



Prepared for the conference
“Municipal Strategies of Crime Prevention”
Woodrow Wilson International Center for Scholars
Washington, D.C.
December 10, 2009

LA CIUDAD Y LA SEGURIDAD

BALANCE DE EXPERIENCIAS LOCALES EN SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA. COMPARACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE BOGOTÁ Y CALI

Rodrigo Guerrero V.

CONSIDERACIONES GENERALES

Según estimaciones de la OMS¹ cada año más de 1.6 millones de personas pierden la vida de manera violenta en el mundo. De ellos, 37% corresponde a homicidios, 51% a suicidios y 11% a guerras y conflictos civiles. De las seis regiones en que la Organización Mundial de la Salud agrupa sus países miembros, la región de las Américas con una tasa de homicidios de 16,4 por 100 mil habitantes para el año 2004,² es la segunda más violenta del mundo sólo superada por la del África subsahariana.³

Se estima que en las Américas mueren anualmente cerca de 130.000 personas por homicidio.⁴ En la región de las Américas, a diferencia de otras regiones donde predomina la violencia autoinfligida (suicidios), ésta es principalmente interpersonal y se expresa en altos índices de homicidios, lesiones, secuestros y otras violaciones de los derechos humanos fundamentales.

A continuación se discute el diseño y aplicación de dos experiencias señeras adelantadas en dos ciudades colombianas: la primera iniciada en Cali en 1992 cuando fue elegido alcalde el autor del presente trabajo y la segunda, comenzada por el alcalde Mockus en Bogotá, a partir de 1995. Estas experiencias de desarrollo de políticas públicas son interesantes por haberse adelantado en Colombia, un país que tradicionalmente ha tenido niveles altos de violencia en comparación aún con otros países de la región.

EL CASO DE CALI (1992-1994)

La tasa de homicidios había pasado de 23 a 90 por cien mil habitantes entre 1983 y 1993 según los datos de la Secretaria de Salud de Cali, y los homicidios, sin contar suicidios ni ningún tipo de accidentes, se habían convertido en la primera causa de muerte en la población general. Por esta razón no es de extrañar, que en 1992 todos los estratos sociales expresaran la necesidad de

1. http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates_regional/en/index.html.
2. Pan American Health Organization. 2004 Health Situation in the Americas: Basic Health Indicators 2004. Washington DC.
3. Alda E, Béliz G. Edit., 2007: *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. p.240.
4. Pan American Health Organization. 2008 Health Situation in the Americas: Basic Health Indicators 2008. Washington DC.

contener la violencia y la inseguridad como la prioridad más importante para la ciudad, por encima del desempleo y la educación.

El Programa DESEPAZ

Una vez elegido, el alcalde, autor del presente trabajo, que es médico salubrista y profesor universitario, propuso, después de varios meses de trabajo conjunto con funcionarios de la administración municipal y participación de un amplio espectro de corrientes políticas, el Programa Desarrollo Seguridad y Paz, (DESEPAZ), como forma de recuperar la paz y la convivencia en Cali.⁵

Los principios orientadores de DESEPAZ fueron:

1. **Multicausalidad.** La violencia parece ser la expresión de diversos y complejos procesos sociales y son muchos los factores causales que la provocan. No es posible por lo tanto encontrar una única causa que pueda explicar todo el fenómeno.
2. **Investigación.** La investigación debe ser parte integral de un programa que busque el control de la violencia y la inseguridad pues es indispensable el acopio sistemático de más información sobre las manifestaciones de la violencia y sus posibles factores causales.
3. **Prevención.** Se debe dar prioridad a la prevención sobre la represión. Sin desconocer que esta última es indispensable, es necesario trabajar sobre las causas más que sobre los efectos. Se considera que el tratamiento tradicional, basado en mecanismos represivos, ha sido desbordado por los niveles de violencia existentes en la ciudad.
4. **Participación.** La paz y la seguridad si bien son responsabilidad primordial del gobierno, deben ser asuntos que involucren la totalidad de la ciudadanía, la cual debe ser informada de manera amplia y suficiente y debe comprometerse activamente en la solución.
5. **Cultura de tolerancia.** Un clima de tolerancia y respeto por la opinión y el derecho ajenos, debe ser telón de fondo para cualquiera de las intervenciones que se pretendan realizar y, por lo tanto, debe ser estimulado por la administración municipal.
6. **Equidad.** Además de las acciones específicas que se adelanten se debe promover activamente la equidad y la disminución de las desigualdades existentes en la ciudad.

