Misión Barranquilla 20-23: Un compromiso de todos

En el marco de la iniciativa de cooperación "Misión Barranquilla 20-23: Un compromiso de todos" a continuación se presentan una serie de documentos de política pública que desarrollan propuestas para la atención de temas prioritarios de Barranquilla a entregarse al alcalde que resulte electo para el periodo 2020-2023

Agosto de 2019

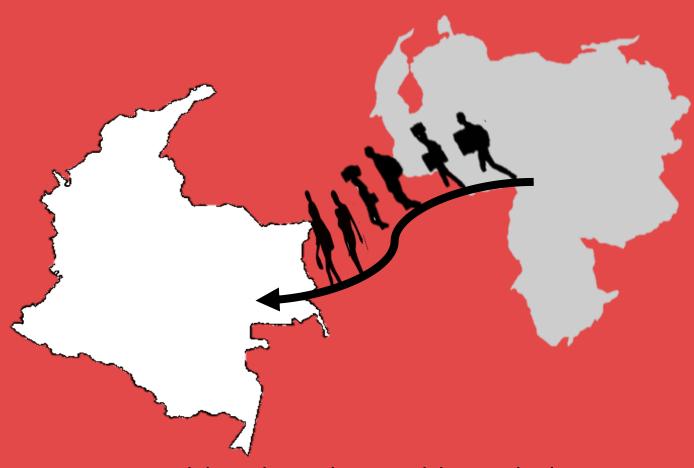


Propuestas de política pública en

Migración

Elaborado por:

Kelina Puche y Valentina Villa



Documento elaborado en el marco del acuerdo de cooperación para la presentación de propuestas de política pública a entregarse al alcalde que resulte electo en Barranquilla para el periodo 2020-2023 realizado entre: Fundesarrollo, Uninorte, ProBarranquilla, Cámara de Comercio de Barranquilla, Barranquilla Cómo Vamos, Intergremial y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

Agosto de 2019















1. Introducción

El fenómeno migratorio de venezolanos dadas sus amplias dimensiones es un tema de gran preocupación para el estado colombiano, en especial para sus entidades territoriales con alta recepción. Dentro de ellas, el departamento del Atlántico se estima ha recibido aproximadamente a 125.075¹ de ellos, según datos de Migración Colombia, concentrando el 8,9% del total de migrantes venezolanos registrados con conocimiento por parte de la autoridades y clasificando al departamento como el protagonista no fronterizo en recepción de la ola migratoria junto con Bogotá D.C. Así mismo se hace importante destacar, que la ubicación de esta población en el territorio del departamento ha sido dispar, demostrando estar ampliamente concentrada en Barranquilla, en un 72%, seguida por Soledad con un 13%.

Sin embargo, cuando se suman a éstos, los retornados colombianos² analizados por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, cuantificados en más de 51.230 personas en edad de trabajar que se encontraba en los últimos 12 meses en el país vecino y ahora residen en el Atlántico, el valor sobre el número de migrantes es superior al visibilizado por Migración Colombia. Sin llegar a un consenso sobre la cifra exacta de migrantes venezolanos en territorio colombiano, para el Atlántico las cifras superan los 170 mil migrantes durante el primer semestre de 2019, dejando ver una relación de 8 migrantes venezolanos por cada 100 residentes colombianos y con una tendencia que se espera siga en aumento, considerando que las condiciones de vida en Venezuela todavía siguen deterioradas y que los migrantes tienen amplias expectativas de traer a sus familiares que todavía permanecen en su país de origen (Venezuela, 2018).

Si bien, el primer impacto de la ola migratoria ha sido una fuerte presión sobre los servicios públicos básicos (educación pública, salud y vivienda) y sobre el mercado laboral, el departamento y la ciudad de Barranquilla vienen absorbiendo de forma positiva el fenómeno, al punto que la ciudad se mantiene entre las de menor desempleo del país, posicionándose como la 2da área metropolitana del país con menor nivel de desempleo durante el último trimestre de 2019 (junio – agosto), por debajo de Cartagena, con una tasa global de participación para migrantes en aumento y una tasa de desempleo para migrantes en descenso (Mauricio Reina, 2018).

De igual forma, se identifica un perfil con un potencial de incorporación para el mercado laboral que se relaciona, en primer lugar, por encontrarse en edades productivas, cerca del 77% de población migrante venezolana cuenta con edades de entre 21 a 40 años, en segundo lugar, sus niveles de educación predominantes son media (30,8%) y universitaria (22,7%)³ (Proyecto Migración Venezuela-Revista Semana, 2018) y tercero, presenta una alta propensión por trabajar, evidenciada en una tasa global de participación superior para retornados que para residentes (Fundesarrollo, 2018), de 80% versus 61%.

¹Proyecciones de Migración Colombia con datos con corte a junio de 2019. A esa fecha en Colombia se maneja la figura de 1.408.055 inmigrantes venezolanos, que responden a una estimación que cruza los registros administrativos del Sistema de Información de Registro de Extranjeros (SIRE), Permiso Especial de Permanencia (PEP), Entradas migratorias (Intención de hospedaje) y Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). La información registrada corresponde a lo manifestado voluntariamente por los venezolanos en los sistemas dispuestos y a la recolección generada de las verificaciones migratorias desarrolladas por Migración Colombia, teniendo en cuenta que la permanencia estimada de venezolanos en Colombia puede variar y que en el país existe la libre circulación en el territorio nacional.

² Retornados: población que posee nacionalidad colombiana pero 12 meses atrás vivían en Venezuela ³Nivel de educación: Media 10-13 años de educación.

En línea con este potencial, el impacto de la migración venezolana alcanzaría incluso efectos en el crecimiento económico de Colombia. Según Fedesarrollo, podría aumentar entre 0,1 puntos porcentuales (p.p) a 0,5 p.p más del proyectado, con aumentos sucesivos de hasta 2 millones de migrantes económicamente activos a la economía del país. Lo anterior pone de manifiesto la importancia de vincular económicamente a los migrantes, pero esto debe ir de la mano con una inclusión integral que promueva la competencia leal en el marco de derechos y deberes civiles. Una inclusión socioeconómica que les permita competir en igualdad de condiciones a fin de evitar deterioro en el mercado laboral local y la agudización de narrativas negativas y poco fundamentadas.

Si bien es cierta la presión generada sobre los servicios sociales, no se debe caer en generalizaciones que terminen dificultando los procesos de inclusión; tales como que el reciente escaso aumento de la pobreza monetaria en el país se debe a los efectos del fenómeno migratorio, ejemplo de esto son ciudades como Pasto con el mayor aumento en los niveles de pobreza, sin embargo no son protagonistas del fenómeno migratorio o en el caso opuesto, donde Bogotá se alza como la ciudad con la mayor presencia de migrantes venezolanos pero sin aumentos de la pobreza en su territorio. Una inclusión efectiva del migrante debe propender por la inclusión de la población como: consumidores, trabajadores y contribuyentes.

La gran carga monetaria en materia asistencial que representa la ola migratoria para el estado colombiano debe ser analizada a fin de plantear estrategias de liberación de gasto por la vía de la inclusión laboral y productiva, que superen la órbita asistencial. De esta manera se parte, del levantamiento de información de los proyectos liderados por las organizaciones no gubernamentales con influencia en el territorio, así como el alcance de las intervenciones estatales, para identificar las acciones realizadas en relación a la vinculación productiva del migrante, para avanzar en unas propuestas de política que se puedan gestar desde lo público para afrontar las barreras que esta población enfrenta en el tema y avanzar en la materialización de los beneficios económicos que se adjudican a los flujos migratorios.

> 2

2.Objetivo general

Elaborar una ruta de integración socioeconómica efectiva para la población migrante venezolana en Barranquilla, generando condiciones óptimas que permitan la competencia laboral leal con fines económicos hacia una inclusión productiva que aporte al desarrollo económico del distrito.



2.1 Objetivos específicos

- Identificar el potencial de los migrantes venezolanos en el distrito de Barranquilla de acuerdo a su perfil.
- Visibilizar las restricciones de acceso al mercado laboral que enfrentan la población migrante.
- Analizar las complementariedades potenciales generadas en el mercado laboral para la inclusión productiva del migrante.
- Desarrollar recomendaciones para la inclusión productiva en el marco de las competencias locales del distrito de Barranquilla.

3. Diagnóstico de la migración venezolana

La migración venezolana ha tenido como principal protagonista a Colombia dentro de los destinos permanentes de los migrantes, actualmente en el país se estima que están radicados 1.408.055 migrantes venezolanos. Para la Agencia de la ONU para refugiados (ACNUR), esto se debe a que el 80% de los migrantes alrededor del mundo tienden a vivir en países vecinos a su lugar de origen, coincidiendo con rasgos culturales, étnicos, religiosos, entre otros; que facilitan su integración socioeconómica. En Colombia, los departamentos receptores de la mayor cantidad de migrantes venezolanos a 2019 han sido: Bogotá D.C, Norte de Santander, La Guajira y Atlántico, respectivamente; en Gráfico 1 se muestran los 11 departamentos del país que concentran el 90% de la ola migratoria venezolana. Cabe resaltar, que los departamentos de Norte de Santander y La Guajira, presentan un alto flujo migratorio dado que tienen frontera con el vecino país; en el caso de Bogotá es la capital de Colombia y los migrantes se ven atraídos por las oportunidades laborales. Sin embargo, a pesar que Atlántico no posee ninguna de estas características históricamente se alza como un departamento de migrantes, donde Barranquilla, su ciudad capital se encuentra ampliamente constituida por estos, una interesante razón de atracción para ellos.

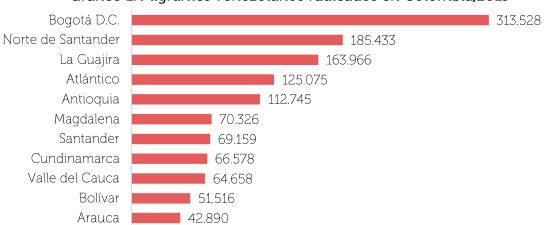


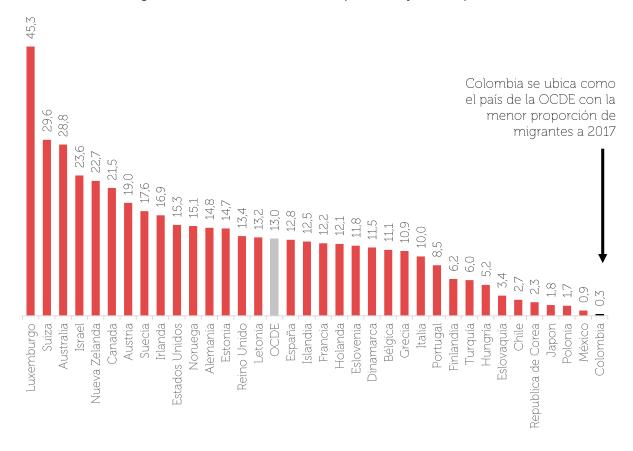
Gráfico 1. Migrantes venezolanos radicados en Colombia, 2019

Fuente: Migración Colombia (06-2019). Elaboración por los autores. Nota metodológica: Las estimaciones para la concentración de venezolanos es resultado del cruce entre los registros administrativos del Sistema de información de registro de extranjeros (SIRE), Permiso especial de Permanencia (PEP), Entradas migratorias y el Registro Administrativo al migrante venezolano (RAMV).

A pesar de que según datos de Migración Colombia, durante 2017 y 2018 se registró el ingreso de 700 mil y 1,3 millones de venezolanos a Colombia, el país no logra ubicarse como uno de los mayores receptores de migrantes. Incluso dentro de la medición de migrantes como proporción de la población total de los países se la OCDE, se ubica en el último lugar como lo muestra el Gráfico 2. Cabe resaltar, que los países que presentan la mayor proporción de migrantes como proporción de su población cuentan con mejores condiciones de calidad de vida y son altamente atractivos para la migración sin que esta deteriore sus indicadores económicos. Incluso, existe evidencia de los positivos efectos económicos y fiscales de las entradas de solicitantes de asilo por parte de Siria en Europa occidental de 1985 a 2015, donde se logró demostrar que las entradas de solicitantes de asilo no deterioraron el rendimiento económico o el equilibrio fiscal de los países de acogida; explicado por la compensación del gasto público inducido por los solicitantes de asilo con un aumento en los ingresos fiscales netos de transferencias (D'Albis, 2018).

El estudio se concentró en 15 países 5 países de la región europea: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Islandia, Italia, los Países Bajos, Noruega, España, Suecia, Portugal y el Reino Unido. Los resultados muestran un aumento de 0,32% en el PIB per cápita durante cuatro años seguidos y una mejoría de 0,11 puntos porcentuales en el saldo fiscal de las naciones monitoreadas en el estudio. Asimismo, lograron establecer como mientras el gasto per cápita creció 0,3 puntos porcentuales, los impuestos netos per cápita lo hicieron en 0,74 puntos porcentuales, concluyendo una compensación positiva de la presión fiscal; asimismo se logró demostrar una reducción de la tasa de desempleo de - 0,14 dada la complementariedad sectorial encontrada en la población migrante que en su mayoría tienen edad de trabajar (D'Albis, 2018).

Gráfico 2. Stock migratorio internacional como porcentaje de la población total, 2017



Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2017). Elaboración Fundesarrollo.

La migración venezolana en Colombia no ha sido un caso aislado de estas conclusiones. Para (Mauricio Reina, 2018), mientras el porcentaje del PIB que representa el potencial esfuerzo fiscal que debe afrontar el país frente a la crisis es de 0,07% y podría aumentar a 0,1%; el potencial crecimiento económico del país aumenta entre 0,1 p.p y 0,5 p.p más de lo proyectado para Colombia gracias a la migración venezolana⁴. En este sentido, el crecimiento potencial del país pasaría de 3,4% en 2018 y 3,2% en 2019 a niveles cercanos al 3,6-3,9% en 2018 y 3,4-3,7% en 2019 esto sujeto a crecimientos de la población económicamente activa migrante.

Ahora bien, existen aspectos clave en materia de política pública los cuales son relevantes para entender la dimensión y el efecto que tiene la existencia de beneficios diferenciados entre los gobiernos locales en la cantidad y calidad de los flujos migratorios en el país. Es por esto que es necesario entender cuantos y en qué condiciones llegan los migrantes a los territorios para poder aprovechar los beneficios de esta nueva población.



3.1 Venezolanos en Barranquilla

En el caso del departamento del Atlántico, Barranquilla es la mayor receptora del flujo migrante (Tabla 1), así como también se muestra según datos de la Encuesta del Proyecto Migración Venezuela a las 5 principales ciudades receptoras del país: Bogotá, Cúcuta, Barranquilla, Medellín y Cali; como la ciudad con mayor proporción de población retornada o con nacionalidad colombo-venezolana (16,5%).

⁴ Esta estimación obedece a simulaciones sobre el PIB potencial a partir del modelo de producción del tipo Cobb-Douglas. Los efectos corresponden a simulaciones de diferentes choques, en volumen, de incrementos a la Población Económicamente Activa (PEA) manteniendo lo demás constante (productividad y formación bruta de capital-FBKF). En efecto, los resultados corresponden a un aumento de una única vez en la PEA en 2018 de i) 500.000 mil migrantes, ii) 1 millón, iii) 1.5 millones y iv) 2 millones, sin endogenizar la productividad ni la FBKF en el modelo (Mauricio Reina, 2018)

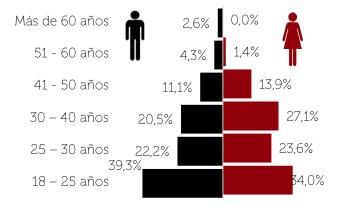
Tabla 1. Municipios con mayor recepción migrante, Atlántico 2019.

Municipio	Porcentaje	Municipio	Porcentaje
Barranquilla	71,8%	Santo Tomás	0,4%
Soledad	12,9%	Ponedera	0,3%
Puerto Colombia	4,2%	Repelón	0,3%
Malambo	1,6%	Palmar de Varela	0,3%
Sabanalarga	1,5%	Polonuevo	0,3%
Galapa	1,3%	Sabanagrande	0,2%
Baranoa	1,0%	Piojó	0,1%
Santa Lucía	1,0%	Manatí	0,1%
Campo de la Cruz	0,7%	Tubará	0,1%
Juan de Acosta	0,5%	Usiacurí	0,0%
Suan	0,5%		
Luruaco	0,5%		
Candelaria	0,4%		

Fuente. Migración Colombia (2019). Elaboración Fundesarrollo.

Las condiciones del migrante venezolano en la ciudad de Barranquilla muestran un perfil atractivo para la economía del país y la ciudad. Cerca del 40% se concentra en población en edades entre los 18-25 años y cualificada en áreas de conocimiento con altas tasas de absorción en el país (gráfico 3). Este presenta un panorama favorable para el país, dado que según los resultados del censo 2018, la edad promedio de los colombianos paso de 22 a 31 años mostrando el envejecimiento de la población en edad de trabajar; la oportunidad de extensión del bono demográfico del país por medio de la migración venezolana es posible.

Gráfico 3. Pirámide poblacional de migrantes venezolanos en Barranquilla,2018



Nivel de educación en los migrantes venezolanos en Barranguilla, 2018



Media-Año de escolaridad 10-13 años 30,8%

Administración	24,3%
Educación	9,7%
Contaduría Pública	7,4%
Ingeniería de Sistemas- Telemática y afines	6,6%
Ingeniería Industrial y afines	5,0%

Fuente. Proyecto Migración Venezuela-Revista Semana (2018). Elaboración Fundesarrollo

Condiciones habitacionales y salariales

- Mientras el 16% de los hombres migrantes no recibió ningún ingreso el mes anterior, este porcentaje es de 40% para las mujeres migrantes.
- El 60% de quienes recibieron ingresos, lo hicieron en un rango menor a 400 mil pesos mensuales. Tan solo 46% del s.m.m.l.v de 2018.
- La mayoría de ellos viven en hogares compuestos por más de 6 miembros (24,1%). En condiciones de hacinamiento crítico.



Fuente. Proyecto Migración Venezuela- Revista Semana (2018)- SPE. Elaboración Fundesarrollo

A pesar de contar con un perfil educativo que les permitiría acceder a mejores condiciones laborales, los migrantes se enfrentan a grandes barreras de acceso para ubicarse laboralmente y los expone a condiciones de explotación laboral.



3.2 Estado de su situación de permanencia en el país

A fin de regular las condiciones de trabajo el gobierno colombiano emitió el Permiso Especial de Permanencia (PEP), este documento fue creado para autorizar la permanencia de los nacionales venezolanos que se encuentren en Colombia, por un tiempo no mayor a 90 días y es sujeto de renovación hasta por 2 años. Una vez finalizado éste término, el ciudadano venezolano deberá abandonar el país, de lo contrario incurrirá en permanencia irregular. El migrante venezolano beneficiario del PEP se encuentra autorizado para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país no regulada, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral.

De acuerdo a la Resolución 10677 de diciembre del 2018 y 3317 del 19 diciembre del 2018 emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, únicamente los ciudadanos venezolanos que cumplan con los siguientes requisitos pueden acceder al PEP

- Encontrarse en el territorio colombiano al 17 de diciembre del 2018.
- Haber ingresado a territorio nacional de manera regular con pasaporte y por Puesto de Control Migratorio habilitado.
- No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional.
- No tener una medida de expulsión o deportación vigente.

En el país, la región Caribe junto con los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Bogotá D.C son los principales territorios con expedición de PEP a migrantes venezolanos.

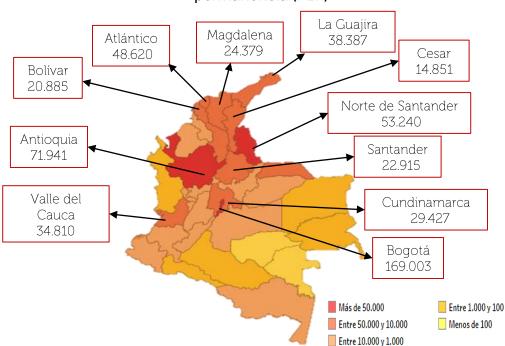


Figura 1. Distribución departamental de emisión de Permiso especial de permanencia (PEP)

Fuente: Migración Colombia (2019). Elaboración Fundesarrollo.

Actualmente, los migrantes que cumplan con los requisitos mencionados pueden solicitar su PEP ingresando a la página web migracioncolombia.gov.co, a través del banner "solicite aquí el PEP – Permiso Especial de Permanencia" donde deberá aportar la información requerida por Migración Colombia. De igual forma, a partir del 4 de junio se habilitó la renovación hasta por 2 años de los PEP que fueron expedidos desde septiembre de 2017.

Dentro de los beneficios del PEP se encuentran:

- 1. Permanecer en el territorio colombiano de manera regular.
- 2. Estudiar y trabajar en Colombia.
- 3. Afiliarse al sistema de seguridad social.
- 4. Acceder a productos o servicios bancarios⁵

⁵ La Superintendencia Financiera de Colombia mediante la circular 68 del 18 agosto de 2018, reafirmo la validez del PEP como documento para la apertura y/o contratación de productos o servicios financieros con las entidades bancarias que ejerzan funciones en Colombia.

Sin embargo, cerca del 47% de los migrantes venezolanos no tendrían acceso a éste, dada su condición de ingreso irregular al país. Incluso cuando se les consulta sobre la dificultad de acceder a documentos legales el 72,4% afirma que es trámite de difícil y muy difícil acceso (Venezuela, 2018). Aquí la muestra de una de las principales barreras de acceso al mercado laboral, aquellas de índole documental e incluso comunicativas o informativas, donde tanto los migrantes como los demandantes de fuerza laboral no tienen acceso a información acerca de estos canales de contratación.

- Documentales o estructurales: en materia de expedición y/o extensión del PEP y convalidación de títulos académicos (tiempo y costos).
- Comunicativas: Poca difusión informativa del Estado hacia la comunidad, los empleadores y los sistemas bancarios, de las características del PEP y como los migrantes pueden emplearse con éste sin ningún problema.

Es por esto que es necesario apoyar iniciativas como el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), el cual pretende otorgar únicamente a los nacionales venezolanos en condición migratoria irregular la posibilidad de emplearse de manera formal en el país. La vigencia del PEPFF se ajusta al contrato laboral del migrante y este no debe exceder los 2 años siendo sujeto de renovación. De acuerdo a la iniciativa PEPFF los migrantes que deseen acceder a este documento deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Presentar la cédula de identidad venezolana y/o el pasaporte de la República Bolivariana de Venezuela aún cuando estos se encuentren vencidos
- No tener antecedentes judiciales, nacionales e internacionales.
- No ser sujeto de una medida administrativa de expulsión o deportación vigente.
- Ser el titular de una oferta de contratación o vinculación laboral veraz por parte de un contratante o empleador en territorio nacional por medio de una carta de compromiso dirigida al Ministerio del Trabajo.

En un panorama donde se logren superar estas barreras estructurales, podría iniciarse una senda hacia la inclusión efectiva de esta población en la estructura productiva del país y del departamento.

Incluso, recientes estudios destacan que las posibilidades de vinculación laboral de los migrantes venezolanos pueden emparejarse con las llamadas "vacantes cero" que presentan el Servicio Público de Empleo (SPE) colombiano y la Agencia Pública de Empleo (APE) del SENA en Barranquilla; denominadas así dado que no presentan postulaciones de candidatos a pesar de estar ofertadas como oportunidad de empleo en la ciudad (FUPAD, 2018).

En Barranquilla, estas vacantes cero presentan las siguientes características:

• Jornada completa: 93%

Salario entre 1 y 2 SMMLV: 81%

Tipo de contrato fijo: 24%

• Mayor área de absorción: Finanzas y administración 68%

· Perfil académico: técnico o profesional

Siendo Barranquilla, la ciudad que mayor proporción de vacantes cero con el rango salarial más bajo para profesionales; lo cual resulta poco atractivo para los profesionales nacionales dado el nivel de ingreso y las extensas jornadas laborales que presentan las vacantes. Pero dadas las condiciones de vulnerabilidad y necesidad de bienes y servicios presentes en la situación de los migrantes, ven muy atractivos estos trabajos como un gancho de ingreso al mercado laboral.

Tabla 2. Vacantes de cero (0) postulaciones según área de desempeño y nivel de cualificación - base de datos SPE, Barranquilla 2018.

	Nivel de Cualificación				
Área de Desempeño	Profesionales	Técnicos y tecnólogos	Técnicos laborales, operarios auxiliares	Trabajadores oficios varios	
Finanzas y administración	10,5%	5,3%	54,5%		
Ventas y servicios			14%	3,5%	
Ciencias naturales, aplicadas y relacionados	3,5%	1,8%			

Fuente: Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de la población migrante venezolana en Bogotá, Barranquilla y Cartagena- FUPAD. Elaboración Fundesarrollo.

Barranquilla tiene una oportunidad importante en términos de la complementariedad sectorial entre los migrantes venezolanos y las vacantes cero, ya que ambos están orientados en su mayoría a niveles técnicos laborales y operarios auxiliares (55,9%) los cuales ofrecen un rango salarial de entre 1 y 2 SMMLV.

Lograr una inclusión productiva de los migrantes venezolanos plantea la superación de brechas socioeconómicas entre migrantes y residentes. Según el marco fiscal de mediano plazo 2019, en un ejercicio de descomposición de salariales dadas características socioeconómicas de poblacionales⁶, se logró determinar la diferencia en materia de ingresos que presenta la población migrante venezolana frente a los residentes nacionales⁷ dadas las dotaciones iniciales de ambas poblaciones en materia de: i) edad, ii) años de escolaridad, iii) último nivel educativo alcanzado, iv) sector económico donde trabaja, v) sexo, vi) si es asalariado, vii) si es casado y viii) variables dicótomas de tiempo. Los resultados mostraron una brecha salarial promedio (por hora) entre migrantes venezolanos y residentes nacionales del 34,9%. Sin embargo, cuando se analiza la incidencia de las dotaciones sobre la brecha salarial se logra identificar que esta no logra ser explicada por las diferencias en sus principales características socioeconómicas. Es decir, a pesar de lograr tener los mismos niveles de escolaridad promedio y demás características socioeconómicas equiparadas; los migrantes venezolanos siguen recibiendo menor salario frente a un residente nacional. Con el agravante de que 69,3% de la población migrante ocupada pertenece a los dos quintiles más pobres (ver Tabla 3).

