión entre el Estado y la Iglesia Católica, y de la consecuente falta de lo que él denomina contractualismo en las relaciones existentes entre el Estado y la ciudadanía, así como de civismo. En este sentido, considera que la existencia de autoridades acordadas y respetadas es un elemento importante del capital social pues este requiere "reglas de juego" claras y otorga un lugar preeminente al desarrollo cívico, el cual según él puede alcanzarse por medio de la educación. Asimismo, destaca un texto que Flora y Flora realizaron en el año 2.000, en el cual clasifican al capital en cuatro categorías desde una perspectiva enfocada en el desarrollo comunitario, diferenciando al capital financiero del humano, el natural y el social. Además definen a este último, al social, como al formado por la confianza mutua, la acción colectiva, la reciprocidad grupal y por un sentido de futuro compartido (Sudarsky, 2001, p. 14, 15, 22 y 283).

En el libro *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, compilado por Raúl Átria, se afirma que "los recursos asociativos que importan, para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación", y que "la confianza es el resultado de la iteración de interacciones con otras personas que demuestran en la experiencia acumulada que responderán con un *quid pro quo* a un acto de reciprocidad, alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada". También se afirma allí que "la reciprocidad se ha entendido como el principio rector de una lógica de interacción... que involucra intercambios basados en obsequios" y que "la cooperación es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común". Se entiende por capital social colectivo o comunitario, siguiendo a Durston, tanto a "la extensión y el entrecruzamiento de las

relaciones individuales de reciprocidad y confianza, como a las normas e instituciones para la cooperación en el seno de un grupo o comunidad” (Átria, Siles, Arriagada, Robinson, y Whiteford (Comps.), 2003, p. 583; Durston, 2000, p. 21).

En esa obra se comenta también que el estado del capital social en América Latina está relacionado con la reglamentación estatal de servicios y transferencias para producir incentivos a la asociación y con la introducción de contenidos de cooperación y estímulos sociales al desempeño y que “es posible observar que hay dos dimensiones o ejes principales en los que se pueden alinear las distintas formas de abordar la definición del concepto”; “la primera dimensión se refiere al capital social entendido como una capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo y la segunda se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales. En torno a la capacidad de movilización convergen dos nociones que son el liderazgo y su contrapartida el empoderamiento” y “en la dimensión de las redes sociales aparecen implicados la noción de asociatividad y el carácter de horizontalidad o verticalidad de esas redes”. Finalmente, se comenta que “estas características han dado origen a la distinción entre las redes de relaciones en el interior de un grupo o comunidad (*bonding*), las redes de relaciones entre grupos o comunidades similares (*bridging*) y las redes de relaciones externas (*linking*)” y concluye que “el capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo” (Átria, Siles, Arriagada, Robinson, y Whiteford (Comps.), 2003, p. 582 y 583).

De otro lado, autores como Will Allen consideran que “el capital social fundamenta procesos de aprendizaje a través de interacciones que requieren la formación de vías tanto horizontales, que son las existentes entre agencias, instituciones o sectores, como verticales, que son las que funcionan desde las agencias o las instituciones hacia las comunidades y desde estas hacia los individuos”. Asimismo, piensan que “la calidad de los procesos sociales y de las relaciones en las que ocurren las interacciones de aprendizaje influye de manera importante en la calidad de los resultados del aprendizaje en el ámbito de lo colaborativo. Esto sugiere que el capital social tiene un rol importante en la formación de las redes sociales y en el intercambio de información necesarios para el logro de acciones colectivas y para sustentar un ambiente social e institucional apto para la adaptación y el cambio” (Allen, Kilvington, Harmsworth y Horn, 2001).

David Halpern, por su parte, enfatiza en la importancia de las sanciones y propone la existencia de interrelaciones entre la internalización de valores como la confianza social, variables causales de esta como una comunidad con altos niveles asociativos, y resultados en políticas públicas como descensos en la criminalidad (Reino Unido, 2001, p. 10).

De otro lado, teniendo presente la teoría de la nueva economía institucional, cabe mencionar que aunque se considera que el capital social resulta abstracto y difícil de medir en comparación con el capital financiero y con el capital humano, también se ha afirmado que forma parte de la riqueza de las naciones, Ronald Inglehart afirma en su obra *Modernización y postmodernización* que en las sociedades inmersas en marcos institucionales democráticos y de libre mercado el propósito de las personas que logran superar la línea de ingresos correspondiente a la satisfacción de sus necesidades básicas es la realización individual; y que por ello, requieren que el Estado les proporcione un ambiente propicio para lograrlo, el cual se relaciona con la posibilidad que tienen de alcanzar bienes no materiales, tales como actividades culturales o deportivas para lo cual, según el autor, necesitan la colaboración de otros individuos y del desarrollo de procesos asociativos (Inglehart, 1997, p. 87).