Áreas estratégicas de intervención:

Investigación y estudio sistemático de la violencia

Con la coordinación de una epidemióloga del Programa DESEPAZ, se organizó un grupo con representantes de la Policía, Fiscalía, Tránsito, Salud, Medicina Legal y Oficina de Derechos Humanos. Este grupo se reúne semanalmente aún en la actualidad, con el objeto de revisar de manera detallada los eventos violentos presentados en la semana y preparar un informe para el Consejo Municipal de Seguridad, en lo que fue conocido como *Epidemiología de la violencia*. Se adelantaron sondeos periódicos de opinión ciudadana sobre la calidad y funcionamiento de la policía y la justicia.

5. Guerrero, R., Concha, A., Álvarez, A. *et ál.* Programa Desarrollo, Seguridad y Paz DESEPAZ. Estrategias de la Alcaldía de Cali para enfrentar la inseguridad y la violencia, pp. 119-153. En Ciudad y violencias en América Latina. Concha, A., Carrión, F & Cobo, G (eds.). Programa de Gestión Urbana, Quito, 1994.

Fortalecimiento institucional del orden ciudadano

Se estableció la práctica de reunir semanalmente el Consejo Municipal de Seguridad, con la presencia de los jefes de las instituciones que tenían que ver con la seguridad ciudadana (Policía, Justicia, Derechos Humanos, Medicina Legal y Salud Pública), con el objetivo de lograr una coordinación que no había existido anteriormente.

La preocupación inicial fue mejorar los dos pilares fundamentales del ordenamiento social: la Policía y la Justicia. Para el caso de la Policía, se asignaron recursos para conseguir, por ejemplo, que todos los policías tuvieran educación secundaria completa; con la colaboración del sector privado y de los mandos centrales de la Policía en Bogotá se comenzó a una campaña para ofrecer a todos los oficiales una residencia institucional adecuada ya que sólo dos de setenta la tenían; se adelantaron talleres de capacitación sobre derechos humanos y constitucionales; se mejoraron las instalaciones o estaciones de policía y se asignaron recursos para mejorar el equipo móvil (patrullas, motos) como combustibles para su funcionamiento.

Para mejorar la operación de la Justicia, se establecieron dos Casas de Paz, o espacios físicos localizados en barrios periféricos de Cali, donde se agrupan los servicios para que el ciudadano pueda resolver problemas menores de justicia y convivencia. Este concepto, hoy en día adoptado como estrategia nacional en Colombia, es equivalente a los puestos y centros que sirven de puerta de entrada y referencia en el sistema de salud. Simultáneamente, se crearon diez *Centros de Conciliación*, donde profesionales de diversa naturaleza, buscaban un arreglo prejudicial entre las partes, para descongestionar los juzgados; se establecieron veinte *Consultorios Jurídicos*, para que los ciudadanos pudieran encontrar asesoría legal, y se crearon o fortalecieron considerablemente, en caso de ya existir, ocho *Comisarías de Familia*, con profesionales especializados, para el manejo de problemas de maltrato a la mujer, al menor o al anciano.

Cultura de tolerancia y comunicaciones para la paz

La frase de Benito Juárez “la paz es el respeto al derecho ajeno”, se adoptó como el slogan educativo utilizado por la administración municipal de la ciudad.

Se adelantó una campaña de cultura ciudadana, a través de los medios, para educar en la tolerancia y en el respeto al derecho de los demás. Se creó un personaje que tuvo muchísima aceptación e impacto: El Vivo Bobo. Este personaje representaba al ciudadano típico, que buscando el beneficio personal no respeta las reglas de convivencia (señales de tráfico, filas para ingresar al autobús, conducir borracho, etc.) pero que siempre acababa siendo ridiculizado por tales comportamientos.

Con el objeto de hacer conciencia sobre el peligro que implica el uso de las armas de fuego, se organizó una campaña para que los niños de Cali regalaran las armas de juguete y recibieran, en trueque, pases para ingresar a los diversos parques de recreación de la ciudad. Un producto no esperado de este esfuerzo fue la aparición de un grupo de adolescentes que entregaron armas verdaderas y que dio origen a un programa especial para el desarme de jóvenes integrantes de pandillas.