Tabla 3. Distribución del ingreso laboral mensual de residentes nacionales y migrantes venezolanos por quintiles, Colombia

Quintile	Migrantes			Residentes Nacionales				
S		2014		2018		2014		2018
1	29.9%	\$137,13	32.5%	\$184,15	23.8%	\$160,27	19.8%	\$181,02
2	28.4%	\$485,38	36.8%	\$534,85	22.2%	\$487,82	20.9%	\$541,15
3	14.8%	\$649,73	13.8%	\$775,20	16.7%	\$645,44	19.2%	\$782,53
4	14.8%	\$845,63	13.8%	\$968,53	17.3%	\$855,11	20.5%	\$1,001,111
5	9.1%	\$1,967,733	3.1%	\$1,962,221	20%	\$2,200,619	19.5%	\$2,595,220

Fuente: Marco Fiscal de Mediana Plazo 2019. Elaboración: Fundesarrollo



3.3 Inclusión social y aceptación

La identificación de las barreras lamentablemente no se restringe a las económicas. Según datos del "Diagnóstico Regional de la Migración en Colombia con Enfoque de DDHH (2014-2018)", realizado por la RED de Grupos y Centros de Investigación Jurídica y Socio jurídica, llevado a cabo en la ciudad de Barranquilla en la zona Villa Caracas del barrio La Ceiba, identificó que a pesar de que el 68% de los migrantes venezolanos encuestados califican como "Bueno o Regular" su experiencia al llegar a la ciudad de Barranquilla y también el 44% de estos considera como "Bueno" su proceso de adaptación en la ciudad; el 55,5% de estos se ha sentido discriminado en la ciudad (Red jurídica, 2018).

⁶ Metodología Blinder-Oaxaca

⁷ Entiéndase por residentes nacionales aquellas personas de nacionalidad colombiana que vivan hace más de 12 meses en el país.

Incluso, muchos de ellos afirman tener problemas para acceder a los servicios salud, y educación. El 86% manifiesta no encontrarse afiliado a algún régimen de salud y el 71% clasifica como difícil y muy difícil el acceso al sistema educativo (Venezuela, 2018). La mayor mayoría de los migrantes encuestados sienten que la cobertura, la atención y el acceso son las principales recomendaciones a los servicios públicos (Red jurídica, 2018). El reto radica es empezar a crear canales que conecten al migrante con la población receptora a fin de mitigar este proceso de exclusión por parte de la población y de las entidades estatales.

3.4 Finanzas y la migración venezolana

Actualmente, el Estado y las organizaciones no gubernamentales soportan una gran carga en materia de gasto social y donaciones para atender la urgencia de la migración. Los servicios de salud y educación sufren la presión más grande soportada por el Estado y las organizaciones no gubernamentales distribuyen la ayuda humanitaria en asistencia en salud, protección, transporte humanitario, medios de vida, comunicación y albergue. En el caso de Barranquilla, durante el periodo enero-mayo de 2019 las organizaciones no gubernamentales registraron alrededor de 82 acciones o proyectos reportados como respuesta a la urgencia en la ciudad con más de 3.350 beneficiarios, de ellos que han recibido 1 o más asistencias. Las organizaciones responsables se reúnen en el llamado "Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM)", donde se organizan para identificar los proyectos adelantados y confluir en apoyo interagencial. Algunas de las organizaciones presentes para Barranquilla son: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Mundial de las migraciones (OIM), Consejo Noruego (NRC), United Nations Children's Fund (UNICEF), Fundación CRC Endurance (CRC), Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), Organización de las naciones unidas para mujeres (ONU MUJERES), Organización mundial de la salud (OMS) y AMERICARES.

Tabla 4. Ayuda humanitaria suministrada por las organizaciones no gubernamentales al fenómeno migratorio venezolano en Barranquilla, ene-may 2019

Potencial de ayı	ıda
Beneficiarios	3.350
Potencial población	89.823
% Población atendida	3,7%

Fuente: GIFMM, Reporte de actividades a mayo de 2019. Cálculos: Fundesarrollo. Nota: Cifra de potencial población de Migración Colombia a corte de junio de 2019

Cuando se realiza el ejercicio de intentar un aproximado del potencial de ayuda humanitaria de las organizaciones ante el nivel poblacional migratorio en la ciudad, se puede observar que cerca del 96,3% de los migrantes no puede acceder a la ayuda suministrada por las organizaciones dada su limitada capacidad de respuesta. Esto solo para la ciudad de Barranquilla y sin contar los frentes como salud mental, empleabilidad, regularización, entre otros que se encuentran descubiertos ya sea por falta de recursos monetarios o físicos para su ejecución por parte de las organizaciones.

Por otro lado, el Estado colombiano también ha asumido una gran carga sobre sus servicios de salud y educación pública de magnitudes considerables. Para ello, el MFMP, consideró necesario incorporar el efecto fiscal transitorio del choque migratorio proveniente de Venezuela en el espacio de déficit pronosticado para el país en materia fiscal. El marco recomendó un espacio fiscal adicional, no mayor a 0,5% del PIB, decreciente en el tiempo en 0,1 p.p del PIB cada año, desde 2019 hasta 2024. Lo cual representa un gasto social por parte del gobierno colombiano en alrededor de \$5.208 miles de millones en 5 años.

Sin embargo, el gobierno muestra un panorama alentador, donde no deja a un lado al migrante denominado "TCC: trabajador, consumidor y contribuyente". Por el lado de los ingresos, se prevé que dada la dinámica del consumo que presentaría crecimiento en los primeros años del choque migratorio, se muestra una senda creciente de recaudo debido a que los ingresos tributarios aumentan por un mayor recaudo sobre el consumo (IVA) y una mayor cantidad de empleados, quienes pagan impuestos por ingresos laborales (renta y seguridad social). En línea con esto, el MFMP explica que, a pesar de impactos negativos en el corto plazo, la evidencia sugiere que, el consumo adicional de la población migrante genera impuestos indirectos, aunque no genera impuestos sobre la renta de personas naturales, dado que se anticipa que la mayoría entraría al mercado informal. Este efecto se amplificaría al aumentar el número de migrantes.

Esto fue probado por medio de un modelo de equilibrio general computable (MEGC) desarrollado por la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en datos existentes y busca capturar el impacto en aquellos sectores más importantes de la economía. Los resultados preliminares de este modelo muestran que en el caso de una inmigración de 0,5 millones de personas en la edad de trabajar, esta se traduciría en un crecimiento de cerca de 0.2 p.p del PIB, principalmente explicado por una aceleración en el consumo de 0,3 p.p y de la inversión en 0,2 p.p en el corto plazo (Banco Mundial, 2018).

Por otro lado, se tiene un gasto fiscal proporcional a la tasa de llegada de migrantes venezolanos, el cual disminuye a medida que la migración se disipa con el pasar de los años y el mercado laboral logra absorber a la población económicamente activa.

Al igual que en el resto del país en la ciudad de Barranquilla, educación y salud son los principales servicios públicos que viene presionando la población migrante venezolana. La escuela pública y la atención en salud pública son los principales focos de presión ante la falta de ingresos propios para mitigar las necesidades básicas de menores de edad, mujeres gestantes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros. En materia de salud, los migrantes manifiestan en el ejercicio realizado por Proyecto Migración Venezuela de la Revista Semana que las razones principales por las cuales no pueden acceder al sistema de salud es no poseer los recursos monetarios (31,5%) o no tienen la documentación necesaria para hacer uso de este (44,3%) agravando la tarea del Estado en materia de prevención y detección temprana de enfermedades.

La evidencia de la fuerte presión sobre ambos actores es clara. Sin embargo, los gobiernos locales aún no encuentran articulación con las organizaciones no gubernamentales dentro de las mesas de trabajo, incluso trabajan en mesas distintas donde no se tiene participación conjunta ni una ruta de trabajo que incluya a otros participantes en el fenómeno como: sector privado y sociedad civil.



4.Recomendaciones de política pública

Las recomendaciones de política pública con alcance local que se plantean alrededor del tema migrante, son diferenciables de acuerdo a los diferentes actores involucrados en la vinculación laboral: sector público, privado, organizaciones no gubernamentales, agencias de empleo, civiles, etc.

1. Regularización

La importancia de apoyar a nivel estatal el PEP e impulsar la iniciativa PEPFF (Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización) y la expansión de cobertura del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC), es de vital importancia para tener una migración controlada y lograr como primera medida no desmejorar el mercado laboral nacional y no incentivar la explotación laboral de los migrantes. Con esto, además de avanzar hacia una inclusión productiva más equitativa para el migrante; la medida favorecería la formalización laboral en Barranquilla, que aun concentra a más del 56% de sus ocupados en condición de informalidad.

Actualmente, cursa en trámite la Ley Migratoria en Colombia impulsada por el canciller Carlos Holmes Trujillo que busca dar solución a problemas como:

- El procedimiento sancionatorio por incumplimiento de la normativa migratoria actual.
- Los términos de la protección internacional a los extranjeros en el país.
- Pasaportes y visados.
- Acceso a la nacionalidad colombiana.
- Los trámites y servicios migratorios.

El proyecto de ley de alguna manera responde al Conpes 3950 de noviembre de 2018 que definió la estrategia para la Atención de la migración venezolana, pero dejo algunos vacíos en la implementación y los recursos que deben ser destinados para atender el nuevo paradigma en que se encuentra el país que paso de ser un país expulsor (dado el conflicto armado interno) a uno receptor con la migración venezolana.

⁸ Jun-ago de 2019.

2. Convalidación de títulos

Una de las principales barreras a las que se enfrenta la población migrante es el proceso de convalidación no solo por ser un trámite complejo incluso para nacionales colombianos estudiados en el exterior sino también porque los trámites de apostillado exigidos en Colombia resultan imposibles de lograr ante la falta de servicio consultar por parte del país vecino.

En este punto la propuesta es llevar a cabo un proceso de flexibilización por parte de las empresas cuya política de selección de personal lo permita, para en vez de solicitar títulos convalidados puedan aplicarse exámenes de conocimientos especializados de acuerdo a las competencias requeridas por el empleador. Así mismo, se hace importante extender los mecanismos de certificación de competencias del SENA.

Lo anterior resulta cada vez más pertinente considerando que la evolución del trabajo o "El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe" como lo llama el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) en su reciente publicación, invita a mecanismos de contratación basados en habilidades, siguiendo la experiencia impulsada por empresas como Google o de los desarrolladores de aplicaciones, que cada vez son más usados en el continente, quienes contratan personal basados en exámenes de conocimiento o experiencia en el área a laborar para escoger al candidato ideal. Con esto se rompe con la barrera estructural de documentación para el migrante pero es una iniciativa abierta para todo tipo de personas.

3. Acceso a los canales locales de empleo

La desinformación es una barrera presente entre empleados y empleadores, incluso en funcionarios públicos que deben orientar a ambos actores para propiciar una vinculación laboral efectiva o guiar al migrante en su proceso de integración. Por eso, se necesita capacitar a los funcionarios de las oficinas del Centro de Oportunidades laborales y de las Unidades de Atención al Empresario de la Alcaldía de Barraquilla en el manejo del PEP y próximamente del PEPFF, la convalidación de títulos y /o la oferta de validación de competencias por el SENA, entre otros; a fin de poder guiar a los migrantes en una ruta clara de regularización e inclusión productiva. Sobre esta misma línea, se debe destacar la voluntad del sector público, que recientemente abrió un Punto integral de atención al migrante para orientar a esta población en crecimiento para la ciudad, sobre sus principales necesidades y consultas informativas.

El sector privado, debe ser participe activo de acceso a estos canales locales de empleo como demandante de fuerza laboral. Para esto, se necesita un alcance a nivel empresarial donde por medio de jornadas de capacitación se le informe a los empresarios de los procesos de contratación legales para migrantes, a fin de romper con mitos que obstruyen la contratación. Con la pendiente aprobación del PEPF, el papel de la empresa contratante como principal informante de las actividades que validen la estancia regular de un migrante es de vital importancia, por ello es necesario mantener una comunicación clara con los sectores desde nivel público hasta las instancias de contratación.

4. Comunicación y Modernización de los sistemas de intermediación laboral

Las organizaciones sin ánimo de lucro vienen poniendo en marca la difusión masiva de los mecanismos de búsquedas de empleo de forma abierta para migrantes: el Sistema público de empleo, las APE del SENA y las agencias privadas de empleo de difusión masiva e instructiva de uso y búsqueda de empleo. Sin embargo, el paso a seguir luego de la difusión es lograr que estas agencias intermediarias con la información de oferta y demanda laboral que poseen, logren brindar recomendaciones de mejor ubicación al migrante dada la cualificación educativa que tenga y/o experiencias en sectores que en algunos municipios del país tengan mayor oferta laboral.

Esta iniciativa viene siendo implementada por la Universidad de Stanford para la ubicación estratégica de los migrantes en Estados Unidos a quienes se les otorga asilo en el país; ellos son ubicados en los estados del país donde tengan mayor probabilidad de acceder a empleo dada la demanda laboral de los sectores de la economía local.

5. Implementación de mecanismos innovadores de inclusión laboral

Como se pudo apreciar en el diagnóstico presentado, los migrantes venezolanos necesitan romper con el desempleo de forma rápida dadas las deplorables condiciones de bienestar social del que vienen expuestos. Condiciones de pobreza extrema y explotación laboral que hacen de los migrantes población vulnerable que debe ser incluida en los programas que adelanten las alcaldías locales para este tipo de población. Una de las iniciativas implementadas por el BID que podría tener lugar con un enfoque hacia el migrante y si defecto dirigido hacia la población vulnerable son los denominados Bonos de Impacto social (BIS).

Los BIS son un mecanismo de financiamiento y articulación publico-privada para el testeo de programas sociales. Este mecanismo, creado en el año 2010 en el Reino Unido, funciona de la siguiente forma: privados financian la implementación de un programa social de una o varias organizaciones especializadas con el fin de generar ciertos resultados y el Gobierno se compromete a devolver la inversión más una tasa por el riesgo, sólo si se alcanzan los resultados.

En la recomendación para la inclusión de estos bonos se plantea una remuneración monetaria por parte del gobierno local y el BID a las empresas del sector privado que, por determinada cantidad de tiempo, contraten a población vulnerable y logren que este supere el desempleo de largo plazo del que viene sometido. Con esto, no solo se lograría la superación de barreras de contratación hacia el migrante y romper con el desempleo de largo plazo al que vienen expuestos, sino traería beneficios como:

- Tener una referencia laboral reciente en Colombia
- Aumentar la probabilidad de perpetuarse en el empleo
- Tener un trabajo reciente, que los lleva mantenerse activos frente a un desempleo desmotivador y que agudiza las condiciones de pobreza a las que están expuestos
- Aumentar la probabilidad de conseguir otro empleo mejor remunerado.

6. Narrativas inclusivas

Es importante aprovechar la aceptación y confianza del gobierno local de Barranquilla, impulsando iniciativas de inclusión sociocultural y un acompañamiento psicosocial al migrante y a su entorno para su integración. Entender a la población migrante como iguales, que no salen de su país por iniciativa propia sino porque se ven obligados dadas condiciones de pobreza, hambre, persecución, entre otros factores, es primordial para hacer a la población receptora hospedadores que vean las oportunidades de esta población y logren acogerlos e incluirlos en la nueva cultura a la que se enfrentan. Una de las alternativas de propuestas es el apoyo a los mensajes masivos en las redes sociales a favor de la aceptación y el respeto al migrante. Actualmente, las organizaciones no gubernamentales vienen adelantando dos campañas exitosas:

- #TodosSomosMigrantes: adelantada por parte de FUPAD, PADF y OIM, donde por medio de imágenes y mensajes inclusivos en redes sociales, les recuerdan a los internautas que los territorios de los que somos parte fueron fundados por personas de distintos lugares del mundo. Incluso, por medio de artistas musicales muestran como la música ha traspasado fronteras y es un medio clave para la inclusión. Una apuesta que resulta pertinente para Barranquilla, una ciudad fundada por migrantes.
- #SomosPanas Colombia: Esta iniciativa adelanta por ONU, ACNUR y OIM busca difundir la cultura de la población venezolana entre los colombianos a fin de encontrar puntos de coincidencia entre ambas culturas. Esto no solo facilita la integración, sino que enriquece la cultura del país receptor con innovaciones gastronómicas, musicales, nuevas danzas, entre otras formas de cultura.

Bibliografía

- D'Albis, H. B. (2018). Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a "burden" for Western European countries. Science advances,, 4(6), eaaq0883.
- Fundesarrollo. (2018). Newsletter 19. Migración venezolana. Barranquilla: Fundesarrollo.
- FUPAD. (2018). Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de la población venezolana en Barranquilla, Bogotá y Cartagena. Bogotá: FUPAD.
- jurídica., R. d. (2018). Diagnóstico Regional de la Migración en Colombia con Enfoque de DDHH (2014-2018). Barranquilla.
- Mauricio Reina, C. M. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. Bogotá: Fedesarrollo.
- Mundial, B. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de corto y mediano plazo. Colombia: Banco Mundial.
- OCSA. (2019). Efectos de la Migración Venezolana en las condiciones socioeconómicas del Departamento del Atlántico. Barranquilla: Uninorte.
- Público, M. d. (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Bogotá D.C: Gobierno de Colombia 2018-2022.
- Venezuela, E. P. (2018). Encuesta Proyecto Migración Venezuela. Bogotá: Revista Semana.

Propuestas de política pública en

eguridad Ciudadana

Elaborado por:

Observatorio de seguridad ciudadana



Documento elaborado en el marco del acuerdo de cooperación para la presentación de propuestas de política pública al candidato electo a entregarse al alcalde que resulte electo en Barranquilla realizado entre: Fundesarrollo, Uninorte, ProBarranquilla, Cámara de Comercio de Barranquilla, Barranquilla Cómo Vamos, Intergremial, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, y la Cámara de Comercio Colombo Americana.

Agosto de 2019

















1. Introducción

La seguridad ciudadana es la principal preocupación para los habitantes de Barranquilla. Así lo revelan los resultados de la Encuesta Barranquilla Como Vamos 2018, donde el 26% de los encuestados afirma tener una percepción negativa de la seguridad en la ciudad o no sentirse seguros. Adicional a esto, la misma encuesta revela que los habitantes de la ciudad creen que el principal tema a tratar por el gobernante local debe ser la seguridad, con el 33% de los encuestados afirmando esto; seguido del empleo (14%) y la salud (16%). Ahora bien, la seguridad ciudadana afecta desde al ciudadano de pie hasta el crecimiento e inversión de una ciudad en desarrollo, dado que ella es muestra de una importante condición de calidad de vida y desarrollo económico y social de quienes la habitan. El presente documento analiza precisamente porque el tema de seguridad está preocupando a los barranquilleros y como desde la academia es posible formular recomendaciones a las instituciones encargadas de ella en la ciudad, a fin de ser un apoyo clave en la toma de decisiones.

La ciudadanía no se equivoca al sentirse insegura dados los incrementos en materia de hurtos a personas. Por otro lado, las autoridades deben trabajar con los recursos que disponen para hacer más efectivo el control sobre los hechos delictivos. Sin embargo, existen muchas alternativas implementación en materia de seguridad y escoger la adecuada no solo es cuestión de analizar el contexto urgente para actuar. Las actuaciones se deben regir por un estudio minucioso de las mejores alternativas de implementación, a fin de obtener mejores resultados con los limitados recursos. Por ello, aquí se desprenden algunas recomendaciones clave para combatir la inseguridad ciudadana en Barranquilla desde una diagnóstico de los principales delitos en la ciudad hasta una revisión de lo que se considera desde la academia son los principios reguladores del gasto inteligente en seguridad.



2.Objetivo general

La presente propuesta se rige con base en lo planteado en el objetivo de desarrollo sostenible N° 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas". La importancia de la seguridad ciudadana yace en los altos niveles de violencia armada e inseguridad que tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país o región, afectan el crecimiento económico y resultan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones. Así mismo busca responder a la invitación de la Fiscalía General de la Nación al Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla para indagar sobre el fenómeno creciente de uso del arma blanca como medio utilizado en los delitos. Por tal razón, con las presentes recomendaciones de política pública se busca reducir sustancialmente todas las formas de violencia e inseguridad ciudadana que permitan enfocar los esfuerzos de la fuerza pública local y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos dadas condiciones específicas identificadas en Barranquilla.



2.1 Objetivos específicos

- Analizar los niveles de inseguridad representados en los delitos contra la vida y el patrimonio en la ciudad de Barranquilla.
- Identificar las principales alarmas en materia de inseguridad que muestra la ciudad en el diagnóstico realizado.
- Revisar las principales apuestas en políticas de seguridad que vienen desarrollándose en la ciudad a la luz de una revisión de literatura de las experiencias exitosas en la lucha contra el delito y la inseguridad.



3. Diagnóstico de seguridad

Con el objetivo de analizar los niveles de inseguridad en Barranquilla, a continuación se presentan los principales indicadores de criminalidad en la ciudad. Los datos utilizados para la construcción del análisis son clasificados según el delito que se estudie. Los delitos se han categorizado en dos grandes grupos: delitos contra la vida y delitos contra el patrimonio. Por un lado, los delitos contra la vida son obtenidos del Instituto Colombiano de Medicina Legal y dentro de éstos se ubican: Homicidios, lesiones personales, violencia intrafamiliar, homicidios y lesiones en accidentes de tránsito y los delitos sexuales. Los delitos contra el patrimonio, obtenidos por las estadísticas de la Policía Nacional son: Hurto a personas, hurto a entidades de comercio, hurto automotores, hurto a residencias y entidades financieras.

Ilustración 1	l. Delitos contra la vid	la y el p	patrimonio e	en Barç	anquilla
~ :		2015	2016	2017	2018
	Hurto a personas	4.701	5.284	7.069	9.245
术	Lesiones personales	3.922	3.899	3.531	3.920
	Hurto a comercios	494	564	1.990	1.710
	Violencia intrafamiliar	2.217	2.317	2.185	2.140
	Amenazas	2.125	1.896	1.419	1.321
7	Delitos sexuales	535	607	674	662
が、	Hurto a residencias	524	449	850	812
	Hurto a motos	760	903	887	735
	Lesiones en accidentes de transito	1.526	1.712	1.613	542
	Homicidios	433	400	359	335
	Hurto automotores	226	197	305	237
	Muertes en accidentes de transito	104	110	91	108
11116	Hurto a entidades financieras	3	11	8	11
	Piratería terrestre	2	3	20	9
	Terrorismo	-	-	-	1
	Total	17.572	18.352	21.001	21.788

Fuente: Policía Nacional - Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla. Nota: Durante el año 2016, se implementa el sistema de denuncia virtual de la Policía Nacional. Nota: El delito que la policía denomina "Homicidios Accidentes de Tránsito" fue renombrado para este documento como "Muertes en Accidentes de Tránsito".

En la ilustración 1 puede notarse dos aspectos clave en materia de seguridad para la ciudad: primero, el delito de mayor ocurrencia es el hurto a personas, un delito contra el patrimonio que afecta en gran medida la percepción de seguridad y la calidad de vida de sus habitantes. Como segundo aspecto, a pesar de disminuciones importantes¹, como la experimentada en lesiones por accidentes de tránsito, amenazas y homicidios, los delitos en su totalidad vienen en aumento en la ciudad.

¹ Las grandes diferencias en los delitos de un año a otro pueden deberse a múltiples factores, entre ellos a errores en los datos suministrados por las fuentes institucionales mencionadas.



3.1 Delitos contra la vida y la integridad

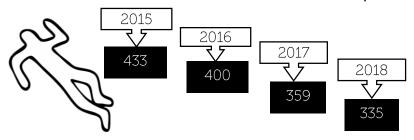
Los delitos contra la vida y la integridad se encuentran descritos en el título I de la Ley 599 de 2000 (Código penal colombiano), la cual tipifica las conductas que ocasionen un perjuicio sobre el cuerpo, la salud o causen la muerte. Dentro de esta clasificación, el homicidio y las lesiones personales son los delitos que por su dimensión se encuentran íntimamente relacionados con la seguridad ciudadana. A continuación, se describen los principales delitos contra la vida en Barranquilla.



3.1.1 Homicidios

La ciudad de Barranquilla ha experimentado una reducción en el número de casos de homicidio desde 2015 a 2018 de 22,6%, representado en 98 casos menos en la ciudad en 3 años. En lo que va del año 2019, se encontraron 128 homicidios en los primeros 5 meses del año, cifra inferior en 22 casos frente al mismo periodo de 2018.

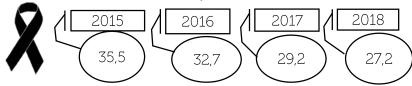
Ilustración 2. Número de homicidios en Barranquilla



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

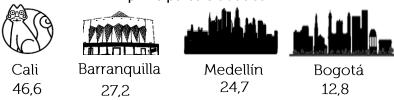
En cuanto a la tasa de homicidio (por cada 100.000 habitantes), la ciudad ha venido experimentando una reducción de 2,8 puntos en promedio durante los últimos 3 años, pero aún se encuentra 4 puntos aproximadamente por encima de la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que pretende llevar la tasa de homicidios a su menor nivel en 27 años: 23,2 por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, frente al nivel nacional, Barranquilla es la segunda ciudad principal con mayor tasa de homicidios, después de Cali (ver Ilustración 2).