Puede resultar valioso destacar la capacidad clasificatoria de la teoría de la nueva economía institucional en relación con el tema del capital social. Es así como a partir del análisis de la anterior recopilación teórica sobre el concepto capital social y destacando que dicha teoría constituye una fuente de explicaciones ampliamente comprobadas sobre algunas dinámicas del desarrollo económico, parece lógico considerar que una buena forma para interpretar desde la ciencia política el tema del capital social es a partir de la misma, desde su categoría “costos de transacción”. Profundizando en esta lógica analítica economicista puede mencionarse que al aumentar los niveles de la confianza interpersonal disminuyen esos costos de transacción y al aumentar las acciones cooperativas se crea una disponibilidad de redes y canales de comunicación rápida entre las personas que probablemente también contribuyen a reducirlos. Pero en el marco de esta teoría también se considera al tema de la seguridad personal y específicamente desde sus categorías “calidad de las reglas del juego” —la cual incluye la calidad del sistema judicial, el ordenamiento legal y las reglas informales que emergen como consecuencia de esa calidad—, “normas comunes” y “legitimidad institucional”, Por ello, puede afirmarse que las dos principales variables tratadas en este estudio afectan a esos costos de las transacciones y por lo tanto al desarrollo económico.

Sobre el estado del capital social en Bogotá, D.C.

Ahora, después de haber destacado los principales aspectos presentes en el término capital social y el rol que el Estado puede asumir en su generación, es pertinente mencionar con relación al estado del mismo en Bogotá D.C. —aunque se considera que faltan fuentes de información para formarse una buena idea sobre su evolución en el tiempo— que, según un trabajo liderado por John Sudarsky titulado *La densidad y articulación de la sociedad civil local en Bogotá (1997-2001)*, hubo una importante caída de los niveles del capital social entre 1997 y 2001 en el área de la pertenencia a organizaciones voluntarias

no religiosas (concentrada en los estratos más bajos), pues esta pasó del 59,3% al 41,3%, mientras que la cantidad de las personas que no pertenecen a esas organizaciones pasó del 14,6% al 26,6% de la población (encuestada). Ese estudio muestra también que del total de las membresías de las organizaciones voluntarias (no religiosas) en el año 2001 el 16,1% correspondía a clubes deportivos; el 16% a organizaciones educativas; el 9,7% a juntas de acción comunal o barriales; el 7,2% a cooperativas, el 7,2% a organizaciones políticas; el 6,7% a organizaciones de seguridad y vigilancia; el 6,6% a organizaciones de caridad; el 6,1% a cámaras o gremios, el 6,1% a organizaciones de salud; el 6% a organizaciones culturales, el 3,5% a organizaciones de mujeres; el 3,4% a organizaciones ambientalistas; el 3,1% a sindicatos; el 1,6% a organizaciones de campesinos o rurales, y el 0,8% a organizaciones étnicas.³

Sobre la seguridad personal

En relación con el tema de la seguridad personal resulta válido mencionar que María Naredo (a) comenta que etimológicamente la palabra seguridad proviene del término *securitas*, que significa la cualidad del cuidado de sí. También comenta que la evolución del concepto de la seguridad gira consecuentemente en torno de los cuestionamientos ¿de qué nos hemos de cuidar? y ¿a quién se atribuye la función punitiva?, y que en el siglo XIX en Europa las instancias informales de control social de las sociedades preindustriales fueron sustituidas por las agencias de control formal que son la policía, los juzgados y las cárceles.

En 1651 el derecho a la seguridad personal fue vinculado a los fines esenciales del Estado por Thomas Hobbes cuando afirmó que la existencia del Estado sólo es justificable ante los ciudadanos debido a su deber de suministrarles seguridad: “La causa final, fin o designio de los hombres... al introducir esta restricción sobre sí mismos (el Estado)... es el cuidado de su propia conservación”... “al objeto de que pueda utilizar

³ Sudarsky se fundamentó en los resultados de las encuestas de un estudio realizado por el Barcas en 1997, en el cual son comparados los estados del capital social en las diferentes localidades de la ciudad y el del total de la ciudad con los de otras ciudades del país, y también en la “Encuesta de conocimientos, actitudes y percepciones sobre cultura ciudadana” realizada en Bogotá (ECUCI) (IDCT, 2001). También podrían usarse como puntos de referencia la “Encuesta demanda y oferta de servicios para fortalecer la gestión comunitaria” (CGC), aplicada por la Fundación Raíces para la Fundación Corona (Chaparro, 2002) y los resultados de las encuestas realizadas por el Estudio Colombiano de Valores, que forman parte de la realización del Estudio Mundial de Valores ideado por Ronald Inglehart, según los cuáles aproximadamente el seis por ciento (6%) de los habitantes de Bogotá D.C. participa en alguna modalidad de capital social y cuyas preguntas completas relacionadas con el tema pueden encontrarse en el anexo 4 de la monografía de grado referenciada anteriormente.

la fortaleza y medios de todos... para asegurar la paz y defensa común” (Hobbes, 1651, 2003, p. 163).

De otro lado, Ann Mason considera que la seguridad es junto a la ley, el orden y la justicia uno de los servicios [estatales] básicos, cuyo suministro funcional y efectivo es propio de los Estados fuertes y, por lo tanto, que la inseguridad está directamente relacionada con estructuras estatales debilitadas. Se puede deducir, a partir de ese planteamiento, que entre las instituciones que inciden sobre la seguridad se encuentran las relacionadas con la administración de justicia, así como las fuerzas militares y la Policía Nacional; también que fortalecerlas debe ser una preocupación principal del Estado y, consecuentemente, que resultará conveniente analizar su funcionamiento cuando se busquen las causas del estado de los niveles de la seguridad personal al interior de cualquier país estudiado (Mason, 2000, punto 23).