Se estableció la costumbre de realizar semanalmente, en horas de la noche, los Consejos Comunitarios de Gobierno, una reunión de todos los secretarios del Despacho en compañía del alcalde, con miembros de la comunidad de cada una de las veinte comunas en que se encuentra dividida la ciudad. En esta reunión se presentaban los problemas de la comuna respectiva, se discutían los planes de acción y se revisaba el cumplimiento de los diversos proyectos. El efecto

fundamental que se buscaba era acercar la comunidad al gobierno municipal y de esa manera hacerlo más efectivo y responsable.

Promoción de la equidad y el desarrollo social

Educación. Se crearon 40.000 nuevos cupos, con lo cual se erradicó por completo el déficit en educación primaria. Se calculaba que en ese momento en Cali, sólo un poco más de la mitad tenía acceso a la educación secundaria, para resolver este problema se abrieron 5 colegios (unos 12.200 nuevos cupos), en las zonas más deprimidas de la ciudad y se planteó como objetivo para las futuras administraciones la imperiosa necesidad de ofrecer cupos suficientes para toda la población escolar.

Se crearon siete Centrales Didácticas para primaria y dos Centrales Tecnológicas para secundaria, localizadas en sectores de bajos ingresos de la ciudad a las cuales acuden los niños del sistema público y en donde podían encontrar biblioteca, materiales educativos varios, videos, equipo para experimentos, computadores, mapas y ayuda pedagógica especializada.

Servicios públicos. El Distrito de Aguablanca, una zona densamente poblada con alrededor de 300.00 habitantes de escasos recursos, no tenía servicio de agua potable en una proporción cercana a la mitad, ni alcantarillado en una mayor proporción. Al terminar la administración todo el Distrito tenía los servicios completos (agua, luz y alcantarillado) y se comenzó un agresivo programa para comenzar a montar la red telefónica.

Vivienda popular. La Ciudadela DESEPAZ se concibió un ambicioso proyecto de autoconstrucción dirigida, para 30.000 familias de bajos ingresos y así corregir el déficit de vivienda. Se amplió el perímetro urbano en 330 hectáreas, se tendió la red de servicios públicos y de manera conjunta con el sector privado —propietario de la mayor parte de la tierra del sector—, se comenzó a ofrecer programas de vivienda de interés social. El sector privado, la mayoría de las veces a través de fundaciones sin fines de lucro, y Cajas de Compensación Familiar, empezó programas de autoconstrucción para familias de bajos ingresos. Ha sido el proyecto de vivienda de interés más grande ejecutado en Colombia y es considerado modelo no sólo para Colombia sino para otros países también.

Programa con jóvenes

Se consideró prioritario el trabajo con los 8.500 jóvenes que se calculaba estaban agrupados en unas 130 pandillas y con tal fin se organizó el Programa PARCES que agrupó a unos 1.400 jóvenes, ofreciéndoles orientación psicológica, apoyo para actividades recreativas y, muy importante, para la consecución de ingresos. Se promovió la organización de microempresas de jóvenes, las cuales, posteriormente, el gobierno municipal contrató para la ejecución de labores tales como aseo de plazas de mercado, sitios de difícil acceso, recolección de basura, construcción de adoquines y cuidado de parques y zonas verdes.

Se organizaron unos espacios propios para jóvenes en 17 barrios de la ciudad, llamados Casas de la Juventud, donde bajo la dirección de profesionales especializados, se reunían a escuchar música, bailar, hacer fisicoculturismo, etc. Alrededor de estas Casas surgieron, por ejemplo, dos orquestas/bandas de músicaailable, varios grupos de teatro y títeres y numerosos clubes deportivos.

Algunas Políticas Específicas

Según la información recogida por el Programa de Epidemiología de la Violencia, se tomaron múltiples medidas de gobierno orientadas a la prevención del crimen y el delito. Algunas de ellas merecen especial mención.

