

Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá¹

MARÍA VICTORIA LLORENTE²

*Investigadora Asociada del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)
de la Universidad de los Andes*

RESUMEN

El texto hace un análisis de las exitosas administraciones municipales de Bogotá en la implementación de políticas de seguridad y convivencia ciudadana, durante el período 1995-2003, las cuales han sido tomadas como referentes para la gestión de programas locales en América Latina. Sin embargo, los resultados observados deben ser interpretados con mayor cautela y menor ligereza, pues este caso no es un modelo terminado sino un proceso en construcción. El artículo contiene los indicadores de descenso del crimen en Bogotá, una reflexión sobre las políticas de seguridad desarrolladas durante el mencionado período, y una interpretación de lo sucedido que brinda sugerencias. El caso muestra la importancia de gestionar municipalmente políticas que mejoren la seguridad de los ciudadanos/as, muestra a la vez los grandes retos que quedan por delante y evalúa el impacto de las intervenciones.

Palabras clave: Administraciones municipales de Bogotá. Políticas de seguridad y convivencia ciudadana. Liderazgo local. Victimización. Modernización policial.

ABSTRACT

The article analyzes the municipal Bogotá administrations, that were really successful in the implementation of security policies and citizen coexistence, during the period 1995-2003; which have been taken as referents for the implementation of local programs in Latin America. Nevertheless, the results must be interpreted with more caution and less lightness, because this case is not a finished model but a process in construction. The article contains the indicators of reduction of the crime in Bogotá; a reflection on the developed policies of security during the mentioned period;

and an interpretation of the past facts, that offers suggestions. The case shows the importance of manage municipal politics that improves the security of the citizens. Simultaneously, it shows the great challenges that are ahead and evaluates the impact of the interventions.

Key words: Municipal Bogotá administrations. Security and citizen coexistence policies. Local leadership. Victimization. Police modernization.

Durante la última década ha sido creciente la preocupación en América Latina por encontrar modelos contextualizados de intervención, que permitan controlar el crimen y la violencia, en línea con la consolidación democrática de los países de la región. Dentro de este contexto, las políticas de seguridad y convivencia, implementadas en Bogotá en el período 1995 a 2003, se han constituido en ejemplo pionero de las posibilidades que hay para gestionar programas desde lo local con aparentes resultados exitosos en cuanto a la reducción del crimen y de la sensación de inseguridad de los ciudadanos. En efecto, el caso de Bogotá parece esperanzador para la región. Esta ciudad, capital de Colombia con cerca de siete millones de habitantes, reputada por ser una de las naciones más violentas del hemisferio occidental, ha experimentado, desde 1994, un descenso continuo en los principales indicadores de crimen. Particularmente notoria ha sido la caída de la tasa de homicidios, pese a los períodos de recrudescimiento del conflicto interno en el resto del país y a la crisis económica de la segunda mitad de los noventa que golpeó a Colombia y, por supuesto, también a su capital.

Ante el entusiasmo con el que se ha publicado el caso de Bogotá, como un ejemplo a seguir, y la unanimidad con la que se ha ligado la caída del crimen en la ciudad con las políticas de seguridad, lideradas por las tres últimas administraciones municipales, parece importante analizar el impacto de estas medidas. Esto con miras a dar más elementos de juicio, respecto de la pertinencia de replicar esta experiencia o algunos aspectos de la misma. El presente artículo intenta hacer algo de esto y plantea que los resultados observados en Bogotá deben ser interpretados con mayor cautela y menor ligereza de la que se ha tenido hasta el momento. Además, se señala que este caso, más que un modelo terminado —como se ha querido presentar en ocasiones—, es un modelo en construcción.

El artículo está dividido en tres secciones. En la primera, se presenta brevemente la evolución de los indicadores más sobresalientes de crimen en Bogotá; en la segunda, se reflexiona sobre las políticas de seguridad desarrolladas en la ciudad desde mediados de los noventa y, finalmente, en la tercera parte se trata de interpretar lo sucedido y sugerir algunas lecciones relevantes para Bogotá y otros contextos urbanos.

BOGOTÁ MÁS SEGURA

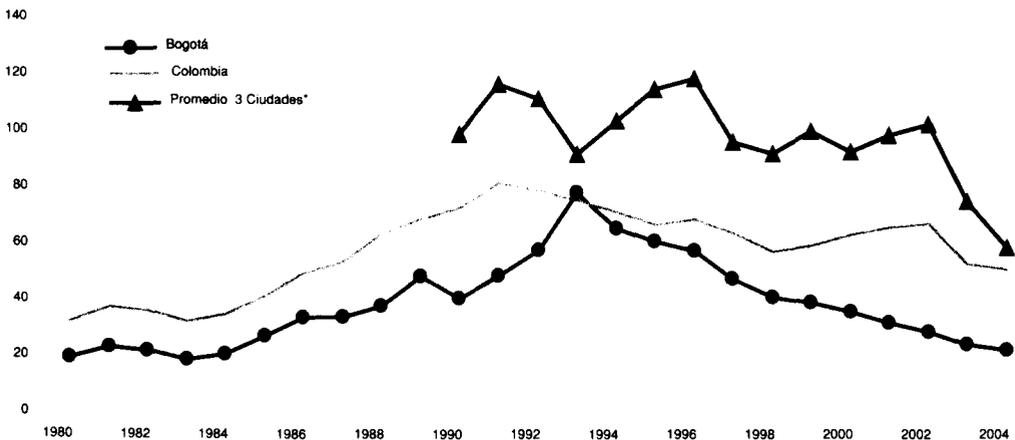
En 1993, se registraron en Bogotá 77 homicidios por cada cien mil habitantes, el índice de homicidios más alto en la historia de la ciudad. En 2004, después de un descenso continuo, esta tasa fue casi cuatro veces inferior y se situó en 22 homicidios por cada cien mil habitantes. Esta caída resulta más llamativa cuando se observa que, en el mismo lapso, la tendencia de los homicidios a nivel nacional y en otras zonas urbanas de importancia en el país no siempre fue descendente (Gráfico 1). Después de ser reconocida como una de las ciudades más inseguras del continente, actualmente Bogotá se distingue por tener un índice de muertes violentas relativamente bajo, dentro del contexto latinoamericano.