Ilustración 3. Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes en Barranquilla



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Ilustración 4. Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes en 2018, principales ciudades



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Según la modalidad de arma utilizada en el delito, el homicidio en Barranquilla tiene dos actores principales: el arma de fuego y el arma blanca. Durante el 2018, el 93,1% de los homicidios se cometieron con alguna de estas dos modalidades, ubicando a la ciudad como la 4ta ciudad con mayor utilización de arma blanca en homicidio (Fiscalía General de la Nación, 2019).

A pesar de representar una menor proporción con respecto al arma de fuego, el arma blanca representa una mayor amenaza para el control ejercido por la fuerza pública. Uno de los principales factores de amenaza es la venta libre de elementos corto-punzantes y corto-contundentes, así como su precio que resulta ampliamente asequible para los delincuentes.

Ilustración 5. Modalidad de arma en el homicidio en Barranguilla, 2018

Arma de fuego Contundente Arma blanca **●** 76,4% 3,9% __ 16,7%

Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Al observar las circunstancias o contextos en los que ocurren los homicidios en Barranquilla, para el año 2018, los ítems que más peso tienen (después de Otros) son las Riñas y los Atracos callejeros o intentos de, representando entre los dos el 29,5%; esto denota que en una gran proporción de los homicidios el objetivo principal del victimario no era el de cometer asesinato, sino que en el contexto de la situación fue que se desencadenó el hecho fatal.

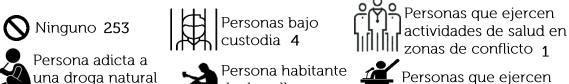
Ilustración 6. Circunstancia del hecho del homicidio, 2018



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla De igual forma, se identifican ciertos factores de vulnerabilidad entre las víctimas como por ejemplo, ser una persona adicta a las drogas, circunstancia

que se vincula con el 13% de los casos de homicidios registrados durante el año 2018.

Ilustración 7. Casos por factor de vulnerabilidad de las víctimas de homicidios, 2018



una droga natural de la calle 3 o sintética 43 **Funcionarios** Sin información 18

Otro 7

judiciales 2

Ex convictos (as) 1

actividades políticas 1

Recicladores 1 omunidad LGBT 1

Total: 335

Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Al ver los escenarios donde se desarrollaron los homicidios, se observa el lugar de mayor ocurrencia es en la vía pública con un 65,1%, seguido de la vivienda con un 14,3%. Entre estos dos escenarios, suman un 79,1% del total, representando el grueso de los lugares donde sucedieron los asesinatos en Barranquilla en el año 2018. Aparte de estos, se destacan los vehículos de transporte, bien sean de uso particular o público, como el tercer lugar donde sucedieron más homicidios, con un 4,8%.

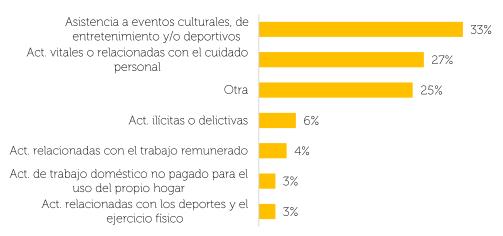
Ilustración 8. Circunstancia del hecho del homicidio, 2018



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla. Nota: Vía pública (andén, puente peatonal, paradero, zona verde, etc.); Vivienda; Diversos lugares*; Vehículo de transporte; Finca o hacienda Lugares de esparcimiento con consumo de alcohol (bares, discotecas, casinos, etc.) Establecimiento comercial (tienda, centro comercial, almacén); Espacios terrestres al aire libre (bosque, potrero, montaña, playa, etc.); Sin información; Calle (autopista, avenida, dentro de la ciudad); Espacios acuáticos al aire libre (mar, río, arroyo, humedal, embalse, etc.); Carretera (fuera de la ciudad): Zona de actividades agropecuarias.

Así mismo, se puede identificar una fuerte concentración en la ocurrencia de los homicidios con actividades relacionadas con la asistencia a eventos culturales, de entretenimiento y/o deportivos, considerando que el 33% del total de sucesos acontecidos en 2018 se vincularon con esa actividad.

Ilustración 9. Actividad durante el hecho del Homicidio, 2018.



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Aparte, según el mes en el que se presentaron los hechos, se observa que el mes de septiembre fue en el que más casos de homicidios se documentaron con un 11,9%, seguido de febrero con un 10,7% y octubre con un 10,4%. Si bien no hay un ciclo o secuencia definida en la ocurrencia de los homicidios dentro del año 2018, hay meses que podrían reflejar una mayor proporción de homicidios a causa de eventos culturales o festividades, como lo es el caso del mes de febrero y el Carnaval de Barranquilla.

Ilustración 10. Mes de ocurrencia del hecho del Homicidio, 2018.



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Al ahondar más en la ocurrencia de este tipo de delito por días de la semana, se denota que desde el día viernes hasta el día domingo se concentra la mayor proporción de homicidios cometidos en Barranquilla en el 2018; después del día domingo, día en el cual se alcanzaba la máxima concentración, el resto de los días, la proporción de homicidios cometidos es menor, siendo los jueves el día de menor ocurrencia de este hecho violento. Por lo anterior, se puede llegar a la conclusión que en Barranquilla, para el año 2018, los homicidios eran más probables que ocurrieran en días donde las personas tuvieran más espacios y tiempo de ocio que en días donde tuvieran más tiempos dedicados al trabajo

Ilustración 11. Día de la semana del hecho del Homicidio ,2018.



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

La ocurrencia del delito de homicidio presenta una concentración que se puede visibilizar a nivel barrial a través de un mapa de calor, clasificando a los barrios según ocurrencia del evento son, en su orden: El Bosque (9,9%), Rebolo (8%), Santo Domingo (4,5%), La Chinita (4,1%) y San Roque (3,8%). Lo cual indica que el 30,3% de los homicidios ocurren en 5 de los más de 150 barrios que tiene Barranquilla. El promedio de eventos de homicidios ocurridos por barrios de la ciudad es de 2,1 aproximadamente.

Los Olivos
La Esmeralda
El Pueblo
San Jose
La Luz
Ed Bosque
La Chinita

Porcentaje
0 - 0.6
0.6 - 2.2
2.2 - 4.5
4.5 - 9.9

La Santo Domingo De Guzman
Giadadela 20 De Julio

Ilustración 12. Concentración de homicidios en Barranquilla, 2018.

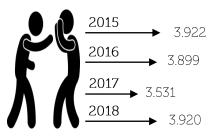
Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla



3.1.2 Lesiones personales

Como se mencionó, las lesiones personales constituyen una estrecha conexión con el homicidio dado el alto grado de perjuicio contra la vida que ambos delitos constituyen. Según Medicina Legal, uno de los principales factores de las lesiones personales son la intolerancia social y el ajuste de cuentas. En Barranquilla, las lesiones personales son el segundo delito de mayor ocurrencia y a diferencia de los homicidios éstas presentan un crecimiento grande en el último año.

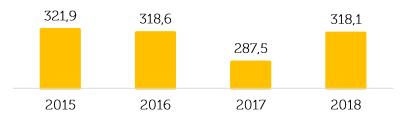
Ilustración 13. Número de lesiones personales en Barranquilla



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

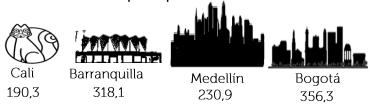
La tasa de lesiones personales (por cada 100.000 habitantes) en Barranquilla no es despreciable. Para 2018, Medicina Legal registró cerca de 318 casos de lesiones personales por cada cien mil habitantes, que la ubica como la segunda ciudad con la tasa más alta, entre las principales ciudades; cercana a la tasa de Bogotá, siendo Barranquilla 7 veces menos poblada que la capital del país.

Ilustración 14. Tasa de lesiones personales en Barranquilla



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

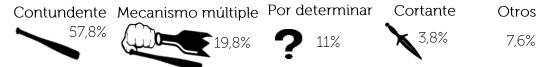
Ilustración 15. Tasa de lesiones por cada 100 mil habitantes en 2018, principales ciudades



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

No obstante, a diferencia del homicidio donde el arma de fuego era la principal protagonista, en las lesiones personales son el arma contundente y el mecanismo múltiple los que representan cerca del 78% en la proporción de utilización, el arma contundente con una participación del 57,8%, seguido del mecanismo múltiple, con un 19,8%. Un mecanismo perteneciente al grupo de las armas blancas, como lo es el cortante, solo llega a alcanzar el cuarto puesto, con apenas un 3,8%; y las armas de fuego, que en los delitos de homicidios ocupaban gran parte de los casos, en las lesiones personales ni siquiera alcanzan a estar en el top 5 de mecanismos empleados.

Ilustración 16. Mecanismos causales de las lesiones personales, 2018



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Las circunstancias que rodean las lesiones personales en Barranquilla básicamente se resumen en contextos de riña, donde estas representan el 64,5% del total de los casos; luego, le siguen las retenciones legales como el segundo caso donde más se presentaron lesiones con un 12,6%. Esto último coincide con que los miembros de la policía son el segundo grupo en perpetuar este tipo de delitos, posiblemente en el desarrollo de sus operativos, representando el 27,9% del total de casos; el primer grupo en cometer el delito de lesiones personales son personas conocidas por la víctima, y estas son un 47,2% del total de casos reportados.

Ilustración 17. Circunstancia del hecho de las lesiones personales en Barranquilla, 2018



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Según el escenario del hecho, la calle es el sitio donde más se presentaron lesiones personales en Barranquilla con un 29,7%, seguido de la vía pública con un 27,7% y las viviendas con un 26,3%. Por lo anterior, se denota que este tipo de delito ocurre principalmente en espacios abiertos, en zonas públicas. Aparte, al mirar este delito por los días de semana, se observa un patrón similar al de los homicidios: son los fines de semana donde se presentaron el mayor número de casos, siendo el domingo el día de mayor ocurrencia y el jueves el de menor ocurrencia, con un 23,0% y 9,9%, respectivamente.

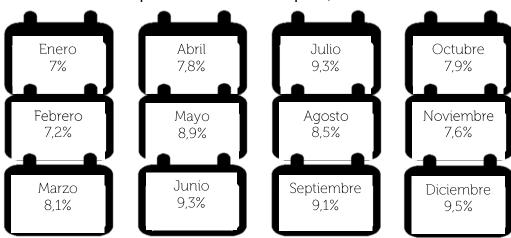
Ilustración 18. Escenario del hecho de las lesiones personales en Barranquilla 2018



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla. Nota: Vía pública (andén, puente peatonal, paradero, zona verde, etc.); Vivienda; Diversos lugares*; Vehículo de transporte; Finca o hacienda Lugares de esparcimiento con consumo de alcohol (bares, discotecas, casinos, etc.) Establecimiento comercial (tienda, centro comercial, almacén); Espacios terrestres al aire libre (bosque, potrero, montaña, playa, etc.); Sin información; Calle (autopista, avenida, dentro de la ciudad); Espacios acuáticos al aire libre (mar, río, arroyo, humedal, embalse, etc.); Carretera (fuera de la ciudad): Zona de actividades agropecuarias.

Al seguir adentrándose en el tiempo de ocurrencia, por mes, se observa un patrón más definido que el caso de los homicidios, donde los meses asociados a festividades o mayores tiempos de ocio son los que mayor porcentaje de casos reportados presentaron. Entre estos meses están diciembre, junio y julio, con porcentajes de 9,5% y 9,3% y 9,3%, respectivamente. Aparte, el rango de tiempo donde es más probable que ocurra este tipo de delito es alrededor de las 6:00 p.m. y 11:59 p.m., representando este lapso el 35,3% del total de casos; el rango de tiempo donde menos ocurre el delito de lesiones personales es el de 12 a.m. a 3 a.m.

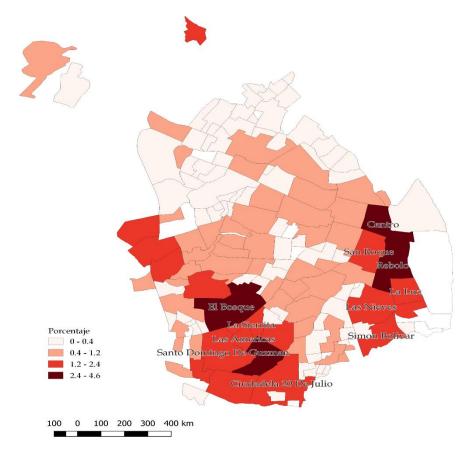
Ilustración 19. Mes de ocurrencia del hecho de las lesiones personales en Barranquilla, 2018



Fuente: Medicina Legal. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

A nivel barrial la ocurrencia de las lesiones personales se concentra principalmente en: El Bosque (4,6%), Centro (3,4%), Rebolo (,8%), Carrizal (2,7%) y Ciudadela 20 de julio (2,4%). Lo anterior indica que el 16% de las lesiones personas se concentra en solo 5 barrios. El promedio de lesiones personales por barrio registrado para 2018 es de aproximadamente de 26 sucesos por barrio.

Ilustración 20. Concentración de lesiones personales en Barranquilla, 2018

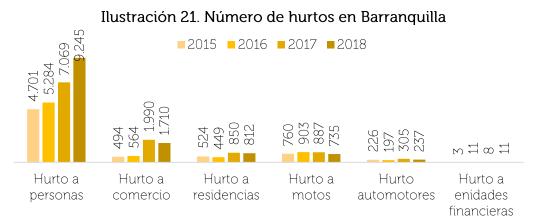


Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla.

3.2 Delitos contra el patrimonio

Los delitos contra el patrimonio son conductas que atentan contra el derecho que ejercen las personas sobre los bienes patrimoniales mensurables económicamente y se encuentran tipificadas en el título VII del Código Penal colombiano. Siguiendo con la línea de estudio, se evidencia que en los delitos contra el patrimonio económico, en la modalidad de hurto a personas, un alto porcentaje utiliza arma blanca para colocar o poner en estado de indefensión o inferioridad a la víctima y poder realizar el ilícito.

De los hurtos que acontecen en la ciudad, es particularmente el dirigido a personas, el que concentra la mayor proporción de los casos, además de mostrar una marcada tendencia creciente sobre los demás tipos de hurtos que parece intensificarse con los años. Sólo el número de hurtos a personas en los últimos 4 años alcanzó a duplicarse, pasando de 4.701 en 2015 a 9.245 en 2018.



Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla.

Adicionalmente, ese hurto a personas se encuentra ampliamente concentrado en la apropiación por parte de los delincuentes que un bien en particular, el celular. Se estima que cerca del 56% del total de hurtos acontecidos en la ciudad en el año 2018 se vinculó al hurto a celular.

Los hurtos en Barranquilla ocurrieron en su mayoría los viernes de cada semana, con una participación del 16,5% del total de casos; pero antes, desde el día lunes, la probabilidad de ocurrencia del hurto ya venía aumentando paulatinamente hasta alcanzar su pico el viernes. A partir de aquí la tendencia se convertía en decreciente, hasta el día domingo, donde alcazaba su mínimo

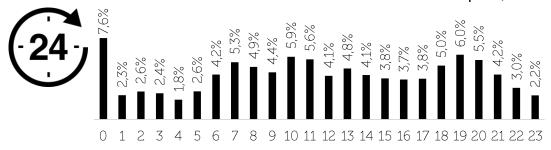
Ilustración 22. Día de la semana de ocurrencia del hurto en Barranquilla, 2018.



Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla.

Para obtener más nociones sobre cuando sucedieron los hurtos, se analizó la hora del hecho y se encontró que este delito está asociado a los momentos antes y después de las consideradas horas pico. Las máximas concentraciones están en las horas de 12 a.m., 10 a.m. y 7 p.m., con participaciones de 7,6%, 5,8% y 6,0%, respectivamente

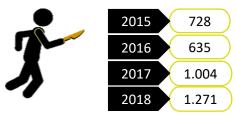
Ilustración 23. Hora del día de ocurrencia del hurto en Barranquilla, 2018.



Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla.

Cuando se analiza el hurto a personas según el arma utilizada se observa que el arma de fuego es el principal medio para alcanzar dicho fin con un 47,6%, seguido del mecanismo sin empleo de armas con un 26,7% y de tercero el arma blanca, con un 13,7%. Es decir, que la mayoría de los hurtos se presentan ejerciendo algún tipo de intimidación o violencia, lo que podría denominarse como un atraco. A pesar de ser la tercera arma empleada en los hurtos, la utilización del arma blanca experimentó un alza en la participación del total de hurtos durante el último año y con ella los factores de amenaza para su control.

Ilustración 24. Número de hurtos a personas con arma blanca en Barranquilla



Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla.

Siguiendo en línea con la preocupación de la Fiscalía General de la Nación por el crecimiento de los casos donde el arma blanca tiene una importante participación, se identificaron los principales atractivos de la utilización del arma blanca para los delitos:

Baja penalización para el porte

Los delincuentes saben que la penalización para quien porte un arma de fuego le representa la privación de su libertad; es por esta razón que el arma blanca se convierte en la alternativa que le facilita su acción criminal y es por esta misma razón que para la ciudadanía es muy fácil ver al delincuente de la esquina sacar un arma blanca, incluso en horas matinales; por el conocimiento que tiene que no hay normas que lo castiguen severamente, lo cual permite que muchos casos queden en la impunidad, además de todo esto, por la facilidad que existe en deshacerse de un elemento como éstos.

Actualmente el Código Nacional de Policía, establece el decomiso del arma y la imposición de un comparendo, multa tipo II, correspondiente a 8 salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv) por 220.832 pesos que son condonables con un curso o trabajo social².

Libre venta y bajos costos

Este es un factor determinante para que los delincuentes accedan fácilmente a la adquisición de un arma blanca³ (una navaja, una puñaleta, cuchillo entre otros) que le permita cometer sus ilícitos, pues para un delincuente no solo es más difícil acceder a un arma de fuego por el costo que la misma tiene, dado que en el Colombia un arma de fuego cuesta entre 500 mil y 2 millones de pesos en el mercado ilegal. Sino que acceder a un arma blanca no es ilegal por lo que no requiere hacerse en la clandestinidad para adquirirlas.

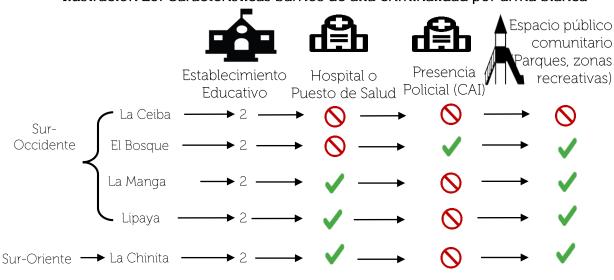


3.2.1 Caracterización barrial de los hurtos a personas con arma blanca en Barranquilla

Frente a la problemática reflejada en la ciudad de Barranquilla en materia de arma blanca, se desplego una caracterización de los barrios más proclives a la criminalidad en la ciudad con este medio; como aquellos con al menos 4 o más homicidios por arma blanca en lo corrido de 2018. La caracterización muestra las condiciones de los barrios en infraestructura social e institucional en materia de seguridad, puestos de salud, educación, acceso a servicios públicos, entre otros aspectos.

Dentro de los cinco principales barrios con altos niveles de criminalidad por arma blanca se encontraron:

Ilustración 25. Características barrios de alta criminalidad por arma blanca



Fuente: Oficina de Participación Ciudadana, Secretaría de Gobierno. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla.

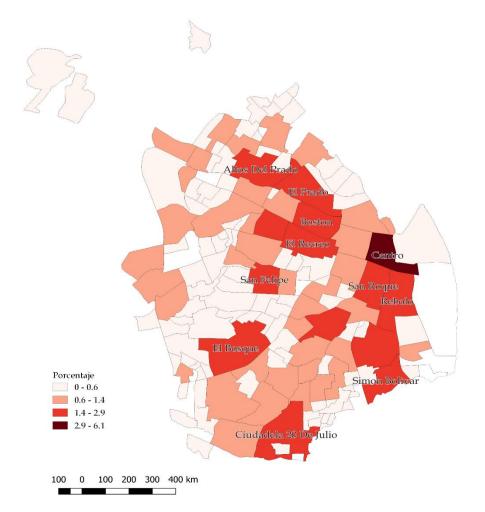
Puede notarse un aspecto importante revelado en la caracterización, donde si bien los barrios presentan una cobertura a nivel social que demarca una evolución favorable de acceso a bienes públicos, al ser los barrios que presentaron los mayores índices de criminalidad por arma blanca, tan solo uno de ellos tiene presencia permanente de la fuerza policial. Aquí podría demarcarse una de las principales problemáticas de orden y la necesidad de una focalización geográfica más específica hacia el lugar de ocurrencia de los hechos criminales; a fin de una demarcación más clara de los sectores a nivel de segmentos de vía en los barrios de Barranquilla.

Sin embargo, al analizar en términos generales, la distribución de la totalidad de los hurtos a personas, sin discriminar por el uso de arma blanca, en los barrios de la ciudad, se reitera el alto grado de concentración de este delito en un escaso número de barrios, mostrando que el 16,4% de los hurtos se desarrollan en sólo 5 barrios del distrito.

² A cambio del pago de la Multa General tipo 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia (Código Nacional de Policía y Convivencia, 2016).

³ Entiéndase por arma blanca elementos cortantes punzantes corto punzantes y corto contundentes tales como cuchillos, navajas, puñales, puñaleta, punzones, manoplas, cachiporras, machetes, garfios, leznas, mazos, hachas, cortaplumas, patas de cabra, estoques, dagas, sables, espadas o cualquier otro objeto que con características similares, puedan ser utilizadas como armas de carácter defensivo u ofensivo para amenazar, lesionar o quitar la vida a las personas o atentar contra el patrimonio económico de las mismas (Decreto 599, 2018).

Ilustración 26. Concentración de hurto a personas en Barranquilla, 2018.

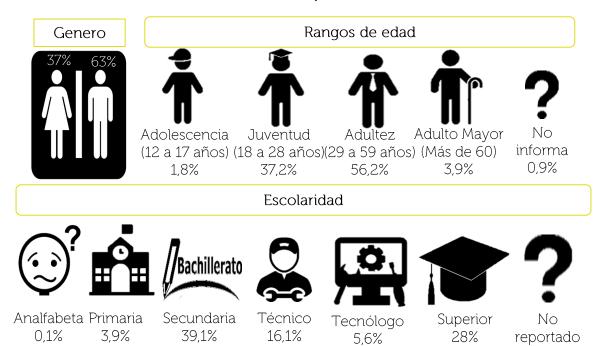


Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla.

3.4 Características de las víctimas de arma blanca

Dentro del análisis realizado se detectó un perfil general de las víctimas y lugares frecuentes de delitos que tuvieron la implementación de arma blanca, dentro de los cuales se detecta que principalmente son hombres en un 67%, entre los 18 y los 59 años de edad, cuyo nivel educativo se encuentre en secundaria y superior, que se movilizan a pie en un 78,7%, que se catalogan como ocupados en un 85,9%, en su mayor proporción solteros, que fueron victimizados en vía pública.

Ilustración 27. Caracterización de las víctimas de arma blanca en Barranquilla, 2018.



Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla.

6,8%

29

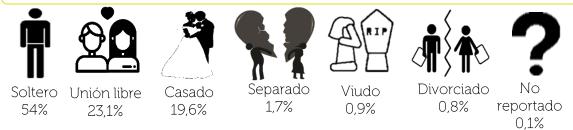
0,5%

Ilustración 27. Caracterización de las víctimas de arma blanca en Barranquilla, 2018.

Móvil de la víctima Lugar de ocurrencia Clase de empleado Ocupados Vías públicas A pie 85,9% 64,2% 78,7% Carretera Estudiantes Conductor 6% 7.6% 14,6% Callejón **D**esempleado 3,2% 2,7% Pasajero Residencias 14,6% Ama de Casa 2,6% 3,4% No Otros Otros Informa 24%

Estado civil

14.6%



Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla



3.5 Características de los victimarios

Los victimarios por su parte de los delitos de homicidios, lesiones personales y hurtos, aunque comparten ser principalmente hombres, los homicidas se clasifican en una mayor proporción entre los 18 y 28 años de edad, en su mayoría ocupados en alguna actividad, aunque otra gran proporción (30,77%) se clasifican desempleados, son solteros o en unión libre.

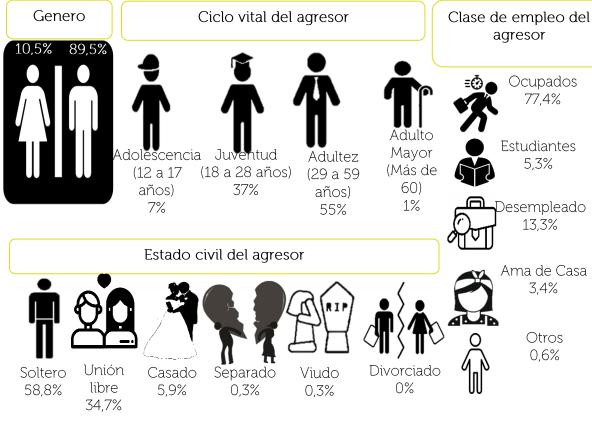
Por su parte, los victimarios de lesiones personales si bien son mayoría hombres, el casi 11% son mujeres, indicando ser el delito que mayor proporción de mujeres involucra, entre los tres analizados en el documento. Los victimarios de lesiones personales tienden a tener una mayor edad que los homicidas, el grueso son personas entre los 29 y 59 años, muestran mejores niveles de empleabilidad (77,4% están ocupados), y se encuentran solteros o en unión libre.

Los victimarios de hurtos, son hombres principalmente, y se diferencian respecto a la caracterización de los otros victimarios por concentrar una mayor proporción en adolescentes entre los 12 y 17 años (12% vs 7%), aunque la mayoría sean jóvenes entre los 18 y 28 años. Respecto al resto de victimarios de los otros delitos analizados, los ladrones concentran una amplia proporción en estudiantes, y por último son en su mayoría solteros.