Control de la venta de alcohol. Al observar que la mayoría de los homicidios ocurría en horas de la noche, en los fines de semana y durante celebraciones especiales que se asocian con el consumo de alcohol, se tomó la decisión de prohibir la venta en expendios públicos a partir de la una de la mañana, en días de semana y desde las dos, en vísperas de feriados. Esta medida que fue llamada en Cali Ley Semi-Seca y posteriormente, en Bogotá se conoció como Ley Zanahoria, tuvo gran oposición de los dueños de los establecimientos pero amplio respaldo de la mayoría de los sectores sociales. Gracias al apoyo del sector hospitalario que documentó la disminución dramática en el número de muertos y heridos se pudo mantener la Ley Semi-Seca.

Prohibición del porte de armas. Cuando los datos de DESEPAZ mostraron que el 80% de los homicidios de Cali ocurría con armas de fuego, se obtuvo el permiso para invalidar el porte de armas a juicio del alcalde, por ejemplo en fines de semana cuando coincidía con viernes el pago de los trabajadores, en el día de la Madre, la noche de Halloween, etc. A pesar de la poca popularidad de la medida se pudo mantener gracias a que se pudo documentar una reducción significativa en las tasas por homicidios por arma de fuego.

EL CASO DE BOGOTÁ (1995-2004)

En menos de un siglo Bogotá dejó de ser un pequeño poblado tradicional, para convertirse en una metrópoli importante con cerca de siete millones de habitantes. Este proceso de crecimiento por múltiples causas (el desempleo en el campo, grandes migraciones de otras regiones, deseos de progreso en la capital, desplazados por la violencia, etc.) ha llevado a los nuevos habitantes de Bogotá a acomodarse a una nueva realidad urbana, difícil, extraña, en donde no encuentran ninguno de los elementos de identificación cultural que han dejado o abandonado y, por lo tanto, ninguna guía de apropiación de la ciudad y de sus códigos.

En medio de este ambiente, era normal que todos los ciudadanos se convirtieran en agentes de violencia y en víctimas de ella: se peleaban por pasar una calle, se irrespetaban los semáforos, había lucha entre automovilistas y peatones, entre peatones y peatones y entre automovilistas y automovilistas. Pocos hacían fila para subir a un bus, a nadie le importaba arrojar basuras a la calle, apropiarse de un andén, empujar a los demás, pitar, hacer bulla, etc. Delitos contra la propiedad, el atraco, el “raponeo” y contra la vida: riñas, lesiones y homicidios eran muy frecuentes.

A mediados de la década de los noventa, la ciudad registró sus índices de muertes violentas más altos, con unas tasas de 80 homicidios por 100.000 habitantes en 1993, y de 25 por cien mil, en muertes en accidentes de tránsito, en 1995.

El Alcalde Antanas Mockus en los inicios de su gobierno, a comienzos de 1995, consideró como prioritario la recuperación de la seguridad y la convivencia ciudadana y a tal fin estableció especial atención.⁶

6. Las fuentes principales para esta sección han sido varias de las publicaciones de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Observatorio del Delito

Inicialmente la ciudad estableció un convenio con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses con el fin de mantener un registro continuo y geo-referenciado de las actividades delictivas más importantes de la ciudad. Hoy Bogotá cuenta con el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, SUIV, del cual forman parte el Instituto de Medicina Legal, la Policía y la Alcaldía Mayor, que además de suministrar la información del delito adelanta investigaciones sobre diferentes tópicos que afectan la seguridad y la convivencia.

Institucionalización de los temas de violencia y delincuencia

Con el propósito de institucionalizar el manejo de la convivencia y seguridad, se creó una Consejería que evolucionó a una Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana en 1996. Hoy el grupo de profesionales que hacen parte de la subsecretaría, está dedicado a analizar esta problemática con el fin de fortalecer día a día la política pública.

Regulación cultural de la violencia. Ley, moral y cultura

Según el Alcalde Mockus la sociedad colombiana se caracteriza por un alto grado de divorcio entre ley, moral y cultura. Es decir, una falta de congruencia entre las regulaciones moral y jurídica y la regulación cultural del comportamiento ; falta de congruencia que se expresa como violencia, como delincuencia, como corrupción, como ilegitimidad de las instituciones, como debilitamiento del poder de muchas de las tradiciones culturales y como crisis o debilidad de la moral individual. La convivencia ciudadana presupone, por el contrario, una armonía entre los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura que conservan su diferenciación pero no hay justificación moral para el comportamiento ilegal, excepto cuando se considere que la ley viole principios éticos universales.