Pero en este período no sólo cayeron los homicidios en Bogotá. También disminuye-

ron, aunque en menor medida, las muertes en accidentes de tránsito, así como los registros policiales de atracos callejeros y de hurtos a automotores y a residencias (Gráfico 2). De manera consistente, se dio un leve descenso en la llamada «criminalidad real», según se observa en dos encuestas de victimización realizadas en 1995 y 2004, aun cuando lo mismo ocurrió en otras ciudades principales del país. Así, en 1995, el 17 por 100 de los bogotanos fue víctima de algún delito, mientras que en 2004 lo fueron el 13 por 100. Algo similar ocurrió con los índices de victimización de las otras dos grandes urbes colombianas (Cali y Medellín): en 1995 el 15 por 100 de los habitantes de estas ciudades fue víctima de algún delito, frente al 12 por 100 en 2004³.

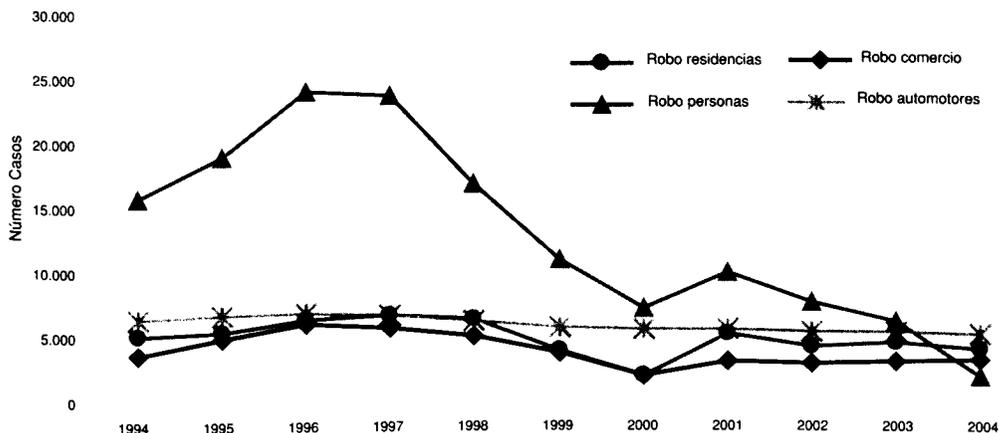
Por otra parte, si bien algunas encuestas muestran un apreciable incremento en la

Gráfico n.º 1: Tasa de homicidios por 100.000 Hab. Principales ciudades de Colombia, 1980-2004



* Incluye los tres centros urbanos más grandes de Colombia después de Bogotá: Cali, Medellín y Barranquilla

**Gráfico n.º 2: Principales delitos contra el patrimonio
Bogotá, 1994-2004**



Fuente: CIC-Policía Nacional

sensación de seguridad de los bogotanos, paradójicamente, durante el mismo período, el índice de incidentes reportados por las víctimas a las autoridades se mantuvo en un nivel inferior al 30 por 100⁴. Esto sugeriría que la aparente mejoría en la percepción sobre la situación de seguridad en la ciudad, no alcanzó a afectar la confianza ciudadana en las autoridades⁵. Con todo, la reducción continua de la tasa de muertes violentas en Bogotá, junto con la novedad de la propuesta política de la administración municipal, han convertido este caso en un referente de primer orden tanto en el país como a nivel latinoamericano.

GESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ: LIDERAZGO LOCAL, NUEVOS ENFOQUES Y CONTINUIDAD⁶

La gestión de la seguridad ciudadana en Bogotá, entre 1995 y 2003, tiene cuatro rasgos distintivos: 1) el liderazgo ejercido por la

administración municipal; 2) la novedad en el discurso y en el enfoque de política, 3) la labor de la policía metropolitana y, 4) la continuidad tanto en la voluntad política de priorizar estos temas como en el desarrollo de las principales líneas de acción.

El liderazgo adoptado por la alcaldía en la gestión de la seguridad local ha sido de la mayor importancia. Más aún cuando se considera el carácter centralizado que, tradicionalmente, ha tenido el manejo de la seguridad en Colombia, que hace que algunas de las instituciones claves para la prevención y el control del crimen, como la policía y la justicia, sean aquellas encargadas del orden nacional. Pero este proceso no se dio en el vacío. Estuvo antecedido por una política impulsada por el gobierno nacional, a principios de los noventa, con la cual se les abrió espacio a los alcaldes para que pudieran ejercer el liderazgo que les otorga la Consti-

tución de 1991, frente a la seguridad en sus respectivas jurisdicciones⁷.

