

Prevención del crimen y la violencia en zonas urbanas de América Latina

Estudio de caso

La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana

Por María Victoria Llorente y Ángela Rivas ¹

**Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura
para América Latina del Banco Mundial**

Washington, D.C.

¹ Este estudio de caso se adaptó directamente del documento "La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana" publicado por la División Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Las autoras del documento, María Victoria Llorente y Ángela Rivas, trabajan como consultoras para el Programa Paz Pública del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes.

© 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Junta Directiva del Banco Mundial, ni de los gobiernos que ella representa.

El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en esta obra. Las fronteras, colores denominaciones y demás información presentada en cualquier mapa incluido en esta obra no implica juicio alguno sobre la situación legal de ningún territorio, ni confirmación ni aceptación de esas fronteras por parte del Banco Mundial.

Derechos y permisos

El material contenido en este trabajo está protegido bajo los derechos de autor. La copia y/o transmisión de este trabajo o partes del mismo sin autorización puede constituir violación de la ley. El Banco estimula la difusión de su trabajo y normalmente concederá autorización con prontitud.

Para obtener autorización para fotocopiar o reimprimir cualquier parte de este documento, sírvase enviar una solicitud con información completa a: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU., teléfono 978-750-8400, fax: 978-750-4470, www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios, debe dirigirla a: Office of the Publisher, World Bank, 18181 H Street NW, Washington, D.C. 20433, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

Queremos agradecer al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por permitirnos usar este documento originalmente producido por la División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible. El BID retiene los derechos de autor.

© Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (2005).

“Este documento será publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en español como “La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana” en la “*Serie de Documentos de Buenas Prácticas SDS/SOC, por publicar*”. En caso de haber cualquier discrepancia, el idioma original prevalecerá.”

Contenido

I. Introducción

4

II. Contexto situacional

5

III. Los enfoques de política: nuevas reglas de juego, cultura ciudadana y construir ciudad

6

IV. Principales medidas de seguridad ciudadana y convivencia desde 1995

10

V. Institucionalización del manejo de la seguridad ciudadana

VI. Asignaciones presupuestarias en seguridad y convivencia

VII. Resultados y lecciones del caso de Bogotá

21

VIII. Bibliografía

27

IX. Anexo de gráficas

30

I. INTRODUCCIÓN

El descenso de la criminalidad y en especial del homicidio en la ciudad de Bogotá observado en la última década, representa una experiencia ejemplar no sólo por la magnitud de la caída de los indicadores de crimen en la ciudad, sino también por la novedad en el discurso y en el manejo de los temas de seguridad por parte de la administración municipal.

El caso de Bogotá es ilustrativo del desarrollo de una política de seguridad ciudadana donde se combinan estrategias de diversa índole como el control a factores de riesgo como el consumo de alcohol y el porte de armas de fuego; el fortalecimiento de la capacidad de la policía en la ciudad, iniciativas de cambio cultural que propenden por el respeto a la vida y por la autorregulación de las conductas ciudadanas e intervenciones del espacio urbano deteriorado, entre otras.

Esta combinación de estrategias y los resultados en términos de reducción de la criminalidad y de la sensación de inseguridad en la ciudad, hacen que esta experiencia sea un buen ejemplo de las diversas posibilidades que existen para enfrentar fenómenos de crimen urbano y, particularmente, de violencia. Este caso permite igualmente notar la eficacia de algunas de las intervenciones, así como del proceso de evaluación de resultados de las políticas.

En este documento se explica el desarrollo de esta experiencia desde mediados de la década de los noventa. En la primera parte se presenta la evolución de los principales indicadores de seguridad y en materia social de la ciudad durante el período considerado. En la segunda y tercera se esbozan las políticas de seguridad y convivencia adoptadas durante las tres últimas alcaldías considerando en particular, las hipótesis que las inspiraron y su enfoque, las principales medidas desarrolladas y los costos en los que ha incurrido la administración municipal para su implementación. Finalmente, en la cuarta parte se aborda el impacto de estas políticas, así como las lecciones prácticas que se pueden sacar de esta experiencia en cuanto al diseño de políticas públicas para la prevención de la delincuencia y la violencia y la evaluación de resultados.

II. CONTEXTO SITUACIONAL

BOGOTÁ 1994-2002: PRINCIPALES INDICADORES

Bogotá, que a principios de los noventa era señalada como una ciudad tan caótica como violenta e insegura, hoy por hoy es considerada un modelo de gobierno urbano y un caso ejemplar en la reducción de la violencia y la delincuencia para América Latina. A diferencia de la mayoría de ciudades colombianas, en la última década la capital presenció una disminución substancial de la violencia, expresada en la reducción del homicidio que pasó de cerca de 80 por cada 100.000 habitantes en su momento pico en 1993, a 22 en 2004 (Gráfica 1, ver anexo). Así, mientras Colombia sigue distinguiéndose como un país altamente violento dentro del hemisferio occidental, con una buena cantidad de ciudades que hasta hace poco tenían tasas de homicidio superiores o cercanas a los 100 casos por 100.000 habitantes (Gráfica 2, ver anexo), su capital exhibe una tasa inferior al promedio latinoamericano y se ubica entre las ciudades de la región con niveles intermedios de violencia (Gráfica 3). Adicionalmente, se redujo a la mitad el número de muertes en accidentes de tránsito entre 1992, su año pico, y 2003 (Gráfica 4, ver anexo) y, hacia finales de los noventa, también se presentó un descenso en los registros oficiales de delitos contra el patrimonio en particular el atraco callejero y, en menor medida, los hurtos a residencias y de vehículos automotores (Gráfica 5, ver anexo).

Hay que señalar que esta evolución en las cifras oficiales de crimen y violencia en Bogotá es consistente con la tendencia descendente observada en los últimos tres años, tanto en los niveles de victimización, como en la sensación de inseguridad (Gráfica 6, ver anexo). Entre las principales ciudades del país, claramente Bogotá se destaca por el ascenso sustancial en la percepción de seguridad de sus habitantes desde finales de 1999 (Gráfica 7, ver anexo).

Pero los cambios ocurridos en la ciudad no sólo se han dado en las dinámicas de la violencia y el crimen, sino también en indicadores socioeconómicos, pese a la mala situación económica que ha atravesado el país desde mediados de los noventa y al creciente desempleo que también afectó a la capital alcanzando una tasa del 20% en 2000. Las mejoras en el campo social en Bogotá de los últimos años, se han reflejado en aspectos como la reducción del porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) que pasó de cerca del 20% a principios de los noventa al 14% en 2002. Los logros en educación también ejemplifican tales mejoras y así en 2002 la capital logró una cobertura (oficial y privada) de 98.2%, diez puntos por encima del total de la cobertura educativa en áreas urbanas del país. Y en el caso de servicios públicos como agua y alcantarillado se logró una cobertura cercana al 100% en 2003. Además, la ciudad ha sido escenario de reformas significativas en el manejo y la calidad del espacio público, en el que se realizaron importantes inversiones particularmente desde 1998 como se verá más adelante.

De forma paralela, se experimentaron cambios notorios en el desempeño de la policía en la ciudad. La efectividad policial mejoró considerablemente en los últimos años en aspectos centrales como por ejemplo, las capturas de personas requeridas por la justicia por delitos como homicidio, hurto de automotores y atraco, que registraron un extraordinario aumento promedio de cerca de 500% entre 1995 y 2003 en (Gráfica 8, ver anexo). Resultados igualmente significativos se obtienen en los decomisos de armas de fuego que se triplicaron entre 1995 y 2003 (Gráfica 9, ver anexo). Ello pese a que el número de efectivos de la Policía Nacional destinados a Bogotá se mantuvo constante, con una leve tendencia a la baja, durante esos años (Gráfica 10, ver anexo).

III. LOS ENFOQUES DE POLÍTICA: NUEVAS REGLAS DE JUEGO, CULTURA CIUDADANA Y CONSTRUIR CIUDAD

La transformación que ha vivido Bogotá se relaciona con procesos de cambio ocurridos durante la década de los noventa en la gestión de la ciudad. Un punto de partida central fueron las nuevas normas para gobernar la ciudad y el saneamiento de sus finanzas, impulsadas por la administración de Jaime Castro (1992-1994). Otro punto de quiebre específicamente en lo que concierne a los temas de seguridad, lo representa la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997). Por primera vez el gobierno local se involucró en el diseño y puesta en marcha de acciones concretas en materia de seguridad ciudadana y se le dio prioridad a la problemática de la violencia en la capital dentro de su plan de gobierno inspirado en lo que denominó la *Cultura Ciudadana*.

La administración de Enrique Peñalosa (1998-2000), aunque mantuvo algunos aspectos de las políticas iniciadas en el 95, reorientó los esfuerzos en materia de seguridad ciudadana como parte de su prioridad de construir ciudad y, en particular, de recuperación del espacio público para generar espacios de orden. Luego, en la segunda alcaldía de Mockus (2000-2003) se sigue construyendo sobre las iniciativas de la cultura ciudadana y de la administración Peñalosa en materia de defensa y ordenamiento del espacio público.

Es importante señalar que el liderazgo ejercido desde la primera administración de Mockus por el alcalde en los asuntos de seguridad de la ciudad, se enmarca dentro de un proceso nacional, que se inicia a principios de los noventa, en el cual se redefine el papel de los civiles en el manejo de los temas de seguridad y se realizan cambios institucionales y normativos concordantes.² Para ese entonces el que un gobierno local asumiera el liderazgo sobre el tema de seguridad era una novedad no sólo en Bogotá sino en el país en general. Hoy por hoy, la capital lleva la delantera en el país sobre el particular y es un modelo de las posibilidades que existen para coordinar acciones desde lo local con instituciones del orden nacional como lo son en Colombia los principales entes en materia de seguridad y justicia, la policía y la fiscalía en particular.

En síntesis, la Bogotá de hoy es producto de un proceso que se gesta con la introducción de nuevas reglas de juego para el manejo de la ciudad, así como de nuevos enfoques para abordar el gobierno municipal y en especial el manejo de la seguridad ciudadana, en lo cual las autoridades civiles asumen un rol central de liderazgo. La continuidad dada desde mediados de los noventa al liderazgo de los asuntos de seguridad de la ciudad, así como a ciertos programas y su perfeccionamiento por parte de las sucesivas administraciones, sin duda han sido claves para la metamorfosis de la ciudad.

Nuevas reglas de juego para la ciudad

Durante la administración Castro se adoptó un estatuto orgánico a partir del cual se reordenó el gobierno distrital en cinco aspectos fundamentales.³ En primer lugar, se redefinieron las relaciones Concejo-Alcaldía para evitar que el Concejo siguiera asumiendo funciones administrativas y orientar su labor hacia temas como la planeación, el presupuesto y el control, fiscalización y

² Se destaca en este proceso el nombramiento en 1991 de un civil como ministro de Defensa Nacional, cargo que por más de 40 años había ocupado un alto mando del Ejército Nacional. Para el caso de las autoridades locales, la Constitución de 1991 estableció que los alcaldes eran los responsables de conservar el orden público en los municipios y la primera autoridad de policía de la jurisdicción y que como tal la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes de los alcaldes. En desarrollo de este precepto se han dictado diversas disposiciones legales que regulan las relaciones entre los alcaldes y la policía.

³ Se trata del Estatuto Orgánico de Bogotá contenido en el Decreto-Ley 1421 de 1993.

vigilancia de la gestión del gobierno distrital. En segundo lugar, se generaron herramientas para la lucha contra la corrupción, entre las que se destaca la creación de la Veeduría Distrital. En tercer lugar, se eliminaron obstáculos administrativos y de procedimientos para la gestión local con el fin de acelerar el proceso de descentralización de la ciudad. En cuarto lugar, se establecieron mecanismos para modernizar la gestión administrativa.

Por último, el estatuto le otorgó a la ciudad autonomía fiscal suficiente para poder sanear sus finanzas. Si bien el saneamiento de las finanzas se inició en 1992 con una serie de medidas de control efectivo del gasto público y del presupuesto, es a partir de la expedición de esta norma que dicho proceso se acelera. En efecto, el estatuto orgánico permitió redefinir instrumentos tributarios, reorganizar el presupuesto y la planeación del gasto, enmarcar la reforma administrativa de la Secretaría de Hacienda y reorientar el manejo de la Tesorería Distrital (Castro, 1994).

Dentro de este contexto de cambio en la gestión de la ciudad y sus recursos resultó particularmente importante para el caso de las políticas de seguridad ciudadana, la reorganización del llamado Fondo de Vigilancia y Seguridad realizada en 1992. Con ello fue posible canalizar considerables recursos de la ciudad especialmente hacia el fortalecimiento de la Policía Metropolitana, como se verá más adelante.

De la cultura ciudadana a la epidemiología de la violencia

Durante la primera administración Mockus se inaugura una propuesta de gobierno novedosa bajo el concepto de la cultura ciudadana entendida como el “marco que regula los comportamientos de los ciudadanos, en la medida que establece reglas mínimas comunes que hacen posible las relaciones entre sí y con su entorno” (Acero *et al.*, 1998). Mediante esta propuesta, que en esencia busca armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad: la ley, la moral y la cultura, se pusieron en práctica no sólo un nuevo discurso político en la ciudad, sino además una forma de gobernar desconocida para los bogotanos. Como abanderados de esta empresa, Mockus y su equipo en ambas administraciones buscaron modificar el comportamiento de los bogotanos introduciendo formas de regulación individual y colectiva a través de la pedagogía y la comunicación.⁴

Las iniciativas adelantadas durante las dos alcaldías de Mockus se han caracterizado por su fundamento pedagógico, así como por el uso de elementos simbólicos. Así, se introdujeron campañas como jornadas de vacunación contra la violencia para generar conciencia frente a la problemática de la violencia intrafamiliar en especial del maltrato infantil, como el uso de mimos para regular el comportamiento de los ciudadanos en el espacio público y como las jornadas de resistencia civil contra los actos de terrorismo que se incrementaron en la ciudad desde el 2000. Orientadas a modificar la forma de actuar de los bogotanos entre sí y en la ciudad, estas iniciativas dieron un vuelco a las llamadas campañas cívicas comúnmente empleadas por las autoridades para incidir en el comportamiento de los ciudadanos.