Bajo este marco, desde 1995 se comenzaron una serie de programas y proyectos y acciones educativas tales como el uso de “mimos” para enseñar el respeto de las leyes de tránsito; la pedagogía del bien común por encima del bien particular; el respeto a la vida; el rechazo a las acciones violentas de los grupos alzados en armas. En todas estas acciones la figura del Alcalde Mockus fue protagónica y se convirtió en el gran pedagogo de la convivencia.

Fortalecimiento Institucional. Mejoramiento de la Policía

Con el objetivo de mejorar la acción de la Policía Metropolitana, la Administración Distrital puso en práctica múltiples estrategias: se inició un proceso de modernización de las comunicaciones, que se tradujo en una disminución sustancial en los tiempos de respuesta a los requerimientos ciudadanos; se comenzó la ampliación del parque automotor, con lo cual se duplicó el número de patrullas y motos, lo que significó mayor movilidad; se destinaron recursos para la capacitación de oficiales, suboficiales, y agentes y se hicieron contratos con universidades privadas para capacitarlos en temas tales como derechos ciudadanos, la historia de la ciudad; se disminuyeron los cargos administrativos y se asignaron a patrullar las calles.

La Policía Metropolitana puso en marcha las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacita a la comunidad en temas de seguridad para que apoyen a las autoridades en la prevención de la violencia y de la delincuencia. E impulsó la creación de los Frentes Locales de Seguridad, que son organizaciones integradas de sectores, barrios, para combatir el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a la acción de los violentos y delincuentes. Se puso en funcionamiento una nueva modalidad del servicio policial, Policía Comunitaria

(policía de cercanía), cuyo objetivo es acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio.

Fortalecimiento institucional. Mejoramiento de la Justicia

Para mejorar la atención a los conflictos consecuencia de la intolerancia, los problemas al interior de los hogares, y entre vecinos se fortalecieron las Comisarías de Familia, que pasaron de 5 a 20 en el año 2000; y se crearon 12 Unidades de Mediación y Conciliación; y se pusieron en funcionamiento varias Casas de Justicia (estructuras localizadas en las comunidades de mayor conflictividad donde los ciudadanos pueden tramitar sus querellas y encontrar solución a los diversos conflictos legales).

Para el fortalecimiento de la justicia punitiva, se creó una Unidad Permanente de Justicia, de la cual hacen parte la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito y una Inspección de Policía, abierta 24 horas al día, donde Fiscalía y Medicina Legal, definen de manera rápida la situación de personas sindicadas de delitos. En esta misma línea, se amplió la capacidad de la Cárcel Distrital de 450 cupos a 1.100, en una moderna edificación y se implementó en su interior un programa de resocialización que busca dignificar al recluso y fortalecer su autoestima.

Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas

Desde el año de 1998 la Administración Distrital diseñó un proyecto orientado a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, el cual ha atendido más de 20.000 jóvenes. En este sentido ha actuado sobre temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, la posibilidad de obtención de ingresos y la participación juvenil. Ha desarrollado actividades como: bachilleratos cortos con énfasis en convivencia para jóvenes pertenecientes a bandas y pandillas en proceso de reinserción, actividades de formación para el trabajo, desarrollo de hábitos y competencias básicas, actividades culturales, recreativas y de formación para el manejo del conflicto en instituciones escolares.

Recuperación del espacio público y mejoramiento de sitios críticos

El Programa Misión Bogotá, se centró en la recuperación del espacio público y el mejoramiento de los espacios críticos en materia de seguridad y convivencia, para lo cual, con el apoyo de la Policía Metropolitana, definió y aplicó planes y acciones tendientes a mejorar la seguridad y fortalecer los lazos de afiliación que vinculan a los ciudadanos con sus entornos comunitarios.