Por otra parte, hay que mencionar otro antecedente que tiene que ver con cambios efectuados, también a principios de los noventa, en la administración municipal. Se destaca la adopción, en 1993, de un nuevo estatuto orgánico para la ciudad que, además de reordenar el gobierno distrital, le otorgó autonomía fiscal suficiente para sanear sus finanzas. Esto último fue clave para que Bogotá pudiera disponer de recursos para asignar a sus iniciativas de seguridad y convivencia.

El punto de quiebra en el ejercicio del liderazgo frente a los temas de seguridad y convivencia de la ciudad, sin duda lo representa la primera alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997). Por primera vez, se plantea una agenda de la ciudad en la cual estos temas y, en particular, la «defensa de la vida», son uno de los ejes del plan de gobierno. Dentro de este contexto, se empezó un proceso de institucionalización del manejo de las respectivas políticas. En primer lugar, se creó una oficina asesora del alcalde que, posteriormente, se transformó en un ente orgánico de la alcaldía, responsable de gestionar las políticas en este campo. En segundo lugar, se potenciaron mecanismos para el seguimiento de la situación de seguridad en la ciudad y para la concertación de intervenciones con otras instituciones. Entre ellos, está la formalización de reuniones periódicas del Consejo Distrital de Seguridad, como escenario para la toma de decisiones, al cual asisten funcionarios de la administración municipal y de otras entidades, como la policía y la fiscalía. De manera comple-

mentaria, se desarrollaron herramientas para la recolección y análisis de información de distintas fuentes sobre delitos y violencia en la ciudad. Así, se crea el Observatorio de Violencia y Delincuencia, que fue modernizado dando origen, en 2000, al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD).

Esta institucionalización de la gestión de las políticas de seguridad y convivencia estuvo acompañada de un incremento sin precedentes, en Bogotá y en el resto de las ciudades del país, de las inversiones para el sector. Esto, sin duda, fue clave para que el municipio pudiese ejercer su liderazgo, en especial frente a la policía. En efecto, la inversión de la alcaldía en estos programas pasó de poco más de 15 millones de dólares, entre 1992-94, a 39 millones de dólares entre 1995-97, hasta alcanzar un pico de 72 millones de dólares durante la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) y luego situarse, durante la segunda alcaldía de Mockus (2001-2003), en 55 millones de dólares (Llorente y Rivas 2004, pp. 29)⁸. Pero, además, se dio una diversificación en la asignación de los recursos para financiar una amplia gama de intervenciones. Sin embargo, se mantuvo la tradición de darle prioridad al gasto en policía, de modo que se asignó cerca de tres cuartas partes del total de la inversión del sector, entre 1995 y 2003, a programas de dotación y, en menor medida, de capacitación de la policía metropolitana.

Como ya se mencionó, la novedad en el enfoque de las políticas de seguridad y convivencia experimentadas en Bogotá ha sido

otro elemento notable de este caso. A esto se le suma el hecho de que hubo una combinación de acciones para mejorar la capacidad de sanción del Estado, con intervenciones para prevenir factores de riesgo de diverso orden.

Dentro de la propuesta de «cultura ciudadana»⁹ de Mockus, han llamado la atención las medidas inspiradas en el enfoque de la salud pública que, como tal, se centra en acciones para prevenir la ocurrencia de eventos que predisponen o precipitan situaciones violentas (Acero et. al. 1998, pp. 3). Las iniciativas que mayor publicidad han recibido son las políticas de desarme ciudadano y de regulación del consumo de alcohol. En ambos casos, se combinaron acciones pedagógicas orientadas especialmente hacia los jóvenes, con medidas de tipo administrativo, como son la prohibición al porte de armas de fuego los fines de semana y festivos y la restricción del horario de venta de bebidas alcohólicas, mejor conocida como la «hora zanahoria»¹⁰.

Pese a la centralidad de estas iniciativas en las políticas de Mockus en sus dos administraciones, hay que señalar otros aspectos de importancia dentro de sus propuestas. Por un lado, está el mencionado liderazgo adoptado frente a la policía, que se expresó tanto en el incremento de los recursos asignados, como en el seguimiento sistemático de los indicadores de crimen y de la labor policial en la ciudad. Por otro lado, se encuentran intervenciones frente a jóvenes en riesgo y una serie de programas orientados hacia la convivencia. Entre estos últimos están el fortalecimiento de las comisarías de familia,

como espacios de orientación para la resolución de conflictos familiares, y la prevención de la violencia intrafamiliar, así como el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, en particular la creación de unidades de mediación y conciliación en todas las localidades de Bogotá.

Durante la alcaldía de Peñalosa, se continuó con todas las iniciativas de seguridad ciudadana del primer período de Mockus, pero se le dio un nuevo énfasis a las políticas, tomando en cuenta la teoría de la «ventana rota» y el principio de la «cero tolerancia»¹¹, a partir de la muy popular experiencia de Nueva York (Alcaldía 2000, pp. 20-22). Este enfoque de política cayó sin duda como anillo al dedo para un alcalde cuyo propósito central de gobierno era proporcionar espacios públicos ordenados y de calidad para todos los bogotanos. Así, son emblemáticas las intervenciones iniciadas, desde 1998, para recuperar grandes ejes viales y zonas de alto deterioro físico y social, especialmente en el centro de la ciudad.

