

## Prólogo

---

*Seguridad humana* es una idea fuerza que integra de manera sugestiva las condiciones fundamentales para el desarrollo humano y regional. Se trata de un enfoque en el que la seguridad ya no está fundada en el fortalecimiento unívoco del Estado y en la defensa de sus instituciones ante posibles amenazas externas, sino principalmente en la promoción y protección de los derechos ciudadanos que garantizan la seguridad de las personas dentro de la propia sociedad.

La seguridad humana acentúa la importancia de la estabilidad de los logros. Además del acceso de todos a lo básico en materia de condiciones sociales, económicas y políticas, procura construir la sostenibilidad de ese acceso. En estos términos, se trata de una *nueva aproximación al concepto de desarrollo* fundado en la renovación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en clara dirección al reconocimiento de la *corresponsabilidad*. Ni la sociedad, ni el Estado pueden alcanzar y estabilizar solos esos mínimos básicos. Se busca así que la gestión pública atienda las necesidades de la población a través de una mayor cooperación interinstitucional, y que la ciudadanía participe y se comprometa con la construcción y realización de metas colectivas en un trabajo conjunto con el Estado.

Los logros alcanzados en América Latina –tanto los de Bogotá como los de las demás regiones estudiadas en esta publicación– ponen en evidencia el papel crucial de la *autorregulación* y de la *corresponsabilidad ciudadana* en el desarrollo regional. A este respecto se puede observar la manera en que la transformación del comportamiento ciudadano constituye un pilar fundamental para ampliar la capacidad institucional y para desarrollar una gestión pública encaminada a mejorar las condiciones de seguridad humana. No basta con la formulación de leyes o el diseño de políticas públicas o la realización de ingentes inversiones para avanzar en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, es necesario que la ciudadanía adhiera voluntariamente a los objetivos de la ley y acompañe con decisión las acciones de las instituciones del Estado de acuerdo con una interiorización –moral y cultural– de los deberes ciudadanos. Un aspecto fundamental de la seguridad humana, en estos términos, es la participación y cooperación ciudadana; se trata, dicho con otras palabras, de la interdependencia de derechos y deberes. Aunque al Estado le corresponde asegurar el respeto a los derechos de acuerdo con un marco institucional y legal, la ciudadanía debe comprender que el cumplimiento colectivo de deberes es lo que garantiza los derechos individuales.

Dentro de los principales logros de desarrollo regional y seguridad humana de Bogotá en los últimos años (reconocidos en 2002 por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* como un ejemplo de gobernabilidad en América Latina) deben destacarse la protección a la vida, el aumento de coberturas sociales y el aumento en productividad. Los avances de la ciudad fueron en parte resultado de la transformación del comportamiento ciudadano, la entrada en vigencia de la Constitución colombiana de 1991 y la implementación del Estatuto Orgánico de la ciudad. Se ha generado un esfuerzo conjunto por parte de la ciudadanía y de la Administración Distrital por afianzar el cumplimiento de la ley, y por lograr que los ciudadanos cumplan voluntariamente con sus deberes.

La recuperación del respeto a la vida ha sido fundamental en la construcción de condiciones de seguridad humana en la ciudad. Entre 1993 y 2002 la tasa de homicidios descendió de ochenta casos por 100.000 habitantes a 24,3. De igual modo, entre 1995 y 2002 las muertes en accidentes de tránsito se redujeron de 1.387 casos a un total de 697. Esto es fundamental en una sociedad como la colombiana en donde en los años recientes se ha tenido una tasa promedio de sesenta homicidios por cada 100.000 habitantes. La construcción de convivencia es un paso fundamental para avanzar en el respeto de los demás derechos ciudadanos. Una sociedad que ha perdido el respeto por la vida y que acude a la violencia para intentar resolver sus problemas, es una sociedad en la que rápidamente se pierden las garantías y las condiciones para hacer valer los derechos de las personas. La vida es, por decirlo de alguna manera, el derecho fundamental sobre el cual se erigen los demás derechos que nuestra sociedad busca realizar. En términos de protección a la vida, actualmente Bogotá está muy bien ubicada en el contexto de las grandes ciudades latinoamericanas. Esto se ha logrado tanto por la interiorización de las normas y el cambio correspondiente en el comportamiento ciudadano, como por el énfasis en las políticas de prevención de violencia.