Bajo esta concepción de gobierno, la seguridad ciudadana y en particular las iniciativas de convivencia, ocuparon un lugar prioritario en la agenda. La defensa de la vida de los bogotanos se convirtió en un propósito central del gobierno de Mockus en momentos en que la tasa de homicidios

⁴ Las iniciativas gubernamentales en este campo se orientaron hacia: a) aumentar el cumplimiento de normas de convivencia, b) aumentar la capacidad de unos ciudadanos para que de manera pacífica lleven a otros al cumplimiento de normas, c) aumentar la capacidad de concertación y solución pacífica de conflictos entre ciudadanos, y d) aumentar la capacidad de comunicación de los ciudadanos a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte (Mockus, 1994 y 2001).

de la ciudad seguía siendo muy alta, pese al descenso que se empezó a registrar desde 1994, un año antes de que asumiera su primera alcaldía. Esta prioridad la mantuvo durante su segunda administración con el lema de “La Vida es Sagrada”, aún cuando para ese momento los indicadores de violencia en la ciudad ya habían bajado considerablemente.

Dos hipótesis sobre las causas de la violencia que habían hecho carrera en el país desde finales de los ochenta centraron las políticas adoptadas desde la primera administración Mockus. La primera suponía que la violencia homicida era un fenómeno generalizado que involucraba a los ciudadanos del común quienes, a partir de una cultura intolerante, se transaban en riñas triviales las cuales al estar acompañadas de alcohol y armas de fuego, concluían fatalmente. La segunda hipótesis resaltaba el papel fundamental que juega la violencia intrafamiliar y en particular el maltrato infantil, en la reproducción de lo que se ha denominado la “cultura de la violencia” en Colombia.

A partir de estas hipótesis y con el claro propósito de reducir la violencia en Bogotá, se introdujeron iniciativas inspiradas en las llamadas políticas saludables que encajaban con el enfoque pedagógico de Mockus, en la medida en que se centran en intervenciones que buscan prevenir aquellos eventos que predisponen o precipitan situaciones violentas (Acero *et al.* 1998). Las políticas más publicitadas en este caso, no sólo por la polémica que generaron al ser introducidas, sino también por el modo en que se implementaron, fueron las que buscaban desarmar a los bogotanos y propiciar el consumo responsable de bebidas alcohólicas.⁵ Dentro de este contexto se impulsaron de igual forma iniciativas orientadas hacia la convivencia, traducidas en la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos entre ciudadanos y en el ámbito de la familia.

Complementariamente, se empezó a hacer uso de la epidemiología, enfoque analítico propio también de la salud pública, a fin de hacerle seguimiento a las muertes violentas en la ciudad (los sitios de ocurrencia, las horas, los días, el mecanismo o tipo de arma utilizada, etc.) para precisamente identificar los principales factores de riesgo y definir medidas preventivas. Esto dio pie para un proceso de construcción de un sistema de información sobre violencia y delincuencia que se fue perfeccionando y tecnificando a lo largo de los últimos años.

Recuperación del espacio urbano y seguridad ciudadana

La administración Peñalosa, por su parte, le imprimió cambios importantes al manejo de la ciudad. Su programa de gobierno lo fundamentó en un modelo de ciudad “a escala humana”, orientada hacia las personas y no hacia los vehículos automotores, en la que el acceso a entornos urbanos de calidad se convierte en una prioridad. Si la alcaldía anterior se había volcado sobre la cultura ciudadana, con Peñalosa los bogotanos verían una administración consagrada a la defensa del espacio público y a la recuperación de entornos urbanos deteriorados a fin de generar lo que denominaron “espacios de orden”.

La centralidad de estos temas en la administración se reflejó en la creación en 1999 del Departamento Administrativo de Defensa del Espacio Público (DADEP),⁶ así como en la

⁵ Particular incidencia en la adopción de este tipo de políticas tuvo la experiencia en Cali, otra ciudad de Colombia, durante el período del alcalde Rodrigo Guerrero (1992-1994). En ésta también se promovió el enfoque de la salud pública para abordar la violencia y se hicieron intervenciones típicas de dicho enfoque como el control al consumo de alcohol y a las armas de fuego. Al respecto ver: Guerrero 1999a, 1999b y 1999c.

⁶ El DADEP fue creado en 1999 con el fin de “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida a través de una eficaz defensa del espacio público, una adecuada administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público, que garantice su uso y disfrute colectivo y estimule la participación comunitaria.” (<http://www.dadep.gov.co/historia.asp>)

implementación de medidas drásticas, que fueron muy polémicas en su momento, como la instalación de bolardos en los andenes de las principales vías para evitar el estacionamiento de vehículos y el desalojo de ventas ambulantes y casetas. A estas medidas se sumaron acciones orientadas hacia obligar a los comerciantes a cumplir con las normas de publicidad exterior y a disponer de las basuras en los horarios adecuados. Según la Alcaldía, en desarrollo de estas medidas, se recuperaron poco más de un millón de metros cuadrados de espacio público entre 2000 y mediados de 2002 (Acero, 2003). En el caso concreto de las ventas ambulantes, mientras en 1999 el total de casetas reubicadas fue de 222, en 2001 esta cifra ascendió a 952 (Acero, 2003).

Particularmente notorio de este proceso fueron las inversiones que se hicieron en la recuperación de grandes ejes viales y de zonas de la ciudad altamente deterioradas, la construcción de ciclorutas y alamedas y, por supuesto, el inicio de Transmilenio como solución al transporte público que por largos años había sido un tema crítico en Bogotá.

En el campo de la seguridad ciudadana, el modelo impulsado por Peñalosa se relaciona con la teoría de la “ventana rota”⁷ y el principio de la “cero tolerancia”⁸, los cuales se adoptan a partir de la muy publicitada experiencia de Nueva York durante la década de los noventa (Alcaldía, 2000). Este enfoque de política sin duda cayó como anillo al dedo para una administración cuyo propósito central era recuperar el espacio público, mediante, entre otros, intervenciones en entornos urbanos deteriorados. Así, resultan emblemáticas las recuperaciones que se hicieron desde 1998 de ciertas zonas de la ciudad críticas por su deterioro tanto físico como social. También son importantes dentro de este contexto, las medidas orientadas hacia el fortalecimiento de la capacidad de controlar el delito y de sancionar infractores, expresadas en el incremento sustancial de las inversiones para dotar a la policía metropolitana, así como para crear nuevos espacios de retención y mejorar los existentes en la ciudad.

A estas intervenciones se les suma Misión Bogotá, programa bandera del alcalde Peñalosa en el campo de la seguridad ciudadana y la convivencia. Este programa, se inspiró precisamente en la teoría de las “ventanas rotas” y se diseñó con el propósito de integrar a la comunidad en acciones de recuperación del orden social y físico en sitios de la ciudad donde se conjugaran problemas de convivencia y de utilización inadecuada del espacio público, con una alta percepción de inseguridad por parte de la población.

⁷ Esta teoría, propuesta por los criminólogos estadounidenses Wilson y Kelling hace dos décadas, pone de relieve el impacto del desorden social y del entorno en las percepciones y condiciones de seguridad de las comunidades. Se plantea que la presencia de ciertas características del entorno físico y social, agrupadas bajo el término *desorden* (como basuras en las calles, sitios abandonados, vandalismo, riñas y escándalos callejeros y presencia de ciertas personas como bandas de adolescentes en las esquinas, prostitutas e indigentes), emiten señales de decaimiento del orden comunitario que encienden los temores de los habitantes. Según esta teoría, los ámbitos con tales características son propicios para el crimen y generan un efecto en cadena, que implica un escalamiento de las modalidades delictivas partiendo de ofensas menores hasta llegar a situaciones más graves. Ver: Wilson y Kelling 1982, Skogan 1990, Kelling y Coles 1996.

⁸ El principio de la “cero tolerancia” fue el desarrollo que se le dio a la teoría de las “ventanas rotas” en la ciudad de Nueva York durante la década de los noventa. Se fundamenta en el desplazamiento del control policivo hacia las infracciones menores con miras a prevenir la comisión de delitos más graves.

IV. PRINCIPALES MEDIDAS EN SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA DESDE 1995

Las principales políticas de seguridad ciudadana ejecutadas en Bogotá desde 1995 se diseñaron sobre los enfoques explicados de la cultura ciudadana y de la defensa del espacio público. El desarme ciudadano, la regulación del consumo de alcohol, y las intervenciones de recuperación del espacio público en sitios críticos, han sido las medidas más representativas de las tres últimas administraciones para reducir el crimen y la violencia en Bogotá. Además de estas medidas, Mockus y Peñalosa desplegaron importantes esfuerzos en cuatro aspectos fundamentales, los cuales también se desarrollarán en este capítulo: el fortalecimiento de la capacidad de controlar el delito y de sancionar infractores a través de apoyos a las funciones de policía y de justicia, programas de prevención de la violencia intrafamiliar, la promoción de mecanismos de resolución alternativa de conflictos y la creación de espacios institucionales en la administración distrital para el manejo de las políticas de seguridad y convivencia.

El desarme y el control al consumo de alcohol

El diagnóstico preliminar que surge a mediados de los noventa del análisis epidemiológico al comportamiento de las muertes violentas en la ciudad, le indicó a la alcaldía la pertinencia de adoptar medidas de control a las armas de fuego y al consumo de alcohol: la mayoría de las muertes violentas en Bogotá ocurrían en horas de la noche y buena parte de éstas tendían a concentrarse los fines de semana, cerca de la mitad de las víctimas muertas en accidentes de tránsito registraban altos niveles de alcohol en la sangre, una tercera parte de personas asesinadas con armas de fuego en la ciudad registraban altos niveles de alcohol en la sangre y más del 70% de los homicidios se cometían con armas de fuego (Acero *et al.*, 1998). Así, desde 1995 la administración Mockus impulsó como parte fundamental de su estrategia de seguridad ciudadana, un *Plan de Desarme* orientado hacia controlar las armas de fuego tanto ilegales como legales en la ciudad. Dentro de este propósito, una de las medidas más discutidas en su momento fue la restricción al porte de armas los fines de semanas y festivos.⁹ Paralelamente, se adoptó una política de control al consumo de alcohol cuya medida principal, conocida como la *Ley Zanahoria* o *la Hora Zanahoria*, consistió en limitar el horario de venta de bebidas alcohólicas en la ciudad a la 1:00 a.m.¹⁰

Estas medidas de orden administrativo, fueron acompañadas por campañas de corte pedagógico y de estrategias de policía. En el caso de las armas de fuego, se realizaron varias jornadas de desarme voluntario durante las dos administraciones de Mockus. La primera de éstas, denominada “Regalos por Armas” pues invitaba a los ciudadanos a entregar sus armas a cambio de bonos para regalos, se realizó durante la navidad de 1996 con el apoyo de la Iglesia y de diversas empresas del sector privado. Con ella se inauguró una nueva forma de convocar al público alrededor del desarme ciudadano. Para 2001, mediante las campañas de desarme, los bogotanos habían entregado cerca de 6.500 armas las cuales finalmente fueron fundidas (Acero, 2003). Junto al desarme voluntario y en virtud del propósito de controlar las armas de fuego, tanto las legales a través de la medida de restricción al porte los fines de semana, como las ilegales, se incrementaron los operativos de requisas por parte de la policía. Esto implicó un aumento considerable de los decomisos de tales

⁹ Si bien la restricción al porte de armas de fuego ya se había utilizado en años anteriores, sólo hasta 1995 es tomado por la Administración Distrital como elemento integral dentro de las iniciativas locales de seguridad ciudadana. Por ejemplo, durante 1994 se restringió el porte de armas de fuego los fines de semana y los festivos en Bogotá en desarrollo de las nuevas normas de control a la tenencia y al porte de estas armas, adoptadas en 1993 a nivel nacional por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

¹⁰ Esta medida tiene como antecedente en la ciudad el toque de queda para menores y la prohibición de venta de licor a menores implementados en 1994 durante la alcaldía de Jaime Castro, mediante norma que prohibió la presencia de menores de edad después de la medianoche en lugares públicos, su ingreso a establecimientos públicos nocturnos y la venta bebidas alcohólicas a menores de edad.

armas al pasar de menos de 6 mil incautaciones en 1995 a casi 16 mil en 2003. (Gráfica 9, ver anexo).

En la práctica, la restricción al porte de armas los fines de semana y festivos, utilizada por Mockus y Peñalosa en sus esfuerzos de prevención de la violencia, se hizo de manera intermitente,¹¹ pues su reglamentación depende del Ejército Nacional, entidad que en Colombia tiene la potestad sobre los permisos de tenencia y porte de armas de fuego. Así, pese a que los alcaldes están legalmente facultados para solicitar el control de dichas armas, la decisión sobre la restricción depende de la brigada en la respectiva jurisdicción. En el caso de Bogotá, tanto Mockus como Peñalosa, tuvieron que enfrentar la negativa que en varias ocasiones les dio la brigada a su solicitud para adoptar la medida de manera permanente, por considerar que con ella se mermaban las posibilidades de defensa de la llamada “gente de bien”.

Ante tal limitante el alcalde Mockus, dentro de su concepción pedagógica de gobierno, adelantó las campañas mencionadas anteriormente y, en su segunda administración, canalizó su propuesta de desarme ciudadano a través del Programa La Vida es Sagrada. En este caso el objetivo del desarme se ligó al propósito de lograr una reflexión y sensibilización acerca del valor de la vida en particular entre los jóvenes bogotanos. A partir de este programa se realizaron múltiples encuentros, compromisos de paz y jornadas de desarme que involucraron comunidades de diversa índole a nivel local. (Acero, 2003).

En el caso del control al consumo de alcohol, además del despliegue de importantes operativos policiales para verificar el cumplimiento de la norma por parte de los establecimientos nocturnos de la ciudad, también se hicieron importantes campañas educativas durante la primera administración de Mockus. Entre éstas se destacan, por un lado, la denominada Cátedra del Alcohol “Saber antes de beber” que se desarrolló entre 1997 y 1998 y convocó a más de 3.500 jóvenes entre 10 y 11 años en sesenta y ocho colegios de la ciudad, con el fin de crear conciencia acerca del uso responsable del alcohol.

Por otro lado, se realizó una campaña en medios de comunicación masiva con el lema de “Entregue las llaves”, en la cual la alcaldía junto con los ministerios de Transporte y Salud, buscaban orientar a los ciudadanos para que cuando bebieran entregaran las llaves a alguien que estuviera sobrio para que manejara, y así no pusieran en peligro su propia vida y la de los demás. Esta última campaña estuvo acompañada también de una medida administrativa adicional adoptada a principios de 1997, con la cual se incrementaron las sanciones a quienes se les encontrara conduciendo bajo efectos del alcohol con la suspensión de la licencia de conducción por seis meses, así como con la inmovilización de su vehículo y su arresto por 24 horas. Según información de la alcaldía, durante el primer año de aplicación de esta norma cerca de 1.700 conductores fueron sancionados y se inmovilizaron un número igual de vehículos.