Entre estas recuperaciones se destaca la reconstrucción de la Avenida Caracas¹², que, tradicionalmente, era percibida como una de las vías más inseguras de la ciudad por el alto índice de atracos callejeros (Niño et. al. 1998). También está la intervención de la zona llamada «El Cartucho», identificada como la más violenta de Bogotá¹³, donde, además, había una elevada 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, como la comercialización de drogas ilícitas

y el mercado negro de armas de fuego y de mercancías robadas. A estas intervenciones, se les sumó el Programa Misión Bogotá, con el cual se buscó integrar a la comunidad en acciones de recuperación del orden social y físico en sitios puntuales de la ciudad, donde se conjugaban problemas de convivencia y de utilización inadecuada del espacio público con una alta percepción de inseguridad por parte de la población.

También son importantes, dentro del enfoque adoptado por Peñalosa, las medidas orientadas hacia el fortalecimiento de la capacidad de controlar el delito y de sancionar infractores, expresadas en el incremento de los recursos para la policía metropolitana, así como en la creación y recuperación de espacios de retención de infractores y contraventores¹⁴. En este caso, se readecuó y amplió al doble de su capacidad la cárcel municipal, al tiempo que se construyó una Unidad Permanente de Justicia (UPJ) como centro de retención transitoria¹⁵.

El tercer elemento clave de la gestión de seguridad en Bogotá, entre 1995 y 2003, tiene que ver con cambios notorios en el desempeño de la policía metropolitana. Durante este período, se observa una mejora considerable en la efectividad policial en indicadores, como las capturas de personas requeridas por la justicia, que registraron un extraordinario aumento de más del 500 por 100, o como los decomisos de armas de fuego, que se triplicaron (Llorente y Rivas 2004, pp. 5). También se da una reducción apreciable del tiempo de respuesta de la policía a las llamadas ciudadanas de 20 a 5 minutos (Acero 2003, pp. 56). Y lo más llamativo es que esto se hizo mientras se

reducía la tasa de efectivos asignados a la ciudad, la cual pasó de 18 a 15 uniformados por cada diez mil habitantes, entre 1995 y 2003 respectivamente (Llorente y Rivas 2004, pp. 5).

En este aspecto coincidieron iniciativas de modernización, adoptadas por la propia institución a nivel nacional, desde mediados de los noventa, con el apoyo constante dado por las administraciones de Mockus y Peñalosa a la función de la policía en la ciudad. En este sentido, hay que tener en cuenta el proceso de reforma de la Policía Nacional, impulsado desde 1995, que propugnó por un nuevo modelo de gestión institucional, a partir del cual se adoptó un plan estratégico anual que incluía metas operativas. Así, la Dirección Nacional empezó a evaluar anualmente a los departamentos de policía de todo el país sobre la base de indicadores, como la reducción del 10 por 100 en los delitos de impacto social, la recuperación de vehículos hurtados, el decomiso de armas y la captura de personas requeridas por la justicia. De igual forma, son destacables los esfuerzos municipales expresados en un seguimiento permanente a la labor policial y en el aumento sin precedentes de las inversiones en la policía. En este caso, los recursos se destinaron en su mayor parte (86 por 100) hacia mejorar su movilidad y su capacidad de respuesta a los requerimientos ciudadanos, así como hacia la adecuación de los puestos de policía en la ciudad (Llorente y Rivas 2004, pp. 21).

Dentro del proceso de modernización de la Policía Nacional, surgieron otras iniciativas orientadas hacia el acercamiento de los ciudadanos a la policía y a los temas de se-

guridad en sus comunidades, las cuales recibieron apoyos de la alcaldía y del sector privado. Es el caso de los frentes locales de seguridad, iniciados en 1996 como programa de vigilancia vecinal, y que, actualmente, representan el esfuerzo más consolidado de la policía por movilizar a la comunidad en torno a su seguridad. También está el programa de policía comunitaria, impulsado desde 1999 y que incorpora, como parte de sus estrategias, a los frentes locales de seguridad. Esta modalidad de policía, pese a la popularidad de que gozó en sus inicios, no se desarrolló plenamente y se mantuvo con un número reducido de mil efectivos, que opera de manera poco articulada con los demás servicios de policía¹⁶.

Finalmente, el último rasgo distintivo de la gestión de la seguridad ciudadana en Bogotá, durante el período considerado, ha sido la continuidad. Ésta se expresó, tanto en el ejercicio del liderazgo de la administración municipal sobre los asuntos de seguridad de la ciudad, como en el desarrollo de las distintas líneas de acción frente a la policía, la justicia, la recuperación de zonas críticas y el conjunto de programas de convivencia. Independientemente de los énfasis de cada plan de gobierno, se mantuvieron los esfuerzos en estas áreas y, quizá más importante, se perfeccionaron de una administración a otra las intervenciones. Así, podría decirse que el caso de Bogotá, más que un modelo terminado, ha sido un proceso de construcción que se gesta con la introducción de nuevas reglas de juego para el manejo de la ciudad a principios de los noventa y se materializa con el lugar central que ocuparon los problemas de seguridad y

convivencia en las agendas de Mockus y Peñalosa.