A través del programa Renovación Urbana se intervino el sitio más violento de la ciudad conocido como “El Cartucho”, donde se expendía y comercializaban drogas, armas y se organizaban actividades delictivas. Este sitio se había constituido en el lugar donde se desarrollaban actividades delincuenciales sin que las autoridades Distritales y Nacionales pudiesen hacer algo, hasta el año 1998 cuando se tomo la decisión de construir allí un parque. Bogotá diseñó e implementó un ambicioso plan de mejoramiento del entorno público que incluyó la construcción de andenes (veredas), zonas peatonales, ciclovías, parques, bibliotecas públicas, reubicación de vendedores ambulantes entre otras. Dicha inversión tuvo un valor aproximado a los 3 mil millones de dólares.

Una detallada descripción del caso de Bogotá la presentan Gerard Martin G y Miguel Ceballos en el libro Bogotá: Anatomía de una Transformación⁷.

7. Martin G, Ceballos M. Martin G, Ceballos M. 2004 *Bogotá” Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Tabla 1

Intervenciones más importantes en Cali y Bogotá

• Observatorios del delito
• Institucionalización tema violencia
• Regulación cultural de la violencia
• Mejoramiento de la policía
• Mejoramiento de la justicia
• Atención especial a jóvenes
• Recuperación del espacio público
• Desarme población civil
• Ley Zanahoria

DISCUSIÓN

Para la Organización Mundial de la Salud, OMS, una política de prevención de violencia es un documento que define los principios fundamentales, pone metas y objetivos, determina acciones prioritarias y mecanismos de coordinación, para la prevención de lesiones intencionales y no intencionales.⁸

Según el documento mencionado, en el desarrollo de una política pública sobre prevención de lesiones y violencia se pueden identificar tres fases:

- 1) inicio de la formulación;
- 2) formulación de la política misma;
- 3) obtención de apoyo y aprobación de la política.

En la primera fase, es de gran importancia el disponer de información y datos que permitan valorar la situación y despertar conciencia sobre la importancia del problema.

El desarrollo exitoso de la segunda fase, o sea la formulación de la política, requiere el liderazgo de una institución, generalmente de carácter gubernamental, donde existan personas experimentadas en la redacción de documentos de política. Durante esta etapa es clave el mantener un estrecho contacto con los líderes y grupos de interés identificados desde la primera fase.

Para el cumplimiento de la tercera fase, es necesario la obtención de apoyo y la identificación los líderes y o grupos de interés que puedan ofrecer respaldo, de tal manera que se los involucre desde las primeras etapas del proceso de elaboración de la política. Dentro de esa línea, es útil el desarrollo conjunto de estudios epidemiológicos de carácter descriptivo que muestren la magnitud del problema, realizados entre entidades de gobierno, grupos académicos de investigación e instituciones del sector privado. El resultado de estos estudios pueden ser de gran importancia para despertar conciencia, como fue el caso de los estudios iniciales de la violencia en Cali que mostraron una concentración de los homicidios en los fines de semana,

8. Schopper D, Lormand JD, Waxweiler R. (eds.) 2006 Developing policies to prevent injuries and violence: guidelines for policy-makers and planners. Geneva. World Health Organization

días feriados, celebraciones patrias o deportivas, con lo cual se destacó la importancia del consumo desmedido de alcohol en la violencia urbana.⁹

Además de ser de fácil comprensión, el documento de política debe incluir elementos que lleven a la acción: prioridades, responsabilidades, recursos necesarios y mecanismos de seguimiento y evaluación para lo cual debe especifica metas concretas de fácil cuantificación.

El apoyo de los grupos de interés puede asegurarse realizando foros, seminarios y talleres a lo largo de la formulación de la política. Este apoyo es importante antes de llevar el documento para una aprobación por las instancias oficiales, Concejos Municipales o Cámaras de Diputados, según sea el caso.

El análisis de las experiencias de Cali y Bogotá es muy enriquecedor desde el punto de vista de políticas públicas para la prevención de la violencia. Ambas ciudades están en un país con larga tradición de solución violenta de conflictos políticos, movimientos guerrilleros de varias décadas de duración y presencia de grupos criminales organizados dedicados al tráfico de drogas ilícitas, que han hecho de Colombia uno de los países más violentos del planeta.

Inicialmente Cali, en 1992 y luego Bogotá, en 1995 adoptaron sendas políticas públicas, formuladas explícitamente con el fin de controlar la violencia y promover la convivencia ciudadana, y que tuvieron muy amplia difusión. En ambas las políticas eran integrales e iban más allá de las socorridas estrategias de aumentar el pie de fuerza policial. Con algunas diferencias, mas en el énfasis que en el fondo, ambas ciudades siguieron un modelo de prevención de violencia acorde con los lineamientos de lo que se ha llamado el “método de salud pública”,¹⁰ pero que en sentido estricto no es diferente al llamado método científico para el estudio de la realidad.