Aunque la administración Peñalosa mantuvo la hora zanáhoría como parte de sus iniciativas de seguridad ciudadana, se empezó a cuestionar su pertinencia dada la constante y significativa disminución de muertes violentas en la capital. Así, a principios de 1998, la alcaldía amplió el horario de venta de alcohol hasta las 2 a.m. Pero este horario sólo se mantuvo por dos meses ya que coincidió con un aparente aumento de las muertes violentas en la ciudad, lo que llevó a la administración Peñalosa a restablecer la restricción a partir de la 1 a.m. A mediados de 2002,

¹¹ Esta restricción estuvo vigente por varios períodos. Primero por un año entre abril de 1995 y abril de 1996, luego en el mes de diciembre de 1996, complementando las jornadas de desarme voluntario. Posteriormente se aprobó por seis meses entre enero y junio de 1998, así como por tres meses entre septiembre y noviembre de 1999 y finalmente por siete meses entre diciembre de 1999 y junio de 2000.

apoyado en la disminución sostenida de las muertes violentas en la capital y en la creencia de que ello responde en gran parte a que los bogotanos han aprendido a consumir licor de forma responsable, el alcalde Mockus cambia temporalmente la hora zanahoria por la que denominó la *hora optimista*, con la que se amplió el horario de venta de alcohol a las 3 a.m. Seis meses después de ensayar con la *hora optimista* y con un balance positivo en cuanto a muertes violentas, la alcaldía adoptó de manera permanente este nuevo horario para la venta de bebidas alcohólicas en Bogotá.

Acciones para recuperar entornos urbanos deteriorados

Entre las intervenciones iniciadas durante la administración Peñalosa para construir ciudad sobresalen aquellas orientadas hacia la recuperación de ejes viales importantes de la ciudad y de entornos urbanos deteriorados. Dentro de las primeras se destaca la reconstrucción de la Avenida 15, eje comercial y una de las principales vías del norte de la ciudad, y de la Avenida Jiménez, una de las vías principales del centro histórico de la ciudad. En ambos casos se amplió considerablemente el espacio destinado a los peatones a la vez que se redujo aquel destinado a los vehículos. Así, en la Avenida 15, las modificaciones más importantes incluyeron la prohibición del estacionamiento de vehículos en los andenes, la ampliación de estos últimos y la eliminación de ventas ambulantes y kioscos de ventas callejeras. Entre tanto, la recuperación de la Avenida Jiménez incluyó la reconstrucción y rediseño de la vía, así como la restricción de la circulación de vehículos en gran parte de ella. Esta iniciativa además hacía parte del propósito de recuperación del centro histórico, una de las zonas de la ciudad con mayor circulación de personas y frecuentemente asociada con altos índices de delincuencia y numerosas situaciones de peligro e inseguridad.

También es de destacar la intervención realizada en la Avenida Caracas, uno de los ejes viales más importantes de la ciudad que la atraviesa de norte a sur y de sur a norte. Esta avenida, tradicionalmente considerada por los bogotanos como una de las más peligrosas de la ciudad dado el alto índice de atracos a personas (Niño *et al.*, 1998), fue reconstruida en su totalidad como una de las rutas principales de Transmilenio.¹²

Por otro lado, entre las intervenciones en sitios particularmente deteriorados sobresalen las realizadas a través del Programa de Renovación Urbana desde 1998 en San Victorino y El Cartucho. En el primero, uno de los lugares de mayor concentración de vendedores informales de la ciudad, donde abundaba el comercio de lo legal y lo ilegal, se construyó una gran plazuela pública y se adecuaron edificaciones aledañas para reubicar a los comerciantes.

El Cartucho, por su parte, era reconocido como el sitio más violento de la ciudad.¹³ Era una zona que presentaba un crítico cuadro de deterioro social, caracterizado por la concentración de personas dedicadas al acopio de material reciclable, de habitantes de la calle, de drogadictos y de estructuras criminales involucradas en diversas actividades delictivas, en particular, el expendio y comercialización de drogas ilícitas y el mercado negro de armas de fuego y de mercancías robadas. Esta situación se reflejaba además, en el gran deterioro físico de la zona, especialmente notorio por el mal estado de sus edificaciones y el exceso de basuras y escombros en las calles.

¹² Transmilenio o Empresa de Transporte del Tercer Milenio, es un sistema de transporte público creado en 1999 por la Municipalidad de Bogotá con el propósito de ofrecer un servicio público de bajo costo para el transporte masivo de pasajeros.

¹³ Esta zona era la más crítica de Bogotá en materia de concentración de homicidios. Así por ejemplo, entre 1997 y 1999 presentó una tasa promedio de homicidios fuera de toda proporción: 40 mil homicidios por 100 mil habitantes (Echandía 2000).

En el caso de El Cartucho, cuya intervención se inició a finales de la administración Peñalosa y se continuó durante la segunda administración Mockus sin aún haberse concluido, se decidió demoler la totalidad de la zona para construir un parque de cerca de 20 hectáreas y realizar intervenciones de renovación urbana en los barrios que lo rodean. A la vez, se emprendieron estrategias desde distintos frentes institucionales para responder a la crítica situación social del sitio. Estas incluyeron por un lado, el traslado de los negocios de acopio y comercialización de material reciclable que operaban en la zona y un plan de gestión social que favoreció la formulación e implementación de una serie de proyectos interinstitucionales a través de los cuales se logró atender y reubicar a más de 14 mil personas (Acero 2003, 97). Por otro lado, se realizaron acciones policivas orientadas a desarticular estructuras criminales enquistadas en la zona sobre las cuales no existe mayor documentación.

Programa Misión Bogotá

En su formulación inicial este programa pretendía generar espacios de convivencia alrededor de la seguridad ciudadana y trabajar sobre factores que generan una alta sensación de inseguridad mediante acciones conjuntas de las instituciones distritales, la policía y la comunidad. Se ideó en torno a tres áreas de trabajo: programas de policía y vigilancia comunitaria, generación de espacios de orden y programas de convivencia (Alcaldía, 1998).

Las acciones más representativas en la primera área de trabajo de Misión Bogotá tienen que ver con el apoyo al programa de frentes locales de seguridad. Estos frentes, que venían siendo impulsados desde 1996 por la policía metropolitana, son organizaciones comunitarias a través de las cuales se integra a vecinos por cuadras o sectores de barrios en redes de apoyo cívico-policiales, para vigilar el entorno inmediato y reaccionar ante situaciones anómalas o sospechosas en coordinación con la policía del área.¹⁴ Mediante este impulso de la alcaldía y con el apoyo de la propia policía a través de la puesta en marcha de su programa de policía comunitaria en 1999, estos frentes tuvieron un crecimiento importante en Bogotá. Mientras que entre 1996 y 1998 se crearon alrededor de 2.000 frentes en toda la ciudad, en el período subsiguiente (1999-2001) se organizaron más de 3.000 adicionales y para 2003 había alrededor de 6.600 frentes conformados en Bogotá.¹⁵

En el área de generación de espacios de orden sobresalen las intervenciones para recuperar las zonas de alta percepción de inseguridad canalizando recursos distritales para acciones en el espacio público, y divulgando las normas básicas de convivencia contenidas en el código de policía de la ciudad. Se destaca aquí la intervención en el centro de la ciudad que estuvo acompañada por las grandes obras de recuperación urbana de la administración Peñalosa en el mismo sector. En este caso se creó la figura de guías cívicos que son contratados temporalmente por Misión Bogotá para desarrollar labores de regulación ciudadana en materias como tránsito, seguridad, convivencia ciudadana, organización comunitaria y reciclaje de basuras.¹⁶ La segunda administración de Mockus mantuvo esta figura pero se le amplió las funciones de regulación ciudadana a

¹⁴ Estos frentes funcionan bajo las líneas de los programas *Neighborhood Watch* ampliamente difundidos en Gran Bretaña y los Estados Unidos.

¹⁵ Datos suministrados por la Policía Metropolitana de Bogotá.

¹⁶ El guía cívico es considerado dentro de Misión Bogotá como el principal agente social y educador del programa. Su función es invitar a los ciudadanos a la autorregulación y al acatamiento voluntario de normas básicas de convivencia, con el fin de contribuir a mejorar la percepción de seguridad en la ciudad. Además es un promotor de comportamientos seguros en el espacio público. Para más información sobre este programa ver <http://www.misionbogota.gov.co/>

Transmilenio, las zonas universitarias, los eventos artísticos, recreativos y deportivos del distrito y las zonas de rápida recuperación (Sáenz, 2003).

Finalmente, entre las acciones del componente de convivencia del programa, las más significativas han sido las de apoyo a la población en riesgo. Así, a través de la figura de los guías cívicos entre 1999 y 2002 se ofrecieron opciones de empleo a 3.995 personas como jóvenes, recicladores, trabajadoras sexuales, habitantes de la calle, desplazados de la violencia y cabezas de familia desempleadas (Sáenz, 2003). También se encuentran las acciones encaminadas a la apropiación de la ciudad por parte de los bogotanos como el caso de las *Tomas de Miedo*, llevadas a cabo desde 1999 con el fin de acercar a los ciudadanos a lugares de la capital que con frecuencia eran percibidos como peligroso e inseguros. Así, la administración distrital organizó conciertos de bandas locales y espectáculos públicos para congregar personas que de otra forma no visitarían estos los lugares de la ciudad. Finalmente, cabe mencionar dentro de esta área las acciones orientadas a prevenir y reducir actos violentos que involucren a jóvenes como el caso del trabajo adelantado por Misión Bogotá con los jóvenes hinchas de los dos equipos de fútbol de la ciudad, tendientes a controlar tanto los enfrentamientos entre los hinchas como los comportamientos violentos y peligrosos en el estadio de fútbol.

Mayores recursos para la policía y seguimiento de su actividad

El fortalecimiento de la Policía Metropolitana desde mediados de los noventa tiene que ver con iniciativas tanto de la propia institución a nivel nacional, como con el interés de las administraciones de Mockus y Peñalosa por lograr una mayor eficacia policial. En este sentido hay que tener en cuenta que el mejoramiento en la gestión de la policía en la ciudad, mencionado anteriormente, se enmarca dentro del proceso de reforma y modernización de la Policía Nacional iniciado a principios de los noventa. Un aspecto central de este proceso fue precisamente el impulso desde mediados de los noventa de un nuevo modelo de gestión institucional dentro del cual se adoptó un Plan Estratégico que incluía metas operativas. Así, se empezaron a evaluar anualmente a los departamentos de policía de todo el país, entre estos a la Metropolitana de Bogotá, sobre la base de indicadores como por ejemplo, la reducción del 10% en los delitos de impacto social, la recuperación de vehículos hurtados, el decomiso de armas y la captura de personas requeridas por la justicia.¹⁷

Para el caso específico de Bogotá, esta evaluación de resultados de la Policía Metropolitana desde el nivel nacional, estuvo acompañada de una nueva modalidad de seguimiento a los indicadores de crimen, en particular del homicidio, en la ciudad adoptada desde la primera alcaldía de Mockus. Haciendo uso del enfoque epidemiológico, la administración distrital empezó a seguir sistemáticamente las muertes violentas en la ciudad y a perfeccionar instrumentos institucionales para diseñar medidas y evaluar resultados con base en información más confiable. A partir de este esfuerzo, que será explicado con mayor detalle en el aparte sobre reforma institucional de este capítulo, fue posible que la alcaldía ejerciera un mayor liderazgo en los temas de seguridad en la ciudad y en particular frente a la labor de la policía.

El ejercicio de dicho liderazgo por parte de la alcaldía también se tradujo en un aumento sin precedentes, ni en Bogotá ni en el resto de ciudades del país, de las inversiones de la capital en la policía. Así, en la última década la inversión del distrito en la policía metropolitana se triplicó en

¹⁷ Vale notar que el caso de la reforma a la policía de Nueva York sirvió de ejemplo para el establecimiento de este tipo de metas. Allí por ejemplo, se utilizó la meta del 10% de reducción en el crimen como indicador de la gestión de las estaciones de policía desplegadas en la ciudad.

términos reales al pasar de poco menos de 16 millones de dólares a más de 46 millones en su período pico que correspondió a la administración de Peñalosa (Gráfica 11, ver anexo).

El 86% de la inversión destinada a la policía ejecutada entre 1995 y 2003 se utilizó en la renovación y ampliación del parque automotor, la modernización del sistema de comunicaciones para la recepción de llamadas ciudadanas y el despacho de patrullas y, finalmente, en el mejoramiento de la infraestructura de la policía metropolitana, en particular, a la construcción y adecuación de estaciones y centros de atención inmediata (CAI).¹⁸ Estas inversiones cubrieron necesidades básicas de la policía en la ciudad y le permitieron mejorar su movilidad y su capacidad de respuesta a los requerimientos ciudadanos. Así por ejemplo, se redujo considerablemente el tiempo de respuesta a las llamadas al pasar de 20 a 5 minutos (Acero, 2003).

Los recursos restantes (14%) se invirtieron en aspectos como adquisición de equipos para inteligencia e investigación criminal; adecuación logística e informática para mejorar el enlace entre las estaciones, las unidades móviles y otras instituciones del distrito; planes de vivienda para policías que presten un servicio destacado en el distrito y programas de capacitación. Entre 1996 y 2003 cerca de 13 mil policías de diversos rangos participaron en estos programas de capacitación en los cuales se abordaron temas de derecho (derecho de policía, derechos humanos y derecho internacional humanitario), de conceptos y estrategias de seguridad y convivencia ciudadana, de policía comunitaria (relaciones con la comunidad), de policía judicial (manejo de la escena del delito e investigación criminal), de abuso sexual contra menores, de pedagogía y metodología de educación de adultos, y de aspectos para mejorar la gestión administrativa (gestión gerencial y pública, estandarización de procedimientos, informática e inglés).

Este fortalecimiento de la policía metropolitana y el seguimiento a su gestión propiciado por las últimas administraciones de la ciudad, estuvo acompañado por iniciativas originadas en la policía desde mediados de los noventa que buscaban el acercamiento de los ciudadanos y la policía, así como de las comunidades al tema de la seguridad. En este contexto se destacan programas como el de frentes locales de seguridad, el de policía comunitaria y el de Zonas Seguras, en los cuales se vincularon tanto la alcaldía como el sector privado.

Los frentes locales de seguridad, como se explicó anteriormente se originaron como iniciativa de la policía metropolitana desde 1996 y crecieron considerablemente en los últimos años. Actualmente representan el esfuerzo más consolidado de movilización comunitaria por parte de la policía, en aras de fortalecer los lazos de solidaridad e incrementar el compromiso de la población con su propia seguridad.