HACIA UNA EXPERIENCIA DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ

Una conclusión importante, que se obtiene de sólo mirar la evolución histórica de los homicidios en la ciudad, es que la tendencia ascendente, iniciada a mediados de los ochenta, se quebró en 1994, es decir, un año antes de que se arrancara con las intervenciones de Mockus y Peñalosa. Esto hace que difícilmente se pueda asociar la reversión de la tendencia de los homicidios en Bogotá con las acciones implementadas durante estas administraciones. Lo cierto es que la pregunta sobre las causas de esta reversión sigue aún abierta. De cualquier manera, es muy factible que los esfuerzos locales, llevados a cabo entre 1995 y 2003, ayudaran a que se mantuviera la tendencia decreciente de la violencia en la ciudad. Pero, determinar la magnitud del impacto o las medidas que más incidieron en este proceso, no es fácil.

Desafortunadamente, no hay información suficiente ni líneas de base para 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. En esto caen, sobre todo, la mayoría 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. Aun así, tomando en cuenta alguna información disponible, es

posible avanzar en una interpretación quizá más cauta de lo sucedido en Bogotá, sobre todo, en cuanto a los resultados frente a la reducción de la violencia homicida.

En el caso de las medidas de restricción al horario de consumo de alcohol y al porte de armas de fuego los fines de semana y festivos, se encuentra el trabajo de Llorente, Núñez y Rubio (2000), que buscó determinar el efecto de estos controles sobre la tendencia de los homicidios de la ciudad. A partir de un análisis de series de tiempo en el cual se incluyeron los datos semanales de homicidios en Bogotá, entre 1989-1999 y los períodos de vigencia de dichas medidas, se concluyó que se había sobredimensionado el impacto de las mismas¹⁷. Según las mediciones realizadas, estos controles tuvieron un efecto sobre el descenso de los homicidios en la ciudad que, en el mejor de los casos, sería del 8 por 100 para el control del alcohol y del 14 por 100 para la restricción del porte de armas de fuego. Los resultados, en el caso del control a las armas, son comparables con los del estudio de Villaveces et. al. (2000), en el cual se utilizaron datos de Cali (1993-94) y Bogotá (1995-96) y se encontró que en Cali, durante los períodos de restricción, la tasa de homicidios se redujo en un 14 por 100, frente a los períodos de no restricción, mientras que en Bogotá la caída fue del 13 por 100.

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) —según lo contrasta el propio Sherman (2000) al analizar los resul-

tados del estudio de Villaveces y su grupo—. En este experimento, después de seis meses de aplicar estrictas medidas de restricción al porte de armas de fuego ilegales en una zona específica de la ciudad que presentaba altos índices de criminalidad, se redujeron a cerca de la mitad los delitos cometidos con estas armas. 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.

Adicionalmente, en el mencionado estudio de Llorente, Núñez y Rubio (2000), 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 homicidio¹⁸. Este resultado sorprendente, en la medida en que por entonces alrededor del 70 por 100 de los homicidios de la ciudad se cometían con arma de fuego, se podría explicar por el hecho de que los decomisos de estas armas se hicieron sin focalizar las zonas más violentas de la ciudad, según se observa al comparar la distribución geográfica de los homicidios y de los decomisos, realizados por la policía en Bogotá entre 1997 y 1999.

Es posible que no se hicieran mayores esfuerzos por focalizar las intervenciones de este tipo, dado el diagnóstico predominante en ese momento, según el cual la violencia en Bogotá es originada en problemas generalizados de convivencia —en particu-

lar 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)–. Pero, como lo demuestran estudios posteriores, este diagnóstico no tomó en cuenta tres aspectos notorios de la violencia homicida en la ciudad, durante la segunda mitad de los noventa: 1) la alta concentración de los homicidios en unos pocos focos y la persistencia en el tiempo de este patrón geográfico, 2) el mayor número de muertes los aporta la violencia, producto de ajustes de cuentas y de atracos, que aquella asociada a agresiones en el hogar y a riñas que, al calor de los tragos, culminan fatalmente, y 3) la 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).

En lo que respecta a las recuperaciones de zonas críticas de la ciudad, se han observado, en algunos casos, dramáticas reducciones en los atracos callejeros y en los homicidios, que coinciden con los períodos de intervención. Es el caso de la Avenida Caracas, donde se observó una reducción, entre 1999 y 2003, de más del 60 por 100 en los homicidios y cercana al 100 por 100 en los atracos callejeros (Llorente y Rivas 2004, pp. 33). De igual forma, en la zona del Cartucho, entre 2000 y 2003, cayeron los homicidios y los atracos en más del 70 por 100 (Ibid.). Pero en otros sitios del centro de la ciudad, que también fueron objeto de intervenciones similares, no se dieron reduccio-

nes comparables en el crimen por razones que se desconocen. Además, otro aspecto que resta por evaluar es si, a partir de estas medidas, se produjo o no algún tipo de relocalización del crimen.

Otro elemento de las políticas de seguridad y convivencia, implementadas en Bogotá entre 1995 y 2003 que se ha intentado evaluar, ha sido la prevención de la violencia intrafamiliar. Los principales estudios disponibles (Rubiano et. al. 2003 y Alviar et. al. 2003) se han centrado en analizar el funcionamiento de las comisarías de familia y coinciden en señalar que su gestión ha sido relativamente efectiva, según la percepción de los usuarios¹⁹. Sin embargo, ambos estudios muestran también que subsisten serios retos respecto del tratamiento que le dan las comisarías a los casos de violencia contra las mujeres, indicando que la eficacia de las intervenciones, en particular de las conciliaciones, disminuye notablemente cuando se trata de este tipo de incidentes.