Ilustración 28. Caracterización de los homicidas en Barranquilla, 2018

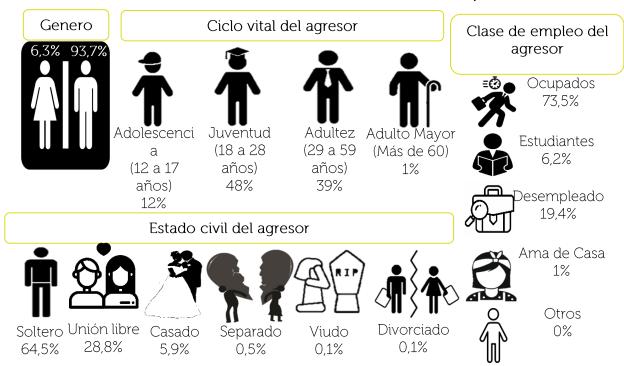


Ilustración 29. Caracterización de los responsables de infligir lesiones personales, 2018.



Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla

Ilustración 30. Caracterización de los ladrones en Barranquilla, 2018



Fuente: Policía Nacional. Elaboración Observatorio de Seguridad Ciudadana de Barranquilla



4. Revisión y propuestas

Una de las principales preocupaciones de quienes formulan las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana es: ¿Cómo hacer más efectivos los esfuerzos por mejorar la seguridad ciudadana con la misma cantidad de recursos físicos y monetarios? ¿La respuesta yace sobre un mayor número de policías en las calles o más atención a programas de prevención del delito? Afortunadamente, la literatura académica en seguridad ciudadana coincide en orientar mejor el gasto en seguridad bajo tres grandes principios:

- Preventivo
- Focalizado
- Basado en evidencia científica de impacto

Estos principios se encuentran basados en los que (Waller, 2014) describe como smart-on-crime. Donde se asumen posturas tan importantes para América Latina, que explica que antes de gastar más en seguridad, hay que hacerlo mejor y donde podemos tener una combinación entre un accionar punitivo y preventivo a la vez, siempre y cuando éste, sea respaldado por evidencia científica.

El principio de la prevención tiene su sustento en el argumento que es menos costoso para un país prevenir un crimen, a tener que desplegar todo el sistema judicial, penal y la fuerza pública, cuando este ya se ha cometido. Sin mencionar, la reparación a las víctimas y los daños a la percepción ciudadana que este causa. Este mismo principio hace énfasis en que siempre y cuando se tenga claro que los programas deben encaminarse al foco principal de reducción de crímenes, estos tendrán un impacto significativo.

Dentro de la revisión a los proyectos promovidos por la oficina para la seguridad y convivencia ciudadana de Barranquilla, encontramos algunos claves para mejorar los procesos de seguridad en la ciudad, desde un enfoque preventivo, que sin embargo y dada la dinámica creciente en el número acumulado de delitos y en especial de hurtos, todavía se muestran insuficientes (Ver Tabla 7).

Entre las acciones destacadas dentro del programa de prevención del delito y la violencia se encuentran:

- 1. Vuelve y juega: fútbol con valores, atención psicosocial, articulación de oferta, conciliadores comunitarios, iniciativas juveniles (guardianes de la convivencia, bomberos, bailarines de breakdance, recicladores, diseñadores de sueños)
- 2. De la mano con la comunidad: frentes de seguridad, núcleos de convivencia, y comunidades más activas.
- 3. Entornos seguros: recuperación de entornos, entornos escolares seguros, feria Barranquilla convive, la cinevan.
- 4. Cultura ciudadana: ruta convive, código nacional de policía y convivencia y manual de convivencia.

Dentro de las acciones preventivas vale la pena destacar la realización de Comités de Orden Público y de Seguridad para el direccionamiento de la Política Integral de Seguridad y Convivencia, por considerarse medidas que orientan la planeación de acción policial y de la fuerza pública y que alcanzan a ser de bajo costo mostrando buenos resultados para la reducción del crimen.

Tabla 6. Proyectos de la oficina para la seguridad y convivencia ciudadana.

Programa: Equipamiento, Operatividad y Sostenibilidad de las Instituciones de Seguridad, Justicia y Convivencia

Aumentar a 65 las estaciones y CAI Construidos para la Seguridad Ciudadana Dotar 1 Laboratorio de Criminalística con equipos tecnológicos para la investigación criminal

Construir una sala de Inteligencia C13 24/7

Aumentar a 1468 los vehículos para la reposición del parque automotor para la operatividad policial

Alcanzar y mantener el 100% de operación de la Unidad de Prevención y Justicia -UPJ

Tener instaladas 776 cámaras de video vigilancia
Fortalecer el 80% del sistema de comunicaciones de la MEBAR
Repontencializar el 100% del Centro Automático de Despacho -CAD MEBAR
Remodelar, adecuar y dotar a 30 inspecciones y comisarías remodeladas
Aumentar a 48 las inspecciones y comisarías de familias creadas y dotadas
Realizar 3600 visitas para la promoción de la cultura de la legalidad y el
cumplimiento de los deberes y derechos de la familia

Construir primera etapa comando metropolitano MEBAR

Programa: Seguridad Preparada y Conectada

Emitir 94 Boletines y/o documentos de análisis sobre criminalidad y violencia
Capacitar 4000 policías en SPOA – Sistema Penal Oral Acusatorio
Construir un Centro de Servicios Judiciales
Capacitar a 600 inspectores y comisarios
Realizar 8 reconocimientos a la labor desempeñada por los policías de

cuadrantes

Realizar anualmente 25 Comités de Orden Público y de Seguridad para el direccionamiento de la Política Integral de Seguridad y Convivencia

Aumentar a 6 el número de estrategias comunicacionales para la seguridad y la convivencia implementadas

Programa: Barranguilla Convive

Desarrollar 4 acciones para el fomento de la convivencia y la cultura de la no violencia realizadas

Fortalecer 3 iniciativas para la prevención comunitaria del delito y la violencia Recuperar 120 entornos para la reducción de oportunidades de delitos y mejoramiento de percepción de seguridad

Desarrollar 2 estrategias para la reducción de la conflictividad juvenil
Disminuir en un 10% del número de actos delictivos en la implementación de la
estrategia de seguridad "Transmetro: Sistema seguro"

Fuente: Rendición de cuentas de la Alcaldía de Barranquilla, 2018.

El segundo principio del gasto inteligente en seguridad llama a la focalización y basa sus argumentos en la forma concentrada del accionar policivo en un pequeño número de lugares, de personas y de comportamientos de alto riesgo de los crímenes (Abt, 2017). Se asume entonces que cuanto más focalizado sea el gasto de seguridad y justicia en estos tres ámbitos (territorios, personas y comportamientos), mayor será su impacto.

La focalización en territorios o lugares se sustenta en evidencia como que el 50% de los delitos se concentran en el 5% o 6% de los segmentos de calles en las ciudades de Estados Unidos y Europa (Weisburd, 2015), y entre el 3% y el 7,5% en las ciudades de América Latina (Jaitman & Ajzenman, 2016).

Preventivos

Fortalecimiento

Dentro de los programas promovidos por la alcaldía de Barranquilla (ver Tabla 7) para la focalización en territorios, solo se destacan: aumentar las estaciones y CAI construidos, Transmetro sistema seguro, la instalación de cámaras de seguridad y salas anexas al Centro Integrado de Información e Inteligencia para la Seguridad Ciudadana CI3 24/7, a fin de tener cubierta gran parte de los sectores y lograr mayor eficiencia en las capturas. Sin embargo, la eficacia del modelo de focalización territorial consiste en la identificación de los sectores clave de la ciudad proclives a la ocurrencia del delito para orientar la acción policial.

La focalización en personas es clave entendiendo que la evidencia encontrada refiere a que cerca del 10% de la población es responsable del 66% de los delitos (Martínez, 2017). En Boston, el 1% de los jóvenes de entre 15 y 24 años fue responsable del 50% de los disparos que se hicieron en la ciudad (Braga & Winship, 2015). En Montevideo, una encuesta de la población adolescente escolarizada reveló que el 2% es responsable del 70% de los incidentes violentos reportados por la muestra (Trajtenberg & Eisner, 2014). Al centrarse en los delincuentes frecuentes, se puede prevenir un mayor número de delitos con menos recursos.

La focalización basada en comportamientos entiende de circunstancias como portar un arma de fuego o blanca y su relación con el riesgo de violencia como comportamientos que incrementan la probabilidad de cometer delitos.

El tercer principio mencionado para evaluar la calidad en la asignación del gasto tiene que ver con el uso de prácticas y programas basados en la evidencia de su impacto y un análisis de costo-beneficio. Existe una base de evidencia científica robusta sobre intervenciones costo-efectivas para prevenir la delincuencia y la violencia, sobre todo en países desarrollados. Entre los repositorios en línea de evidencia más destacados se incluye Blueprints for Violence Prevention de la Universidad de Colorado, Crime Solutions del Instituto Nacional de Justicia del Gobierno de Estados Unidos, What Works on Crime Reduction del Colllege of Policing del Reino Unido, Campbell Collaborations, etc. Con el fin de hacer esta información más accesible para los gobiernos de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está desarrollando un repositorio con evidencia de más de 400 intervenciones (Izquierdo, Puig, Vegh, & Vuletin, 2018a).

Toda política de seguridad ciudadana que aspire a gastar bien debe construir y financiar un portafolio de intervenciones basado en esta evidencia internacional. Lograr esto es un proceso gradual y complejo. El primer paso reside en conocer la evidencia global sobre qué funciona y qué no funciona, y desarrollar intervenciones y programas adaptados a nivel local sobre la base de esos conocimientos. El segundo paso consiste en evaluar de manera rigurosa el impacto y costo-efectividad de esas intervenciones, descartando las que no funcionan, aumentando la escala de las que sí lo hacen y buscando continuamente soluciones innovadoras. A nivel de ciudad, un modelo de este enfoque es el Crime Lab de la Universidad de Chicago. A nivel estatal, el Washington State Institute of Public Policy (WSIPP), creado por el Congreso del estado de Washington, se destaca por el desarrollo y su aplicación sistemática de análisis de costo-beneficio en las decisiones de políticas de seguridad. Para cada uno de los componentes de la cadena de valor de seguridad ciudadana, se han seleccionado las intervenciones del repositorio de WSIPP que muestran mejor la razón costo-beneficio y las probabilidades más altas de funcionar en la región. Desafortunadamente, en América Latina y el Caribe hay pocos programas basados en la evidencia. De 283 programas relevados en seis países, solo 22 iniciativas (8% del total) incluyen en su diseño contenidos o técnicas de intervención respaldadas por evidencia empírica sobre eficacia o costo-efectividad (Izquierdo, Puig, Vegh, & Vuletin, 2018a).

Bajo el entendimiento de los tres principios del gasto inteligente en seguridad que sugiere el (BID, 2018) y sobre la base de los hallazgos encontrados en el marco del diagnóstico realizado a la situación de seguridad ciudadana que experimenta el distrito de Barranquilla se proponen las siguientes recomendaciones:



4.1. Disfrute pacífico

Homicidios y lesiones personales fuertemente concentrados en los fines de semana vinculados con la realización de actividades relacionadas a la cultura, el esparcimiento y/o deportivas y en medio de riñas abre una oportunidad para actuar en programas conductuales para la prevención de estos acontecimientos.

Se propone también realizar intervenciones del tipo campañas de cultura ciudadana en los focos de las riñas que son las actividades culturales, de entretenimiento y/o deportivas, con mensajes alrededor del manejo de la ira, el consumo de alcohol, y educación para disfrutar de tales actividades de una manera pacífica. Dentro de este tipo de iniciativas se destaca la campaña implementada en Bogotá D.C. en 2017, diseñada por Corpovisionarios, denominada "Farra en la buena", la cual involucraba la entrega de una cartilla con material pedagógico y frases claves para calmar los ánimos y evitar las riñas ("Chao Pescao"; "Vamo' a calmarno"; "Endulce su vida"; "Dígalo Cantando"), la asignación de un miembro del grupo de amigos como la persona encargada de apaciguar a la persona o personas alteradas o en actitud violenta, al cual nombraban como el "cuidaparches", un reconocimiento que involucraba la extensión del horario de atención de los establecimientos para las zonas de la ciudad donde mayor disminución de riñas se presentara, y la realización de unos talleres dirigidos a comerciantes de sitios de rumba para promover la cultura de no violencia (Corpovisionarios, 2019).

Sin embargo, valga la pena aclarar que la replicabilidad de este tipo de campañas debe ajustarse a la idiosincrasia, lenguaje y cultura de la ciudad, y debe ser diseñada por expertos en la materia para maximizar su grado de éxito, dado que exige entender a cabalidad cual es el problema, como se inician las riñas, en donde se concentran, que tipo de personas se involucran, entre otros aspectos.



4.2. Puntos calientes para el control policial

La alta concentración de los delitos en un número reducido de barrios se visibiliza como el escenario ideal para aplicar intervenciones en puntos calientes, atendiendo al principio de focalización en lugares.

A nivel internacional se destaca el programa "Hot Spots Policing" de Lowell, Massachusetts, que se sustenta en una estrategia de control policial para la reducción del crimen que utiliza un enfoque de control del desorden para concentrarse en mejorar el orden físico y social en lugares de alto crimen. El programa es calificado como efectivo, por la reducción estadísticamente significativa que se le adjudica en el número total de llamadas de servicio en las áreas intervenidas en relación con las áreas de control (no intervenidas) a través de la aplicación de tácticas policiales tradicionales, como mayor patrullaje, aplicación de la ley y medidas para la resolución de problemas (Crime solutions, 2019).

Un ejemplo exitoso a nivel nacional de este tipo de programas es el de "intervención en puntos calientes de crimen" llevado a cabo en Bogotá D.C, basado en la focalización de la acción policial con base en un índice que pondera por la pena promedio que tiene en el Código Penal Colombiano cada delito, lo que busca reflejar el costo social de cada uno de ellos. Con esto se logró que con el mismo número de hombres de la fuerza pública se cubrieran el 2% de segmentos de vía en la ciudad que concentraban el mayor índice de crimen.

Lo cual debe entenderse como una oportunidad con potencial en Barranquilla teniendo en cuenta que el Distrito cuenta con 386 policías por cada 100 mil habitantes, 147 más que Bogotá (Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos- Secretaría de Seguridad de Bogotá D.C).

De esta forma se recomienda la construcción de un índice ponderado por los delitos de mayor ocurrencia y pena como el homicidio, hurtos (por frecuencia) y las lesiones personales (por frecuencia), para la identificación de los segmentos de vía más peligrosos y con ellos reducir los niveles de crimen y violencia e incrementar la presencia de la fuerza pública en estos sitios denominados como puntos calientes.



4.3. Programa de "Jóvenes con futuro"

El hallazgo del consumo de drogas como factor de vulnerabilidad en los homicidios y la alta proporción de jóvenes involucrados en hurtos que con el paso de su madurez pareciesen hacer carrera hacia homicidas indica que se deben realizar programas fuertemente focalizados en personas.

De la revisión de programas internacionales que cuentan con evaluación de impacto o análisis beneficio costo se destacan BAM y JBTC aplicados en varias ciudades de los Estados Unidos, los cuales a partir de un acompañamiento individualizado a través de un mentor y la participación de sesiones grupales, se trabaja en temas alrededor del manejo de la rabia, alejarse del consumo de alcohol y drogas, concentrarse en los estudios, establecimiento de un plan de vida, y entrega de incentivos y reconocimientos si se logran tales objetivos, para aislar a los jóvenes del crimen y el delito. Tales programas tienen resultados comprobados en la disminución del crimen en general respecto al grupo de jóvenes no tratados.

Por ejemplo, el programa de Becoming a man (BAM) es dirigido a adolescentes varones que corren un alto riesgo de cometer delitos y abandonar la escuela. La evaluación del impacto del programa encuentra que los adolescentes asignados a la intervención tenían menos arrestos por delitos violentos y de otro tipo, al final del año del programa, en comparación con los no asignados (grupo de control) a la intervención, o quienes en las mismas circunstancias de edad y entorno no recibían atención por parte del programa. Los principales resultados del programa fue una reducción del 44% en los arrestos por delitos violentos, además de mejoras educativas (Heller, Pollack, Ander, & Ludwig, 2013). Dentro de los delitos violentos que lograron reducirse se destacan el homicidio y las lesiones personales con arma de fuego y blanca. La evaluación de costo-beneficio del programa arrojó un beneficio de casi US\$8 por cada dólar invertido (WSIPP, 2017a). El programa también impacto sobre las calificaciones de quienes recibieron el programa, donde estas fueron más altas, incluso con una mejor asistencia y tasas de deserción más bajas al final del año del programa y al año siguiente que sus compañeros en el grupo de control (Heller, Pollack, Ander, & Ludwig, 2013). El programa involucraba la asistencia a sesiones grupales semanales y el apoyo de un consejero informado sobre la situación de cada joven, mediante las cuales les enseñan a manejar con calma las emociones difíciles, mantenerse enfocado en la escuela e incluso establecer un plan de vida para su adultez. Mediante tutorías, juegos de roles y ejercicios grupales, los estudiantes de BAM practican el control de los impulsos y la autorregulación emocional (Youth guidance, 2019).

El programa de Romper El Ciclo Juvenil (Juvenile Breaking the Cycle, JBTC, por sus siglas en inglés) aplicado en el Condado de Lane, en Oregón, el cual identificó, proporcionó y coordinó servicios individualizados para jóvenes de alto riesgo, involucrados en drogas y con problemas con la justicia.

Este programa está clasificado como efectivo, porque los resultados sugieren que los participantes de JBTC son significativamente menos propensos a reincidir y tuvieron significativamente menos arrestos, en comparación con los participantes que no son de JBTC⁴ (Crime solutions, 2019). El programa gestionaba el acceso de los jóvenes a las ayudas estatales pero involucraba un fuerte componente de focalización dado que solo eran elegibles aquellos jóvenes con problemas de drogas y alcohol y que se hubiesen clasificado como de alto riesgo. JBTC tenía cuatro objetivos que cumplir: 1) identificación inmediata de los problemas de abuso de sustancias de los jóvenes en el momento del arresto; 2) evaluación para establecer el grado de problemas de abuso de sustancias y la presencia de otros factores de riesgo psicológicos o criminógenos; 3) coordinar e integrar servicios individualizados; y 4) el uso de sanciones, incentivos y recompensas para alentar a los jóvenes a cumplir con el tratamiento y abstenerse de la delincuencia y el uso de sustancias (Crime solutions, 2019)⁵.

De esta manera, la recomendación consiste en focalizar mejor las acciones de intervención, hacia personas con un alto perfil delictivo, entre éstos los jóvenes y reincidentes, mediante programas que alcancen a individualizar la situación de cada persona, conduciéndolos hacia el entendimiento y manejo de situaciones difíciles, alejándolos del consumo de drogas y alcohol, concentrándolos en el estudio, acompañándolos en la ejecución de un plan de vida y alentándolos con incentivos para motivarlos a mantenerse fuera de escenarios delictivos. Para avanzar con esta recomendación se requiere la construcción clara del perfil criminal de los individuos por edad, sexo, nivel educativo, perfil socioeconómico y localización para lograr que los programas incluyan la población propensa al crimen, incluso antes de ser tipificados como delincuentes, para orientar mejor la aplicación de las distintas alternativas de programas que se diseñen para la prevención del delito.



4.4. Plan distrital de desarme blanco

El entendimiento del porte de arma blanca como un comportamiento intencional de agresión hacia otro individuo plantea la necesidad de ejercer medidas que regulen su porte.

En países de América Latina se vienen implementando medidas de regulación en el porte y uso dado lo difícil que es controlar la venta de armas blancas; dentro de ellos Chile que le aposto a la "Ley de Porte de Arma Blanca" que estipula:

- 1. La introducción de un concepto claro sobre que se entiendo por arma blanca, teniendo en cuenta la amplia gama de este tipo de elementos o herramientas en el mercado, ellos argumentaron en el artículo 132 del Código penal que: "toda máquina, instrumento, utensilio u objeto cortante, punzante o contundente que se haya tomado para matar, herir o golpear, aun cuando no se haya hecho uso de él", es considerado un arma blanca con un peligro potencial.
- 2. Que dada la facilidad de acceso a ellas y sus múltiples formas de uso, estas deben regularizarse en lugares proclives a la formación de conflictos y a su vez salvaguardar el derecho del ciudadano para justificar su uso. Por ello, en el artículo 288 de la misma ley, establecen sanciones monetarias para el ciudadano que portare armas cortantes o punzantes en recintos de expendio de bebidas alcohólicas al igual que en espectáculos públicos, en establecimientos de enseñanza o en vías o espacios públicos en áreas urbanas, cuando no pueda justificar razonablemente su porte.

⁴ A pesar que el impacto en el uso de drogas autoinformado fue mixto.

Existen medidas ya implementadas por otras ciudades como Bogotá D.C, donde el Decreto 599 del 19 de octubre de 2018 reglamentó la venta y compra de armas blancas en el espacio público, en escenarios deportivos, culturales o de recreación. Así mismo, por el Congreso de la República de Colombia, cursan actualmente donde proyectos de Ley alrededor de la materia. El primero refiere al Proyecto de Ley 164 de 2018 que incluye entre sus disposiciones aumentar la pena a prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, agravante por reincidencia para una pena de ocho (8) a doce (12) años para quienes importe, trafique, fabrique, transporte, distribuya, venda, suministre y/o porte armas blancas, salvo que las mismas sean usadas en actividades domésticas, laborales y/o educativas. Adicionalmente, se encuentra el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano . El Plan Nacional de Desarme contendrá cinco estrategias mínimas para alcanzar sus objetivos de manera integral:

- a) Campañas pedagógicas para cambiar la percepción de que las armas blancas proveen seguridad
- b) Restricción al porte y uso de armas blancas en espacios específicos (deportivos, educativos, recreativos, etc.).
- c) Utilización de mecanismos de participación ciudadana.
- d) Acciones policivas para reforzar el cumplimiento de restricciones.
- e) Regulaciones implementadas en este marco.

Si bien, estas restricciones al porte de arma blanca no tienen un análisis de efectividad claro, se pretende que logren resultados similares a lo conseguido con las restricciones al porte de arma de fuego. Donde particularmente en Barranquilla, según el Centro de Investigaciones y Análisis en Convivencia, Justicia y Seguridad Ciudadana del Atlántico- (CIAD), durante la campaña de "Septiembre Sin Armas" de 2011, los delitos que afectaron el área metropolitana de la ciudad registraron una disminución en general del 22% con relación a igual periodo de 2010 al pasar de 755 casos a 589. Las lesiones personales disminuyeron en un 23%, el hurto a personas en un 17%, hurto a residencias en un 22%, el hurto al comercio disminuyó en un 16%, el hurto de automotores se redujo en un 13% y el de motos en un 45%, durante la implementación de la restricción.

De esta forma se plantea llevar a cabo las siguientes medidas:

- Prohibir porte en espacio público, entornos escolares, sistema de transporte público, en escenarios deportivos, culturales o de recreación.
- Exceptuar de la restricción a autoridades policiales y militares y quienes demuestren que tales elementos constituyen herramienta de actividad deportiva, oficio, profesión o estudio, previa validación con carnet que los acredite como autoridades de la fuerza pública, deportistas, estudiantes o trabajadores.
- Exceptuar a sitios abiertos al público que por su actividad comercial requiera tales elementos.
- Realizar operativos permanentes y continuos de control al porte por parte de la Policía Nacional, en los espacios donde aplica la restricción.
- Incorporar decomiso del elemento, anotación en sistema de información de la Policía Nacional, y asistencia obligatoria a curso pedagógico. En caso de reincidencia, a lo anterior debe sumarse una solicitud de medida de traslado por protección.
- Complementando con las demás medidas dispuestas en el PL de Desarme Blanco, como campañas pedagógicas y mecanismos de participación ciudadana.



> 4.5. No + hurto a celulares

Tendencia creciente de hurto a personas en los últimos años, ampliamente concentrada en el hurto a celulares indica la necesidad de atacar el delito con fuertes medidas.

En Barranquilla se identifican ciertos puntos de comercialización de celulares o sus partes provenientes de hurtos, se recomienda a la autoridad municipal trabajar en articulación con la Policía una estrategia de cero tolerancia con este delito, ejerciendo medidas como la extinción de dominio a locales donde se comprueba la venta de dispositivos hurtados; la constitución de unidades de inteligencia policial para la desarticulación de bandas criminales; jornadas de entrega de celulares robados o visibilización de la entrega individualizada de los mismos a sus propietarios; y por última campañas de cultura ciudadana con mensajes acerca de no apoyar la compra de celulares o sus partes robadas en sitios no autorizados o en la calle. Las anteriores son medidas que han sido implementadas en la ciudad de Bogotá y que han mostrado una caída del 5% en el reporte de hurtos a celular manejado por las empresas de telefonía celular, entre enero y junio de 2018 respecto al mismo periodo del año 2017 (El Tiempo, 2018).



4.6. Comités Integrales de Orden Público y de Seguridad

La toma de decisiones sobre el tipo de programa a implementar para combatir los delitos y el comportamiento criminal deben apoyarse en evidencia científica, como estudios de impacto o de beneficio –costo, así como guardar un enfoque integral en el tipo de intervenciones a realizar, aprovechando los espacio como los Comités de Orden Público y de Seguridad para el direccionamiento de la Política Integral de Seguridad y Convivencia, los cuales deben elevar su categoría hacia sesiones con participación multidisciplinar.

La recomendación se centra en la articulación del gobierno local con la academia, mediante iniciativas que visibilicen experiencias exitosas y logren evaluar si los programas implementados realmente son eficientes en la reducción del crimen. Es decir, no ser jueces y jurado al mismo tiempo. Las secretarías de seguridad de la alcaldía de Bogotá y Cali, son un gran ejemplo de articulación de academia y quienes toman las decisiones, donde centros de estudio como el Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá, el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia Social (Cisalva) de la Universidad del Valle, y el Centro de Estudios sobre Seguridad y Democracia (CESED) de la Universidad de los Andes, logran tener influencia en las políticas de seguridad sustentados en estudios y su voz calificada para recomendar intervenciones en la lucha contra el crimen. Una oportunidad sería replicar el caso caleño, donde el Cisalva tiene voz pero no voto en los comités de seguridad de la ciudad.