Sobre la reglamentación internacional del derecho a la seguridad personal

Desde el punto de vista de la historia de la jurisprudencia estatal internacional debe mencionarse que en un lugar intermedio entre el derecho natural, fundamentado en la voluntad de Dios y el iuspositivismo, apegado al cumplimiento de las leyes pero indiferente hacia las razones que las generan y las sustentan y desprovisto de un punto de referencia que le permita juzgar si ellas son justas o injustas, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre constituye el punto de referencia seguido por muchos países del sistema internacional actual en lo que concierne al tema de la reglamentación de los derechos ciudadanos y que en ella se considera que son inherentes a la dignidad humana con independencia del credo y la nacionalidad de la persona.

Tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la Organización de los Estados Americanos (OEA) consideran que la seguridad personal es un derecho fundamental y lo adoptan como norma a respetar por sus países miembros junto con los demás derechos incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Además, como es bien sabido, la República de Colombia está adscrita a ambas organizaciones y obligada por ellas a hacer respetar esos derechos en el interior de su territorio para todos sus habitantes. En esa declaración el derecho a la seguridad personal es afirmado en la primera de sus disposiciones, la cual reza: “Todo ser humano tiene el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona”.⁴

Podría considerarse que por ser un requisito para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, la seguridad personal también es un requisito para el ejercicio de los prin-

⁴ La OEA incorporó esos derechos en su Declaración Americana de los Derechos y los deberes del Hombre, realizada en la Novena Conferencia Internacional, en abril de 1948 en Bogotá; la ONU adoptó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo tercero de *la Resolución de su Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre del mismo año*.

cipales resultados de ellos: la libertad y la tranquilidad. De hecho, en la Declaración de Montreal, la cual trata del derecho de la gente a la seguridad, se afirma que la seguridad es un derecho fundamental esencial para la obtención de la salud, la paz, la justicia y el bienestar, y que [la realización de] ese derecho depende de la implementación total de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. También se afirma en ese documento que “la seguridad es un estado en el cual los riesgos y las condiciones conducentes al daño físico, psicológico o material son controlados con el fin de preservar la salud y el bienestar de los individuos y la comunidad”; que “la seguridad es el resultado de un proceso complejo en el cual los humanos interactúan con su medio ambiente, incluyendo en este los ámbitos físico, social, cultural, tecnológico, político, económico y organizacional”; que “todas las personas tienen derecho a ser resarcidas por la violación de su derecho fundamental a la seguridad”; que “este derecho debe extenderse hasta autorizarlas a tomar los pasos que se consideren necesarios para evitar riesgos que puedan enfrentar en circunstancias particulares”; que es urgente adelantar acciones para prevenir la degradación de la vida humana, animal y del medio ambiente; que las organizaciones comunitarias y los movimientos civiles tienen un rol vital en la prevención y reducción de los riesgos que amenazan el derecho a la seguridad de las personas; que “todos los Estados deben respetar y proteger el derecho a la seguridad” y que “deben desarrollar mecanismos para protegerlo y formular políticas de promoción de la seguridad y de la prevención de lesiones”, entre otras estipulaciones.⁵

Sobre el estado del derecho a la seguridad personal en Colombia

En el contexto nacional, con relación a la seguridad personal la Constitución Política de Colombia incorpora el derecho a la vida en su artículo 11, afirmando que el mismo es inviolable y consagra el derecho a la propiedad privada en su artículo 58. Además, asigna al Estado el fin esencial de servir a la comunidad. En relación con este fin Luis Carlos SÁCHICA explica que el Estado tiene un carácter instrumental respecto a los intereses de la sociedad y que la existencia del mismo y la obediencia a él sólo se reconoce y es debida cuando actúa en función de quienes lo organizaron (de los gobernados). Además, la Constitución contempla como fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en ella y asegurar la convivencia. Al respecto, SÁCHICA afirma que “seguridad, tranquilidad, salubridad son la plataforma de esa convivencia, de ese vivir en paz, porque exige seguridad material, seguridad jurídica, seguridad social, que alejen el temor al terrorismo, la guerra, el delito, la impunidad, el hambre, la ignorancia, la enfermedad”.

Con relación a la efectividad del derecho a la seguridad, el artículo 218 de la Constitución, al definir las funciones de la Policía Nacional, le asigna a esa institución el objetivo

⁵ Sexta Conferencia Mundial sobre Prevención y Control de Lesiones (mayo 15 de 2002), “Declaración de Montreal sobre el Derecho de la Gente a la Seguridad”, Montreal, Canadá.

de lograr el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, en el marco de lo que constituye una función preventiva. Además, en el artículo 2 de la Constitución se señala como finalidad de (todas) las autoridades públicas a la protección de la vida, honra y bienes de todos los que residen en Colombia, vinculando mediante este principio a todo el ejercicio de la función pública con el logro de esa protección. En el artículo 5, a su vez, se declara la primacía de los derechos de la persona, de los cuales debe hacerse un reconocimiento igualitario, aboliendo cualquier discriminación que haya existido y acatando el auge que tiene el derecho de los derechos humanos como centro de todo el ordenamiento constitucional; sobre este punto SÁCHICA afirma que ese artículo no es una simple declaración formal sino un principio, un reconocimiento que debe originar todo el proceso de realización de la Constitución, orientándolo en el sentido de hacer de esos derechos exigibilidades eficaces, inmediatas, traducidas en bienes y servicios que sirvan de medios a esa realización (SÁCHICA, p. 138, 140, 142, 145 y 146; Colombia, Constitución Política de 1991).