Este enfoque se caracteriza por partir de la observación de la realidad para, a partir de ella formular hipótesis y diseñar programas.

La estrategia del método está compuesta de cinco etapas:

- 1) Definir claramente el problema o enfermedad en cuestión.
- 2) Estudio de las variables descriptivas (quién, dónde, cuándo) y de los factores de riesgo asociados con el problema.
- 3) Planteamiento de hipótesis explicativas y diseño de posibles intervenciones.
- 4) Evaluación de los resultados obtenidos.
- 5) Rediseño de las intervenciones a la luz de los resultados.

La bondad del enfoque de “salud pública” radica en su aproximación empírica, basada en la observación de los factores de riesgo operantes en un momento dado y en una situación específica, más que en los presupuestos políticos que orientan con frecuencia las políticas públicas. Es claro del análisis realizado que no existe una solución única, sencilla para resolver este complejo problema. Es necesaria una acción sobre aquellos factores de riesgo susceptibles de manejo. Tratándose de complejos problemas sociales y culturales no es probable una respuesta pronta y debemos prepararnos para plazos medianos y largos durante los cuales se debe continuar trabajando.

9. Concha-Eastman A, Guerrero R. 1999. *Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades*. Rev Panam Salud Pública/ Pan Am J Pub Health 5 (4/5)

10. Mercy JA *et al.* Public Health policy for preventing violence. Health Affairs, 1993, 12: 7-29

Ambas ciudades adoptaron la definición de violencia de la Organización Mundial de la Salud: *el uso deliberado (o amenaza creíble) de la fuerza física con la intención de hacer daño (a uno mismo u otra persona)*.¹¹ Esta definición excluye las muertes y lesiones no intencionales, las llamadas accidentales y tiene la ventaja de ser medible por los registros de homicidios y lesiones que son de recolección rutinaria. Tanto en Cali como en Bogotá, las variables descriptivas fueron muy similares. Los homicidios ocurrían principalmente en jóvenes, varones, de estratos bajos; en horas avanzadas de la noche y al amanecer de los fines de semana; en su gran mayoría por armas de fuego y están asociadas al consumo desmedido del alcohol.

Tanto Cali como Bogotá identificaron la importancia de la cultura y diseñaron estrategias para modificarla, Cali con el Vivo Bobo, y Bogotá, en una forma más organizada y sistemática, con las campañas de regulación cultural de la violencia.

Una diferencia grande entre las dos ciudades fue el esfuerzo de Bogotá (que no ocurrió en Cali) de mejorar el entorno físico mediante el cual se hicieron parques, se construyeron espacios para vendedores ambulantes, se desarrolló el Transmilenio y se construyeron escuelas y bibliotecas en sitios deprimidos de la ciudad. Este esfuerzo puede haber producido un efecto de la llamada “ventana rota”, la cual proclama que el desorden del espacio físico antecede al crimen.¹²

Ciertamente algunas de las medidas tomadas en Bogotá y Cali han sido benéficas. Tal es el caso de la restricción en el porte de armas de fuego, medida que fue evaluada y encontrada como altamente efectiva.¹³

Sin embargo al observar la evolución de las tasas de homicidios (Gráfica 1) se ve que en Cali, que llegó a tener una tasa de 126 homicidios por cien mil habitantes, las tasas comenzaron a descender en el año 1995 durante unos tres años y se quedaron oscilando alrededor de cien por cien mil. Bogotá, en cambio, que si bien tenía al inicio una tasa de 80 por cien mil, experimentó un descenso permanente hasta llegar cercano al 20 por cien mil.

En Cali los alcaldes que siguieron a Guerrero (1992-1995), Mauricio Guzmán Ricardo Cobo no utilizaron la información existente para definir las intervenciones y aplicaron solo de manera esporádica medidas tales como el control de ventas de alcohol o el porte de armas. En Bogotá, a diferencia de Cali, hubo continuidad de la política pues los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa Londoño (1998-2000) y Antanas Mockus continuaron desarrollando una política integral logrando reducir esos factores de riesgo identificados.