El programa de policía comunitaria, por su parte, fue lanzado con gran entusiasmo en 1999 por la policía metropolitana con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá. Este se diseñó bajo la filosofía que internacionalmente ha hecho carrera en esta modalidad policial y en particular, se tuvo en cuenta la experiencia de la policía de proximidad española. De este modo se planteó como un servicio distinto al que tradicionalmente ha prestado la policía en el área de vigilancia (patrullaje), el cual se caracteriza por abordar la criminalidad de manera reactiva y represiva. En contraposición, la modalidad comunitaria propuesta hacía hincapié en un enfoque preventivo y proactivo para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, basado en un trabajo de equipo entre la policía, la comunidad, y otras autoridades y organizaciones locales (Serna, 1999).

¹⁸ Los CAI son pequeños puestos de policía ubicados en distintos puntos de la ciudad a través de los cuales se busca una mayor descentralización del servicio de vigilancia en la ciudad, en particular de la atención a llamadas de los ciudadanos.

Este programa, aunque incorporó como parte de sus estrategias los frentes locales de seguridad que según se mencionó han tenido una evolución importante en la ciudad, no logró desarrollarse plenamente.¹⁹ Así, se ha mantenido con un número reducido de personal (mil efectivos) que opera de manera poco articulada con los demás servicios de policía. En todo caso resulta significativo el alto nivel de aceptación de que goza la modalidad de policía comunitaria en Bogotá, al menos según se midió durante su primer año de funcionamiento mediante encuesta realizada en los sitios de la ciudad donde se ubicó inicialmente el servicio. Este estudio muestra que la policía comunitaria gozaba de amplia aceptación entre la población entrevistada pues, el 96,4% la consideró como una alternativa eficaz para reducir los delitos y mejorar la convivencia.

Finalmente, el programa de Zonas Seguras se inició en 2001 con el apoyo de la administración distrital y de la Cámara de Comercio de Bogotá. Se planteó como un nuevo modelo de gestión de seguridad del espacio público, orientado hacia fomentar los vínculos de solidaridad y confianza entre ciudadanos y autoridades, así como hacia elevar la sensación de seguridad de la población en sitios específicos de la ciudad seleccionados por su gran actividad (comercial, educativa o recreativa) y por la alta circulación de población.²⁰ En desarrollo de este programa se han implantado zonas seguras en 12 cuadrantes de la ciudad con las características mencionadas. En cada una de ellas, se aumentó la presencia de efectivos de la policía motorizados y se montó una unidad móvil para atender denuncias de los ciudadanos. Para gestionar el programa en cada zona se organizó un Comité Local, conformado por representantes de la Alcaldía Local, de la Policía Metropolitana, de la Cámara de Comercio de Bogotá, así como de las asociaciones cívicas y de los empresarios de la zona.

Ampliación de los espacios de retención y fortalecimiento de la investigación criminal

Dentro de la concepción de la “cero tolerancia” adoptada por Peñalosa, se concentraron esfuerzos en ampliar considerablemente la capacidad de la ciudad para retener y recluir en condiciones dignas a contraventores y a infractores que cometen delitos menores. Bogotá, al igual que el resto del país presentaba hasta hace poco una crítica situación en materia de instalaciones para recluir infractores de la ley penal y contraventores. Las existentes eran absolutamente indignas, inadecuadas e insuficientes. Tanto la Cárcel Distrital, como los espacios de retención temporal de las estaciones de policía en la ciudad permanecían hacinados. Además, en la mayoría de las oportunidades las personas que cometían delitos menores y contravenciones debían ser dejadas en libertad por falta de espacio, mientras que quienes cometían infracciones mayores y eran aprehendidos en flagrancia debían esperar varias semanas para que se les resolviera su situación jurídica. Esta situación que se mantuvo por muchos años, como era de esperar, desalentaba la acción de la policía en cuanto a la captura de delincuentes y en especial, infractores que cometen faltas menores.

Frente a esta situación, el gobierno distrital realizó una gran inversión de más de 11 millones de dólares entre 1998 y 2002, para la readecuación de la Cárcel Distrital, así como para la construcción de una Unidad Permanente de Justicia (UPJ). La Cárcel Distrital, que es el sitio de reclusión para personas sindicadas y condenadas tanto por delitos menores, como por contravenciones cuya pena es inferior a 24 meses, se reconstruyó totalmente con lo cual se multiplicó por dos su capacidad: se pasó de tener 450 cupos a 1.028. Pese a que este número dista aún de cubrir el total de personas detenidas en la ciudad, este aumento de cupos complementa el incremento en la eficiencia policial en materia de capturar personas requeridas por la justicia.

¹⁹ Sobre el origen y desarrollo de este programa ver Llorente (2004).

²⁰ Al igual que en el caso de la policía comunitaria, este programa se inspiró en la estrategia de “equipos de barrio” desarrollado por la policía de proximidad en España.

La UPJ, por su parte, se puso en funcionamiento a principios de 1999 como centro de retención transitoria (máximo 36 horas), al cual son conducidas las personas capturadas en flagrancia mientras se les define su situación jurídica, así como los infractores de normas administrativas (básicamente los códigos de policía y de tránsito). Para lograr una mayor coordinación interinstitucional y una aplicación más pronta de la justicia, esta unidad está conformada por funcionarios del distrito, la fiscalía, medicina legal y la policía y opera 24 horas al día los siete días de la semana. Así, por ejemplo, se ha reducido a dos días el período en el cual se le define su situación a los aprehendidos en flagrancia, trámite que anteriormente demoraba varias semanas (Acero 2003: 110). En sus primeros dos años de funcionamiento (1999 a 2001), la UPJ permitió la retención de más de 142 mil contraventores de normas administrativas,²¹ que antes no podrían haber sido sancionados por la carencia de un espacio como el de la unidad (Ibid.). A una importante porción de estos infractores se les decomisaron armas de fuego y cortopunzantes y, de igual forma, se logró poner a órdenes de la justicia a más de 20 mil personas que eran requeridas por distintos delitos (Ibid.).

Por último, dentro de la misma línea de mejorar la capacidad de sanción del Estado, hacia finales del segundo período de Mockus, se empezaron a orientar recursos de la ciudad hacia el fortalecimiento de la investigación criminal, uno de los aspectos más críticos de la administración de justicia penal colombiana y, en buena medida, fuente importante de la impunidad en el país. Así, en 2002 se inició la capacitación de funcionarios de las distintas entidades que ejercen dichas labores en Bogotá (Fiscalía General de la Nación, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Instituto Nacional de Medicina Legal y SIJIN de la Policía Metropolitana) y se propició la estandarización de sus procedimientos en el manejo de la escena del crimen. De igual forma, se integró con estas instituciones y la alcaldía, un Comité de Política Criminal para diseñar de manera interinstitucional las estrategias en la materia que se aplicarían en el distrito.

Prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil

La prevención de la violencia intrafamiliar ocupó un lugar especial dentro del marco de las acciones preventivas de las últimas administraciones distritales. Dentro de este contexto se realizaron, en primer lugar, campañas de sensibilización entre las que se destacan las jornadas de *vacunación* contra el maltrato infantil. Estas jornadas se realizaron en dos oportunidades en 1996 durante la primera alcaldía de Mockus con el apoyo de la Asociación para la Prevención del Maltrato Infantil. En estas jornadas se utilizaron diversos mecanismos simbólicos para que los maltratados expresaran sus sentimientos hacia sus abusadores y para generar esperanza y solidaridad entre las víctimas. Pese a que la participación en estas jornadas fue masiva (en total asistieron más de 39 mil personas de las cuales el 37% eran adultos) y que se logró identificar 4 mil casos de maltrato que fueron referidos a algún tipo de tratamiento, el comité organizador concluyó que el impacto de esta intervención no fue más allá de sensibilizar a la ciudadanía acerca de la problemática del maltrato infantil (citado por Klevens, 1998). Precisamente, ante la participación masiva en las jornadas, fue insuficiente la capacidad para atender adecuadamente casos que requerían algún tipo de intervención, por lo cual se recomendó que en el futuro se hicieran intervenciones similares pero a menor escala (Ibid.)

En este campo, el esquema que más prosperó y al cual se le dio la mayor prioridad durante las alcaldías de Mockus y Peñalosa fue al de las llamadas comisarías de familia. Las primeras comisarías fueron instaladas en Bogotá en 1991 como una contribución al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, buscando la generación de espacios de orientación a la familia para la resolución

²¹ Entre dichos contraventores, se identificó a 250 personas que también eran requeridas por el sistema judicial por distintos crímenes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000).

de conflictos y la prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil. Con el fin de abordar la problemática de manera integral, las comisarías cuentan con un equipo interdisciplinario integrado por un abogado, un psicólogo, un médico y un trabajador social y el tipo de mecanismos que utilizan son la conciliación, las medidas de protección y la psicoterapia.

Desde 1996 se invirtieron importantes recursos con el fin de ampliar y mejorar el servicio de las comisarías. Así, entre 1996 y 2002 se destinaron cerca de 4 millones de dólares para la construcción y dotación de nuevas comisarías con lo cual se logró pasar de 5 a 20 en igual número de localidades de la ciudad, así como capacitar al personal que labora en ellas. Con ello prácticamente se triplicó el número de casos atendidos en el mismo período al pasar de 12.736 en 1994 a 36.149 en 2002 (Alcaldía, 2003).

Complementando sus funciones de atención de casos, las comisarías han realizado una labor pedagógica entre las comunidades donde funcionan, destacándose la formación de multiplicadores en detección y atención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil y en métodos alternativos de resolución de conflictos. Entre 1996 y 2002 se capacitaron a través de este servicio de las comisarías a más de 1.500 docentes de la ciudad.

Mecanismos alternativos para la resolución de conflictos

En consonancia con el énfasis puesto desde la primera administración de Mockus en la observancia de normas básicas de convivencia y en el tratamiento preventivo de fenómenos que afectan la seguridad ciudadana, se desarrollaron iniciativas para promover la utilización de mecanismos alternativos, como la mediación y la conciliación, para la resolución de conflictos cotidianos y menores entre ciudadanos. Así, entre 1995 y 2003 se invirtieron cerca de 12 millones de dólares en dos tipos de entidades para promover la resolución alternativa de conflictos: unidades de mediación y conciliación e inspecciones de policía.

Las unidades de mediación y conciliación se concibieron como espacios para solucionar conflictos cotidianos que se presentan en las comunidades a través de la conciliación en equidad. Entre 1996 y 1998 se montaron 12 unidades en igual número de localidades. Estas han atendido casi 100 mil casos entre 1999 y 2002, la mitad de los cuales tienen que ver con problemas de arrendamiento, seguidos por contratos civiles y conflictos intrafamiliares y entre vecinos (Acero, 2003).

Las inspecciones de policía, por su parte, son entidades de la administración municipal que tradicionalmente han atendido los asuntos en materia de policía administrativa. Estas empezaron a ser reformadas desde la primera alcaldía de Mockus con el objeto de que brinden un servicio más eficiente y se conviertan también en espacios de conciliación de conflictos. Para el efecto se dedicaron importantes recursos desde 1995, destinados al arreglo de las instalaciones de las 63 inspecciones existentes en las distintas localidades de la ciudad, así como en capacitación en temas de convivencia y conciliación a los funcionarios de estas entidades.

Transformaciones institucionales e inversiones en seguridad ciudadana

El desarrollo de las políticas y medidas de seguridad ciudadana en Bogotá explicadas en este capítulo, habría sido imposible si no se hubiesen adelantado reformas orientadas hacia la institucionalización del manejo de estos temas dentro del gobierno local. En este sentido se crearon nuevas instancias como la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia para administrar los planes y proyectos, a la vez que se utilizaron de manera sistemática instancias de coordinación interinstitucional como los consejos de seguridad o el comité de vigilancia epidemiológica. Con ello

se dotó a la administración distrital de capacidad institucional para manejar estos asuntos en la ciudad y gestionar la ejecución de importantes inversiones en la materia.

V. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MANEJO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La institucionalización del manejo de las políticas de seguridad ciudadana por parte del gobierno distrital, está anclado, por un lado, en la organización de entes dentro de la alcaldía responsables exclusivos de dichas políticas. Dentro de este contexto se destaca la creación de la Consejería de Seguridad y Convivencia en 1995 y su transformación en 1998 en Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana, responsable del desarrollo de los planes y programas.

Por otro lado, se encuentra la utilización sistemática de espacios para la evaluación de la situación de seguridad en la ciudad y la toma de decisiones coordinadas con otras instituciones. En este caso sobresale la formalización mensual desde 1995 del Consejo Distrital de Seguridad como escenario principal de toma de decisiones en la materia. A este consejo asisten, a parte del alcalde y de los funcionarios de la administración responsables del tema, los comandantes de policía y de la brigada con jurisdicción en la ciudad. Dependiendo de los temas a tratar, también se convocan representantes de otras entidades como la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Una versión ampliada de este consejo también se reúne mensualmente y en éste participan, además de los funcionarios anteriormente mencionados, alcaldes locales y comandantes de unidades de policía en la ciudad. Adicionalmente, se encuentra el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa creado en 1995, el cual se reúne semanalmente a instancias de la alcaldía para analizar el comportamiento de las muertes violentas en la ciudad y proponer acciones preventivas.

Finalmente, y como complemento esencial de lo anterior se encuentra el desarrollo de herramientas para la recolección y análisis de información pormenorizada sobre delitos y violencia en la ciudad. Estas herramientas se han ido perfeccionando a partir de 1995 cuando se creó el Observatorio de Violencia y Delincuencia el cual, luego de una importante inversión de más de un millón de dólares realizada entre 1999 y 2000, se modernizó y dio origen al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD). A partir de este esfuerzo se ha unificado la información sobre crimen en la ciudad que aportan las principales fuentes (la policía metropolitana y el Instituto Nacional de Medicina Legal para el caso de los homicidios), a la vez que se han impulsado diversas investigaciones académicas sobre tópicos como la caracterización del homicidio en la ciudad, los delitos sexuales, el suicidio, la accidentalidad vial y la delincuencia menor, entre otros.

VI. ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

En los últimos años los recursos destinados a seguridad y convivencia por el gobierno local han aumentado de forma notable. En total, entre 1995 y 2003, la ciudad ha destinado cerca de 170 millones de dólares a los distintos planes y proyectos en la materia (Gráfica 12, ver anexo). Más del 70% de esta inversión se ha efectuado en programas de fortalecimiento de la policía metropolitana. Los recursos restantes se han invertido en programas de convivencia y prevención, en la ampliación de la capacidad de retención y reclusión de la ciudad y en otros proyectos de apoyo a organismos de seguridad y a la policía judicial (Gráfica 13, ver anexo). Pese a que el monto de estos recursos corresponde a un porcentaje (2.33%) relativamente bajo dentro de la inversión total de la ciudad, éste contrasta notablemente con lo que destinan otras ciudades colombianas a programas en materia de seguridad ciudadana y convivencia, así como con lo que Bogotá destinaba en estas áreas antes de 1995.

