

# Criminalidad y violencia en América Latina: logros esperanzadores en Bogotá

**Antanas Mockus.** Exalcalde de Bogotá 1995-7 y 2001-3 y **Hugo Acero Velásquez.** Subsecretario de seguridad y convivencia de Bogotá 1995-2003, Colombia

Gobiernos y ciudadanos se preocupan como nunca antes por la seguridad ciudadana. Esta desplazó en importancia al desempleo y a la pobreza, las preocupaciones más grandes de la década de los 80. En las ciudades la sensación de inseguridad entre los ciudadanos se ha incrementado. Según el Latinobarómetro, ya en 1995 algo menos del 80% de los ciudadanos de América Latina consideraban que la delincuencia había aumentado; a finales del año 2001 quienes así pensaban sobrepasaron el 95%.

Pero más que la sensación de inseguridad, preocupa el aumento dramático de la violencia y de la delincuencia en las dos últimas décadas en la región, en especial en las grandes concentraciones urbanas. Mientras que a finales de los 80 y comienzos de los 90 la tasa de homicidios (homicidios al año por cada 100.000 habitantes) de América Latina era de 16.7<sup>34</sup>, a finales de los años 90, según la OMS<sup>35</sup>, era de 27.5, una cifra tres veces superior al promedio mundial (8.8 por 100.000 personas) y veintisiete veces superior a la de la Unión Europea. Y según el BID, esta cifra ya llega a 30 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Medida por homicidios, la violencia en América Latina se duplicó.

Si se comparan países latinoamericanos, se destacan en los extremos, los casos de mayor violencia, El Salvador y Colombia, y los de menor violencia, Chile, Uruguay y Paraguay. En lo que hace al conjunto de los delitos, según una encuesta del Latinobarómetro, en la mayoría de los países más del 30% de los ciudadanos ha sido víctima de algún delito.

## TASA DE HOMICIDIOS Y VICTIMIZACIÓN EN PAISES DE AMERICA LATINA

(Homicidios anuales por 100.000 habitantes. Datos de varios años)

TASA DE HOMICIDIOS		VICTIMIZACIÓN	
Países	Tasa	Encuesta sólo en ciudades	% de hogares
El Salvador	97	Guatemala	54
Colombia	78	El Salvador	46
Honduras	41	Venezuela	46
Guatemala	35	México	43
Jamaica	35	Ecuador	41
Venezuela	33	Argentina	38
Brasil	20	Perú	38
México	18	Brasil	38
Ecuador	15	Costa Rica	38
R. Domin.	12	Honduras	38
Panamá	11	Nicaragua	37
Nicaragua	10	Colombia	36
Cuba	6	Bolivia	34
Costa Rica	6	Paraguay	33
Argentina	5	Chile	31
Perú	5	Panamá	26
Uruguay	4	Uruguay	25
Paraguay	4		
Chile	3		

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo 1999 - 2003.

**Fuente:** Rubio 2002. Latinobarómetro tomado de Gaviria y Pagés (1999)

<sup>34</sup> OPS, Naciones Unidas. World Health Statistics. 1991.

<sup>35</sup> OMS en el "Word Report on violence and Health". 1997.

Esta violencia tiene un claro sesgo de género que varía mucho de país a país. En Venezuela, El Salvador y Colombia, y Bogotá se comporta igual, los homicidios cometidos contra hombres son 13 veces más probables que los cometidos contra mujeres. La relación baja a menos de 4 cuando se trata de Cuba o Uruguay.

Según el BID, el costo total de la violencia en la región está entre el 5% y el 25% del PIB y los costos que los ciudadanos han asumido para pagar su propia seguridad a través de la vigilancia privada, están entre el 8% y el 25% del PIB<sup>36</sup>. Por otra parte, Douglass North ha estimado que en países como Colombia o Venezuela el divorcio entre reglas formales y reglas informales hace que más de la mitad del PIB se vaya cubriendo costos de transacción (los costos de celebrar y cumplir acuerdos).

La violencia y la delincuencia son predominantemente urbanas. Las grandes ciudades de América Latina superan las tasas de violencia del respectivo país, con la excepción de Bogotá donde la tasa es tres veces inferior a la de Colombia. Con tasas superiores a los 100 homicidios por cada 100.000 habitantes en América Latina se destacan las ciudades de Recife en Brasil, Medellín en Colombia y Ciudad de Guatemala. En el otro extremo están Miami, Santiago de Chile y Buenos Aires.