Medidas tales como la restricción en el expendio de bebidas alcohólicas o en el porte de armas tienen un efecto rápido, de impacto importante, pero limitado ya que afectan solo algunos de los factores de riesgo. La experiencia de Bogotá y Cali indica que la comunidad puede apoyar éstas medidas de control impopulares, con tal de lograr reducir el crimen y la inseguridad. Indica además, que es posible hacer algo, que algunas intervenciones son eficaces a muy corto plazo, con lo cual se puede mantener el apoyo para las otras cuyo efecto es más demorado.

El mejoramiento de la justicia y de la policía son componentes fundamentales de la solución pero no deben ni pueden convertirse en el único mecanismo de respuesta. Los mecanismos represivos y punitivos tradicionales se vuelven insuficientes cuando los niveles de violencia y

11. Krug EG *et ál.*, eds. World Report on violence and health. Geneva, World Health Organization, 2002

12. Kelling, George L. *et ál.* 1996: Fixing Broken Windows, Free Press, NY.

13. Villaveces A, Cummings P, Espitia VE, *et ál.* 2000 Effect of a ban on carrying firearms on homicides rates in 2 Colombian cities. JAMA 2000; 283(9):1205-1209

homicidios pasan de un cierto nivel. Colombia y la mayoría de los países de América Latina parecen haber cruzado hace tiempo ese umbral.¹⁴

Dada la extraordinaria diversidad entre los países de la Región de las Américas, es imposible encontrar una serie de recomendaciones que sean aplicables a todos. Por eso más que buscar la fórmula mágica es mejor en hallar un método que permita identificar las intervenciones necesarias. Ese método, como fue descrito, consiste en definir el problema, buscar sus características descriptivas, sus factores de riesgo y con base en esta información diseñar las intervenciones.

A pesar de las grandes diferencias entre países, hay varias lecciones que pueden extraerse de las experiencias anteriores.

En primer lugar, que la violencia es prevenible y que la Región de la Américas no está condenada inexorablemente a sufrirla. Que hay intervenciones que son de gran efectividad y que tienen una relación costo beneficio muy favorable.

En segundo lugar, que la violencia es multicausal y que por lo tanto las políticas que se adopten deben abarcar la mayor parte posible de los diferentes factores de riesgo existentes en cada lugar. Es posible controlar y prevenir la violencia, pero no hay una fórmula sencilla y simple para prevenirla puesto que ella es la resultante de una trama compleja de interacciones sociales (factores de riesgo) de carácter cultural, socioeconómico y ambiental. Las medidas de carácter social deben acompañarse de otras de control, de apoyo a los sistemas de justicia y de policía.

En tercer lugar, que se requiere voluntad política por parte de la autoridad local que debe ser la que dirija y maneje el problema y asuma la adopción de las medidas de control que, como en el caso de la restricción al porte de armas de fuego o al consumo de alcohol, pueden no ser muy populares en un momento dado.

En cuarto lugar, que los gobernantes, llámense alcaldes, gobernadores o ministros, deben disponer de información oportuna y confiable que les permita monitorear la situación de la violencia y el crimen y evaluar el impacto de las medidas adoptadas. Los llamados Observatorios de Violencia y Crimen que se han venido desarrollando a lo largo de la región de las Américas, son una forma práctica eficiente y oportuna de disponer de la información necesaria. Es necesario poner especial atención a la tendencia observada en algunos lugares al subregistro de las muertes violentas, especialmente de suicidios y homicidios, utilizando varios subterfugios de clasificación.

Y en quinto lugar, que es de gran importancia la continuidad y permanencia de los programas ya que se trata de modificar comportamientos, actitudes y realidades que se encuentran insertadas en la sociedad y no pueden cambiarse de la noche a la mañana. Las políticas de prevención deben volverse políticas de estado, más que programas de los gobernantes de turno, que por esencia de la democracia, son cambiantes.

14. Ratino L. *Delincuencia y Paz Ciudadana*. Trabajo presentado en el encuentro "Hacia un enfoque integrado de desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Febrero 16-17, 1996.

TASA DE HOMICIDIOS BOGOTA, CALI, 1991-2004