La reestructuración del Fondo de Vigilancia y Seguridad realizada a partir de 1992 durante la administración de Jaime Castro, así como el incremento de los recursos de la ciudad logrados gracias a la capitalización de la empresa de energía y al acceso a fuentes de financiación externas, han sido claves para este proceso (Riveros, 2002). Sobre la financiación externa, vale mencionar el préstamo para el Apoyo a la Convivencia y la Seguridad realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado entre 1998 y el primer semestre de 2004. Con este préstamo que ascendió a 10 millones de dólares más 6.6 millones de dólares de contrapartida, fue posible financiar programas de gran importancia dentro de las políticas establecidas por las dos últimas administraciones como son las comisarías de familia, las campañas de promoción de la convivencia, el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), los programas de atención a jóvenes en alto riesgo y las capacitaciones realizadas a miembros de la policía metropolitana.

VII. RESULTADOS Y LECCIONES DEL CASO DE BOGOTÁ

El caso de Bogotá es sin duda un buen ejemplo de las múltiples posibilidades que tiene un gobierno local para manejar los problemas que afectan la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. Es un ejemplo que muestra que hay medidas de diversa índole que pueden ser impulsadas desde el nivel local, aún cuando se encuentren importantes limitantes sobre todo en las relaciones entre el orden local y el nacional. La administración distrital pudo construir una base importante para coordinar acciones y ejercer el liderazgo que legalmente le compete en estos campos en la ciudad.

La reducción de los índices de criminalidad, en particular de los homicidios, y de la sensación de inseguridad de los bogotanos, observada en los últimos años, claramente muestra que hubo importantes aciertos en cuanto a la orientación de las políticas adoptadas. Desafortunadamente, no es posible hacer evaluaciones precisas del efecto de las distintas medidas sobre la caída de los indicadores de crimen, para así determinar su eficiencia en términos de costo-beneficio. Esto se debe en parte a que muchos de los grandes enfoques de política aplicados en las últimas administraciones se fundamentaron en diagnósticos sobre las causas de la violencia que no han sido aún corroborados para el caso de Bogotá.

Esto es claro con el diagnóstico inicial planteado por la primera administración de Mockus, según el cual la violencia en Bogotá se originaba en problemas generalizados de convivencia, en particular la intolerancia ciudadana potenciada por factores de riesgo como el elevado consumo de alcohol, el porte indiscriminado de armas de fuego, la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil (Acero *et al.*, 1998).

En este caso, lejos de haberse constatado tal diagnóstico, estudios realizados con base en datos pormenorizados sobre la ubicación geográfica de los homicidios en la ciudad y sus móviles para el período 1997-1999 indican que: 1) las muertes violentas están altamente concentradas en unos pocos focos y este patrón geográfico es persistente en el tiempo, 2) la violencia producto de ajustes de cuentas y de atracos aporta un mayor número de muertes que aquella asociada a agresiones en el hogar y a riñas que al calor de los tragos culminan fatalmente, y 3) existe una importante convergencia geográfica entre los focos de intensa violencia y la presencia de estructuras criminales asociadas a mercados ilegales y a actividades ilícitas y del “bajo mundo” (Llorente *et al.* 2001, Formisano, 2002).

Por otra parte, hay que anotar que para el caso de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil, aún no se ha evaluado adecuadamente ni en Colombia, ni en Bogotá en particular, el supuesto comúnmente aceptado según el cual este tipo de violencia tiene una incidencia directa sobre la violencia que ocurre por fuera del hogar. Algo similar ocurre con las hipótesis de las “ventanas rotas” utilizadas por Peñalosa. En este caso no sólo no existen estudios locales que permitan determinar la incidencia de los ámbitos de desorden sobre la criminalidad, sino que incluso en los Estados Unidos, donde se originaron tales tesis, sigue en debate su pertinencia (Taylor 2000, Karmen 2001, Harcourt 2001, Sampson y Raudenbush, 2001).

Otro aspecto que limita las posibilidades de evaluar el efecto de las distintas medidas adoptadas en la ciudad sobre la caída del crimen, es la ausencia de líneas de base y de información para construir indicadores adecuados en el tiempo. Así, por ejemplo, en el caso del control al consumo de alcohol, no sólo no se construyó una línea de base sobre consumo en la ciudad, sino que la alcaldía no cuenta con información que le permita por lo menos tener un indicador aproximado sobre las variaciones del consumo de estas bebidas en el tiempo. De este modo resulta incompleta cualquier medición que se haga sobre el posible efecto de este control sobre la reducción de las muertes violentas (homicidios y accidentes de tránsito con víctimas fatales). Algo similar ocurre con la

mayoría de las medidas orientadas hacia la convivencia y que buscaban cambiar los comportamientos ciudadanos frente a la problemática de la violencia. En esto caen muchas de las intervenciones de corte pedagógico en las que se utilizaron campañas y procesos de capacitación, así como las acciones en materia de mecanismos alternativos para la solución de conflictos y de prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.

No obstante, para el caso específico de las campañas relacionadas con el desarme y el consumo de alcohol, existen algunos indicadores alentadores que sugieren que hubo algún grado de impacto en la transformación de las actitudes de los bogotanos frente a estos dos temas. En lo que respecta al desarme, según mediciones hechas a través de encuestas realizadas por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, se obtuvo que mientras en 2001 el 24.8% de los bogotanos pensaban que es mejor tener un arma para protegerse, en 2003 dicho porcentaje había descendido al 11.4% (Sáenz, 2003). Si bien este cambio puede interpretarse como un resultado de las múltiples campañas desplegadas desde la primera alcaldía de Mockus alrededor del tema del desarme y en general a la centralidad que dicho tema tuvo dentro del discurso municipal de seguridad desde 1995, también es posible que se asocie con el mejoramiento de las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad experimentadas en la ciudad durante la última década.

En cuanto al tema del consumo de alcohol, aunque las mediciones realizadas no cubren a la población en general como en caso de las armas y se limitan a un grupo específico de jóvenes, también parecen significativas. Así, una encuesta realizada a los poco más de 3.500 jóvenes que participaron en la Cátedra del Alcohol “Saber antes de beber” desarrollada entre 1997 y 1998, mostró que un 79% reportó tener un mayor conocimiento acerca de los peligros del consumo de alcohol y un 57% indicó que había cambiado su comportamiento frente al consumo de bebidas alcohólicas (E. Pulido citado por Klevens, 1998).

Vale destacar por otra parte, que existen importantes coincidencias entre el descenso de ciertos delitos en determinadas zonas de la ciudad y procesos de intervención masiva del espacio público por parte de la administración distrital, así como entre la caída de las muertes violentas en accidentes de tránsito y la adopción de múltiples medidas asociadas con esta problemática. Así, se encuentra que para dos de las intervenciones al espacio público más importantes iniciadas durante la administración Peñalosa, se observaron dramáticas reducciones tanto en los atracos callejeros, como en los homicidios, inmediatamente después de las intervenciones. Es el caso de la Avenida Caracas reconstruida en su totalidad como una de las principales vías de Transmilenio, donde se observó una reducción entre 1999 y 2003 de más del 60% en los homicidios y cercana al 100% en los atracos callejeros. De igual forma, en la zona del Cartucho entre 2000 y 2003, cayeron tanto los homicidios como los atracos en más del 70%. Paradójicamente, en la Plaza de San Victorino, que como se señaló también fue una de las zonas de importancia en materia de intervenciones del espacio público durante la alcaldía de Peñalosa, mientras que los homicidios no se redujeron considerablemente, los atracos tendieron a crecer en el período posterior a las intervenciones. (Ver Gráficas 14a y 14b, ver anexo)

En lo que respecta a las muertes en accidentes de tránsito, aunque no existen estudios concretos sobre el impacto de diversas medidas adoptadas sobre su reducción, se observa una reversión importante de la tendencia ascendente entre 1996 y 1997 (Gráfica 4, ver anexo), la cual podría asociarse con la adopción de un conjunto de medidas de prevención, control e intervención del espacio público desde 1995. En primer lugar, se encuentran las campañas masivas para alertar a los ciudadanos acerca de las consecuencias fatales de conducir en estado de embriaguez, que estuvieron acompañadas de medidas administrativas como las de control al expendio de licor (la “hora zanahoria”) y las que incrementaron las sanciones a quienes se les encontrara conduciendo bajo efectos del alcohol. Como complemento de lo anterior está, en segundo lugar, la construcción de la

Unidad Permanente de Justicia (UPJ) con la cual se generó el espacio necesario para poder retener a quienes se hallara infringiendo las medidas administrativas. Por último, hay que mencionar las intervenciones realizadas en múltiples vías de la ciudad, las cuales seguramente aportaron con la adecuación de zonas peatonales (i.e. cebras, arreglo de andenes y construcción de puentes peatonales) y, en general, con la generación de espacios de orden en vías que anteriormente eran caóticas.

A pesar de las limitaciones antes mencionadas para evaluar los efectos de las distintas medidas adoptadas en la ciudad en la última década, vale mencionar varios estudios en los cuales se ha intentado determinar empíricamente el impacto de los principales enfoques de política y de algunas de las medidas más representativas.

En primer lugar, en el estudio de Llorente, Núñez y Rubio (2000), financiado por la propia alcaldía, se buscó determinar el efecto de la “hora zanahoria” y de las restricciones al porte de armas de fuego los fines de semana y festivos sobre la tendencia de los homicidios de la ciudad. Para ello se utilizó un modelo econométrico de series de tiempo dentro del cual se consideraron la serie semanal de homicidios en Bogotá entre 1989-1999 y los períodos de vigencia de dichas medidas, establecidos a partir de las normas correspondientes. Así, se encontró que se había sobredimensionado el impacto de estas medidas ya que, según las mediciones realizadas, éstas tuvieron un efecto sobre el descenso de los homicidios en la ciudad que, en el mejor de los casos, sería del 8% para el control al alcohol y del 14% para la restricción al porte de armas de fuego.²² Por otro lado, independientemente de los resultados matemáticos de este estudio, es un hecho que la reversión de la tendencia ascendente de los homicidios en Bogotá observado a partir de 1994, difícilmente podría explicarse por la introducción de dichas medidas, ya que éstas fueron dispuestas más de un año después de que empezaran a descender los homicidios en la ciudad, tendencia que además coincide con una caída general de los homicidios para el mismo período a nivel nacional.

Adicionalmente, en el mismo estudio, se hicieron ejercicios para estimar el impacto de los decomisos de armas de fuego realizados por la policía en la ciudad entre 1996 y 1999 y se halló que por cada arma adicional decomisada se daba una reducción de apenas un séptimo de homicidio.²³ Este resultado sorprendente en la medida en que para ese entonces alrededor del 70% de los homicidios de la ciudad eran cometidos con arma de fuego, se explicó por el hecho de que los decomisos de armas se hicieron sin tener en cuenta la geografía de la violencia. Así, según se observa al comparar la distribución geográfica de los homicidios y de los decomisos de armas en Bogotá entre 1997 y 1999, los sitios con mayores tasas de decomisos en la ciudad no correspondían a las zonas más violentas.

Los resultados de este estudio sobre el impacto de las medidas periódicas de control al porte de armas de fuego, son comparables a los de Villaveces *et al.* (2000) para el caso de Cali y Bogotá. En este caso se hicieron mediciones para los períodos 1993-94 y 1995-96 respectivamente, y se concluyó que mientras en Cali durante los períodos de restricción la tasa de homicidios se redujo en un 14% con respecto a los períodos de no restricción, en Bogotá la reducción fue del 13%.

²² El objeto del estudio en su momento era el de tener una medición aproximada del efecto de estas medidas de control sobre la tendencia de los homicidios en la ciudad, por lo cual en las estimaciones no se incluyeron otras variables. Así, el estudio no va más allá de señalar el efecto de dichas medidas e indicar que el grueso de la caída se debe a otras variables que hay que dilucidar.

²³ Esta medición se logró a partir de un modelo econométrico sencillo que buscaba hallar la elasticidad homicidios:armas de fuego decomisadas, es decir la caída porcentual en el número de homicidios generada por un porcentaje de armas decomisadas por parte de la policía. Para las estimaciones se utilizaron datos mensuales de homicidios y de incautación de armas de fuego para el período 1996-1999 en las diecinueve localidades de la ciudad.

Aunque esta evidencia resulta relevante, dista mucho de los resultados obtenidos en experimentos controlados como el famoso *Kansas City Gun Experiment* (Sherman, Rogan y Shaw, 1995), en el cual después de seis meses de aplicar estrictas medidas de restricción al porte de armas de fuego ilegales en una zona específica de la ciudad con altos índices de criminalidad, se redujeron a cerca de la mitad los delitos cometidos con estas armas en la zona.²⁴ A manera de control, se tomó otro vecindario de la ciudad igualmente violento, en el cual no se supervisó el porte ilegal de armas. A diferencia de la zona intervenida, en esta última no se observó ninguna variación significativa en los índices de violencia armada.

En segundo lugar, se encuentra el estudio de Alviar *et al.* (2003) en el cual se hace un análisis de los aciertos y retos de las comisarías de familia en Bogotá para abordar los conflictos intrafamiliares. En particular se realizó un análisis de la efectividad de la conciliación y de las medidas de protección, a partir de un trabajo de campo en cuatro comisarías de la ciudad el cual incluyó entrevistas a funcionarios, a mujeres que solicitan protección y a hombres agresores, así como la revisión de una muestra representativa de expedientes para el período 2001-2002 en el caso de procesos con medidas de protección (N = 302) y para el año 2002 en los procesos de conciliación y compromiso (N = 364).²⁵

Este estudio parte por reconocer que la gestión de las comisarías es más efectiva de lo que comúnmente suponen tanto expertos, como los propios funcionarios de estas entidades. Sin embargo, muestra que existen serios retos con respecto al debido tratamiento de los casos que involucran violencia física, lo cual resulta particularmente preocupante si se toma en cuenta que son precisamente este tipo de incidentes los que predominan en las comisarías; por ejemplo en 2002, cerca del 40% de los casos atendidos por el conjunto de las comisarías de la ciudad involucraban agresiones físicas (Alcaldía, 2003). Al respecto la conclusión más relevante del estudio es que desde la perspectiva de la cesación de todo tipo de violencia, las conciliaciones son poco operantes, mientras que las medidas de protección son relativamente efectivas.