Sobre los derechos que deben tener efecto inmediato, es decir, aquellos cuya vigencia no queda condicionada a la expedición de una ley reguladora de su ejercicio (como sucedía bajo el régimen anterior, lo que equivalía a suspender sus efectos indefinidamente) establece la Constitución que casi todos los derechos catalogados en ella como fundamentales tienen efecto directo. Y aunque no contempla el derecho a la seguridad personal en ese aparte, podría cuestionarse si acaso lo incluye implícitamente al considerar que se trata de un requisito previo necesario para el ejercicio de ellos (SÁCHICA, 1996, p. 152).

En relación con la inseguridad, en un informe sobre la criminalidad en Bogotá D.C. se menciona que deben estudiarse y analizarse las relaciones de causalidad del fenómeno de la violencia en la capital, para que así las autoridades distritales puedan contar con elementos básicos para definir y fortalecer las políticas de seguridad. Se afirma, igualmente, en el marco de la teoría del capital social y reafirmando una de las relaciones objeto de este estudio, que “la criminalidad erosiona el tejido de la comunidad, la solidaridad de la población, [que] provoca alarma social y un sentimiento de inseguridad[; que] ...afecta la calidad de vida y rompe la cohesión de la población, [y que] las personas se vuelven menos solidarias y más desconfiadas” por su causa.

Sobre las lógicas que fundamentan las políticas públicas de seguridad personal

María Naredo analiza y clasifica las acciones ejecutadas en la actualidad por diversos gobiernos locales en materia de políticas públicas de seguridad personal; enmarcándolas en el tema de las llamadas “acciones de prevención integrada o nueva prevención”.

Comenta que el pionero en la formulación de ese tipo de medidas fue el francés Phillipe Robert quien las definió como “aquellas acciones que se demuestran capaces de reducir ciertos comportamientos no deseados —no necesariamente tipificados como delitos— recurriendo a soluciones distintas a las que ofrece el sistema penal”. Según esa clasificación, existen tres tipos principales de prevención de la criminalidad: la prevención social, la ambiental o situacional y la vigilancia vecinal o “*Neighbourhood Watch*”. La prevención social consiste en la realización de acciones enmarcadas en políticas de tipo educativo, cultural o urbanístico, entre otras, dirigidas a mejorar la calidad de vida en una zona, que inciden sobre las causas de la criminalidad al intentar nivelar asimetrías sociales y responder a los conflictos mediante procedimientos al margen del sistema penal, como la creación de centros de mediación social, comunidades de ayuda a toxicómanos, grupos de apoyo escolar para menores, o la mejora de equipamientos, entre otros (Naredo, M. (s.f.) (b)).

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

En tercer lugar, la “vigilancia vecinal” o “*Neighborhood Watch*” es descrita por Naredo como un sistema de vigilancia basado en la colaboración de los vecinos con la policía, el cual tiene su origen en los países anglosajones y funciona como auténticas redes de información que se extienden en un barrio y llegan a la policía. Respecto de estos sistemas de “vigilancia vecinal”, entre los cuales puede ser clasificado el Programa de los Frentes de Seguridad Local, la autora comenta que existen visiones críticas como la de Rosembaun en Inglaterra, las cuales consideran que no está probado que este tipo de medidas reduzcan objetivamente la inseguridad, pero que sí despiertan intolerancia y “sospecha” hacia todo forastero, desencadenando prejuicios raciales y clasistas, entre otros. Este tipo de “acciones de prevención integrada”, en general, parten de la creencia de que la inseguridad y la microcriminalidad deben ser afrontadas desde la base, con medidas específicas a nivel local y antes de su puesta en marcha requieren un estudio en profundidad del territorio problemático y de los “actores sociales” que intervienen en él. Diferentes tipos de “acciones de prevención integrada” superan el enfoque tradicional

del tratamiento de la seguridad urbana que sólo involucra a la policía y a los jueces, incluyendo a diversos actores, instituciones, organismos y colectivos que actúan de forma coordinada (Naredo, M. (s.f.) (b)).

Respecto a la forma como se aborda el tema en Bogotá, debe destacarse que en la ciudad este se ha relacionado con el de la convivencia ciudadana enfatizando en la prevención y que se han implementado diversas medidas para aumentar los niveles de la seguridad personal, entre las cuales están la hora zanahoria, las restricciones al porte de armas, la ampliación de la capacidad de la cárcel distrital, la creación de las *unidades permanentes de justicia*, el cuidado del espacio público mediante el control de la contaminación sonora y visual, entre otras. Además, cabe mencionarse que la Secretaría de Gobierno Distrital analiza la criminalidad realizando una división entre los delitos dirigidos en contra de la vida y de la integridad física y aquellos dirigidos en contra del patrimonio y que considera que algunos delitos como los relacionados con el maltrato intrafamiliar, el infantil o aquel dirigido hacia los habitantes de la calle están relacionados con la marginalidad (Riveros, 2000).