Pese a la relevancia que pueden tener este tipo de evaluaciones para mostrar aspectos institucionales susceptibles de mejorar, hay que señalar que, hasta el presente, no se ha hecho un análisis sobre el impacto de las comisarías 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 también se aumentó la oferta de tales servicios en Bogotá.

Por otra parte, hasta hace muy poco, se ha empezado a evaluar en Colombia el supuesto comúnmente aceptado, según el cual este tipo de violencia tiene una incidencia directa sobre la que ocurre por fuera del hogar. Ya existe alguna evidencia que corrobora, para el caso de Bogotá, el riesgo que representa específicamente el maltrato infantil severo en el trayecto que emprenden ciertos individuos durante su preadolescencia hacia el crimen y la violencia (Klevens et. al. 1997 y 2001; Llorente y Chaux 2004). Pero no sólo no se sabe acerca de la labor de las comisarías de familia frente al maltrato infantil en Bogotá, sino que, además, es razonable esperar que una posible reducción de este tipo de incidentes, en virtud de la actividad de estas entidades y su efecto sobre la violencia en general, sea observable en el mediano o, mejor, en el largo plazo.

Finalmente, vale mencionar el estudio de Sánchez, Espinosa y Rivas (2003), en el cual se analiza la caída del crimen en Bogotá, usando datos de atraco callejero y de homicidios por localidades de la ciudad, durante el período 1994-2002²⁰. En éste se buscó cuantificar la contribución en la reducción de estos delitos de distintas medidas adoptadas por las últimas administraciones, clasificándolas en cuatro categorías: 1) las «zanahorias», que son aquellas que afectan a las condiciones socioeconómicas (incluye indicadores de gasto social, de necesidades básicas insatisfechas y de desempleo); 2) el «garrote», que corresponde a iniciativas de disuasión e incapacitación (tasas de capturas por delitos, decomisos de armas por homicidios y 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», que incluyen indicadores como el control a la prostitución y el gasto en la recuperación de vías y en espacio público.

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 que, para el caso de homicidio, contribuyó en un 53 por 100 a la caída, y, en el caso de los atracos, en un 76 por 100. Esta contribución es seguida de lejos por la de las medidas de cultura ciudadana, las cuales, según las mediciones realizadas, explican el 11 por 100 del descenso de los homicidios y el 12 por 100 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 medidas «garrote» han desempeña-

do 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 Blumstein (2003), acerca de la efectividad del encarcelamiento —y de sus funciones de disuasión e incapacitación—, como estrategia central utilizada en Estados Unidos en las últimas dos décadas para controlar el crimen.

Como muestra este autor, las medidas de «mano dura», como el encarcelamiento, si bien tienen 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 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.

El caso de Bogotá es, sin duda, un buen ejemplo de la importancia que tiene el que se gestionen, desde el nivel municipal, políticas tendentes a mejorar las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad de los ciudadanos. También es un buen ejemplo de las múltiples iniciativas que, a este nivel, se pueden impulsar y construir de una administración a otra. A la vez, este caso muestra los grandes retos que hay en cuanto al diagnóstico, a la focalización de acciones y a la evaluación de impacto de las intervenciones. Pero más allá de las mediciones que nos indiquen qué acciones fueron más o menos eficaces, parece fundamental que se hubiese priorizado en los planes de gobierno el tema de la seguridad ciudadana y de la defensa de la vida y que se hubiese mantenido en el tiempo un liderazgo en la materia que convocara y congregara a la ciudadanía. Con el nuevo gobierno municipal (2004-2006), estos temas han perdido importancia en la agenda de la ciudad y ya empiezan a aparecer señales de alerta que auguran nuevos retos para la seguridad y la convivencia en Bogotá.

NOTAS

1. Este artículo se desprende de un estudio del caso sobre las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Llorente y Rivas 2004). Las opiniones e interpretaciones, así como los posibles errores y omisiones, son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al BID.

2. Bogotá. Colombia. E-mail: pazpubl@uniandes.edu.co

3. Datos del módulo de criminalidad de la Encuesta Nacional de Hogares – ENH90, aplicada en 1995 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y de la Encuesta de Victimización realizada en 2004 por el DANE y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

4. La Encuesta Social que realiza Fedesarrollo en cuatro grandes ciudades colombianas desde 1999, indica que Bogotá se destaca por el apreciable y

sostenido aumento en la sensación de seguridad de los ciudadanos al pasar de 19 por 100 en 1999 a 42 por 100 en 2003 (<http://www.fedesarollo.org>). No obstante, a partir de las encuestas de victimización citadas en la nota # 1, se tiene que mientras en 1995 el índice de denuncia en Bogotá fue del 30 por 100, en 2004 fue poco menos del 29 por 100.

5. Un dato que apoya esta idea es que cerca de la mitad de las víctimas de Bogotá que manifestó no haber denunciado lo hizo precisamente porque pensó que las autoridades no harían nada o porque en un incidente anterior había denunciado y no pasó nada (Encuesta de Victimización de 2004, DANE-DNP).

6. Una descripción detallada sobre las políticas en este campo y sus desarrollos durante el período 1995 a 2003 se encuentra en Llorente y Rivas (2004) y Martín y Ceballos (2004). La versión oficial se resume en: Acero (2003) y Alcaldía Mayor de Bogotá (2003).