Por una parte, la investigación de campo revela un uso extendido de la conciliación en incidentes con violencia pues de los expedientes revisados de procesos sin medida de protección, o sea aquellos con conciliación o con actas de compromiso, el 58% involucraba alguna forma de agresión.²⁶ En general se observa un alto nivel de incumplimiento de los acuerdos pactados, lo cual se corrobora con el número elevado de reincidencias: cerca de la mitad de los expedientes en los que se adoptaron medidas de protección ya tenían denuncias o trámites anteriores.²⁷ Este resultado favorece la recomendación ampliamente aceptada en la literatura sobre violencia intrafamiliar, según la cual es preferible no insistir en conciliaciones con mediador neutral cuando hay diferencia de poder dado el uso de la violencia.

²⁴ Este contraste lo hace el propio Sherman (2000) al evaluar los resultados del estudio de Villaveces *et al.* (2000) referido anteriormente.

²⁵ Vale señalar que hasta el presente no se ha hecho un estudio sobre el impacto de las políticas en esta área en términos de la prevención de la violencia intrafamiliar ya que, para empezar, no existen datos que permitan saber si el fenómeno se ha incrementado o no en la ciudad. Lo único que sabemos es que la solicitud por servicios de atención ha crecido notablemente en los últimos años, pero ello simplemente puede obedecer a que de igual forma se ha aumentado la oferta de tales servicios en la ciudad.

²⁶ Al respecto el estudio pone de manifiesto contradicciones en la legislación vigente en Colombia ya que mientras la norma que regula la conciliación explícitamente excluye la violencia como materia conciliable en conflictos de familia, la ley sobre violencia intrafamiliar insiste en los medios conciliatorios.

²⁷ Es importante señalar que no es posible saber a ciencia cierta la proporción de casos conciliados en los cuales hay reincidencia ya que no se les hace seguimiento. A los únicos casos a los cuales se les hace algún tipo de seguimiento y en muy baja proporción es a aquellos con medidas de protección.

Por otra parte, están las medidas de protección que en términos generales parecen tener mejores resultados en cuanto a la reducción de los actos de agresión, aunque no en la cesación total de la violencia. No solo los usuarios de las comisarías muestran un nivel alto de satisfacción con estas medidas, sino que además, de las entrevistas realizadas por Alviar y su grupo se desprende que en muchos casos éstas, junto con la terapia, sirven para renegociar los términos de la relación de manera que hay mayor equilibrio y menos violencia. Sin embargo, se presentan importantes retos, en particular devalúa este estudio que en los procesos con medida de protección a los cuales se les hace seguimiento, en el 99% se presenta algún tipo de incumplimiento. En todo caso hay que aclarar que esta proporción no es representativa de lo que ocurre en la realidad ya que tan solo se le hace seguimiento a un 23% de los casos con medida de protección. Un aspecto particularmente crítico en el incumplimiento de este tipo de medidas es el papel de la policía, que no siempre muestra la mejor disposición para intervenir y hacer cumplir, por ejemplo, la medida de desalojo. Adicionalmente, señala el estudio que en muchas ocasiones y aún cuando haya cumplimiento de la medida de protección, aparecen otras formas de violencia como el acoso, las amenazas, la agresión en espacios públicos, la inasistencia alimentaria y la renuncia a ejercer la relación paterna.

Con todo y según lo muestra otra importante investigación financiada por la alcaldía sobre conflicto y violencia intrafamiliar (Rubiano *et al.*, 2003), del conjunto de instituciones públicas que operan en la ciudad con responsabilidades en la materia, las comisarías según la percepción de las familias usuarias, son las que muestran una mayor impacto en cuanto al mejoramiento de la situación. Así, en una encuesta realizada en la ciudad a 525 familias con violencia intrafamiliar, el 34% reportó que la intervención de la comisaría sirvió mucho, mientras que entre 17% y el 26% de los entrevistados manifestaron lo mismo con respecto a la intervención de otras instituciones (Rubiano *et al.* 2003, 97). Sin embargo, hay que anotar que el 45% de los usuarios de las comisarías reportaron que la situación siguió igual y el 21% restante manifestó que se había empeorado y que, además, existe la una percepción de que la eficacia de la intervención disminuye notablemente cuando se trata de casos con violencia psico-física (Ibid.)

Finalmente, otro estudio que vale mencionar es el de Sánchez, Espinosa y Rivas (2003) en el cual se intenta hacer una aproximación a diversos factores asociados a la disminución de los homicidios y de los atracos en Bogotá, usando datos para las diecinueve localidades de la ciudad durante el período 1994-2002.²⁸ En este caso se buscó cuantificar la contribución en la reducción de los homicidios y de los atracos por localidades de distintas medidas adoptadas por las últimas administraciones clasificándolas en cuatro categorías: 1) las zanahorias, que son aquellas medidas que afectan las condiciones económicas para lo cual se utilizan como indicador el gasto social (salud, educación y promoción social), el índice de necesidades básicas insatisfechas y la tasa de desempleo; 2) el garrote corresponde a iniciativas de disuasión e incapacitación y se utilizan como indicadores la tasa de capturas (total de arrestos de personas requeridas por la justicia sobre el total de delitos), la tasa de incautación de armas (armas incautadas sobre número de homicidios) y la tasa de policías por habitantes; 3) las zanahorias-garrote, que son las medidas que buscan incidir en comportamientos facilitadores de la violencia, para las cuales no se encontraron indicadores adecuados por lo cual se utilizó la tasa de muertes en accidentes de tránsito como una aproximación, aunque imperfecta y burda, al cambio en la cultura ciudadana; 4) las medidas diseñadas bajo la teoría de “ventanas rotas” para las cuales se incluyeron como indicadores el control a la prostitución y el gasto en la recuperación de vías y en espacio público.

²⁸ En este caso se utilizaron modelos de econometría espacial para estimar las determinantes de la caída de los homicidios y de los atracos en la ciudad y, posteriormente, se realizaron ejercicios de descomposición para cuantificar la contribución de las distintas variables explicativas en la dispersión de la tasa de homicidios y atracos entre las diferentes localidades.

La evidencia encontrada en este estudio muestra que los cuatro tipos de medidas explican en algún grado la reducción en las tasas de homicidios y de atracos en Bogotá durante los últimos años. Sin embargo, las medidas garrote explican esta reducción en una mayor proporción, en particular la tasa de capturas de personas que para el caso de homicidio contribuyó en un 53% de la caída y en un 76% para los atracos. Esta contribución es seguida de lejos por la de las medidas de cultura ciudadana, las cuales según las mediciones realizadas explican el 11% del descenso de los homicidios y el 12% de la caída de los atracos. Aunque estos resultados son consistentes con estudios sobre el caso de la caída del crimen en Nueva York (Corman y Mocan 2002), y pese al rigor con el cual se analizaron los datos disponibles, la ausencia de indicadores adecuados para las medidas orientadas al cambio de comportamientos ciudadanos, le resta contundencia a las conclusiones.

Además es importante matizar sus resultados a la hora de diseñar políticas públicas en seguridad y convivencia. Si bien es claro que las llamadas medidas garrote han desempeñado un papel central en la reducción de los índices de criminalidad en Bogotá, su alcance en el mediano y largo plazo puede ser limitado. En este sentido resulta muy pertinente el debate planteado por el reconocido criminólogo norteamericano, Alfred Blumstein, acerca de la efectividad del encarcelamiento (y de sus funciones de disuasión e incapacitación) como estrategia central utilizada en los Estados Unidos en las últimas dos décadas para controlar el crimen.²⁹

Como lo muestra este autor, las medidas de “mano dura” como el encarcelamiento, si bien tiene efectos inmediatos en el caso de infractores violentos, ya que claramente los incapacita para acceder a otras víctimas, su impacto es bastante más limitado cuando se trata de disuadir a delincuentes vinculados a mercados ilegales. Esto último lo ilustra con el caso de los mercados de drogas ilícitas en los Estados Unidos y observa que el encarcelamiento de delincuentes asociados a estos mercados suele generar una mayor actividad de aquellos infractores que no son encarcelados, así como el reclutamiento de otros grupos, por lo general infractores más jóvenes y más dispuestos al uso de la violencia precisamente ante el incremento de la amenaza disuasiva del encarcelamiento.

La discusión planteada en este punto acerca de las dificultades de medir el impacto de las medidas indica la importancia de que se perfeccionen los mecanismos para evaluar las políticas, más aún cuando se hacen intervenciones desde múltiples enfoques de política, como en el caso de Bogotá. Esta experiencia sugiere que hubo una combinación adecuada de estrategias, pese a que no se sepa a ciencia cierta el peso de cada ingrediente en la mezcla. Pero más allá de las mediciones que nos indiquen qué acciones fueron más o menos eficaces, parece fundamental que se hubiese desarrollado un discurso alrededor de la protección de la vida que convocara y congregara a la ciudadanía. Sin ello, quizás no se habrían podido adelantar las acciones en materia de control y sanción en la magnitud que se hizo en Bogotá.

Independientemente de los énfasis dados por las distintas administraciones a uno u otro enfoque de política y a manera de conclusión, vale destacar dos ejes fundamentales en este caso, sin los cuales probablemente no se habrían obtenido los resultados que hoy vive la ciudad. Por un lado, la centralidad dada al tema de la seguridad ciudadana en la agenda de gobierno expresada en la adopción de un discurso específico, así como en la inversión de importantes recursos y en el desarrollo de espacios institucionales con capacidad para manejar las políticas. Por otro lado, la continuidad dada a lo largo de las últimas administraciones no sólo a algunas de las iniciativas, sino también a la importancia del tema de seguridad en la agenda distrital, permitió que se diera un proceso de construcción de iniciativas de una alcaldía a otra a partir de enfoques complementarios.

²⁹ Para un resumen de este debate ver Blumstein (2003).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Acero, H. (2003) Violencia y Delincuencia en Contextos Urbanos. La Experiencia de Bogotá en la Reducción de la Criminalidad 1994 – 2002. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá – Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Acero, H., Vargas, D., Bulla, P. y Cardona, S (1998) Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2003) Experiencias en seguridad y convivencia, Bogotá, D.C. Bogotá: Imprenta Distrital.
- _____. (2000) Acciones que Recuperan la Seguridad y la Convivencia Ciudadana. Bogotá: Imprenta Distrital.
- _____. (1998) Misión Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alviar, H., J. Lemaitre, L. Otero, J. Pineda y A. de la Espriella (2003) “Conciliación y Medidas de Protección contra la violencia intrafamiliar: Diagnóstico y propuestas.” Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia, CHECCI & Company-Colombia. Bogotá: CIJUS-Universidad de Los Andes. Mimeo.
- Blumstein, A. (2003) “Disuasión e Incapacitación Lecciones Aprendidas en la Guerra Americana Contra las Drogas.” En M.V. Llorente y M. Rubio (comp.) Elementos para una Criminología Local Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y CEDE-Universidad de Los Andes. Pp.23-38.
- Corman, H. y N. Mocan (2002) “Carrots, sticks and broken windows.” National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo 9061. www.nber.org/papers/w9061
- Echandía, C. (2000) “Geografía de la Violencia Homicida en Bogotá.” Investigación “Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá”. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá. Documento de Trabajo No. 2. Mimeo.
- Formisano, M. (2002) “Econometría Espacial: Características de la Violencia Homicida en Bogotá.” Documento CEDE No. 2002-10 (Septiembre), Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Guerrero, R. (1999^a). El control de la violencia a nivel municipal. En M. Buvinic y A. Morrison, Notas Técnicas: Prevención de la Violencia. Wahington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo – División de Desarrollo Social del Departamento Desarrollo Sostenible. Nota Técnica No. 8.
- _____. (1999b). “La Violencia desde la perspectiva de la Salud Publica. La Experiencia de Cali, Colombia.” Cali. Mimeo.
- _____. (1999c). “Epidemiological Surveillance for the prevention and control of urban violence / Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades.” Latin American Journal of Public Health / Revista Panamericana de Salud Pública 5(4-5): 322-331.
- Harcourt, B. 2001. Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing. Cambridge: Harvard University Press.

- Karmen, A. 2001. New York Murder Mystery: The True Story Behind the Crime Crash of the 1990's. Nueva York: New York University Press.
- Kelling, G. y C. Coles (1996) Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities. Nueva York: The Free Press.
- Klevens, J. (1998) "Evaluation of Interventions to Prevent or Reduce Violence in Bogota, Colombia". Background Paper for Economic and Sector Work on Violence in Colombia.
- Llorente, M.V., J. Núñez y M. Rubio (2000) "Efectos de los Controles al Consumo de Alcohol y al Porte de Armas de Fuego en la Violencia Homicida". Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá". Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá. Documento de Trabajo No. 6. Mimeo.
- Llorente M.V., R. Escobedo, C. Echandía y M. Rubio (2001) "Violencia Homicida en Bogotá y Estructuras Criminales". Revista Análisis Político 44 (Septiembre-Diciembre), IEPRI-Universidad Nacional, Bogotá.
- Llorente, M. V. (2004) "La Experiencia de la Policía Comunitaria de Bogotá. Contexto y Balance". En Fruhling, Hugo (Ed.) Calles más Seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo
- Niño, S., N. Lugo, C. Rozo, y L. Vega (1998) Los Territorios del Miedo en Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Observatorio de la Cultura Urbana e Instituto Colombiano de Antropología.
- Mockus, A. (1994) "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura." En Revista Análisis Político 21(Enero – Abril): 37-48.
- _____ (2001) "Armonizar Ley, Moral y Cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997", <http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf>.
- Riveros, H. (2002). Bogotá: una experiencia innovadora de gobernabilidad local. Bogotá, PNUD.
- Rubiano, N. A. Hernández, C. Molina y M. Gutiérrez (2003) Conflicto y violencia intrafamiliar. Diagnóstico de la violencia intrafamiliar en Bogotá, D.C. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría de Gobierno.
- Sáenz, J. (2003) "La Cultura Ciudadana: Una Pedagogía para la Democracia, la Civilidad, la Seguridad, la Comunicación y el Disfrute" En Alcaldía de Bogotá, Bogotá para Vivir 2001 – 2003. Perspectivas sobre el Plan de Desarrollo. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Sampson R. y S. Raudenbush. (2001) "Disorder in Urban Neighborhoods, does it leads to crime?" National Institute of Justice. Research in Brief. Julio.
- Sánchez, F, S. Espinosa y A. Rivas (2003) "¿Garrote o Zanahoria? Factores Asociados a la Disminución de la Violencia Homicida y el Crimen en Bogotá, 1993 – 2002." Documento CEDE 2003-27 (Octubre), Universidad de Los Andes, Bogotá.

Serna, Brigadier General A. (1999) “Proceso de implementación del servicio de policía comunitaria en Bogotá” En Policía Nacional, Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria realizado en Bogotá del 2 a 4 de noviembre de 1999.

Sherman, L., D. Rogan, J. Shaw (1995) “The Kansas City Gun Experiment”. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

Sherman, L. (2000) “Gun carrying and homicide prevention” En Journal of American Medical Association, Vol 283, No. 9, Editorial.