Los Frentes de Seguridad Local; la seguridad personal interactuando con el capital social

El caso del Programa Frentes de Seguridad Local, ejecutado por la Policía Nacional, constituye un ejemplo de una política estatal que pretende aumentar los índices de la seguridad personal por medio del fortalecimiento del capital social en el nivel local. Desde el punto de vista de la gestión pública puede pensarse en ese programa como en una institución inmersa en una lógica o modelo de gestión que emplea a sus mismos beneficiarios como recursos humanos activos para la consecución de sus productos o la efectivización de sus derechos; se trata de un caso de cogestión o responsabilidad compartida. Aunque este tipo de procedimientos puede ser criticado desde la perspectiva según la cuál es el Estado quien debe garantizar esos derechos, especialmente cuando se trata del derecho a la seguridad personal, se considera que debe tenerse presente (además de la escasez de recursos económicos gubernamentales) que los beneficios de la implementación del programa incluyen la generación de capital social.

En Colombia, la creación de los Centros de Atención Inmediata (CAI) a fines de la década de los ochenta constituye el inicio de la materialización de la idea presente en los Estados Unidos que ya se encontraba en proceso de generalización internacional, consistente en buscar un aumento del énfasis en la gestión policial preventiva en materia de seguridad respecto de la reactiva, y de mayor proximidad entre las instituciones estatales involucradas en esa gestión y la comunidad. En medio de este contexto, el gobierno distrital de Andrés Pastrana Arango (1988-1990) creó el Programa El Buen Vecino, constituyendo una modalidad previa de los Frentes de Seguridad Local en la ciu-

dad, siguiendo una estructura similar a la del programa estadounidense de seguridad comunitaria llamado “Neighborhood Crime Watch”. Ese programa fue apoyado en el plan de desarrollo de la administración Caicedo (1990-1992), durante la cual también se creó el programa de los “Comités Zonales de Seguridad”. Además, fue fortalecido y reestructurado durante la administración Castro (1993-1995), en la cual también se crearon los programas “Sectores de Solidaridad Ciudadana contra la Delincuencia” y “Red de Vecinos (programa de la Dirección de Participación Comunitaria de la Policía)”. El programa fue relanzado con el nombre Frentes de Seguridad Local y liderado por la Policía durante la administración Mockus-Bromberg (1995-1997); fue puesto bajo la dirección del programa Misión Bogotá durante la administración Peñalosa (1998-2000) y retornó a la dirección de la Policía Comunitaria en la segunda administración Mockus, en la cual también fue fortalecido (2001-2003) (Llorente, 1997, p. 9; Cámara de Comercio de Bogotá, 2006).

Con la promulgación de la Constitución Nacional de 1991, el concepto de orden público se extendió a ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana. Este último, junto a la seguridad ciudadana, reorientó la mirada y la acción del Estado hacia la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones (Colombia, Constitución Política de 1991, artículos 2, 22 y 218; Bogotá, Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, 2003).

La idea de la prevalencia de lo preventivo sobre lo reactivo y de la cercanía a la comunidad fue introducida como el eje principal de una reforma que en 1993 reestructuró a la Policía Nacional creando la Subdirección de Participación Comunitaria y al programa “Frentes de Seguridad Local”, el cual involucra a la participación comunitaria en los asuntos de la policía desde 1996 en varias ciudades del país (Llorente, 1997, p. 9 y 37).

El mando institucional de la Policía Nacional se propuso fortalecer el área de los servicios a los ciudadanos y del acercamiento a la comunidad, en armonía con un cambio que “ha avanzado considerablemente en países del mundo desarrollado y en general ha implicado una redefinición del rol de la policía,” “...de su estructura de mando, de sus relaciones con la comunidad y del papel de ésta en los asuntos de policía, así como de los controles ciudadanos a la actividad policial” (Policía Nacional (1996 y 1997), citados por Llorente, 1997, p. 9).

El programa Frentes de Seguridad Local se enmarca en un tipo de políticas públicas que ha sido implementado en diversos países y el cual tiene como principal precedente el programa estadounidense mencionado. Ha habido precedentes de este modelo de suministro de seguridad por parte del Estado con participación de la población desde hace casi un cuarto de siglo en Europa, Estados Unidos, Canadá, y en países de África del Este; estas experiencias se encuentran clasificadas dentro de las categorías seguridad democrática, “policía comunitaria”, y seguridad comunitaria.

Sobre las relaciones que se presentan entre el capital social y la seguridad personal

Pero antes de analizar el desempeño del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá resulta apropiado revisar el tema de las relaciones que surgen entre la seguridad personal y el capital social. Al respecto se encontró, a partir de una revisión documental, que las dos variables se relacionan de manera directamente proporcional y que tanto al aumentar los niveles de la primera de ellas aumentan los niveles de la segunda, como al aumentar los niveles de la segunda de ellas aumentan los niveles de la primera. Los mecanismos mediante los cuales ocurren estas influencias mutuas son los siguientes:

- Los niveles altos de capital social pueden generar aumentos en los índices de seguridad debido a que las comunidades con altos niveles de capital social están mejor comunicadas; por ello, sus miembros comparten información sobre diferentes temas, incluido el de la seguridad, y así pueden enfrentar de manera más eficiente los problemas que se les presentan en este ámbito, sirviéndose de elementos atribuidos al capital social como son el empoderamiento para la realización de acciones proactivas y la confianza interpersonal.
- Además, la existencia del capital social aumenta los niveles de la seguridad personal al generar disponibilidad de buenos modelos a seguir y de comportamientos solidarios reconocidos y estimados socialmente, pues así posibilita que estos sean reproducidos por los miembros de la sociedad y disminuye el surgimiento de jóvenes delincuentes. Ambas variables se refuerzan mutuamente, en un círculo virtuoso, debido a que la presencia de seguridad personal posibilita la formación del capital social al generar aumentos en los niveles de la confianza interpersonal.
- Lamentablemente, lo contrario también ocurre en la realidad social, pues la ausencia de capital social incide negativamente sobre los niveles de la seguridad personal y la ausencia de seguridad personal afecta negativamente a los niveles del capital social. En este sentido, Putnam comenta que en las zonas carentes de capital social, donde los niños y los jóvenes no tienen buenos ejemplos a seguir, los comportamientos delincuenciales son realizados por ellos con mayor frecuencia que donde sí los tienen, lo cual incide negativamente sobre la creación de capital social al deteriorar la confianza interpersonal. Asimismo, según ese autor, en las zonas donde hay ausencia de seguridad personal los niveles de la confianza interpersonal y del sentido de empoderamiento de las personas disminuyen en detrimento de la formación de capital social. Ambas carencias se relacionan en medio de un círculo vicioso, con relación a cuya intensidad se ha afirmado que en las zonas donde se presenta esta situación la formación de capital social es difícilísima. Así, Putnam señala

también que si bien los déficits de capital social afectan tanto a las zonas privilegiadas como a las pobres, sus efectos en las últimas son más visibles debido a la falta de capital económico y humano. De otro lado, estudiosos de la teoría de la nueva economía institucional afirman que las personas con niveles bajos de confianza interpersonal se relacionan entre sí con menor frecuencia que las personas con niveles altos de la misma, a partir de amplias documentaciones que señalan la disminución de los intercambios comerciales y de la realización de contratos en las poblaciones con niveles bajos de seguridad (Putnam, 2002, p. 417, 419, 420, 422, 424, 427; 2000, p. 428 y 429).⁶

Sobre el desempeño del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.

En el caso de los Frentes de Seguridad Local se encontraron evidencias de algunas de estas relaciones que se presentan entre la seguridad personal y el capital social, debido principalmente a que el tema de la seguridad es un buen motivo para convocar la acción colectiva y que por ello permite la continuidad del programa. Además, como se trata de un programa implementado por la Policía Nacional, que se fundamenta en la construcción de redes sociales entre vecinos con el propósito de mejorar los niveles de la seguridad personal de sus respectivas zonas, crea necesariamente capital social a partir de su estructura de funcionamiento y, según los datos ofrecidos por la Policía Nacional, también aumenta efectivamente los índices de seguridad pues permite evitar más de un intento de comisión de delito por día en la ciudad.

Los resultados de una encuesta que fue realizada en desarrollo de la presente investigación con base en algunos indicadores señalados por Robert Putnam y suministrada por personal de la Policía Comunitaria a una muestra de 1.719 personas, constituida por miembros activos de los Frentes de Seguridad Local, señalan que luego de haber empezado a funcionar su respectivo Frente de Seguridad Local el 92,84% de la población encuestada considera que su zona es más segura; el 77,33% sostiene que hay más cooperación para lograr objetivos ajenos al área de la seguridad; el 85,38% afirma que algunos de los miembros de su zona se han apoyado mutuamente; el 50,81% responde que sí han realizado proyectos, obras, planes o reuniones de integración, con fines diferentes a la seguridad; el 16,24% señala que han surgido nuevas asociaciones o nuevos grupos; el 78,33% responde que sí a la pregunta de si de existir grupos que

6 El tema del capital social y el desarrollo es tratado, entre otros textos, en North, D. (1.993 y 1.990) citado por Vázquez Caro (2.006, p. 45); el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), citados por Vázquez Caro (2006, p. 38); la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2003); Coleman, (1988), citado en Banco Mundial (2000), y en Stiglitz, citado en Banco Mundial (2000).

hacían cosas perjudiciales para la comunidad estos disminuyeron o dejaron de hacer esas cosas; el 89,51% afirma que su confianza en la Policía aumentó; el 69,7% sostiene que su confianza en las demás instituciones del Estado aumentó; el 87,60% asevera que siente más confianza en las demás personas; el 69,44% considera que se siente más motivado para votar, participar en política o para presentar quejas, reclamos, solicitudes o inquietudes ante diferentes entidades del Estado y el 49,94% responde que sí han surgido líderes.

Se considera, en consecuencia, que el capital social generado directamente por el Programa, cuyo desempeño se fundamenta en la realización de reuniones vecinales comunitarias periódicas en las cuales los participantes se proponen mejorar la seguridad de sus zonas, ha aumentado y que parece estar desencadenando la formación de otros múltiples componentes del concepto de manera indirecta. En este sentido, debe mencionarse que aunque los objetivos del programa incluyen la generación de diversos aspectos propios del capital social, no incluyen la generación de importantes elementos encontrados mediante la encuesta realizada tales como la confianza en las instituciones estatales o la participación electoral, cuyos niveles, según esa fuente, han aumentado notoriamente a partir de la entrada en funcionamiento del mismo.