Adicionalmente, para ofrecerle una mayor integralidad al desarrollo de tales comités se propone que en los mismos también se involucre la participación de las otras oficinas o secretarías de la Alcaldía, como la oficina de la mujer, la secretaría de educación, cultura, recreación y deportes, salud, tránsito y seguridad vial, entre otras, para realizar sesiones especiales de trabajo para la articulación y comunicación efectiva entre las mismas y poder entender que la seguridad y la convivencia ciudadana es un concepto que deben atenderse de manera integral desde varios frentes



5. Bibliografía

Abt, T. P. (2017). Towards a Framework for Preventing Community Violence among Youth. Psychology, Health and Medicine 22 (suplemento 1): S266–S285.

BID. (28 de noviembre de 2018). iadb.org. Obtenido de Gasto público inteligente en seguridad ciudadana: https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/gasto-publico-inteligente-en-seguridad-ciudadana/

Braga, A. A., & Winship, C. (2015). "StreetSafe Boston.". Blog.

Código Nacional de Policía y Convivencia. (19 de julio de 2016). Ley 1801 de 19 de julio de 2019. Bogota D.C.: Gobierno Nacional República de Colombia.

College of Policing and the Economic and Social Research Council (ESRC). (19 de 03 de 2018). Cognitive Behavioural Therapy (CBT). Obtenido de whatworks.college.police.uk:

https://whatworks.college.police.uk/toolkit/pages/Intervention.aspx?InterventionID=32

Corpovisionarios. (01 de noviembre de 2019). corpovisionarios.org. Obtenido de Proyecto: Farra en la buena: https://corpovisionarios.org/portfolio/farra-en-la-buena/

Crime solutions. (07 de julio de 2019). Crime solutions. Obtenido de Crime & Crime Prevention: Community Crime Prevention Strategies: www.crimesolutions.gov

Decreto 599. (2018). Decreto 599 de 19 de octubre de 2018: Por medio del cual se adicional el numeral 17 al artículo 15 del Acuerdo 79 de 2003 y se dictan otras disposiciones. Bogota D.C.

El Tiempo. (29 de agosto de 2018). El Tiempo. Obtenido de Redacción Bogotá: https://www.eltiempo.com/bogota/cinco-estrategias-para-combatir-el-hurto-de-celulares-en-bogota-261480

Fiscalía General de la Nación. (2019). Propuesta de lineamientos de Política Pública para la mitigación del fenómeno de homicidio de por arma blanca en riñas. Dirección de apoyo a la investigación y análisis contra la criminalidad.

Heller, S., Pollack, H., Ander, R., & Ludwig, J. (2013). Prevención de la violencia juvenil y el abandono escolar: un experimento de campo aleatorizado. . Serie de documentos de trabajo NBER, documento de trabajo 19014.

Izquierdo, A., Puig, J., Vegh, C., & Vuletin, G. (2018a). "Automatic Destabilizer.". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inedito.

Jaitman, L., & Ajzenman, N. (2016). "Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America.". Documento de trabajo del BID no. 699. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Leyland, A. (2006). "Homicides involving knives and other Sharp objects in Scotland, 1981-2003". Journal of Public Health. Vol. 28, No. 2, pp. 145-147.

Martínez, E. J. (2017). Compared to What? Estimating the Relative Concentration of Crime at Places Using Systematic and Other Reviews. Crime Science 6(1), 1-17.

Scottish Executive. (2005). Tackling knife crime: A consultation. Scottish Executive.

Trajtenberg, N., & Eisner, M. (2014). Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay. Montevideo: Administracion Nacional de Educacion Publica.

Waller, I. (2014). Smarter Crime Control: A Guide to a Safer Future for Citizens, Communities, and Politicians. Lanham, MD: Rowman y Littlefield.

Weisburd, D. (2015). "The Law of Crime Concentration and the Criminology of Place." . Criminology 53(2) mayo: 133–57.

WSIPP, (. S. (2017a). "Becoming a Man (BAM) with High-Dosage Tutoring.". Estimaciones de costos y meta análisis de costo-beneficio. WSIPP, Olympia, WA. Disponible en http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost/Program/522. Co.

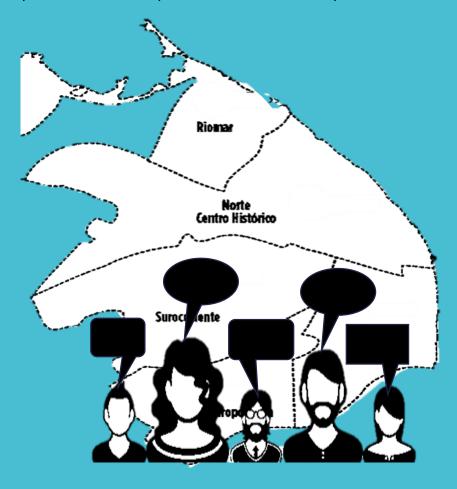
Youth guidance. (31 de 10 de 2019). Becoming a Man® (BAM) program. Obtenido de Youth guidance: Guiding kids to bright futures: https://www.youth-guidance.org/bam/

Propuestas de política pública en

Participación Ciudadana

Elaborado por:

Ángel Tuirán, Kelina Puche, Stefannia García, Isis De La Rosa



Documento elaborado en el marco del acuerdo de cooperación para la presentación de propuestas de política pública a entregarse al alcalde que resulte electo en Barranquilla realizado entre: Fundesarrollo, Uninorte, ProBarranquilla, Cámara de Comercio de Barranquilla, Barranquilla Cómo Vamos, Intergremial y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

Agosto de 2019















1. Introducción

Barranquilla es la ciudad capital que más destina recursos al mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos, superando a Bogotá y a Medellín cuya inversión por habitante oscila entre los \$1.550.000 y \$1.851.000 respectivamente, evidencia de la gestión que desde el sector público se realiza (Puche & Restrepo, 2019). En los últimos 12 años la administración local ha podido saldar varias de las problemáticas estructurales de la ciudad, como los elevados niveles de pobreza, la baja cobertura en servicios públicos, el acceso a la educación superior y media, entre otras. Los resultados han aumentado la confianza en la gerencia de sus instituciones, al punto que un 81% de los barranquilleros consideran que los proyectos que se desarrollan en el distrito van por muy buen camino (Barranquilla Como Vamos, 2018).

Igualmente, existe una reducción importante de la desigualdad en la ciudad, que pasó de una concentración de ingresos del 50% al 44,3% (DANE, 2019), configurando así un territorio con menores brechas sociales, a pesar que la tendencia de los dos últimos años muestre un deterioro en la materia (Barcena & Puche, 2019). Este tipo de territorios donde la comunidad posee económico, protección social crecimiento е igualdad oportunidades, son los escenarios aptos para el ejercicio de una participación efectiva y real de la ciudadanía (Castillo Cubillos, 2017), puesto que la participación se menoscaba por las brechas de inequidad. Por ejemplo, en sociedades donde se presenta deficiencias educativas, se restringe la participación, teniendo presente que los espacios se vuelven ampliamente complejos al avanzar en la temáticas y para una sociedad poco educada se hace difícil pertenecer activamente a éstos (Cengiz, 2016).

La participación ciudadana es la herramienta mediante la cual los individuos se integran a través de su libre ejercicio de derechos y deberes, para incidir en las transformaciones acontecidas de la sociedad (Espinosa, 2004). La importancia de la misma está en las modificaciones de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, que han sido introducidas ante los cambios en el mercado y el establecimiento de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pues el ciudadano ha pasado de ser un beneficiario de bienes y servicios públicos a ser protagonista en la construcción, seguimiento y evaluación de políticas públicas, siendo el diseño e implementación de estas políticas mucho más eficiente, que cuando la responsabilidad recaía exclusivamente en el Estado (Sánchez González, 2015).

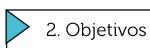
Es así, como la participación ciudadana se ha convertido en uno de los elementos fundamentales dentro de los nuevos esquemas de gobierno (Camacho Pérez, 2018), al ser un componente esencial para la llamada "gobernabilidad" (Cano Blandón, 2008) e incidir de manera importante en la gobernanza de las instituciones. Estos dos conceptos, gobernanza y gobernabilidad son empleados con mucha frecuencia en la actualidad, por ello, es importante diferenciarlos, el primero hace referencia a la capacidad de la administración para formular e implementar políticas públicas, es decir, la gerencia estatal, mientras que el segundo refleja la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, dejando de ser este último el actor principal en la toma de decisión pública, es decir, se refiere a la relación entre la comunidad y sus instituciones (Tuiran, De la Rosa, & Mercado, 2018).

Incluso más allá de ser un componente principal para materializar una mejor gobernanza y gobernabilidad, la participación ciudadana funciona como un conector entre los objetivos de la agenda política local con la agenda internacional, al punto que monopoliza el discurso de los organismos internacionales y de los mandatarios estatales (Camacho Pérez, 2018), al ser parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 16 "Paz, Justicia e Instituciones", cuya finalidad es el establecimiento de instituciones responsables e inclusivas, busca dentro de sus metas, garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones participativas y representativas que respondan realmente a las necesidades; y en este sentido ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial, siendo que de ésta forma se reduce el conflicto social y se robustece la gobernabilidad a nivel mundial, especialmente en regiones como América Latina, que hoy se considera la más peligrosa para poder ejercer y defender derechos, como el de la participación (OEA, 2019).

Colombia fue el primer país que incluyó los ODS en su Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2015) y en este la participación ciudadana es un principio constitucional aclarado en la Constitución Política de Colombia de 1991. No obstante, es la Ley 1757 de 2015, la que define la participación como el deber, derecho y oportunidad de los ciudadanos de influir en la toma de decisiones públicas en pro del beneficio colectivo, clasificándola en tres grandes categorías: participación poblacional, sectorial y territorial, esta última reglamentada por Ley 136 de 1994, Ley 1617 del 2013 y el Acto legislativo 02 del 2002, cuyas finalidades legislativas es la estructuración del funcionamiento de las instituciones en los distritos, municipios, localidades y corregimientos, es decir, la representación subterritorial de las divisiones administrativas del país. Estas disposiciones le brindan tanto a las administraciones territoriales como a los ciudadanos herramientas para su desarrollo diferenciado, adaptable a las condiciones en cada uno de los territorios del país y la inclusión de todas las esferas decisionales.

Por consiguiente, para cuantificar las relaciones entre la administración territorial y otros actores, la Universidad del Norte elaboró el Índice de Gobernabilidad Local del Atlántico (Tuiran et al., 2018), compuesto por cuatro variables, la Medición de Desempeño Municipal, el Índice de Justicia Local, Estabilidad Gubernamental y la Participación Electoral, siendo la finalidad del primer indicador, cuantificar la capacidad y gestión administrativa, desde la movilización de recursos hasta la ejecución de los mismos. El segundo, se encarga de determinar la eficiencia y eficacia de la Rama Judicial en los municipios del país. A su vez, el tercero analiza la continuidad de los mandatarios locales en el ejercicio de sus funciones y la injerencia de la suspensión en la implementación de políticas públicas exitosas. Por último, la participación electoral es responsable de explicar la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones local, a partir de la escogencia de sus autoridades en el nivel territorial.

Dentro de este índice Barranquilla se posiciona como el tercer municipio de mayor gobernabilidad, después de Puerto Colombia y Malambo, pero cuenta con la menor participación electoral en cuanto a elecciones locales se refiere (54,64%). Asimismo, según la Encuesta de Percepción ciudadana (2018) el 85% de los barranquilleros manifiesta que no participa de ningún tipo de organización, espacio o red comunitaria, sea esta ciudadana, religiosa, política o voluntaria. Estas cifras evidencian una falla importante en la articulación de la sociedad civil con la administración pública, por lo que el próximo Plan de Desarrollo Distrital debe contener una política de participación ciudadana, con la finalidad de materializar una gobernanza y gobernabilidad efectiva en la ciudad. La coyuntura actual es el momento ideal para impulsar políticas encaminadas a la generación de valores en el ciudadano, ya que, al haber disminuido las brechas al interior de la comunidad y solucionada gran parte de los problemas estructurales, las políticas deben tender a dar autonomía a sus habitantes para la priorización de sus necesidades.



Incrementar la participación política en el distrito de Barranquilla, generando las condiciones óptimas que permitan fortalecer los espacios de concertación democrática que actualmente existen en la ciudad.



2.1 Objetivos específicos

- 1. Facilitar el acceso a los espacios de participación política existentes, a partir de estrategias de publicidad, capacitación diferencial y técnica a cada una de las comunidades.
- 2. Articular, todas las instituciones administrativas locales para que las acciones de participación política puedan oficializarse en un ciclo de gestión participativo.
- 3. Esquematizar la operación de los fondos de desarrollo local en el distrito de Barranquilla, con el fin de cumplir las disposiciones de la Ley 1617 de 2013.

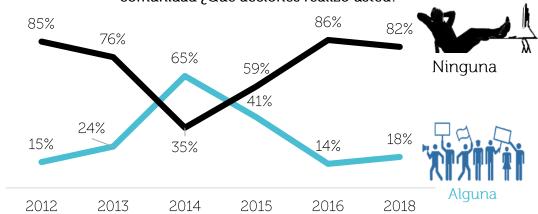


3. Diagnóstico de participación política

En Barranquilla se ha dado una reducción importante de la participación ciudadana. La Encuesta de Percepción Ciudadana de Barranquilla Cómo Vamos, revela que solo un 18% de los barranquilleros, realizan algún tipo de acción para resolver sus problemas, tal y como evidencia la ilustración 1. Ciertamente, durante 2018 solo el 3% de los barranquilleros manifestó que con el objetivo de mejorar las cosas se habían puesto en contacto con un político, funcionario o autoridad municipal en el último año, de acuerdo a la encuesta elaborada por el Observatorio de Condiciones Socioeconómicas del Atlántico (OCSA) de la Universidad del Norte, y apenas el 10% habría asistido a una junta de acción comunal para involucrarse en las problemáticas de su comunidad.

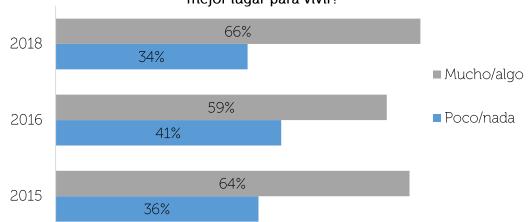
En efecto, el 85% de los barranquilleros, manifestaba que ningún miembro de su hogar asistía a los espacios de participación ciudadana existente, sea este voluntario, político o comunal según la Encuesta de Percepción Ciudadana (2018). Dicho porcentaje, la ubicó como la ciudad con los menores niveles de participación ciudadana percibida al superar a Manizales, Bucaramanga, Medellín, Cali y Bogotá. No obstante, en su mayoría los ciudadanos reconocen que tienen el poder para cambiar las cosas, como lo refleja la Ilustración 2, el problema yace que esa concepción no se refleja en acciones, y mientras ello suceda existe un riesgo importante para materializar una gobernanza y gobernabilidad efectiva en la ciudad. Para entender cuáles son las motivaciones o falta de incentivos que han llevado a tan bajos niveles de participación es necesario comprender como opera la participación en la ciudad.

Ilustración 1. Para resolver un problema que lo haya afectado a usted o a su comunidad ¿Qué acciones realizó usted?



Fuente: Encuesta de percepción ciudadana, 2018. Elaboración por los autores

Ilustración 2. ¿Qué tanto puede hacer usted, para convertir a Barranquilla en un mejor lugar para vivir?



Fuente: Encuesta de percepción ciudadana, 2018. Elaboración por los autores

Barranquilla se encuentra categorizada como Distrito Especial, Industrial y Portuario desde 1993, pero solo se acoge al régimen de distrito especial a partir de la Ley 768 de 2002 el cual determina que como distrito especial deberá dividirse políticamente en localidades. La primera división político administrativa de la ciudad sucedió el 7 de diciembre de 2002, mediante el Acuerdo distrital 017, en este se planteaban la creación de tres localidades Norte-Centro Histórico, Sur Occidente y Sur Oriente.

43

Posteriormente, la sentencia C538 de 2005 permitió que los distritos especiales de la Región Caribe se dividiesen en más de tres localidades, entonces el Acuerdo 006 de 2006 modificó la división administrativa de la ciudad y se pasaron de tres a cinco localidades, bajo los nombres Metropolitana, Norte Centro Histórico, Riomar, Sur Occidente y Sur Oriente. Este mismo acuerdo, otorgo salarios, competencias y funciones a los alcaldes locales y estipuló que cada localidad debería contar con 15 ediles, para un total de 75 en el distrito, que velen por los intereses de las comunidades que hacen parte de las localidades.

No obstante, solo con la Ley 1617 de 2013 se reglamentó completamente el funcionamiento de las localidades para los distritos especiales en Colombia. El artículo 36 de esta ley deja claro que cada localidad estará sometida, a la autoridad del alcalde distrital, de una junta administradora (conformada por los ediles) y de un respectivo alcalde local, de manera que la participación de la ciudadanía deberá ir desde los barrios representados en las Juntas de Acción Comunal (JAC) y reglamentados en la Ley 743 de 2002 hasta estos niveles de autoridad local.

Para estos propósitos, la ley 1617 de 2013, estableció en su artículo 61 un Fondo de Desarrollo Local que constituiría una asignación de recursos para cada localidad, a fin de financiar la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, y las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones ordinarias y extraordinarias. De acuerdo al artículo 64 de esta ley, este fondo correspondería a un 10% de los ingresos corrientes de libre destinación del distrito y se asignarían entre las localidades en función de las necesidades básicas insatisfechas de la población y los criterios que establezca la entidad distrital de planeación. De manera conjunta, la Ley 1757 de 2015 instauró los consejos de participación ciudadana a fin de asesorar la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de las localidades, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos.

Al tiempo que esto sucedía, el Distrito de Barranquilla suscribió un primer acuerdo de reestructuración de pasivos, entrando en Ley 550 en el 2002, congelando la entrega de los fondos de desarrollo local a las localidades, hasta el momento que saliera de esta reestructuración. El primer acuerdo suscrito en 2002 fue incumplido y en 2004 se realizó una primera modificación la cual también sería incumplida, en 2008 nuevamente se modificó el acuerdo de pasivos (Restrepo & Galvez, 2017) y este fue cumplido a cabalidad en julio de 2018, permitiéndole a la ciudad salir de la Ley 550 de reestructuración de pasivos, 16 años después de su ingreso. Convirtiendo las elecciones locales que se celebrarán el próximo mes de octubre de 2019, como la puerta de entrada del primer periodo de gobierno en el que efectivamente podrán asignarse estos recursos.

En vista de lo anterior, el proceso de formación y operación de las localidades en la ciudad puede considerarse hasta cierto punto reciente, pues las divisiones como hoy se conocen tienen apenas 12 años operando y la totalidad de su operación se ha limitado ante la falta de acceso a los fondos de desarrollo local. Es por ello que, para la elaboración de este documento se realizaron actividades de campo que permitiesen entender de mano de las autoridades competentes, el funcionamiento que hasta el momento han tenido las alcaldías locales.

De las cinco localidades de la ciudad, solo la localidad de suroriente y norte centro histórico estuvieron dispuestas a ser entrevistadas. En la primera localidad, el alcalde local relató, que en la realidad estos fungen como una dependencia más de la alcaldía distrital ofreciendo los mismos trámites y servicios, pues aún sigue en proceso el empoderamiento de las localidades. El mandatario local explicó que existe poca coordinación y comunicación con la Oficina de Participación Ciudadana, lo cual acompañado de una ausencia explícita de las funciones de estos niveles territoriales de participación, dificultan la intervención real de las comunidades en la gestión pública. No obstante, resaltó la capacidad de organización que poseen las Juntas de Acción Comunal del territorio, quienes trabajan coordinadamente con los ediles de la localidad en la asistencia de talleres ofertados por entidades como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con la finalidad de fortalecer sus habilidades en proyectos y gestión social.

En la segunda localidad se dialogó con el equipo de la alcaldesa local, quién explicó que en la actualidad existe una desconcentración por parte de la alcaldía distrital hacia las locales, tal como sucedía en la localidad sur oriente, puesto que no se posee ningún poder decisional de facto. De igual modo, puntualizó el carácter mixto de su localidad, al componerse por sectores tanto comerciales como residenciales, pues los espacios de participación no responden a las diferentes necesidades que los actores presentan, desmotivando a los actores en intervenir, al no ver sus demandas plasmadas en las acciones de las autoridades locales.

De ambas entrevistas se pudo determinar que existe una desarticulación entre la Oficina de Participación Ciudadana y las alcaldías locales, y que estas últimas no cuentan con un nivel de autoridad de facto, que les otorgue capacidad para transformar la participación de sus ciudadanos en acciones dentro de la ciudad. Esto nos ofreció indicios de cuáles podrían ser los obstáculos que afronta la participación en la ciudad, y utilizando información de la alcaldía distrital de Barranquilla, Transparencia por Colombia, Barranquilla Cómo Vamos y el Observatorio de Condiciones Socioeconómicas del Atlántico (OCSA), se identificaron cuatro problemáticas principales que se desarrollan a continuación.



3.1 Desconfianza en las autoridades

En primer lugar, en cuanto a las condiciones de la participación ciudadana en la ciudad de Barranquilla se tiene que, de acuerdo al Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) elaborado por Transparencia por Colombia, Barranquilla se considera como de riesgo moderado de corrupción y este se ha deteriorado al pasar de un índice de transparencia de 77,5 en 2014 a 74,9 en 2016. Esto se respalda, en los niveles percibidos de corrupción, pues de acuerdo a la Encuesta de Condiciones Socioeconómicas de la Universidad del Norte (2018), en promedio el 86% de los barranquilleros consideran que existen altos niveles de corrupción en la ciudad, pues el individuo se piensa moral y consciente, pero percibe a los demás como no tan conscientes (Corpovisionarios, 2018).

Este tipo de situaciones genera desconfianza en las instituciones, puesto que, el colectivo no ve reflejadas sus demandas a la hora de participar. De hecho, en 2015 la oficina de participación ciudadana identificaba que el 67% de los barranquilleros tenía la convicción de que la ciudad es gobernada por sectores poderosos que buscaban su propio beneficio, situación que de acuerdo al OCSA permanece estable pues en 2018, el 98% de los barranquilleros consideraba que casi nunca los gobernantes y funcionarios del municipio colocaban las necesidades de las comunidades por encima de los intereses personales o de sus partidos políticos.

Como consecuencia, existe un bajo nivel de credibilidad de dirigentes políticos, sociales y comunitarios cuando se abordan temas públicos o de ciudad y una baja percepción de posibilidades de sacar adelante proyectos en beneficio de las comunidades (Alcaldía de Barranquilla, 2015). Niveles que se justifican en entornos no diseñados para la promoción de la honestidad (Corpovisionarios, 2018), pues para 2015 el 31% de los habitantes de la ciudad consideraba que el acceso a las oportunidades dependía de tener palanca o influencia, dado que los liderazgos comunitarios se asociaban a aspectos eminentemente políticos.

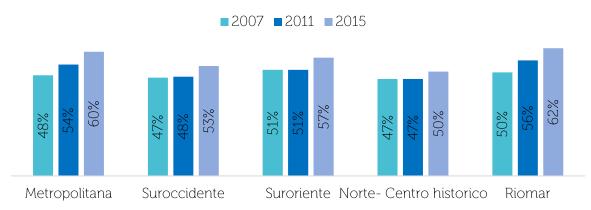


3.2 Desconocimiento de los espacios de participación

En segundo lugar, existe un desconocimiento de los espacios de participación ciudadana local que van desde los esquemas asociativos de barrios y las Juntas de Acción Comunal (JAC) hasta la Alcaldía distrital. Según la Misión de Observación Electoral (2012), el desconocimiento de los espacios ha sido una de las principales razones por las que en Colombia la participación ciudadana se mantiene en bajos niveles, convirtiéndose en un obstáculo para la misma como lo plantea Fundación Corona et al. (2003). Parte de este desconocimiento de los espacios, podría atribuirse a que, si bien existe una catedra nacional de competencias ciudadanas en las escuelas del país, estas no ahondan en los espacios de participación locales y se enfocan en la figura de personeros, derechos de petición y tutelas.

Por ejemplo, Barranquilla se encuentra dividida administrativamente en cinco localidades, Metropolitana, Norte Centro Histórico, Riomar, Sur Occidente y Sur Oriente. Cada una de ellas cuenta con 15 ediles, para un total de 75 en el distrito, que velan por los intereses de las comunidades que conforman las localidades. De manera que, los espacios de participación en Barranquilla están regidos y representados por las autoridades locales, es decir, las Juntas de Acción Comunal (JAC), los ediles, las Juntas Administradoras Locales (JAL) y el alcalde local. Existe entonces un interés generalizado en la operación y representación que estas autoridades hacen de la ciudadanía, el cual se ha visto reflejado en un aumento de la participación electoral al interior de las cinco localidades a lo largo de las últimas 3 elecciones de las Juntas Administradores Locales (JAL) tal como revela la ilustración 3.

Ilustración 3. Niveles de votación en las elecciones de Ediles de Barranquilla



Fuente: Registraduría Nacional del Estado civil. Elaboración por los autores

Sin embargo, al interior de cada localidad las condiciones de participación difieren, dada las características de cada una de estas. De acuerdo al último informe de capital social en Barranquilla elaborado por Sudarsky (2018), la localidad Norte Centro Histórico se plantea como la de mayor fortaleza en los temas de participación política, dado que sus habitantes participan con mayor frecuencia en protestas organizadas, realizan voluntariado, discuten asuntos de política, cuentan con mayores capacidades de liderazgo al ser elegidos con más frecuencia para algún cargo público, utilizan frecuentemente los mecanismos de participación como los derechos de petición y revocatoria de mandato, y además exhiben elevados niveles de confianza en los movimientos, los medios, el sistema legal, la educación, en las grandes compañías y en las redes sociales. Aunque, debe anotarse que existe un desconocimiento importante de los representantes en la localidad, es decir, de quien es el alcalde local y cuáles son los 15 ediles en la misma, la mayor parte de sus habitantes manifiestan que no votaron en las elecciones de los ediles como se observa en el Gráfico 3, y tampoco conocen quienes salieron elegidos.