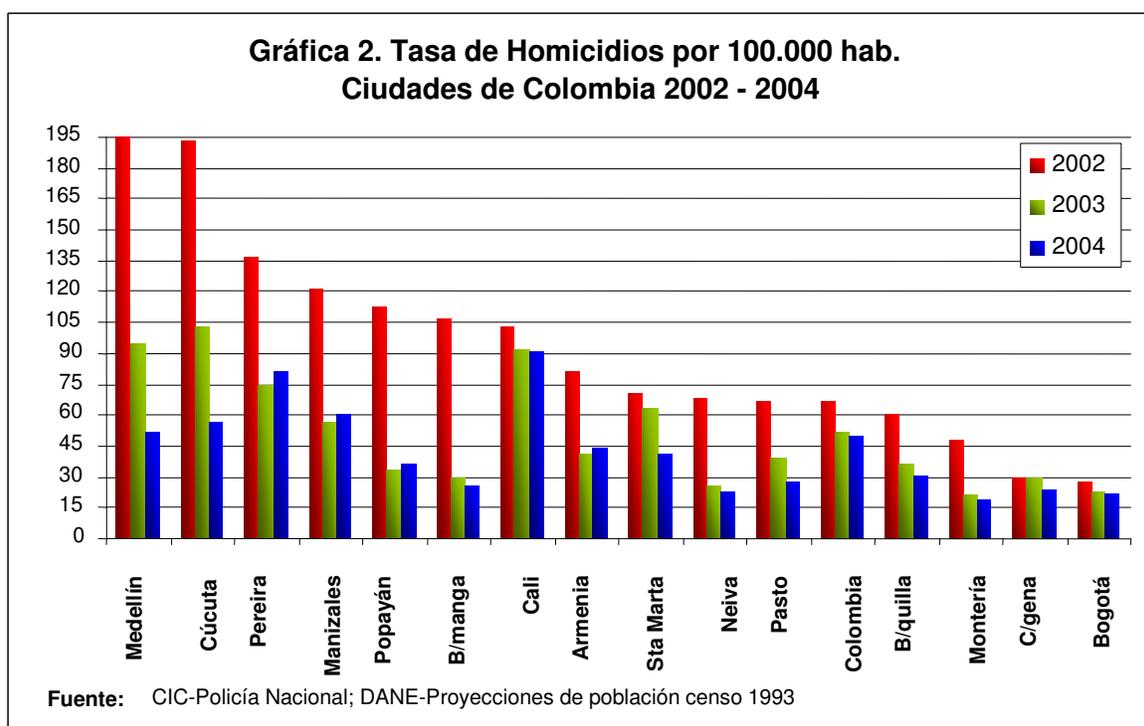
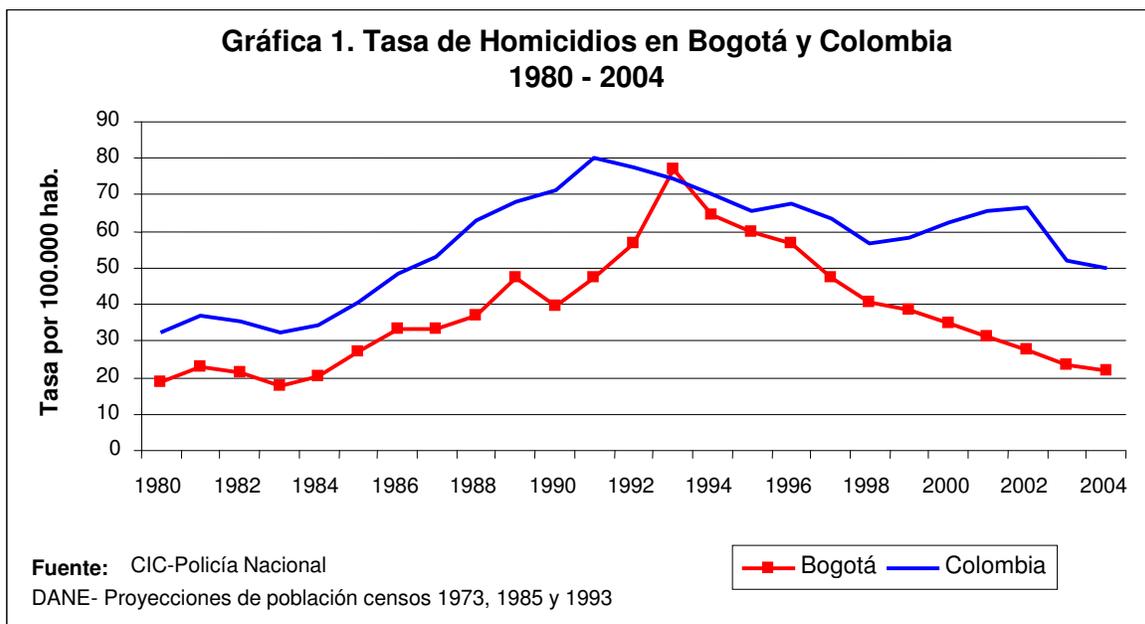
Skogan, W. (1990) Disorder and Decline. Crime and Spiral of Decay in American Neighborhoods. Berkley: University of California Press.

Taylor R. (2000) Breaking Away from Broken Windows. Baltimore Neighborhoods and Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear and Decline. Boulder, Colorado: Westview Press.

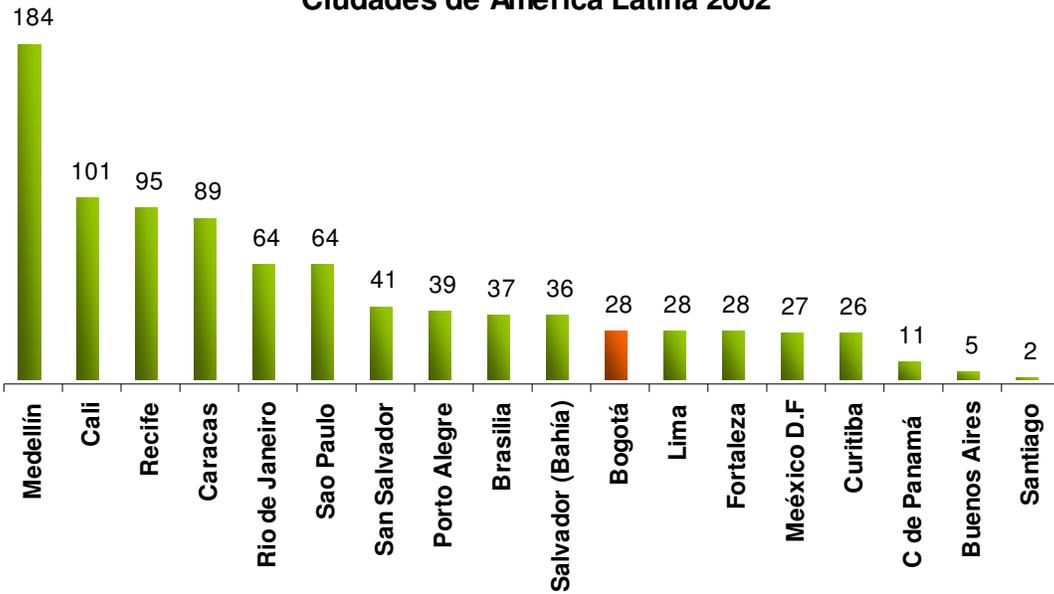
Villaveces, A., P. Cummings, V. Espitia, Th. Koepsell, B. McKnight, A. Kellermann (2000) “Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities” En Journal of American Medical Association, Vol 283, No. 9, pp. 1205-1209.

Wilson J. Q. y G. Kelling (1982) “Broken Windows”. The Atlantic Monthly, Vol. 249, No. 3.

IX. ANEXO DE GRÁFICAS

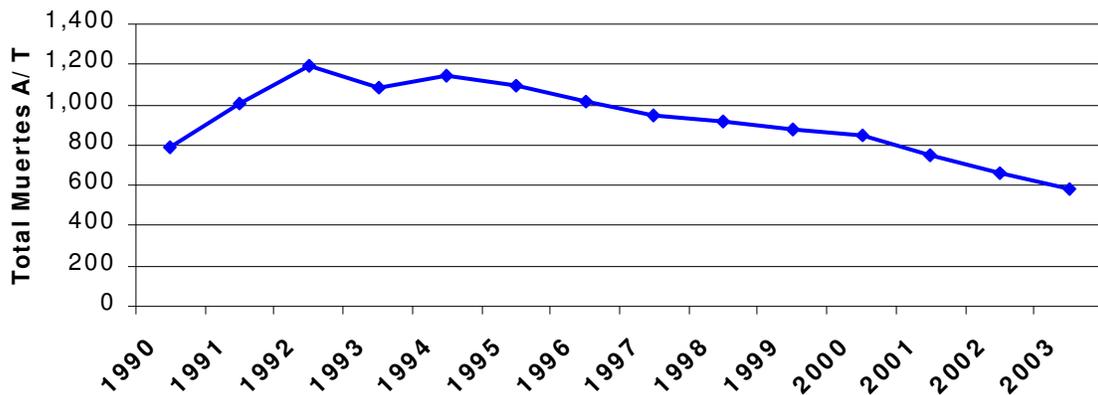


**Gráfica 3. Tasa de Homicidios por 100.000 Hab.
Ciudades de América Latina 2002**



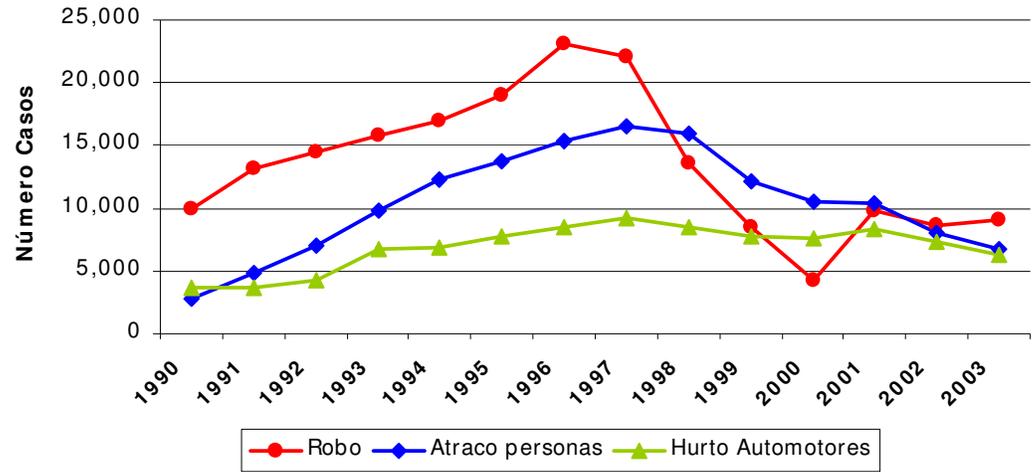
Fuente: América Económica citado por Acero 2003, 24

**Gráfica 4 Muertes en Accidentes de Tránsito
Bogotá 1990 - 2003**



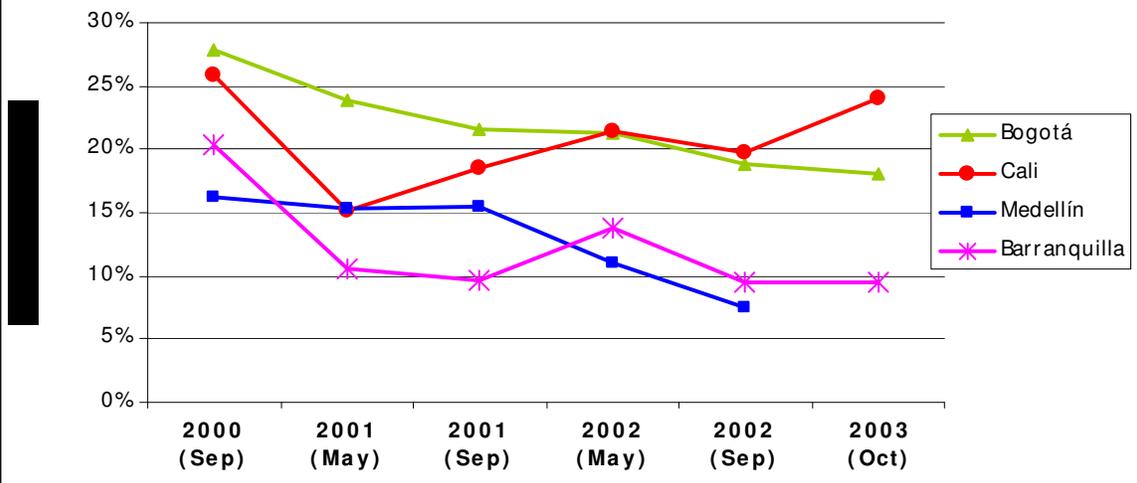
Fuente: CIC- Policía Nacional

**Gráfica 5. Principales Delitos contra el Patrimonio
Bogotá 1990 - 2003**



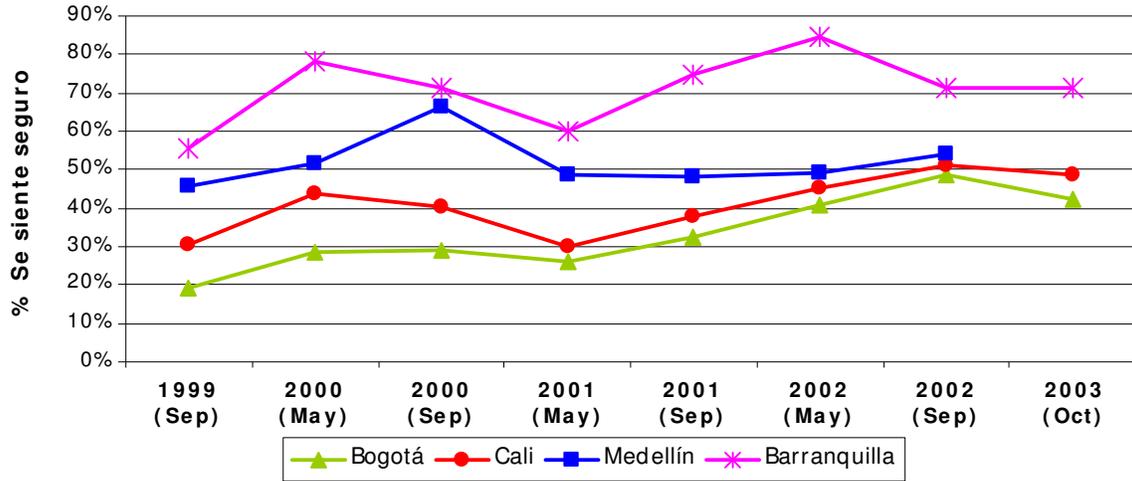
Fuente: CIC- Policía Nacional

Gráfica 6. Victimización en Ciudades Principales de Colombia 2000 - 2003



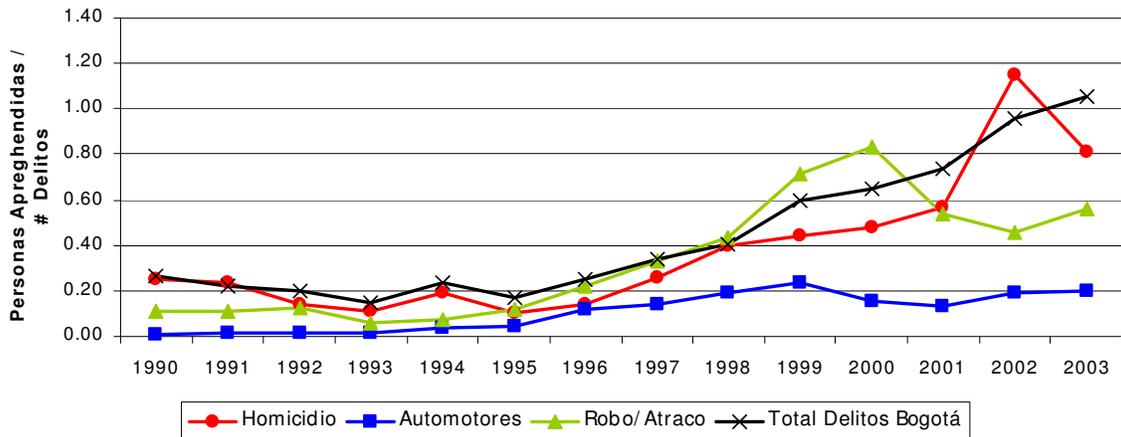
Fuente: FEDESARROLLO Encuesta Social, Etapas III a VIII