7. El Gobierno del Presidente Gaviria (1990-1994) representa un punto de quiebra importante en Colombia frente al manejo de los temas de seguridad. Fue el primero en estructurar un programa integral para afrontar la crítica situación de seguridad interna contenido en la «Estrategia Nacional contra la Violencia» (1991) y su continuación «Seguridad para la Gente» (1993). Durante este gobierno se desarrolló un enfoque nuevo para el país en el cual se intenta delimitar las funciones de las fuerzas militares y de la policía y a la par se aborda el problema de la administración de justicia y de su necesaria reforma. Como parte central de este enfoque se abren espacios institucionales para que los civiles jueguen un papel más activo en el diseño de las políticas públicas de seguridad, así como en la correspondiente planeación y asignación de recursos. Los principales documentos de política y las normas más relevantes expedidas durante esta administración se recogen en Presidencia de la República 1994a, 1994b y 1994c.

8. Según lo explica Héctor Riveros (Secretario de Gobierno del período Peñalosa), este aumento de la inversión en el sector fue posible gracias a una reestructuración del Fondo de Vigilancia y

Seguridad realizada a principios de los noventa, al 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 (Riveros 2002). Entre estas fuentes externas se destaca el préstamo para el Apoyo a la Convivencia y la Seguridad realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ejecutado entre 1998 y 2004, el cual ascendió a 10 millones de dólares más 6.6 millones de dólares de contrapartida.

9. La «cultura ciudadana», entendida como un marco mínimo que regula los comportamientos ciudadanos, fue el eje central del plan de gobierno de Mockus en sus dos administraciones. Dentro de este contexto, el conjunto de sus iniciativas se orientó a armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad: la ley, la moral y la cultura. Ver Mockus 1994 y 2001.

10. En la práctica, la restricción al porte de armas de fuego se aplicó en Bogotá entre 1995 y 2000, pero de manera intermitente debido a la oposición del Ejército Nacional, entidad que en Colombia tiene la potestad sobre los permisos de tenencia y porte de armas de fuego sobre todo el país. La «hora zanahoria», por su parte, consistió en limitar el horario de venta de bebidas alcohólicas en la ciudad a la 1:00 a.m. Esta medida estuvo en vigor desde 1995 hasta 2002, cuando el propio Mockus, apoyándose en la disminución sostenida de las muertes violentas en la ciudad, aplicó lo que denominó la «hora optimista», con lo cual volvió a ampliar el horario de venta de alcohol hasta las 3:00 a.m.

11. La teoría de las «ventanas rotas», propuesta por los criminólogos estadounidenses Wilson y Kelling hace dos décadas, pone de relieve el impacto del desorden social y del deterioro del entorno físico en las percepciones y condiciones de seguridad de las comunidades (Wilson y Kelling 1982, Skogan 1990, Kelling y Coles 1996). La «cero tolerancia» fue el desarrollo que se le dio a esta teoría en la ciudad de Nueva York durante la década de los noventa, y consistió en volcar el control policial hacia las infracciones menores con miras a prevenir la comisión de delitos más graves.

12. Esta avenida se convirtió en una de las rutas principales de Transmilenio, que es el sistema de transporte masivo que empezó a construirse durante las alcaldías de Peñalosa y Mockus como una solución a la situación crítica del transporte público en Bogotá.
13. Esta zona, ubicada en el centro de la ciudad, era particularmente crítica por su alta concentración de homicidios. Así por ejemplo, entre 1997 y 1999 presentó una tasa promedio de homicidios fuera de toda proporción de 40 mil por 100 mil habitantes (Echandía 2000).
14. En Bogotá, al igual que en el resto del país, la situación de los sitios de reclusión era caótica de tiempo atrás. Las condiciones eran indignas, inadecuadas y totalmente insuficientes. Además, los espacios de retención temporal de las estaciones de policía permanecían hacinados.
15. En la Cárcel Distrital son reclusos los individuos que cometen infracciones menores cuya pena es inferior a 24 meses. A la UPJ son conducidas, por un período máximo de 36 horas, las personas capturadas en flagrancia mientras se les define su situación jurídica, así como los infractores de normas administrativas contenidas en los códigos de policía y de tránsito.
16. Sobre el origen y desarrollo de los frentes locales de seguridad y del programa de policía comunitaria, ver Llorente (2004).
17. En el caso del control al consumo de alcohol, habría sido mejor incluir en las estimaciones indicadores sobre las variaciones temporales del consumo de estas bebidas en la ciudad, pero no se encontró información disponible para ello.
18. Esta medición se logró a partir de un modelo econométrico sencillo que buscaba hallar la elasticidad de 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 decomisos de armas de fuego para el período 1996-1999 en las diecinueve localidades de la ciudad.
19. Por ejemplo, a partir de una encuesta aplicada en Bogotá a familias con violencia intrafamiliar, se obtuvo que el 34 por 100 consideró que la intervención de la comisaría sirvió mucho, mientras que entre el 17 por 100 y el 26 por 100 de los entrevistados reportó lo mismo con respecto a las acciones de otras instituciones públicas de la ciudad que también tienen responsabilidades en la materia (Rubiano et. al. 2003, pp. 97).
20. Se utilizaron modelos de econometría espacial para estimar las determinantes de la caída de los homicidios y de los atracos en la ciudad. Además, 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Acero, Hugo (2003): *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Imprenta Distrital.
- Acero, Hugo; Vargas, Daniel; Bulla, Patricia y Cardona, Sonia (1998): *Políticas saludables para la seguridad y la convivencia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2003): *Experiencias en seguridad y convivencia, Bogotá, D. C.* Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000): *Acciones que recuperan la seguridad y la convivencia ciudadana*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alviar, Helena; Lemaitre, Julieta; Otero, Luisa; Pineda, Javier y de la Espriella, Adriana (2003): «Conciliación y medidas de protección contra la violencia intrafamiliar: Diagnóstico y propuestas.» Informe final de Investigación para el Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia, CHECCI & Company-Colombia. Bogotá: CIJUS-Universidad de los Andes.