Mientras tanto, en la localidad de Suroriente sus habitantes conocen claramente quienes hacen parte de los cuerpos colegiados, la población reconoce quienes son los miembros de la JAL y el concejo distrital, votaron por ellos y puede identificar quienes lo representarían mejor. Pero, no participan con frecuencia en protestas organizadas, no realizan voluntariado, ni discuten asuntos de política, adicionalmente no utilizan los mecanismos de participación como los derechos de petición y revocatoria de mandato. En cambio, en la localidad de Riomar los habitantes no conocen quienes hacen parte de los cuerpos colegiados pero votan por ellos, pues los partidos políticos tienen una alta capacidad de mediación, aun cuando los habitantes perciben que existen altos niveles de corrupción y desconfían de los mismos (Sudarsky, 2018).

En la localidad Suroccidente existe un nivel elevado de educación política, es decir, los habitantes tienen quien les explique los problemas públicos, se sienten bien informados por parte del estado y se informan para participar. Pese a ello, su participación política es baja dado que existe una fuerte desconfianza de los partidos políticos y en las fuentes de información oficial. Caso contrario al de la localidad Metropolitana donde los niveles de participación política son elevados como refleja el Gráfico 3, pues los habitantes tienen conocimiento de quienes son sus ediles y su alcalde local, saben quiénes los representaría mejor de éstos y votaron por ellos, a pesar de no hacer parte de actividades políticas como recolección de firmas y reuniones de partidos políticos.

Esta heterogeneidad en el comportamiento de la participación, obedece adicionalmente a las condiciones y actitudes inherentes a las localidades. Por ejemplo, el comportamiento ejemplar de la participación en la localidad Norte Centro Histórico obedece a mayores niveles de confianza y una menor percepción de corrupción, mientras el mayor conocimiento de los cuerpos colegiados en Suroriente obedece a una mayor confianza en la política, de la misma forma en que los elevados niveles de educación política en Suroccidente obedecen a mayores niveles de confianza en los medios, caso contrario a la localidad de Riomar en donde para el estudio de Sudarsky (2018) se registraron los niveles más altos de corrupción y la gente desconoce los miembros de los cuerpos colegiados.

La mencionada heterogeneidad al interior de la ciudad deja claro que las estrategias adoptadas para mejorar los niveles de participación deberán estar diferenciadas por localidad. Para cumplir con este propósito, se deberá contar con información actualizada y veraz de las demandas en cada una de las localidades y atacarse las debilidades al interior de cada una, en este sentido las experiencias de otras ciudades en cuanto a políticas de participación, ofrecen una guía. Por ejemplo, en Cali se creó el sistema "infocali" para fomentar la participación activa en las comunidades; en Envigado (2015), se creó la escuela de formación y participación ciudadana a fin de aprender haciendo, y en Ibagué se ideo un acompañamiento técnico a las comunidades para estimular el uso de los espacios de participación.

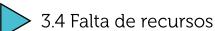


3.3 Reducción de masa critica

En tercer lugar, ante los avances en materia estructural en el cierre de brechas que la ciudad ha logrado en la última década, existen elevados niveles de con los servicios de provisión (BarranguillaCómoVamos,2018), que según el informe de 2018 del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes constituye un elemento esencial para la legitimidad de la democracia por parte de los territorios. A pesar de ello, los resultados del diagnóstico acerca del estado de la participación ciudadana en Barranquilla para 2015 evidenciaron una reducción en la opinión de los ciudadanos que las acciones de la Alcaldía efectivamente generaban una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, consecuencia clara de la falta de participación, pues los ciudadanos no están comunicando retos importantes. Algunos de ellos, incluyen pero no se limitan al mercado de trabajo, Barranquilla es la ciudad donde existe la mayor desigualdad en meses de desempleo, sus instituciones educativas mantienen puntajes bajos en las pruebas Saber 11 y es la segunda ciudad con mayor proporción jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINIS)¹.

Una de las razones que contribuyen a la ausencia de participación ciudadana para garantizar la atención de estos retos, es la concentración de las organizaciones que velan por las relaciones comerciales, culturales y políticas en la localidad Norte Centro Histórico de acuerdo a la Alcaldía de Barranquilla (2015). Esta concentración desencadena en una centralización de los análisis en función de los temas o agendas de incidencia de las organizaciones que allí se ubican y dejan de lado las necesidades que deben manifestarse en cada localidad. Es necesario empoderar a los ciudadanos de manera que cuenten con las herramientas necesarias para conocer los aspectos que son problemáticos alrededor de su comunidad.

Bajo esta línea de pensamiento estrategias como la de Imagina tu Ciudá (2018) de la Cámara de Comercio de Barranquilla que invita a los ciudadanos a proponer soluciones a las problemáticas que aquejan a su comunidad, resultan bastante relevantes para elevar el nivel de discurso en la ciudad y poner de frente las temáticas que realmente necesitan ser atendidas por la administración. Imagina tu Ciudá utiliza las diferentes tecnologías de información y comunicaciones disponibles, las redes sociales y una plataforma de co-creación ciudadana, para facilitar la participación de todas las entidades en la ciudad desde el ciudadano del común hasta las grandes empresas, pasando por los gremios asociaciones y grupos representativos de intereses particulares.



Para mejorar cualquiera de las tres problemáticas mencionadas anteriormente, es necesario contar con recursos propios, los cuales sean utilizados de forma adecuada para realizar acciones encaminadas a las necesidades manifiestas en cada localidad y se conviertan en un incentivo de participación, al hacerse necesaria la misma para designar el uso de estos. En 2018, de acuerdo a la información registrada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el presupuesto de la oficina de participación ciudadana de la alcaldía representaba menos del 0,5% del presupuesto generalizado de la alcaldía y los recursos asignados habían sido reducidos un 80%², lo que ha dificultado el cumplimiento de la labor de esta oficina de promover la participación ciudadana, a pesar de algunas iniciativas destacables como los cabildos abiertos para la elaboración del Plan Distrital de Desarrollo.

Asimismo, desde la creación de las cinco localidades en el 2006, estas no han contado con un presupuesto propio del que puedan hacer uso, dado el compromiso de reestructuración de pasivos que la alcaldía término de cumplir a finales de 2018. Cabe anotar que, incluso cuando se asigne este presupuesto, una vez se entregue el dinero de los Fondos de Desarrollo Local como ordena la ley, estos se encontraran parcialmente comprometidos con el pago de su funcionamiento, pues si bien en su artículo 67 la Ley 1617 de 2013 establece que con cargo a los recursos del fondo no se sufragarán gastos de personal, dado que las funciones técnicas y administrativas para su normal operación serán cumplidas por los funcionarios que el alcalde mayor y otras entidades distritales pongan a disposición de la respectiva alcaldía local, en su artículo 61 afirma que con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios y las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones de las JAL. Como consecuencia si bien, el salario del alcalde local es responsabilidad del distrito, las comisiones que los ediles reciben por sesiones si lo es.

De acuerdo al artículo 61 de la Ley 1617 de 2013 por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, y en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local, que según el Decreto 0094 de 2018 corresponde a \$13.152.443 mensuales. El número máximo de sesiones a las que puede atender un edil son consagradas en el artículo 48 de la citada ley, donde se establecen cuatro periodos de sesiones, en los que el número máximo de reuniones durarán treinta (30) días prorrogables, a juicio de la misma Junta hasta por cinco (5) días más, es decir, al año el número máximo de sesiones es de 140, lo que supone que su salario anual máximo sería de \$92.067.101.

Hipotéticamente si hubiese sido asignado el fondo de desarrollo local en 2018, el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación corresponderían a 78.950 millones de pesos, que de asignarse exclusivamente conforme a la proporción de población en las localidades, dado que no se encuentra calculado actualmente un índice de necesidades básicas insatisfechas, serían los expuestos en la Tabla 1 y al restar los costos anuales del salario de 15 ediles por localidad seria el presupuesto anual consignado en la tercera columna de esta tabla. De manera, que cuando se asignen estos fondos deberá tenerse cuenta que realmente el presupuesto anual que se tendrá para trabajar en proyectos para la localidad estará limitado por gastos administrativos adicionales a los expuestos como la prestación de servicios.

Tabla 1. Asignación hipotética de los Fondos de Desarrollo Local de Barranquilla

Localidad	Asignación según población del Fondo de Desarrollo Local -2018	Gastos anuales de comisiones a los 15 ediles	Asignación restante
Metropolitana	17.073.902.356	1.381.006.515	15.692.895.841
Norte-Centro histórico	12.580.760.008	1.381.006.515	11.199.753.493
Riomar	5.383.581.834	1.381.006.515	4.002.575.319
SurOccidente	24.633.671.243	1.381.006.515	23.252.664.728
SurOriente	19.278.564.446	1.381.006.515	17.897.557.931
Fondo de Desarrollo Local -2018	78.950.479.887	6.905.032.575	72.045.447.312

Fuente: FUT - Ministerio de Hacienda & Alcaldía distrital de Barranquilla. Cálculos y elaboración por los autores.

Si bien, la tabla anterior se asigna únicamente con el criterio de población, dado que es la información que se encuentra disponible a nivel de localidad, al momento de la realización de este documento. La ley estipula que se debe tener en cuenta el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pero la actualización de este criterio depende de los censos de población, y la última información disponible data del año 2005, a pesar de que el censo más reciente es el de 2018, pero los resultados no han sido publicados aún a este nivel de desagregación. Como este criterio debe ser complementado por uno estipulado por la administración distrital se sugiere hacer uso de la proporción de población existente en la localidad con puntajes bajos del SISBEN, dado que este en su nueva y cuarta versión, tendrá en cuenta la inclusión productiva y social en la asignación de su puntaje, abordando así las nuevas problemáticas a priorizar en la ciudad, y ofreciendo una visión más actualizada de las necesidades dado que la renovación de la información se realiza por solicitud del sisbenizado.



4. Recomendaciones de política

Para atacar las problemáticas aquí planteadas se sugiere, seguir la siguiente hoja de ruta:

Ciclos de implementación

- 1. Diagnóstico: Se sugiere como primera medida compilar y actualizar la información disponible sobre los actores involucrados en temas de participación ciudadana a nivel distrital y local, para lo cual se sugieren los siguientes proyectos
 - a) Matriz de oferta institucional: Cuyo objetivo será poner a disposición de la ciudadanía en general, una herramienta de consulta permanente que posibilite conocer las competencias de cada una de las dependencias del gobierno local, es decir, JAC, JAL, Alcaldía Local, Consejo distrital de Participación ciudadana, Consejo Distritales, los números de afiliados, sus directivos, su composición, así como las funciones específicas, procesos y subprocesos a su cargo.

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana Horizonte temporal: 2 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

b) "Conociendo a mi localidad": Este proyecto realizara un seguimiento, análisis y divulgación de la actividades que tienen bajo su cargo las autoridades locales, a fin de promover la veeduría de la ciudadanía, fortalecer el proceso de rendición de cuentas, hacer más transparente la gestión y promover una mayor participación en la misma, que como consecuencia mejore su desempeño. Para este proyecto se replicará la iniciativa adelanta por la Universidad de los Andes conocida con el nombre de "Congreso Visible" adaptándola al ámbito local de Barranquilla.

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana con apoyo de la academia.

<u>Horizonte temporal</u>: 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

2. Formulación planes, programas o proyectos: Como segunda etapa de la hoja de ruta se plantea el fortalecimiento de las capacidades de transmisión y disposición de información relevante a la participación ciudadana, así como de la articulación interinstitucional de la entidades involucradas, a fin de generar capacidades suficientes y pertinentes para fomentar la participación ciudadana a través de los siguientes proyectos:

a) "Participación.barranquilla.gov.co": Se encargara de fortalecer y mantener actualizada la página de democracia participativa, con la información necesaria para que los ciudadanos puedan participar incluso a través de la misma, al estilo de "infocali" o la estrategia de #ImaginatuCiudá. En la página se deberá incluir la matriz de oferta interinstitucional resultante de la etapa de diagnóstico y un acceso a la información del proyecto conociendo mi localidad, diferenciado por cada una de ellas.

<u>Entidad a cargo</u>: Oficina de participación ciudadana con apoyo de la academia. <u>Horizonte temporal:</u>3 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

b) "Revista yo participo": Actualización de la cartilla Barranquilla participa, con información más sintetizada y didáctica (uso de tecnologías TIC y redes sociales)

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana con apoyo de la academia. Horizonte temporal: 1 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

c) "E-Book de Cristal": Elaborar un directorio de los actores relevantes y el rol dentro de las comunidades, para facilitar el conocimiento de los espacios y funcionarios a cargo del manejo de propuestas y actividades comunales.

<u>Entidad a cargo:</u> Oficina de participación ciudadana con apoyo de la academia. <u>Horizonte temporal</u>: 3 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

d) "Nodo participo por mi ciudad": Nodo institucional entre la Oficina de Participación, con las Secretarías de Gobierno, Planeación, la ESAP, la Cámara de Comercio de Barranquilla (CCB) y demás actores que trabajen programas relacionados con el fortalecimiento de las habilidades políticas y ciudadanas, para fortalecer y coordinar las instituciones a fin de que trabajen activamente en estrategias o agendas de participación.

<u>Entidad a cargo</u>: Oficina de participación ente articulador junto al resto de instituciones. <u>Horizonte temporal</u>: 3 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

e) "Liderando mi ciudad": Crear capacitaciones técnicas diferenciales para cada una de las localidades del distrito, teniendo en cuenta el contexto de participación de las mismas (ejemplo: Norte Centro Histórico combina incentivos comerciales y ciudadanos) sus debilidades y fortalezas. Se sugiere que el currículo de dichas capacitaciones este a cargo de una alianza entre la ESAP, el SENA y CCB, a fin de que incluyan el conocimiento que desde la administración pública, la práctica y la actividad empresarial se consideran necesarios para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, dejando la decisión de aprobación final en manos de los Consejos distritales de Participación ciudadana.

<u>Entidad a cargo</u>:: ESAP, SENA, CCB y Consejos distrital de Participación ciudadana. <u>Horizonte temporal</u>: 12 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

- 3. Implementación: Durante esta fase se utilizará la información recopilada hasta el momento, para modificar el funcionamiento de los espacios de participación existentes y crear una trazabilidad sobre los mismos, siendo que el 2019 sería el primer periodo electoral donde se otorgarían los fondos de desarrollo local, se sugiere pilotear esta entrega y el funcionamiento que se propone en el listado siguiente de proyectos, sobre dos de las cinco localidades de la ciudad, una en el norte y otra en el sur, a fin de observar las posibles dificultades y asperezas que el proceso en un principio pueda presentar, mediante la ejecución de los siguientes proyectos:
- a) "Ciclo de gestión participativo": Se recomienda establecer un ciclo de gestión participativo distrital que pueda tener seguimiento en páginas oficiales. Para este, las autoridades locales deberán estipular un plan de trabajo anual, con metas semestrales, de las cuales se deberá abrir mesas de diálogos bajo esta misma periodicidad, en las que a la ciudadanía le sea posible ofrecer sugerencias y ajustes a los planes de trabajo, las cuales deberán ser incluidos de forma obligatoria en el próximo espacio de mesas

Entidad a cargo: JAC, JAL, Alcaldía Local, Consejos distrital de Participación ciudadana, Consejo Distritales y Oficina de Participación ciudadana. Horizonte temporal: 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

- b) "Quilla desde los barrios": Incluir a la ciudadanía en los ejercicios de planificación presupuestal, a través del siguiente esquema:
 - ✓ Comprometer un porcentaje específico de los fondos de desarrollo local que finalmente se asigne a cada localidad, a una estrategia ciudadana colectivamente escogida.
 - ✓ Estipular como requisito para que sus propuestas sean tenidas en cuenta el cumplimiento de los espacios de las mesas de diálogos por parte de las juntas de acción comunal, a la hora de seleccionar la estrategia ciudadana colectivamente escogida.
 - ✓ Incluir dentro de las funciones del consejo distrital de participación ciudadana, la priorización de las propuestas realizadas por las Juntas de Acción Comunal, para entregar el listado a las JAL.
 - ✓ Las JAL estarán finalmente a cargo de decidir la estrategia ciudadana colectivamente escogida.

<u>Entidad a cargo</u>: JAC, JAL, Alcaldía Local, Consejos distrital de Participación ciudadana. <u>Horizonte temporal:</u> 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

- c) "Fondos de Desarrollo Local": Esquematizar la operatividad de los fondos de desarrollo local, de la siguiente forma
- ✓ Incluir dentro de los criterios de asignación de recursos, la proporción de personas con bajos puntajes de SISBEN IV.
- ✓ Ordenar mediante un acuerdo, que parte de los Fondos de Desarrollo Local puedan destinarse para financiar una estrategia ciudadana colectivamente escogida.

✓ Esquematizar la operación del banco único de proyectos de inversión, del que las localidades podrán elegir para financiar. Estipulando como metodología de presentación la Metodología General Ajustada (MGA), a fin de que a cada proyecto se le pueda asignar un puntaje para su priorización utilizando como criterios para su calificación, el impacto del mismo vía número de beneficiarios y la posibilidad de que el proyecto pueda ser cofinanciado con otras entidades, de manera similar que se califican los proyectos de regalías.

Entidad a cargo: JAL y alcaldía local. <u>Horizonte temporal</u>: 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

d) "Banco del tiempo": Coordinar los espacios de participación voluntaria al interior de las localidades, con los ejes de seleccionados en el plan de desarrollo local, mediante sistemas la plataforma de Bancos de Tiempo de la oficina de participación ciudadana, a través de la cual se coordina la oferta y demanda de tiempo voluntariamente ofrecido por los ciudadanos con actividades necesarias en la comunidad.

Entidad a cargo: JAL. <u>Horizonte temporal:</u> 3 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

e) "Activo en mi barrio": Incluir los espacios de participación ciudadana local a la cátedra de democracia en las Instituciones Educativas Distritales

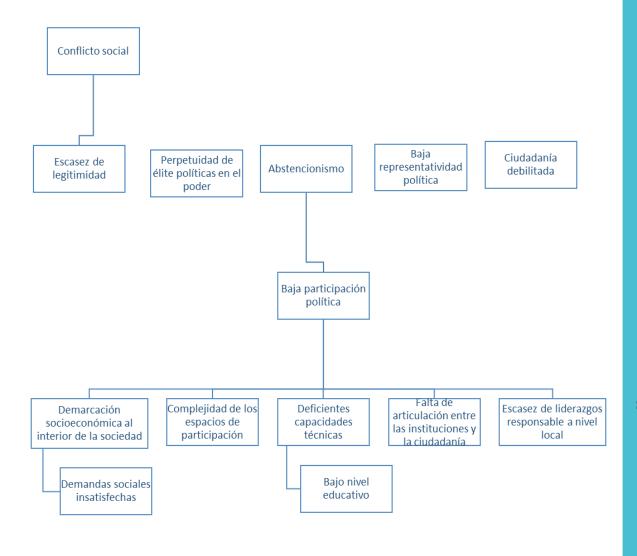
<u>Entidad a cargo:</u> Secretaria de educación distrital. <u>Horizonte temporal:</u> 12 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

- 4. Monitoreo, seguimiento y evaluación: Finalmente la ruta deberá contar con espacios de evaluación que garantice que las estrategias aquí mencionadas, tienen un impacto sobre el fomento y la calidad de la participación ciudadana.
- a) "Observatorio de participación ciudadana interinstitucional": se encargara de hacer seguimiento al uso de los distintos espacios de participación local (creación del índice de participación ciudadana), promoverá su uso (a través de cartillas o videos informativos) y esquematizar la operación adecuada de los mismos. Ante la disponibilidad de información actual se sugiere que este conformado por un conjunto interdisciplinario de instituciones que incluyan a la academia y el empresario, para que el observatorio se asegure de que todos los interés se encuentran representados.

<u>Entidad a cargo:</u> OCSA, Ciencias políticas – Uninorte, ESAP, Barranquilla Cómo vamos, CCB y ANDI. <u>Horizonte temporal</u>: 12 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

b) "1ª por mi ciudad": Promoción de incentivos positivos en la ciudadanía para la incidencia en los espacios de participación ciudadana, a través de la entrega de becas en instituciones educativas incluidas en el observatorio mencionado anteriormente, a las comunidades que muestren haber sido valiosas en el aporte de las estrategias ciudadanas colectivamente escogidas y las mesas de liderazgo planteadas.

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana. Horizonte temporal: Cada 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.





Alcaldía de Barranquilla. Acuerdo Distrital 017., (2002).

Alcaldía de Barranquilla. Acuerdo Distrital 006., (2006).

Alcaldía de Barranquilla. (2015). Politica pública de participación ciudadana del distrito de Barranquilla. Barranquilla.

Alcaldía de Ibagué. (2018). Estrategia de participación ciudadana. Ibagué.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2016). Plan de acción politica pública de participación ciudadana para Santiago de Cali. Santiago de Cali.

Barcena, A., & Puche, K. (2019). Las caras de la desigualdad en Barranquilla. Barranquilla.

Barranquilla Como Vamos. (2018). Encuesta de Percepción ciudadana. Retrieved from http://www.barranquillacomovamos.org/EPCBqCV_LG2018.pdf

Belalcalzar Tupaz, A. L. (2015). Análisis de los conceptos de participación ciudadana y políticas públicas: comparación entre política pública de participación ciudadana de Bogotá y Envigado. Universidad del Valle.

Camacho Pérez, J. A. (2018). La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza. *Encrucijadas*, (29), 20–47. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2018.29.63046

Cámara de comercio de Barranquilla. (2018). Imagina tu ciudá. Retrieved from http://www.camarabaq.org.co/imagina-tu-ciuda/

Cano Blandón, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, *33*, 147–177. Retrieved from http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf

Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. Revista CS, (23), 157–180. https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281

Cengiz, F. (2016). The EU policymaking paradox: Citizen participation is a must, but the shaping of policies has become too technical.

Congreso de la República. Acto legislativo 02., (1993).

Congreso de la República. Ley 136., (1994).

Congreso de la República. ACTO LEGISLATIVO 2., (2002).

Congreso de la República. Ley 743., (2002).

Congreso de la República. Ley 768., (2002).

Congreso de la República. Ley 1617., (2013).

Congreso de la República. Ley 1757., (2015).

Constitución política de Colombia., (1991).

Corpovisionarios. (2018). Empresas con doble C. III Conferencia Internacional de Cultura Ciudadana: Entendiendo El Rol de Las Compañías Como Agentes Culturales, 1–49. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

> 6. Bibliografía

- DANE. (2019). Pobreza monetaria y multidimensional Informe de calidad de vida 2018.
- DNP. (2015). Transformar nuestro mundo: agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
- Espinosa, M. (2004). La participación ciudadana como una relación socio— estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios, 5*(10), 71–109. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004
- Fundación Corona, Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, Banco Mundial, CIDER Universidad de los Andes, Corporación Región, ...

 Transparencia por Colombia. (2003). ¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? (Fundación Corona). Retrieved from http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana _en_colombia.pdf
- Misión de Observación Electoral. (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia 20 Años de Ilusiones -*. Retrieved from www.torreblanca.com.co
- OEA. (2019). Asamblea General OEA 49 "Innovando para fortalecer el multilateralismo hemisférico." Retrieved from http://www.oas.org/es/49ag/introduction.asp
- Puche, K., & Restrepo, A. (2019). Finanzas de Barranquilla en la última década. Aciertos y Retos a futuro. Barranquilla.
- Restrepo, A., & Galvez, S. (2017). Comportamiento de las finanzas públicas del distrito de Barranquilla 2008-2016. Barranquilla.
- Sánchez González, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto Espacios Públicos. *Espacios Públicos, 18*(43), 51–73. Retrieved from http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415003
- Sudarsky, J. (2018). Medición del Capital Social de Barranquilla. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2015). Índice de transparencia municipal. Retrieved from www.transparenciacolombia.org.co
- Tuiran, A., De la Rosa, I., & Mercado, A. (2018). Gobernabilidad Local en el departamento del Atlántico. Barranquilla.
- Universidad de los Andes. (1998). Congreso Visible. Retrieved from ¿Qué es Congreso Visible? website: https://congresovisible.uniandes.edu.co/quesomos/
- Universidad de los Andes. (2018). Observatorio de la Democracia Barómetro de las Américas Colombia.
- Universidad del norte. (2018). Encuesta de Condiciones Socieconomicas del Atlántico. Barranquilla.

Propuestas de política pública en

Movilidad

Elaborado por:

Julián Arellana, Kelina Puche y Stefannia García



Documento elaborado en el marco del acuerdo de cooperación para la presentación de propuestas de política pública a entregarse al alcalde que resulte electo en Barranquilla realizado entre: Fundesarrollo, Uninorte, ProBarranquilla, Cámara de Comercio de Barranquilla, Barranquilla Cómo Vamos, Intergremial y Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

Agosto de 2019















1. Introducción

En los últimos 12 años Barranquilla se ha convertido en un ejemplo entre las principales ciudades del país, pues ha logrado saldar varias problemáticas en un corto periodo de tiempo. Entre algunos de sus logros se destaca la reducción del desempleo al ser la ciudad con el mayor índice de creación de empleo de los últimos 10 años (1,42) (Barcena & Puche, 2019), y permanecer en el top 5 de las ciudades en el país con menor desempleo, la reducción en los niveles de pobreza que pasaron de ser el 41,1% de la población en 2005 al 21,1% en 2018 (DANE, 2019), la mejora en los ingresos por hogar que experimentaron la mayor tasa de crecimiento real (28.4%) y un crecimiento sostenido de la inversión pública per cápita, que mantiene a la ciudad en la primera posición en inversión pública por habitante de las principales capitales del país desde 2016 (Barcena & Puche, 2019).