Gráfica 7. Sensación de Seguridad en Ciudades Principales de Colombia 1999 - 2003



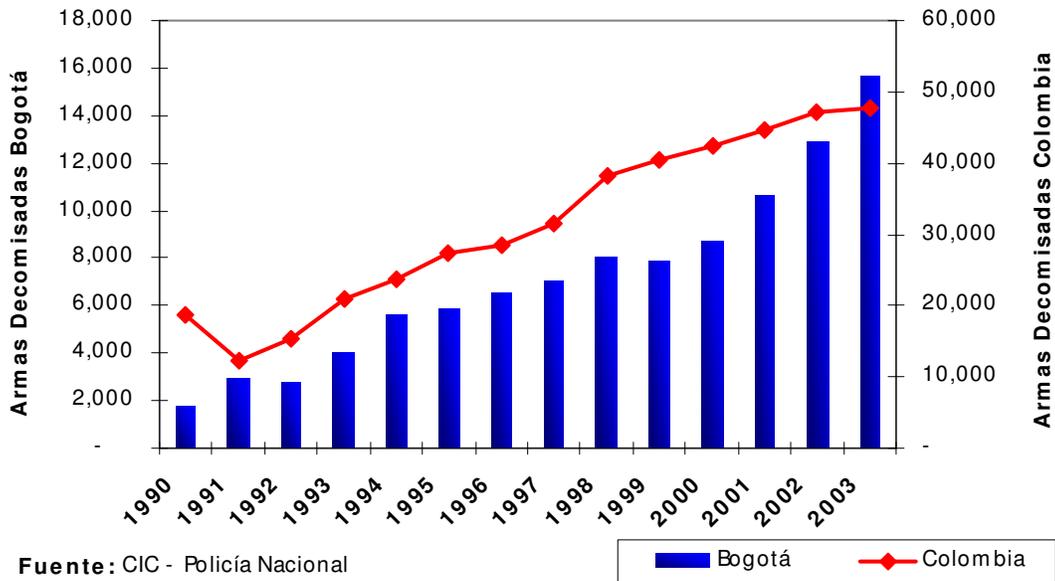
Fuente: FEDESARROLLO Encuesta Social, Etapas I a VIII

Gráfica 8. Personas Aprehendidas por Delitos Bogotá 1990 - 2003

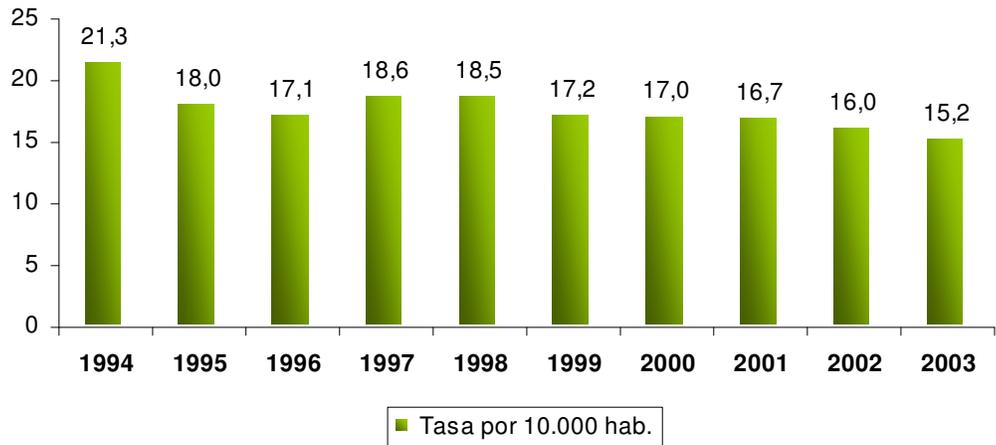


Fuente: Cálculos propios con datos CIC - Policía Nacional

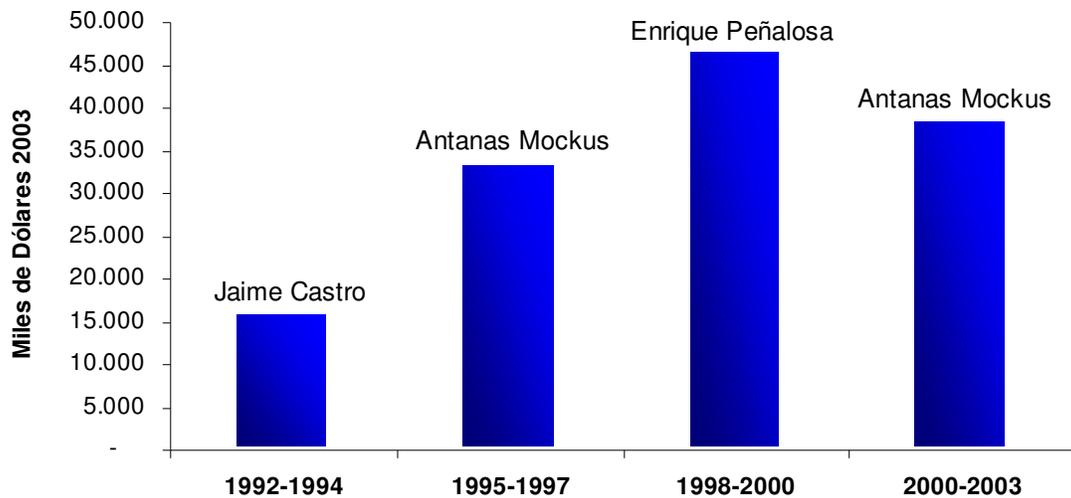
Gráfica 9 Decomisos Armas de Fuego Bogotá y Colombia 1990 - 2003



Gráfica 10. Tasa de Efectivos de la Policía Bogotá 1994 - 2003

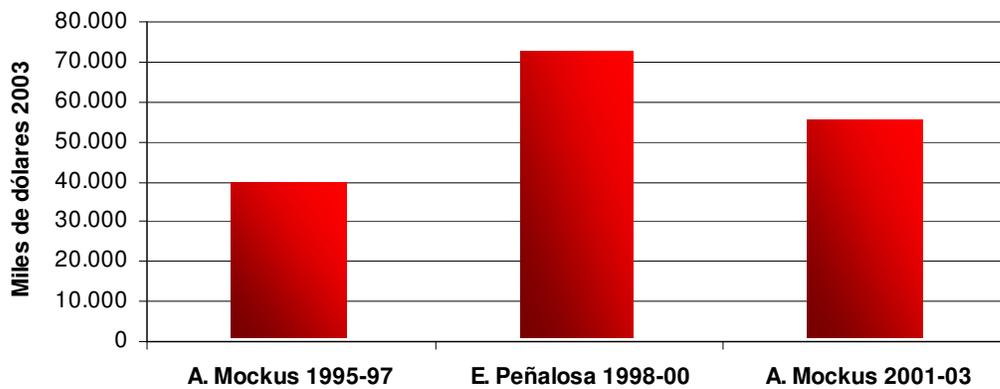


Gráfica 11. Inversión del Distrito en la Policía Metropolitana de Bogotá 1992 - 2003



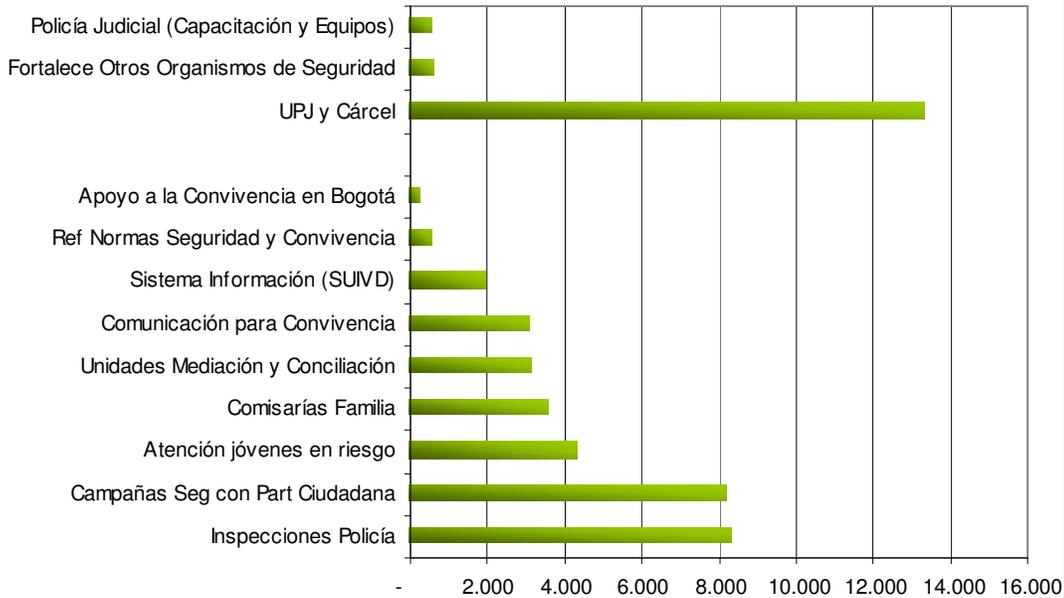
Fuente: Cálculos propios con datos de Acero (2003, 55) y Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Gráfica 12. Inversión del Distrito en Programas de Seguridad y Convivencia 1995 - 2003



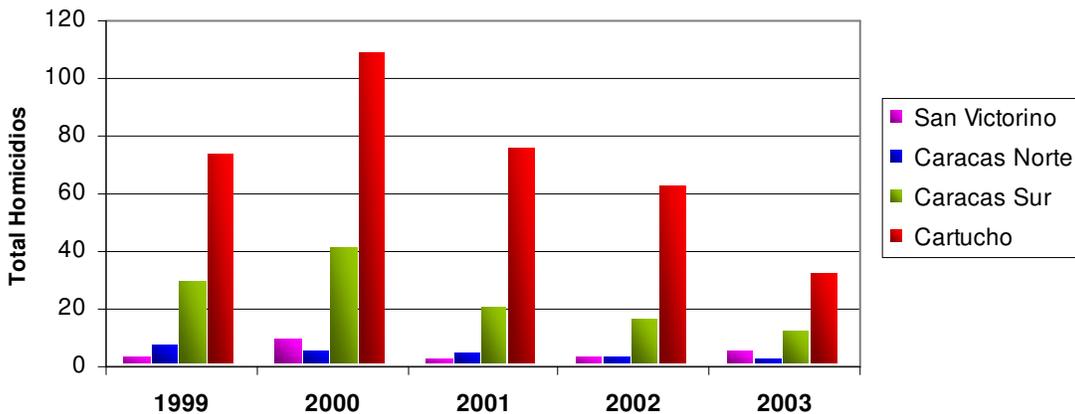
Fuente: Cálculos propios con datos de Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá; Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana; Acero (2003, 55)

Gráfica 13. Inversión del Distrito en Programas de Seguridad y Convivencia (No incluye inversión en Policía Metropolitana) 1995 - 2003



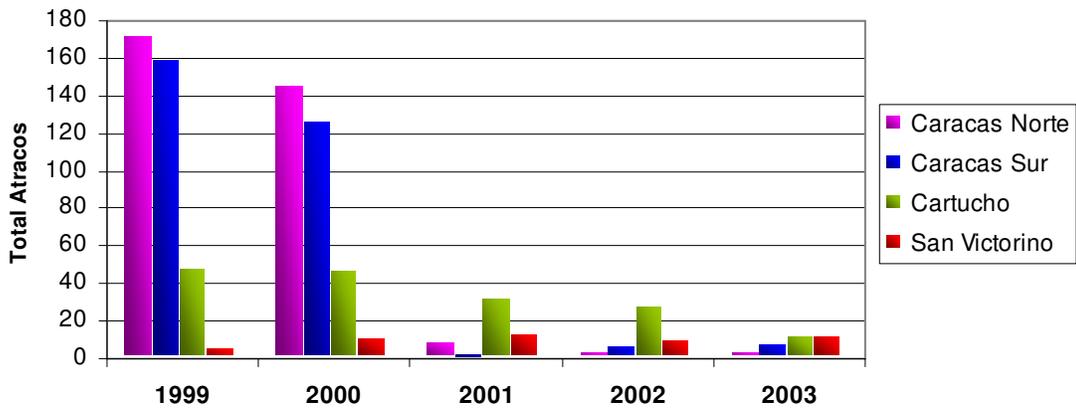
Fuente: Cálculos propios con datos de Fondo de Vigilancia y Seguridad; Subsecretaría de Convivencia y Seguridad

Gráfica 14a. Evolución de los Homicidios en Zonas cuyo Espacio Público fue Intervenido 1999 - 2003



Fuente: SUIVD

Gráfica 14b. Evolución de los Atracos en Zonas cuyo Espacio Público fue Intervenido 1999 - 2003



Fuente: SUIVD