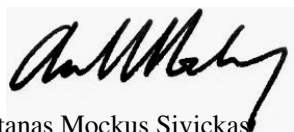
Otro campo en el que se ha expresado un mayor compromiso ciudadano está relacionado con la formación de cultura tributaria. Los avances en este sentido le han permitido a la ciudad mejorar las condiciones de inversión social y de productividad urbana. En la última década la ciudad ha aumentado la generación de recursos propios atendiendo así con mayor eficiencia sus necesidades a través de una ampliación considerable de sus coberturas sociales y del desarrollo de infraestructura urbana en beneficio de toda la ciudadanía. El autoavalúo, la sobretasa a la gasolina, las valorizaciones y el aumento del impuesto de industria y comercio han permitido que la ciudad duplique sus ingresos corrientes. La ciudadanía ha comenzado a comprender la importancia de la tributación en el progreso de la ciudad, y ha asumido con mayor decisión el cumplimiento de este deber ciudadano. Una muestra de los avances en cultura tributaria y de la confianza que se ha generado en torno a las inversiones públicas que hace la Administración Distrital es la reciente campaña de tributación voluntaria: cerca de 63.000 personas pagaron un 10% adicional en su impuesto predial o de industria y comercio, la mayoría de las cuales decidieron destinar su aporte a programas de inversión social. En la ciudad existe ahora más claridad sobre el hecho de que la tributación es un mecanismo efectivo con el que cuenta una sociedad democrática para corregir sus desigualdades sociales y para generar bienes colectivos.

Finalmente, los progresos de la ciudad en términos de seguridad humana han sido posibles en buena parte gracias a la promoción de la participación ciudadana. Bogotá ha venido consolidando un proceso de descentralización financiera y administrativa que le ha permitido a la ciudadanía participar en decisiones sobre inversión y desarrollo local. Para ello se han creado instancias en el nivel local y se ha propuesto una reforma administrativa encaminada a lograr mayor cooperación y una mejor comunicación entre las localidades y el nivel central. En términos más generales, se ha pretendido promover la construcción conjunta de una visión de ciudad a través de la participación de la ciudadanía en la discusión pública y del ejercicio de un control social efectivo sobre sus representantes democráticos. Así, todos estos esfuerzos han estado enmarcados dentro del objetivo más amplio de formar cultura democrática en la ciudad. En una sociedad pluralista es natural que surjan tensiones entre la convicción moral de los individuos y lo establecido por la ley. La ley es el marco que establece los límites del pluralismo y define lo aceptable y lo inaceptable para una sociedad. En este contexto, los procesos democráticos cobran particular relevancia en la medida en que le permiten a la sociedad darse a sí misma dicho marco legal, proporcionando igualmente los medios para transformarlo y perfeccionarlo. La democracia es entonces un ordenamiento que posibilita la transformación colectiva pacífica y con mecanismos para la protección de minorías, a través del debate público y del intercambio de argumentos.

Desde el punto de vista del diseño institucional, la presente publicación recoge experiencias exitosas de coordinación interinstitucional y de cooperación entre las instituciones y la comunidad. Volviendo al caso de la ciudad de Bogotá ha habido una serie de avances de cooperación entre las instituciones nacionales, departamentales y distritales, lo cual ha generado mecanismos de gran utilidad para enfrentar las amenazas a la seguridad humana en la región. De esta manera, se han creado instancias como la Mesa de Planificación Regional Bogotá–Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad. Se ha aumentado la capacidad organizacional e institucional con el fin de realizar una gestión eficiente en la construcción de la ciudad–región. Además de formular políticas en dirección a la generación de una mayor productividad y competitividad regional, se ha abierto un espacio sumamente fértil para compartir prácticas y lecciones relevantes en la solución de los problemas de la seguridad humana. Por ejemplo, las medidas de control sobre fabricación y comercialización de fuegos artificiales o artículos pirotécnicos implementadas por la ciudad de Bogotá han sido adoptadas por algunos municipios vecinos.

El proyecto sobre Seguridad Humana y Desarrollo Regional para América Latina y El Caribe del Centro de Naciones Unidas para Desarrollo Regional, del cual hace parte la presente publicación, se constituye en un importante recurso para el intercambio de experiencias y para el mutuo aprendizaje entre regiones dentro y entre países latinoamericanos. Se han elaborado perfiles regionales en los que se exponen experiencias ejemplares en recuperación ambiental, oferta de servicios públicos, seguridad ciudadana, entre otros. Lo anterior será de gran importancia tanto en la capacitación de servidores públicos como dentro de las propias comunidades, y será sumamente útil para que otras regiones adapten modelos de desarrollo que han sido exitosos en América Latina. Aunque las condiciones de cada región son particulares y las soluciones son consecuentemente diferentes en cada caso, las experiencias estudiadas en este proyecto son relevantes para identificar los posibles caminos para emprender programas de desarrollo regional en América Latina.

Para la lectura de este libro destaco la importancia de la participación ciudadana dentro de la formulación de políticas públicas y del comportamiento cotidiano a través del cual el ciudadano contribuye a la puesta en práctica de esas políticas. Ambas cosas –las cuales pueden rastrearse en los casos estudiados a continuación– constituyen fundamentos para profundizar las relaciones entre el Estado y la sociedad y construir capacidades sostenibles frente a las principales necesidades.



Antanas Mockus Sivickas  
Alcalde Mayor de Bogotá