De forma paralela a estos logros, llegó la expansión económica y urbana que puso de manifiesto un conjunto de factores que se volvía necesario priorizar a fin de mantener a la ciudad en el status que había alcanzado. Desde el lado según la encuesta de clima de negocios desarrollada por Fundesarrollo & ProBarranquilla (2018), los factores que menoscaban el deseo de invertir en la ciudad son las problemáticas con el servicio de energía, la seguridad, las altas tasa impositivas y las problemáticas de movilidad, así mismo, el último informe de la Encuesta de Percepción ciudadana (2018) de Barranquilla Cómo vamos, apunta que se deben priorizar las temáticas de seguridad y movilidad en la ciudad, pues son los nuevos retos que se presentan. No obstante, de éstos aspectos la movilidad es el factor que permite lograr la interconexión deseada (Parada, 2019) para convertir a Barranquilla en una ciudad inteligente, expandir su territorio funcional y lograr la inclusión de la población aledaña. Adicionalmente, tanto la clase empresarial como la ciudadanía en general, coinciden que la problemática de movilidad requiere prioridad en su atención en la ciudad.

En cualquier caso, queda claro que las problemáticas de Barranquilla han pasado de ser problemas de índole estructurales y de condiciones iniciales, a los de las urbes de mayor concentración poblacional (United Nations, 2012), a tal punto que representan una importante proporción dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (DNP, 2015). De hecho, dentro de los 17 ODS, el objetivo 11 "Ciudades y comunidades sostenibles" pone como meta proveer a la ciudadanía de sistemas de transportes seguros y sostenibles, mediante la ampliación del transporte público, puesto que, este tipo de transporte moviliza más personas por viaje, tiene un área de cobertura mayor y se encuentran dentro del alcance financiero de los habitantes (United Nations, 2013).

En este sentido, el Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Barranquilla de 2016-2019, se basa en estos principios para impulsar un nuevo modelo de ciudad que promueva la estrategia de ordenamiento territorial del Distrito de Barranquilla, su relación con los municipios del Área Metropolitana y priorice la movilización no motorizada y el transporte público (Alcaldía de Barranquilla, 2016a, p. 180). Este modelo ha mostrado resultados importantes en cuanto a la provisión de infraestructura en la ciudad, pero si bien su diseño aboga por mejorar las condiciones del transporte público, en la realidad, ha dado prelación a la movilización por vehículos privados, obviando los principios del plan de desarrollo actual.

El próximo plan de desarrollo de Barranquilla ofrece entonces la ventana de oportunidad necesaria, para la priorización de estrategias que conviertan la movilidad, de un factor que menoscaba la inversión a uno que la atrae, de una problemática a un logro más de la ciudad. Para esto se necesario conocer que está sucediendo en términos de movilidad en la ciudad, cuales son los factores críticos que necesitan una atención inmediata y que estrategias podrían ser viables para esto. Con esto en mente, el presente documento realiza un diagnóstico de la movilidad de Barranquilla priorizando, como propone el plan de desarrollo distrital, el sistema de transporte público de la ciudad y ofrece sugerencias para las principales problemáticas identificadas.



2 Objetivos

Promover una movilidad sostenible para el distrito de Barranquilla, gestionando adecuadamente el transporte de carga, incrementando el uso del transporte público y los modos activos, y generando las condiciones necesarias para que el sistema funcione de forma segura y eficiente



> 2.1. Objetivos específicos

- 1. Esquematizar la visión de movilidad de la ciudad, mediante la reglamentación, articulación y organización de los distintos aspectos que esta encierra, haciendo un énfasis en el movimiento de carga, flujo vehicular y medios de transportes no motorizados.
- 2. Exponer la necesidad apremiante de la interconexión en el sistema de transporte público de Barranquilla, las fallas que han ocurrido alrededor, y los aspectos a tener en cuenta una vez se implemente.
- 3. Proponer un nuevo sistema de penalización a infractores y de capacitaciones de cultura vial, que ataquen las malas conductas que propician los siniestros en la ciudad.

>3

3. Diagnóstico de movilidad

Barranquilla está catalogada como Distrito Especial, Industrial y Portuario, es la capital del departamento y el nodo de desarrollo del Área Metropolitana circunscrita en el Atlántico. Esto hace que la configuración de la movilidad no solo debe tener en cuenta el movimiento del ciudadano común, sino que además dentro de su planificación de movilidad debe incluir las interacciones económicas derivadas del movimiento de carga industrial y portuaria, las interrelaciones funcionales que tiene como municipio y su rol como capital del departamento.

Dentro de estos aspectos el sistema de transporte público cobra la mayor relevancia al contar con la capacidad de realizar las interconexiones necesarias entre los mismos, siendo accesible e incluyente para las poblaciones que son responsables de las interacciones económicas previamente mencionadas. Por ello, desde hace tres años la alcaldía distrital de Barranquilla contrató a la firma NIPPON KOEI LAC et al. (2018) para adelantar una consultoría que a ciencia cierta permita conocer cuáles son los cambios que se deben realizar en la movilidad a fin de lograr esta interconexión. No obstante, a partir de la información de línea base de esta consultoría se identifican problemáticas claves, que de no corregirse antes de iniciar un proceso de interconexión, podría hacer del transporte público un modo ineficiente.

Dentro de estos aspectos, el comportamiento de los habitantes define entonces las necesidades en cuanto a la interconexión del sistema, y al mismo tiempo supone un reto. Pues a diferencia de otras ciudades principales del país como Cali y Bogotá donde las infracciones más comunes son por exceso de velocidad, en Barranquilla la situación es más generalizada pues las infracciones más comunes se deben a malas conductas, tales como el irrespeto por el pico y placa que aplica a taxis, conducir sin la licencia de conducción, estacionar en sitios prohibidos, no realizar la revisión técnica, mecánica y de emisión de gases y no portar la tarjeta de propiedad al manejar.

En atención a lo anterior, el presente diagnóstico deja de lado aspectos de la movilidad como lo son los planes de andenes, paraderos, determinación de tarifas de transporte público, transporte informal, contaminación, sostenibilidad del sistema o el estado de las vías, para las cuales no existe ni siquiera una medida clara en el distrito de la totalidad de kilómetros que compone la malla vial de Barranquilla y mucho menos del estado de las mismas; y se centra en tres problemáticas claves: la ausencia de una visión y reglamentación de movilidad, la ineficiencia del sistema de transporte público y el incremento en los siniestros fatales de tránsito

3.1. Movilidad desorganizada: Ausencia de reglamentación y visión

Toda planificación debe estar sustentada por un estudio extenso y comprehensivo del tema a tratar, la movilidad no es la excepción y para contar con una visión clara de la movilidad, es necesario primero reconocer los patrones de movilidad al interior de la ciudad en las distintas modalidades y vocaciones, incluyendo la oferta y demanda de cada uno, los impactos que genera, la forma en que operan y los aspectos que encierra. Esta información debe quedar consolidada en un Plan Maestro de Movilidad, en el cual se plantea una visión a largo plazo de la movilidad y se imponen de forma normativa las estrategias necesarias para cumplir con dicha visión.

En Barranquilla el último Plan Maestro de Movilidad reglamentado es el adoptado por medio de Decreto 0488 de 2008, es decir, que la reglamentación bajo la cual funciona la movilidad de la ciudad está basada en los patrones de movilidad de hace 10 años. En 2012, el estudio necesario para la actualización de este Marco General del Plan Maestro de Movilidad fue contratado y realizado, y de hecho la última información oficial de los patrones de movilidad existente en la ciudad corresponde a este estudio, aunque éste, nunca fue incorporado dentro de la normativa de movilidad que rige a la ciudad, y por tanto la visión de ciudad allí planteada no es aplicable.

Esta falta de visión de movilidad en la ciudad se ha visto reflejada en la fragmentación funcional e institucional de los aspectos que encierra la movilidad. En el distrito existen seis aspectos claves de movilidad que son atendidos por ocho dependencias diferentes, estos se enlistan a continuación:

- 1. Infraestructura (construcción y mejoramiento de vías): A cargo de la secretaría de obras públicas de la alcaldía y la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI).
- 2. Tránsito y movilización de vehículos: A cargo de la secretaría de tránsito.
- 3. Funcionamiento del transporte público intra e inter municipal: A cargo de Transmetro y el Área Metropolitana de Barranquilla (AMBAQ).
- 4. Peatones y andenes: A cargo de Edubar y la secretaría de obras públicas.
- 5. Cultura Vial: Oficina de seguridad vial al interior de la secretaría de tránsito.
- 6. Impacto ambiental: A cargo de Barranquilla Verde.

No obstante, no existe una dependencia articuladora que se encargue de alinear los distintos aspectos que cada una trata y de amparar aquellos que no cuentan con una regulación clara o actualizada como es el caso del movimiento de carga y la actividad comercial en espacio público. Para la regulación de carga solo existen algunas prohibiciones de circulación sobre la calle 30 y la vía 40, y el requerimiento de una solicitud de permiso especial de circulación para vehículos cuya carga supere las cinco toneladas, el cual debe tramitarse físicamente y toma un día hábil en obtenerse, dejando vía libre para el movimiento de carga en el resto de la ciudad.

La actividad comercial por su parte, cuenta con una reglamentación bajo el Decreto 0093 de 2005 de la alcaldía en el que se establece un censo que los vendedores informales deben cumplir, para poder comercializar en una zona de espacio público que el decreto autoriza. Dicha zona se ubica en los alrededores de Barranquilla como simboliza la línea verde en el Mapa 1, sin embargo, como muestra la zona delimitada por la línea negra la invasión del espacio con fines comerciales supera los límites establecidos.

Metropolitana aría Reina de...

BOSTON

BR. ABAJOLI

Parcile Cultural

BARRINQUILLIT

C. CHOUINQUIRÁ 18 BULICHE

LOMA FRESCA

ITES

ATLÁNTICO

REBOLO

REBOLO

REBOLO

REBOLO

ANDONTES

Invasión

LOS COCOS Carrera 23

Autorizado

Ilustración 1: Espacio público autorizado e invadido por actividades comerciales

Fuente: Alcaldía de Barranquilla- Decreto 0093 de 2005. Elaboración Fundesarrollo

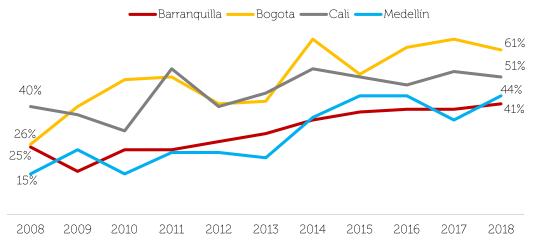
Esta ausencia de reglamentación, actualización y control existente, no solo ha llevado a que la movilidad de la ciudad se desarrolle de forma inadecuada y sin un norte, sino que también puede atribuirse como parte de las razones por las que apenas en 2016, fue contratado el estudio necesario para la integración del sistema de transporte público (STP) en la ciudad¹. Este estudio fue contratado por la alcaldía de Barranquilla y está siendo elaborado por las firmas NIPPON KOEI LAC, TPD Ingeniería y Selfinver. Dentro de la elaboración del mismo se incluyó una línea base y diagnóstico del transporte público en el Área Metropolitana de Barranquilla que se usó como insumo para este diagnóstico².

3.2.Ineficiencia del sistema de transporte público

Según la Encuesta de Percepción Ciudadana (2018) de Barranquilla Cómo Vamos, cada vez son más los barranquilleros que creen que sus trayectos habituales toman más tiempo, pasando de ser el 25% en 2008 al 41% de los encuestados en 2018 como revela el Gráfico 1. La tendencia ha sido sostenida a través del tiempo, lo que da cuenta de un incremento al menos percibido en la congestión que enfrentan en sus trayectos diarios los ciudadanos, aun cuando la proporción de barranquilleros que manifiesta esta situación sigue siendo la menor al comparar con las tres ciudades más pobladas del país.

¹ El costo del estudio es de 3.500 millones de pesos (Alcaldía de Barranquilla, 2016b) representó el 1,3% de la totalidad de inversiones en el sector de transporte y el 3,5% de las inversiones en transporte excluyendo infraestructura durante esa vigencia para la ciudad.

² Los resultados del estudio se comparten en el marco de convenio de cooperación del OULAMB existente entre AMBAQ y Fundesarrollo

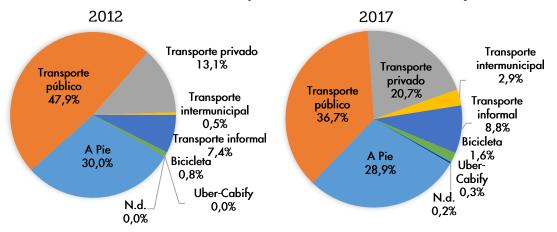


Fuente: Red de ciudades Como Vamos. Elaboración Fundesarrollo

El aumento percibido en la congestión de los trayectos, también impacta de forma importante el movimiento de la carga en la ciudad. Según un estudio adelantado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2015) para Barranquilla³, la congestión y demoras excesivas en la recepción de las cargas, hacen que los tiempos de transporte de mercancías sean 2,25 más largos que el tiempo que tomaría sin congestión y representan un costo 1,54 veces superior en la cadena logística⁴. De hecho, la encuesta nacional de logística (2018), reafirma este punto al encontrar que el costo logístico como porcentaje de ventas es del 13,5% para el promedio del país, pero en la región caribe central compuesta por Atlántico, Bolívar y Magdalena este costo es del 25,2%; de manera, que la congestión en la ciudad es un factor que se ha vuelto crítico.

Al concentrar nuestra atención en la movilidad de los ciudadanos, que componen el grueso de la movilidad en la ciudad, encontramos que de acuerdo a la información de la línea base y diagnóstico del transporte levantada por NIPPON KOEI LAC et al. (2018), en el Área Metropolitana de Barranquilla se realizan 2.651.220 viajes diarios en un día hábil típico, incluyendo 764.339 realizados a pie y estos se distribuyen conforme a Gráfico 2. Al comparar esta información con la actualización del Plan Maestro de Movilidad que se realizó en 2012 y no se implementó, se observa un incremento en la cantidad de viajes que se realizan por transporte privado⁵ que pasaron de ser el 13% al 21%, al igual que del transporte informal⁶ que paso de ser el 7% al 9% de los viajes, el intermunicipal que paso de ser el 1% al 3% y de los viajes en bicicleta que pasaron de ser el 0,8% al 1,6%, en tanto la movilización por transporte público⁷ perdió relevancia al pasar del 48% de los viajes al 37%.

Ilustración 3:Distribución de viajes diarios en el AMBAQ, 2012 y 20178



Fuente: Consultoría integración del transporte público colectivo de pasajeros de Barranquilla y su área metropolitana. Elaboración NIPPON KOEI LAC, TPD ingeniería & Selfinver

61

⁴ El estudio estima que el costo promedio de trayecto de carga en el escenario sin congestión es de \$43.558 y tiempo promedio sin congestión es de 41 minutos.

⁵ Incluye los viajes realizados por Moto, Automóvil o transporte especial

Incluye los viajes realizados por Taxi Colectivo, Mototaxi, Motocarro y Bicitaxi

⁷ Incluye los viajes realizados por Transporte Público Colectivo (TPC), Taxi y Transmetro.

⁸ La distribución de los viajes realizados proviene de una encuesta de origen destino de los hogares realizada en el Área Metropolitana de Barranquilla a 1.103 hogares, considerando una muestra probabilística, estratificada, de conglomerados en dos etapas (selección de manzana y vivienda), que tomo como base la cartografía del censo 2005.

La pérdida de relevancia del transporte público en favor del transporte privado, puede sustentarse en un crecimiento sostenido del parque automotor particular como evidencia el Gráfico 3, pues el ritmo al que ha crecido se ha mantenido por encima del crecimiento general del parque. Esto ha llevado a que los vehículos particulares pasen de representar el 77% del parque automotor en 2013, a componer el 82% del mismo en 2018, ante las comodidades en término de espacio y disponibilidad que este medio de transporte representa, y el incremento sostenido en los ingresos de los hogares experimentado en Barranquilla.

Particular Público Total

8,9%

7,4%

6,0%

5,3%

6,1%

4,9%

3,4%

2,6%

1,0%

2016

0,8%

2017

2018 -0,6%

Ilustración 4: Crecimiento anual del parque automotor de Barranquilla

Fuente: Alcaldía distrital de Barranquilla. Elaboración Fundesarrollo

1,2%

2015

1,3%

2014

Inesperadamente, el servicio de transporte público en el Área Metropolitana ha perdido importancia. Solo el 37% de los habitantes utilizan el transporte público como principal modo de transporte, ubicándolo como la segunda ciudad de las cuatro ciudades más pobladas de Colombia en la que el transporte público tiene tan poca relevancia. En Bogotá, este modo de transporte representa el 41% de los viajes, en Medellín el 38% y en Cali el 22%. Igualmente al quedarnos únicamente con los viajes que acaparan los sistemas de Bus de Tránsito Rápido (BTR) o metro en el caso de Medellín, estos representan el 4% de los viajes en Barranquilla, mientras en Medellín es del 9%, en Cali es del 12% y en Bogotá es del 14%, según la última encuesta de movilidad desarrollada en cada ciudad, que en su orden corresponde a los años de 2017, 2016, 2015 y 2017, respectivamente.

Una de las razones que podría explicar la pérdida de relevancia del sistema público de transporte en la ciudad, obedece a que su sistema no se encuentra integrado con otros modos de transporte, lo cual es suficiente para ilustrar la importancia de la integración que se encuentra en desarrollo desde el 2016. Al mismo tiempo, el sistema cuenta con fallas importantes que impiden la operación adecuada del mismo, entre las cuales se destaca la falta de control a los operadores de rutas, los bajos niveles de cobertura, la incomodidad, los elevados tiempos de desplazamiento, el costo y el estado de la flota de los buses.

En cuanto a la cobertura del sistema, el estudio realizado por NIPPON KOEI LAC et al. utilizando como criterio que el servicio de la ruta estuviese 200 metros alrededor de la zona para considerarla cubierta y concentrándose en el área urbana de Barranquilla que incluye a Soledad, encontró que individualmente el Transmetro cubre el 34,2% de los barrios, a través de 12 rutas troncales y 25 alimentadoras autorizadas⁹.

⁹ El mapa de las rutas puede ser encontrado en los anexos de este documento

El Transmetro cumple con la peculiaridad de también servir como medio de transporte intermunicipal, elevando su importancia como modo, y es que más allá de ser un modo de transporte, la conexión que este hace entre Soledad y Barranquilla desde su implementación ha sido tan relevante que ha incluso mejorado, las oportunidades de acceder a un trabajo de calidad de los habitantes de Soledad, vía una reducción en los tiempos de transporte entre estos dos municipios, es decir, ha incrementado los niveles de inclusión productiva (Fundesarrollo, Universidad del norte, ProBarranquilla, Lincoln Institute of Land Policy, & University College of London, 2016).

Sin embargo, debido a las condiciones de disponibilidad de flota y necesidades de optimización del sistema no todas las rutas alimentadoras se encuentran en operación (NIPPON KOEI LAC et al., 2018, p. 65). Adicionalmente, para la operación del sistema en las frecuencias de rutas ofrecidas por el Transmetro, se exige contractualmente la operación de 284 buses de los cuales en un día hábil deben operar 251, pero ante la necesidad de mantenimiento y recuperación de la flota, el sistema solo cuenta con 245 buses en operación en un día hábil.

Por su parte, el sistema de Transporte Público Colectivo (TPC) cubre el 75,6% de los barrios del área urbana de Barranquilla, pero en un 22,3% de los barrios que cubre de Barranquilla la cobertura no es completa, puesto que solo accede a ciertas zonas del barrio y no al 100% del mismo. El sistema de TPC opera con 106 rutas de transporte, pero solo 83 rutas cuentan con la resolución que las autoriza para la operación, es decir, apenas el 78% de las rutas del TPC operan de forma reglamentaria. Estas 106 rutas de transporte¹⁰ son operadas por 26 empresas pero solo 25 cuentan con el aval para operar por parte del AMBAQ¹¹, entidad a cargo de la operación y reglamentación del sistema como se mencionaba anteriormente. En resumen, al conjugar el cubrimiento de ambos sistemas de transporte público (colectivo y Transmetro), se tiene que la cobertura del área urbana de Barranquilla está en apenas 76,2%, y existe un déficit importante de cobertura en las localidades Metropolitana, Suroriente y Suroccidente dentro de las cuales habita el 77,2% de los habitantes de Barranquilla.

En cuanto a los tiempos de desplazamiento del sistema se tiene que para ambos casos más del 45% de los viajes realizados ya sea en TPC o Transmetro toman más de 46 minutos en completarse como se refleja en Tabla 1, aunque debe tenerse en cuenta que usualmente los trayectos cubiertos por el Transmetro y en algunos casos por TPC son muchos más extensos que los realizados en otros modos de transporte. Pero, si en promedio se realizan dos viajes (uno de ida y otro de regreso) el tiempo de desplazamiento en transporte público representa el 9,3% del tiempo despierto¹² con lo que cuenta una persona en el día.

Es más si tenemos en cuenta que el 44,5% de los usuarios del sistema realiza este viaje diario de lunes a viernes, tendríamos que en promedio cada semana el usuario de transporte público pierde 7,6 horas movilizándose, lo que equivale a un día de trabajo completo. Teniendo en cuenta que de acuerdo a los datos del DANE el ingreso promedio de una persona en Barranquilla¹³ es de \$1.132.019, esto significaría que semanalmente estaría dejando de recibir alrededor de \$37.733, que al mes son \$150.935 mensuales, lo que de poder trabajar un día más cada semana con ese tiempo representaría un aumento del 13,3% en sus ingresos.

¹⁰ El mapa de las rutas puede ser encontrado en los anexos de este documento

¹¹ En el anexo se incluye el listado de empresas y rutas autorizadas de operación

¹² De las 24 horas del día, se descuentan las 8 horas de sueño o descanso noctumo, quedando solo 16 horas de tiempo despierto, que se toman como referencia de las 1,53 horas al día dedicadas al desplazamiento $((1,53/16)+100 \approx 9,3\%)$.

^{((1,55/16)+100 ≈ 9,5%).} 13 Datos calculados con Base a la información de la GEIH 2017

Mientras tanto, en más del 45% de los viajes realizados por medio privado estos toman 30 minutos o menos, y en los medios informales más del 60% de los viajes toman menos de 20 minutos. De manera que si bien, el tiempo promedio empleado en desplazarse hacia el trabajo y la duración media del viaje en la ciudad son menores comparativamente, el sistema de transporte público de Barranquilla es ineficiente frente a los medios privados e informales en cuanto a duración del viaje se refiere, aunque debe considerarse que los trayectos usuales del transporte público suelen ser más extensos que los cubiertos, por estos modos.

Tabla 1. Tiempos de viaje por modo

Modo	1-10	11-20	21-30	31-45	46-60	61-90	91-120	2 a 3 horas	sin
Modo	minutos	o más	dato						
Automóvil	18,4%	24,6%	22,3%	15,6%	13,3%	4,0%	0,9%	0,6%	0,4%
Moto	32,5%	25,0%	22,0%	8,1%	7,3%	3,1%	0,6%	0,4%	1,1%
TPC	1,0%	6,9%	14,3%	20,7%	27,3%	21,5%	5,6%	2,3%	0,4%
Transmetro alimentadpr	3,7%	12,8%	17,9%	21,1%	23,1%	16,9%	2,2%	1,5%	0,8%
Transmetro troncal	0,6%	2,6%	9,7%	18,2%	31,1%	25,5%	7,5%	2,1%	2,7%
Transp. intermunicipal	4,7%	10,8%	14,9%	20,7%	25,1%	17,2%	3,4%	2,3%	1,0%
Mototaxi	40,8%	31,5%	14,3%	4,6%	4,3%	1,8%	0,2%	0,1%	2,4%
Motocarro	38,0%	33,2%	18,8%	4,8%	2,0%	1,6%	0,2%	0,6%	1,0%
Taxi Colectivo	6,4%	19,8%	21,0%	19,8%	20,6%	9,4%	2,7%	0,0%	0,3%
Bicitaxi	47,8%	40,1%	6,7%	2,4%	0,0%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Uber-Cabify	10,0%	45,7%	15,1%	20,1%	4,6%	3,4%	0,0%	0,0%	1,1%
Taxi Colectivo	10,2%	24,9%	27,0%	18,7%	14,9%	3,4%	0,4%	0,1%	0,5%
Transporte especial	7,5%	18,3%	27,9%	17,8%	18,8%	6,1%	1,2%	1,4%	1,0%
Bicicleta	32,2%	29,9%	15,1%	6,1%	12,2%	1,6%	1,9%	0,4%	0,8%
n.d	41,4%	17,1%	16,9%	4,3%	4,2%	6,9%	0,0%	0,0%	9,2%
Otro	35,9%	4,9%	53,8%	2,1%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	13,3%	16,6%	17,8%	15,9%	18,7%	12,4%	3,1%	1,4%	0,9%

Fuente: Consultoría integración del transporte público colectivo de pasajeros de Barranquilla y su área metropolitana. Elaboración NIPPON KOEI LAC, TPD ingeniería & Selfinver

Es por ello, que al indagar por la satisfacción de los usuarios en cada modo se le otorga una mejor calificación a los modos informales que a los públicos. En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy insatisfecho y 5 muy satisfecho, los modos informales se posicionan con 3,62, TPC con 3,24 y Transmetro con 3,37, como relaciona la Tabla 2. Dentro de los aspectos calificados por los usuarios se incluyeron disponibilidad, cobertura, comodidad, duración del viaje, costo, velocidad del vehículo, estado del vehículo, facilidad para identificar rutas, estado del sitio de espera, accidentabilidad y seguridad (robos). Al comparar la satisfacción del transporte público con el transporte informal, casi todos los aspectos evaluados son más satisfactorios al usar modos informales que el transporte público, a excepción de la inseguridad (robos), accidentabilidad y estado del sitio de espera. Lo que deja claro porque parte de la población ha migrado hacia este tipo de modos.