- Blumstein, Alfred (2003): «Disuasión e incapacitación. Lecciones aprendidas en la guerra americana contra las drogas.» En Llorente, María V. y Rubio, Mauricio (comp.) *Elementos para una criminología local*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y CEDE-Universidad de los Andes, pp. 23-38.
- Corman, Hope y Mocan, Naci (2002): «Carrots, sticks and broken windows.» National Bureau of Economic Research, Working Paper 9061. www.nber.org/papers/w9061
- Echandía, Camilo (2000): «Geografía de la violencia homicida en Bogotá.» Documento de Trabajo n.º 2 del Proyecto de Investigación «Caracterización de la violencia homicida en Bogotá». Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Formisano, Michel (2002): «Econometría espacial: características de la violencia homicida en Bogotá.» Documento CEDE n.º 2002-10 (Septiembre). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Kelling, George y Coles, Catherine (1996): *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*. Nueva York: The Free Press.
- Klevens, Joanne; Restrepo, Ofelia; Roca, Juanita y Martínez, Adriana (1997): «Epidemiología de la delincuencia.» Informe Técnico presentado a Colciencias. Bogotá: Instituto Nacional de Salud.
- Klevens, Joanne; Restrepo, Ofelia; Roca, Juanita y Martínez, Adriana (2001): «Risk factors for adult male criminality in Colombia.» *Criminal Behavior and Mental Health*, pp. 11, 73-85.
- Llorente, María 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, pp. 65-108.
- Llorente, María; Núñez, Jairo y Rubio, Mauricio (2000): «Efectos de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en la violencia homicida». Documento de Trabajo n.º 6 del Proyecto de Investigación «Caracterización de la violencia homicida en Bogotá». Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Llorente, María; Escobedo, Rodolfo; Echandía, Camilo y Rubio, Mauricio (2001): «Violencia homicida en Bogotá y estructuras criminales.» *Revista Análisis Político*, 44 (Septiembre-Diciembre).
- Llorente, María y Rivas, Ángela (2004): «La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana». Informe Final de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D. C.
- Llorente, María y Chau, Enrique (2004): «Violencia intrafamiliar y otros factores de riesgo de la violencia juvenil en Colombia.» En Sánchez, Fabio; Llorente, María V.; Ribero, Rocío y Chau, Enrique *Violencia en las familias colombianas: Costos socioeconómicos, causas y efectos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo y CEDE-Universidad de los Andes, pp. 39-115.
- Niño, Sonia; Lugo, Nelson; Roza, C. y Vega, L. (1998): *Los territorios del miedo en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Alcaldía Mayor de Bogotá-Observatorio de la Cultura Urbana e Instituto Colombiano de Antropología.
- Martin, Gerard, y Ceballos, Miguel (2004): *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, United States Agency for International Development, Georgetown University-Colombian Program, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mockus, Antanas (1994): «Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura.» En *Revista Análisis Político*, 21(Enero-Abril), pp. 37-48.
- Mockus, Antanas (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>.
- Presidencia de la República (1994a): *Una política de seguridad para la convivencia*. Tomo I. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República (1994b): *Una política de seguridad para la convivencia*. Tomo II. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (1994c): *Una política de seguridad para la convivencia. Instrumentos legales*. Tomo III. Bogotá: Imprenta Nacional.

Riveros, Héctor (2002): *Bogotá: una experiencia innovadora de gobernabilidad local*. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Rubiano, Norma; Hernández, Angela; Molina, Carlos y Gutierrez, Mariana (2003): *Conflicto y violencia intrafamiliar. Diagnóstico de la violencia intrafamiliar en Bogotá, D. C.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá.

Sánchez, Fabio; Espinosa, Silvia y Rivas, Ángela (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). Bogotá: Universidad de los Andes.

Sherman, Lawrence (2000): «Gun carrying and homicide prevention.» En *Journal of American Medical Association*, 283 (9), editorial.

Sherman, Lawrence; Shaw, James y Rogan, Dennis (1995): «The Kansas City Gun Experiment.» National Institute of Justice, Research in Brief (January). <http://www.ncjrs.org/pdffiles/kang.pdf>

Skogan, Wesley (1990): *Disorder and decline. Crime and spiral of decay in American neighborhoods*. Berkeley: University of California Press.

Villaveces, Andrés; Cummings, Peter; Espitia, Victoria E.; Koepsell, Thomas; McKnight, Barbara y Kellermann, Arthur (2000): «Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities.» En *Journal of American Medical Association*, 283 (9), pp. 1205-1209.

Wilson, James Q. y Kelling, George (1982): «Broken Windows.» *The Atlantic Monthly*, 249 (3), pp. 29-38.