Por consiguiente, como a partir de la información recolectada el programa parece ser efectivo en la creación de capital social y de zonas más seguras, resulta lógico recomendar su fortalecimiento y la extensión de su cubrimiento a nuevas zonas de la ciudad, sin descuidar su calidad, para lo cual parece necesario aumentar la cantidad del personal de la Policía Comunitaria en la ciudad destinado a ejecutarlo. En este sentido, Riveros afirma que el número de agentes de policía en la ciudad es demasiado bajo, a partir de análisis comparativos que muestran que en 1998 había 190 agentes por cada 100 mil habitantes en la ciudad, mientras que en Nueva York había 610, en Singapur 680, en Río de Janeiro 400, y que en otras ciudades del país este número también es superior al de la capital.

Conclusiones

A partir de la realización del presente trabajo se evidencia la importancia del capital social y del papel del Estado en su generación; se destaca, asimismo, la importancia del derecho a la seguridad personal; se confirma la existencia de relaciones entre el capital social y la seguridad personal y se presenta como una buena forma para aumentar los niveles del capital social y la seguridad personal al programa de participación comunitaria Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.

Referencias bibliográficas

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C, Departamento Administrativo de Bienestar Social y Pontificia Universidad Javeriana. (s.f.). *Inclusión social y nuevas ciudadanías. Condiciones para la convivencia y seguridad democráticas*. Seminario internacional. Memorias.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. (1997). *Seguridad y convivencia, La seguridad y la convivencia son más que policía. Dos años y tres meses de desarrollo de una política integral*. Bogotá, D.C.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. (1997). *Seguridad y violencia en Santa fe de Bogotá*. Bogotá, D.C.: Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. (2001). *Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia, cómo se logró reducir la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia 1.995-2.001*. Bogotá, D.C.
- ALLEN, W; Kilvington, M; Harmsworth, G. y Horn, C. (2.001). *The role of social capital in collaborative learning*. Recuperado de: http://www.landcarereasearch.co.nz/sal/social_capital.asp, el 1° de noviembre de 2006.
- ALTUS, Alianza Global. *Evaluar la seguridad de la comunidad*. Recuperado de: http://www.altus.org/altus/research_tools/bibliography_hot_topics.asp?interior_id=2§ion_id=3&sub_section_id=12&id=17&lang=es, el 1° de noviembre de 2006.
- ARRAIGADA, I. y Miranda, F. (Comps.). (2.003). *Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos*. Volúmenes I y II. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social.
- ÁTRIA, R., Siles, M., Arriagada, I., Robinson, L. y Whiteford, S. (Comps.). (2.003). *Capital social y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Michigan State Univesrity, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BANCO MUNDIAL, DASGUPTA, P. y SERAGELDIN, I. (Eds.). (2000). *Social Capital: A multifaceted perspective*. Washington, D.C.
- BARON, S., FIELD, J. y SCHULLER, T. (Eds.). (2000). *Social Capital, Critical Perspectives*. Oxford University Press.
- BEBBINGTON, A. y TORRES, V. H. (Eds.). *Capital social en los Andes*. Ediciones Abyayala.

- BOGOTÁ, SECRETARÍA DE GOBIERNO DISTRITAL. (1997). *Diseño y formulación de políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana y definición de indicadores para su seguimiento y evaluación*. Proyecto de asesoría, Contrato 210 del 96, informe final (L. Nieto Huertas (asesora)).
- BOGOTÁ, SECRETARÍA DE GOBIERNO DISTRITAL. (2000). *Acciones que recuperan la seguridad y la convivencia ciudadana*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- BOGOTÁ, SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL DISTRITO CAPITAL. (2003). Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia. En Universidad del Rosario, Facultad de Educación Continuada. *Monografía de seguridad y convivencia de Ciudad Bolívar, Localidad 19. Bogotá, D. C.* Recuperado de: http://www.suivd.gov.co/ciudad/sitio_monog_local/locales/MEMORIAS%20CIUDAD%20BOL%20C3%8DVAR%2019%20.htm, el 26 de agosto de 2006.
- BOGOTÁ, VEEDURÍA DISTRITAL. (2002). *Participación y control social de lo público. Sentido de lo público, Estado participativo y convivencia ciudadana*. Bogotá: Javegraf.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2006). *Evaluación del Programa Frentes de Seguridad Local orientada a su fortalecimiento*. Bogotá.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2003). Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza. En Serie Seminarios y Conferencias CEPAL, División de Desarrollo Social. *Seminario taller Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural*. Santiago de Chile, 8 y 9 de enero de 2003.
- COLEMAN, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- COLOMBIA. (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá, D.C: Editorial Panamericana.
- COLOMBIA, POLICÍA NACIONAL. (2006). Estrategias del Plan de Seguridad (documento en línea). Recuperado de: <http://www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/dirop.nsf/paginas/estrategiassplanseguridad>, el 17 de octubre de 2006.
- DURSTON, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Políticas Sociales, No. 38.