Tabla 2. Calificaciones de la encuesta de satisfacción de usuarios,

relacionando los aspectos de más baja calificación					
TPC: 3,24	Transmetro: 3,37	Intermunicipal: 3,55	Informal: 3,63		
 Comodidad velocidad del vehículo Costo Duración del viaje 	 Disponibilidad Estado del vehículo Comodidad Duración del viaje 	 Velocidad del vehículo. Costo Seguridad (robos) Duración del viaje 	AccidentalidadSeguridad (robos)		

Fuente: Consultoría integración del transporte público colectivo de pasajeros de Barranquilla y su área metropolitana. Elaboración NIPPON KOEI LAC, TPD ingeniería & Selfinver

Otro incentivo lo componen los elevados costos para el usuario que representa el transporte. Según la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) elaborada por el DANE, entre las ciudades comparadas en este documento, el gasto por concepto de transporte durante 2017 era más elevado en Medellín donde el 11,7% de los gastos del hogar eran dedicados a este rubro, le sigue Barranquilla con 11,1%, Bogotá con el 11% y Cali con el 10,9%. Siendo nuestro interés el costo del transporte público, el Gráfico 4 presenta un escenario hipotético para comparar el costo mensual que representaría dos viajes diarios en TPC versus el BRT o metro en cada ciudad, con frecuencia de lunes a viernes durante el mes, dentro del gasto total del hogar.

Tabla 3. Proporción hipotética del gasto del hogar dedicado a transporte público por modo, 2018

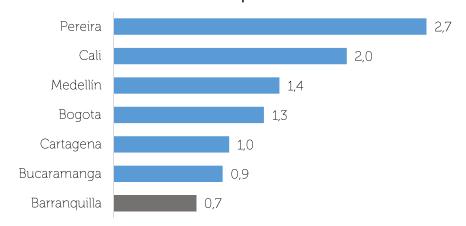
Ciudad	Gasto TPC	Gasto BRT /Metro
Barranquilla	13,4%	14,1%
Bogotá	5,9%	8,4%
Cali	10,9%	10,9%
Medellín	10,1%	10,1%

Fuente: Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares – DANE & Tarifas de los sistemas en 2018. Cálculos y elaboración por Fundesarrollo

Bajo este escenario, las tarifas de ambos sistemas en Barranquilla representan una mayor proporción del gasto promedio de sus hogares que en las ciudades comparables, pues constituye el 13,4% de los gastos del hogar si se utiliza TPC y el 14,1% de preferirse Transmetro. A pesar de ello, sí representa un ahorro en el tiempo de los trayectos, los usuarios estarían dispuestos a pagar más por el mismo, los usuarios de estrato 1 a 3 pagarían \$46,2 por cada minuto ahorrado y los de estrato 4 a 6 hasta \$94,2 por cada minuto de acuerdo a la modelación de la demanda realizada por TPD Ingeniería & EPYPSA (2012) para la actualización del plan maestro que no se adoptó en 2012.

Para hacer posible una mejora de los tiempos de desplazamiento en el STP de Barranquilla, se tiene que ir más allá de la integración de los mismos, pues existen ciertas características de cada sistema que limitan la efectividad de su operación. Para el Transmetro una de las limitaciones radica en que como BRT la totalidad de sus rutas deberían operar en un carril diferenciado, sin embargo, el 68% de sus rutas autorizadas operan sobre la malla vial común de la ciudad y no sobre un carril preferencial. De hecho al poner la extensión de su carril diferenciado (troncal) como proporción de la población que atiende el sistema, encontramos que Barranquilla cuenta con la menor proporción respecto al resto de ciudades, como refleja el Gráfico 5.

Ilustración 5. Km de troncal del SITM por cada 100.000 habitantes atendidos



Fuente: Troncales de los sistemas y Terridata-DNP. Cálculos y elaboración por Fundesarrollo

Para el TPC la falta de control sobre los operadores ha llevado a una ineficiente prestación del servicio, pues en el afán de competir por los pasajeros se ha creado sobreoferta en algunas zonas y baja cobertura en otras y se mantienen una flota de buses que si bien es amplia al componerse de 3.134 vehículos, en un 30% son de modelos anteriores a 2005 que generan grandes impactos ambientales y prestan un servicio incómodo y peligroso. Según un estudio realizado por la Universidad del Norte, Tranvia, Area Metropolitana de Barranquilla, & Transmetro (2009) los operadores del servicio funcionan más como afiliadoras de vehículos que operadoras integrales, y para poder realmente integrar el sistema y hacerlo eficiente el 44% de las rutas actuales del TPC tendrían que desaparecer, a fin de lograr que apoyen la prestación del servicio por parte del Transmetro, más que competir con este por pasajeros.



> 3.3.Incremento de siniestros fatales de tránsito

Otros factores que contribuyen a la inefectividad del sistema es la mala conducta que existe respecto a las normas de tránsito. En 2018 esta conducta llevó a la ciudad a ser la única con un aumento en los fallecidos por siniestros de tránsito, entre las ciudades estudiadas. De acuerdo a cifras del Observatorio Nacional de Seguridad Vial (2018), este aumento fue de 17,6%, y para el resto de ciudades las reducciones fueron del 5,1% en Bogotá, 8,5% en Cali y 7,4% en Medellín, como exhibe el Gráfico 6. De las 107 víctimas de siniestros registradas en Barranquilla, el 41% fueron usuarios de motos, el 42% peatones, el 6% usuarios de vehículos particulares, el 2% usuarios de servicios de transporte en buses y un 6% usuarios de bicicletas

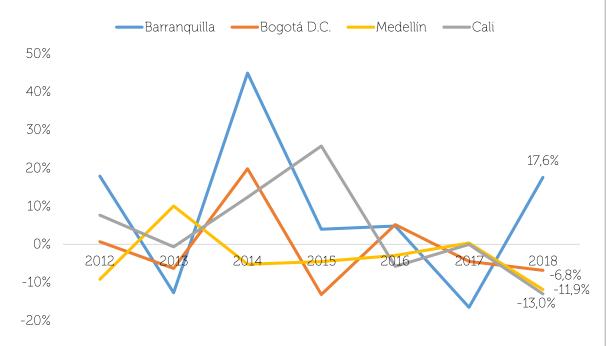


Ilustración 6. Crecimiento de las muertes en siniestros de tránsito

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Elaboración Fundesarrollo

Para ilustrar mejor el perfil de las víctimas, tomamos los datos de la empresa aseguradora que acapara un poco menos del 20% del mercado de vehículos asegurados en la ciudad, Suramericana de seguros. A través del registro que hacen de los siniestros de sus afiliados, se tiene que en general, el perfil de las víctimas de siniestros de tránsito son hombres conductores entre los 20 y 24 años de edad, cuyo pase de conducción tiene menos de dos años de ser expedido, los cuales se movilizan en moto¹⁴ y es primera vez que tienen un vehículo a cargo. Tanto Suramericana como el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (2018), coinciden en que las vías donde ocurren la mayor frecuencia de siniestros¹⁵ es la circunvalar en la sección que bordea la localidad suroccidente, la calle 30 extendiéndose a la totalidad de la localidad Suroriente y en la parte con la que colinda al este de la localidad norte centro histórico.

¹⁴ De marcas Auteco, Yamaha, Suzuki, Honda, AKT

Como se mencionaba anteriormente, los peatones y los usuarios de motos son los más susceptibles a convertirse en víctimas fatales de los accidentes, pero al ponderar por el número de viajes diarios realizados por los distintos modos de transporte se encuentra que por cada 100.000 viajes realizados, mueren 19 personas si se realizó en moto, 14 si fueron en bicicleta y 6 si fueron caminando, por lo que, debe añadirse la exposición del ciclista. Parte de la razón por la que el uso de la bicicleta es susceptible, radica en la infraestructura de ciclorruta existente en la ciudad pues de los 27 km ofrecidos solo 2,4 km tienen un carril dedicado, es decir, apenas el 8% de la infraestructura disponible para este medio de transporte opera como debería.

Desde otro punto de vista, de las ciudades incluidas, Barranquilla es la segunda con más kilómetros de ciclorruta por habitante, 2,1 km por cada cien mil habitantes, luego de Bogotá donde son 6,4 km. Le siguen en su orden, Medellín 1,9 km y en Cali 1,2 km. Al ponderar por el uso que se le da a la misma, la infraestructura más eficiente es la de Cali donde se realizan 5.275 viajes por km, le sigue Barranquilla con 1.609 viajes, Medellín con 1.262 y Bogotá con 1.194. En consecuencia, al parecer las campañas para promocionar el uso de la bicicleta como modo de transporte han dado resultados, pero la ausencia de un carril dedicado expone la vida de los usuarios.

En contraste con el aumento de las muertes en los siniestros de tránsito, las lesiones y comparendos impuestos por infracciones han mostrado una reducción sostenida en los dos últimos años. Para 2018 los lesionados se redujeron un 4,27%, siendo la ciudad donde más se redujeron según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial , seguida por Cali con una caída del 1%, Bogotá con un incremento del 8,6% y del 9,6% en Medellín. Respecto a los comparendos, la tendencia ha sido más pronunciada pues mientras en 2017 se redujeron un 3%, en 2018 se impusieron un 29% menos de comparendos según informes de la Alcaldía distrital. Pese a ello, las infracciones por mala conducta¹⁶ han aumentado su participación en el total, siendo la más común, la de transitar por sitios restringidos y estacionar en sitios prohibidos.

> 4. Recomendaciones de política

Para las soluciones de las problemáticas mencionadas se sugiere, la implementación de los siguientes proyectos:

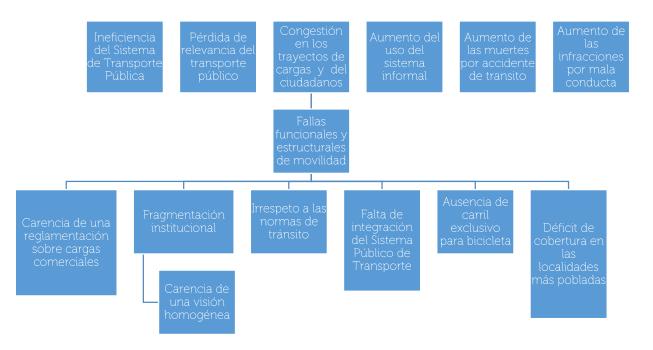
- 1. Plan Maestro de Movilidad: tomando como base la información de la línea base del estudio para la integración del sistema, y complementado los aspectos no abordados en la misma con una nueva consultoría, se sugiere la construcción de un Plan con un horizonte temporal de 4 años, en el cual se defina:
 - Reglamentación y zonas para uso del espacio público con fines comerciales bajo condiciones claras, la última reglamentación existente corresponde a 2005.
 - Un componente de transporte de carga para mitigar los impactos de la congestión sobre los costos logísticos.
- 2. RITMO: Establecer los parámetros de operatividad de la Red Integrada de Transporte Masivo de Barranquilla y su Área Metropolitana (RITMO), al integrar los distintos medios de transportes TPC, Transmetro y ciclorrutas, asegurándose que las recomendaciones de la consultoría en curso incluyan aspectos claves como:
 - La fórmula para fijar la tarifa unificada para cambios modales

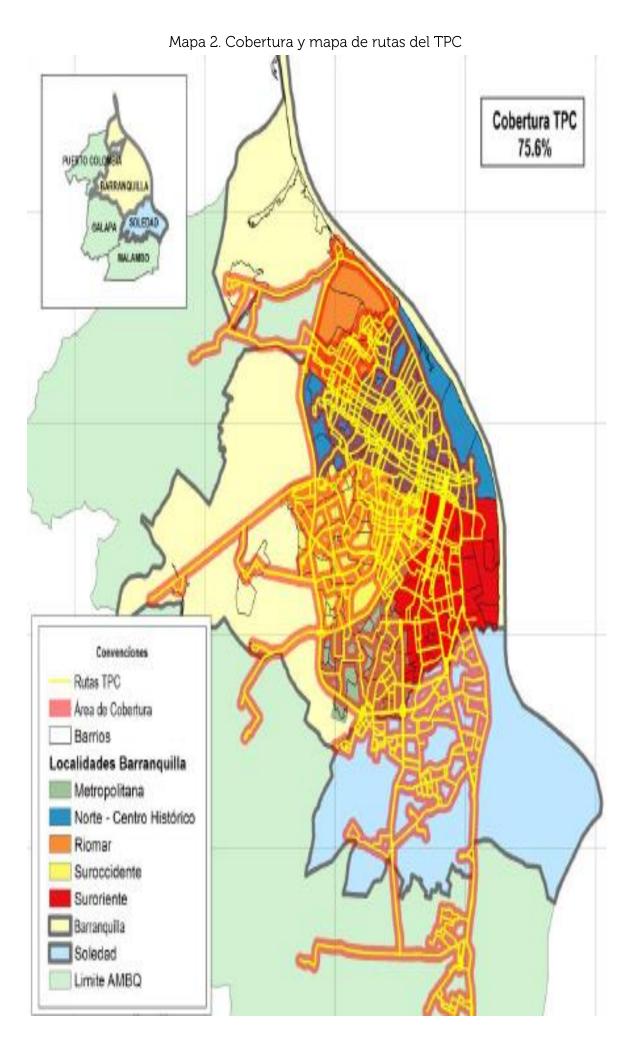
¹⁶ Las malas conductas incluyen toda acción del conductor, pasajero o peatón, que obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a las demás personas

- La reestructuración de las rutas de transporte propuesta por la Universidad del Norte en la investigación aplicada de gestión y modelación del sistema de transporte y medio ambiente urbano para el diseño de rutas que permitan integrar el transporte colectivo con el transporte masivo para mejorar las condiciones de operación del sistema colectivo en Barranquilla, realizado en 2009.
- El funcionamiento de los operadores del TPC.
- La ubicación e infraestructura adecuada para los intercambiadores modales.
- Las inversiones necesarias y los compromisos financieros que estos implican.
- La ampliación de la cobertura hacia las localidades del sur, que cuentan con un servicio limitado.
- Las responsabilidades del Distrito como capital del departamento en la movilidad del Área Metropolitana y el departamento.
- 3. AMB 2.0": Otorgar la capacidad de ente articulador de las funciones de la secretaría de movilidad al Área Metropolitana de Barranquilla y reestructurar su operación.
- 4. "MoviTech": Imponer el uso de tecnología de captura de información en tiempo real que permita esquemas de tráfico inteligente y hacer seguimiento en tiempo real de los viajes por transporte público, mediante la creación de un centro de control de movilidad con la infraestructura necesaria para este seguimiento.
- 5. "MoviControl": Limitar la operación de los modos de transporte informal, utilizando la información de demanda y ubicación del mismo, compilada en el estudio de integración o al menos restringir su operación como opción de transporte para la última milla.
- 6. "Observatorio local de movilidad": Creación de un Observatorio Local de Movilidad, a partir de la articulación de la academia y las entidades públicas a cargo de la movilidad, junto con la Cámara de Comercio de Barranquilla que vele por:
 - a. Garantizar la actualización anualizada de los indicadores claves de preferencias de modos de transporte o al menos una actualización con cada cambio de administración del Plan Maestro de Movilidad.
 - b. Identificación de puntos y tramos críticos de siniestralidad vial en el AMBAQ
 - c. Hacer un seguimiento periódico a las metas impuestas en el Plan Maestro de Movilidad.
 - d. Diseños viales que guíen el comportamiento humano en las vías, priorizando peatones y los usuarios de bicicleta.
- 7. "Transmetro se actualiza": Ampliar la licitación existente para extender la cobertura del sistema y aumentar la flota de buses disponibles.
- 8. "Infraestructura para la vida": replanteamiento de la ciclorruta existente para que la totalidad de la misma opere en un carril dedicado.
- 9. "Oye consejo": Campañas de respeto por normas y cultura vial, en los puntos de mayor siniestralidad, acompañadas por campañas de concientización en los lugares frecuentados por jóvenes y los centros de enseñanza automovilística.
- 10. "Puntos Barro": Apoyar al nuevo modelo de otorgamiento, renovación y recategorización de licencias de conducción para todo tipo de vehículo. Imponiendo estrategias como los puntos de desmérito utilizados por el New South Wales Goverment.

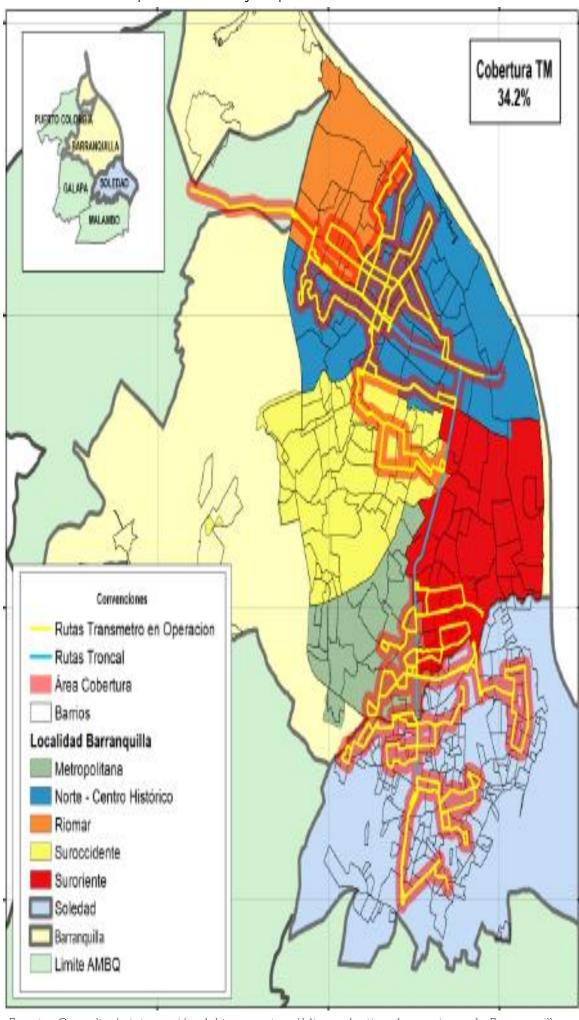
> 5. Anexos

Árbol de problemas de movilidad en Barranquilla





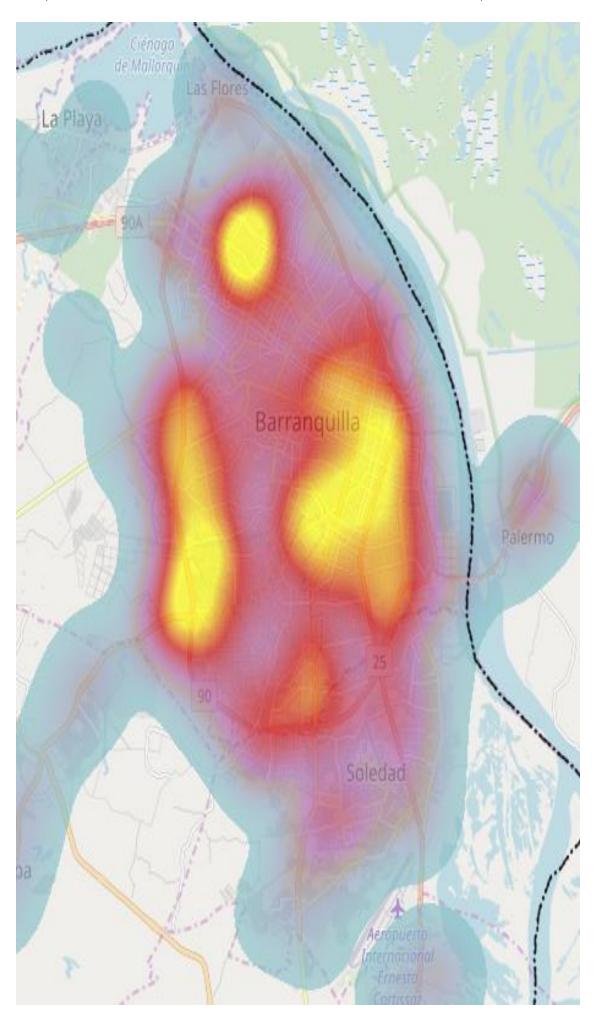
Fuente: Consultoría integración del transporte público colectivo de pasajeros de Barranquilla y su área metropolitana. Elaboración NIPPON KOEI LAC, TPD ingeniería & Selfinver



Mapa 3. Cobertura y mapa de rutas del Transmetro

Fuente: Consultoría integración del transporte público colectivo de pasajeros de Barranquilla y su área metropolitana. Elaboración NIPPON KOEI LAC, TPD ingeniería & Selfinver

Mapa 4. Concentración de siniestros con víctimas fatales en Barranquilla, 2018



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Vial, (2018).

Listado de empresas registradas del TPC en aforo de despachos y rutas a cargo

Empresa	Rutas aprobadas	Rutas encontradas	Empresa cuenta con autorización para operación
Coolitoral	14	17	Si
Sobusa	6	6	Si
Coochofal	6	11	Si
Transdiaz	6	6	Si
Cootrantico	6	8	Si
Sodetrans	5	9	Si
Transalianco	4	4	Si
Transurbar	3	3	Si
Transmecar	3	4	Si
Cootrasol	3	4	Si
Trasalfa	3	2	Si
La Carolina	3	4	Si
Transportes Monterrey	3	4	Si
Transportes Lolaya	2	3	Si
Cootransnorte	2	2	Si
Cootratlantico	2	2	Si
Cootrab	2	2	Si
Cooasoatlan	2	4	Si
Flota Roja	2	1	Si
Cootransporcar	1	1	Si
Transoledad	1	2	Si
Cootransco	1	1	Si
Embusa	1	1	Si
Transportes Atlántico	1	1	Si
Flota Angulo	1	1	Si
Cootracolsur	0	3	No
Total	83	106	

Fuente: Consultoría integración del transporte público colectivo de pasajeros de Barranquilla y su área metropolitana. Elaboración NIPPON KOEI LAC, TPD ingeniería & Selfinver

> 6. Bibliografía

- Alcaldía de Barranquilla. Decreto 0488., (2008).
- Alcaldía de Barranquilla. El Plan de Desarrollo Distrital 2016-2019, "Barranquilla: Capital de Vida.", (2016).
- Alcaldía de Barranquilla. (2016b, October 24). Contratada implementación del Sistema Integrado de Transporte Público. *Noticias Alcaldía de Barranquilla*. Retrieved from https://www.barranquilla.gov.co/mi-barranquilla/contratada-implementacion-del-sistema-integrado-detransporte-publico
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2015). El BID presenta nueva metodología para estimar los costos de congestión vehicular. Retrieved July 3, 2019, from Comunicados de prensa website: https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-11-24/metodologia-para-estimar-costos-de-congestion-vehicular%2C11335.html
- Barcena, A., & Puche, K. (2019). Las caras de la desigualdad en Barranquilla. Barranquilla.
- Barranquilla Como Vamos. (2018). Encuesta de Percepción ciudadana. Retrieved from http://www.barranquillacomovamos.org/EPCBqCV_LG2018.pdf
- DANE. (2018). Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares. Bogotá.
- DANE. (2019). Pobreza monetaria y multidimensional Informe de calidad de vida 2018.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Encuesta Nacional de Logística. Bogotá.
- DNP. (2015). Transformar nuestro mundo: agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
- Fundesarrollo, & ProBarranquilla. (2018). Encuesta Clima de Negocios. Barranquilla.
- Fundesarrollo, Universidad del norte, ProBarranquilla, Lincoln Institute of Land Policy, & University College of London. (2016). *Inversión en transporte y bienestar: Un análisis de Transmetro y las políticas urbanas en Barranquilla y su Área Metropolitana.* Barranquilla.
- New South Wales Government. (n.d.). How demerit points work. Retrieved July 4, 2019, from https://www.rms.nsw.gov.au/roads/safety-rules/demerits-offences/demerit-points/how-it-works.html
- NIPPON KOEI LAC, TPD Ingeniería, & Selfinver. (2018). Estructuración técnica, legal y financiera del diseño de la integración del transporte público colectivo de pasajeros de Barranquilla y su área metropolitana y el sistema integrado de transporte masivo. Barranquilla.
- Observatorio Nacional de Seguridad Vial. (2018). Historico de victimas fallecidas y lesionadas en accidentes de Tránsito. Bogotá

- Parada, J. (2019). Soñando la ciudad de Barranquilla. Retrieved July 2, 2019, from Blog website: https://www.uninorte.edu.co/web/jparadac/blogs/-/blogs/sonando-la-ciudad-de-barranquilla?_33_redirect=https%3A%2F%2Fwww.uninorte.edu.co%2Fweb%2Fjparadac%2Fblogs%3Fp_p_id%3D33%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3
- Suramericana. (2018). Informe comportamiento de Motos.

Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn

- TPD Ingeniería, & EPYPSA. (2012). Informe de modelación de la demanda para la formulación del Plan Maestro de Movilidad en el Distrito de Barranquilla.

 Barranquilla.
- United Nations. (2012). Challenges and way forward in the urban sector.

 Retrieved from

 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/challenges_and
 _way_forward_in_the_urban_sector_web.pdf
- United Nations. (2013). Planning and design for sustainable urban mobility. Retrieved from https://unhabitat.org/urban-themes/mobility/
- Universidad del Norte, Tranvia, Area Metropolitana de Barranquilla, & Transmetro . (2009). Investigación aplicada en gestión y modelación del sistema de transporte y medio ambiente urbano para el diseño de rutas que permitan integrar el transporte colectivo con el transporte masivo para mejorar las condiciones de operación del sistema colectivo. Barranquilla.