- DURSTON, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DURSTON, J. y Duhart, D. (2003). *Formación y pérdida de capital social comunitario en dos comunidades, 1999-2002*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales.
- DURSTON, J. y Miranda, F. (Comps.) (2001). *Capital social y políticas públicas en Chile*. Sa Santiago de Chile: Investigaciones Recientes, Vol. I y II. Serie Políticas Sociales. CEPAL-ECLAC.
- FRÜHLING, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- FUKUYAMA, F. (1995) *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: Free Press Paperbacks.
- HERRERA MORA, C. (2004). Capital social y libertad económica. La presencia de la libre acción permite que la población encuentre la satisfacción de sus necesidades en sus logros individuales. *Revista Perspectiva*, 6.
- HOBBS, T. (1651, 2003). *El Leviatán*. Buenos Aires: Losada.
- INGLEHART, R. (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Social Change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
- ISHAM, J., Kelly, T. y Ramaswamy, S. (Eds.). (2002). *Social Capital and Economic Development*. Cheltenham, U.K: Edward Elgar.
- KLIKSBERG, B. y Tomassini, L. (Comps.). (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland y Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- LLORENTE, M. V. (1997). Perfil de la policía colombiana. Universidad de los Andes, Programa de Estudios de Seguridad, Justicia y Violencia. Documento de trabajo No. 9. Bogotá, D.C.
- MASON, A. (2000). La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un estado en vía de fracaso. *Revista Colombia Internacional*, 49/50. Recuperado de: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/colinter/mason.htm>, el 14 de julio de 2006.

- MOJICA MORENO, P. (2007). *Relaciones entre el capital social y la seguridad personal; el caso del Programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.* Monografía de grado. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Bogotá, D.C.
- NAREDO MOLERO, M. (s.f). (a) Seguridad urbana y miedo al crimen. *Ciudad Política* (Revista en línea). Recuperado de: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyd=167>, el 14 de febrero de 2007.
- NAREDO MOLERO, M. (s.f). (b). Seguridad y ciudadanía: necesidad de un “pacto de convivencia”. *Ciudad Política* (Revista en línea). Recuperado de: <http://www.ciudadpolitica.com/> (3679 Lecturas), el 14 de febrero de 2007.
- NEILD, R. (1999). *Capacitación policial. Temas y debates en la reforma de la seguridad pública, una guía para la sociedad civil.* Washington, D.C., Ciudad de Guatemala y San Salvador: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.
- NORTH, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: Fondo de Cultura Económica, primera edición (impresión de 1995).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). (1996). *United Nations declaration on crime and public security, Crime prevention and criminal justice.* Fifty first session. Third Committee, Agenda item 101, 26 de sep. de 1996.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). (2002). *Strategic Plan 2002. Advancing Knowledge for Human Security and Development.* Tokio: United Nations University.
- OSTROM, E. y Ahn, T. K. (2003). *Foundations of Social Capital.* United Kingdom: Elgar Reference Collection.
- POLICÍA COMUNITARIA. (2006). Base de Datos sobre los Frentes de Seguridad Local suministrada para el desarrollo del trabajo monográfico Relaciones entre el capital social y la seguridad personal; el caso del Programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y Fondo de Cultura Económica. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994 Nuevas dimensiones de la seguridad humana.* Human Development Report.
- PUTNAM, R., Leonardi, R. y Nannetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.
- PUTNAM, R. (1996). Bolear solo: el capital social de E.U. en deterioro. En USIS-Bogotá. Temas de Democracia. Publicaciones Electrónicas del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos.

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

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

REINO UNIDO, OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS OF THE UNITED KINGDOM. (s.f.) Social Capital, Measuring Networks and Social Values. En *National Statistics Online* (documento en línea). Recuperado de: <http://www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=314&Pos=&ColRank=1&Rank=374>, el 1º de noviembre de 2006.

REINO UNIDO, OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS OF THE UNITED KINGDOM. (2001). Social Capital, a Review of the Literature. En *National Statistics Online* (documento en línea). Recuperado de: <http://www.statistics.gov.uk/socialcapital/downloads/soccaplitreview.pdf>, el 1º de noviembre de 2006.

RIVEROS SERRATO, H. (2000). Seguridad y convivencia en Santa Fe de Bogotá. En Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. *Seguridad y convivencia en Santa Fe de Bogotá*, No. 2008. Bogotá.

RUBIO, M. (1996). Reglas de juego y costos de transacción en Colombia. En Universidad de los Andes, Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico. Documento CEDE 96-08.

SÁCHICA, L. C. (1996). *Nuevo constitucionalismo colombiano* (Duodécima edición). Bogotá: Temis.

SALAZAR PANIAGUA, F. (1998). Ética ciudadana, ciudad y ciudadanía: el escenario de lo público y lo político. *Revista UIS-Humanidade.*, 27, 1.

SEXTA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LESIONES. (mayo 15 de 2002). *Declaración de Montreal sobre el Derecho de la Gente a la Seguridad*. Montreal, Canadá.

SAPOZNICOW, J.; SALAZAR, J. y CARRILLO, F. (Eds.). Convivencia y seguridad, un reto a la gobernabilidad. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones Universidad de Alcalá, julio de 2000.

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

SUDARSKY, J. (2003). *Densidad y articulación de la sociedad civil de Bogotá, Localidades y Sectores 1997-2001*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Instituto

Distrital de Cultura y Turismo, Departamento Administrativo Acción Comunal.
Colección Cultura Democrática.

TONRY, M. y MORRIS, N. (Eds.). (1988). *Crime and Justice: A Review of Research*.
Vol. 10. Chicago: University of Chicago Press.

VAZQUEZ CARO, L. J. (2005). Generación de capital social desde el sector público.
Economía Colombiana, 308, (mayo-junio), 2-15.

VÁZQUEZ CARO, L. J. (Cons.). (2006). *El capital social en Colombia. Teorías, estrategias y prácticas*. Contraloría General de la República. Bogotá.