#### TASA DE HOMICIDIOS EN ALGUNAS CIUDADES DE AMERICA

Varios años (tasa anual por 100.000 habitantes)

<b>Ciudades</b>	<b>Tasa anual de homicidios más reciente disponible</b>
Recife	158
Medellín	104
Ciudad de Guatemala	103
San Salvador	95
San Pedro Sula	90
Cali	91
Washington	62
Sao Paulo	55
Río de Janeiro	53
Tegucigalpa	48
Brasilia	38
Salvador (Bahía)	36
Porto Alegre	24
Bogotá, D.C.	23
Lima	22
Curitiba	20
Ciudad de México	18
Quito	16
Ciudad de Panamá	11
Miami	9
Santiago de Chile	6
Buenos Aires	5

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo, años 1999 - 2003

<sup>36</sup> BID, División de Modernización del Estado y Sociedad Civil. Departamento Regional de Operaciones 2, "Situación de violencia en Centroamérica", 2003.

Frente a la creciente situación de violencia y delincuencia en la mayoría de los países de América Latina, no existen políticas de Estado para enfrentar estos problemas. Los países de la región todavía discuten, sin ponerse de acuerdo, cuál va a ser el modelo o modelos de seguridad territorial o continental, diez años después de haber finalizado “la guerra fría”. Todavía debaten entre seguridad del Estado y del modelo económico y seguridad de los ciudadanos, sin alcanzar a reconocer que una y otra, en el ámbito internacional, han evolucionado en la línea del interés general.

La preocupación en el discurso, en la campaña política o cuando sucede un hecho lamentable de amplia repercusión social, no se traslada a una gestión sistemática de estos temas en cabeza de los Presidentes, de los Alcaldes y Gobernadores, no se convierte en planes, programas, proyectos y recursos, ni tampoco en infraestructuras administrativas que institucionalicen el manejo de la seguridad.

Por otro lado, no se cuenta con información de violencia y delincuencia confiable, lo que hace que las decisiones se tomen sin fundamento en análisis objetivos del problema y sin el necesario seguimiento permanente. Las instituciones responsables de la seguridad y de la justicia trabajan cada una por su lado sin que exista coordinación interinstitucional, haciendo que su trabajo sea cada vez menos eficiente y efectivo para controlar las diversas manifestaciones del delito.

Esto hace que los ciudadanos crean cada vez menos en los resultados de estas instituciones. Cabe mencionar que una encuesta del Latinobarómetro mostró que entre 60% y 80% de los ciudadanos de Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Bolivia, Panamá, Guatemala y México no les tienen confianza a sus policías, mientras que las policías de Chile y Colombia superan el 50% de confianza<sup>37</sup>. En lo que hace a la confianza en el poder judicial, ésta pasó de 35% en 1996 a 25% en el 2001<sup>38</sup>. A la ciudadanía se la ha visto más como parte del problema (indiferencia e insolidaridad) que como parte de la solución. Esto hace que los modelos de seguridad sean más restrictivos que participativos.

Por otro lado, los problemas de seguridad, cuando se asumen, se ven como problemas particulares y restringidos a los ámbitos locales, ignorando que la actividad de la delincuencia no tiene fronteras y que cada vez más se adapta a los procesos de globalización y tras-nacionalización, como es el caso del robo de automotores, el narcotráfico y el comercio ilegal de armas, actividades manejadas por grandes mafias internacionales. Además estos grandes negocios ilícitos incuban y fomentan, en las ciudades donde desarrollan sus actividades, relaciones violentas entre los delincuentes y agresivas con el resto de los ciudadanos. Basta ver como en ciudades donde el narcotráfico tiene presencia en cualquiera de sus modalidades, crece la impunidad, se deteriora la seguridad y se incrementa la violencia, como pasó con Río de Janeiro, Ciudad de Guatemala, Medellín y Cali.

¿Hacia dónde se debe ir? Para responder esta pregunta, se podría recoger la experiencia de Bogotá – Colombia, que se destaca en el ámbito internacional por los grandes logros alcanzados en materia de reducción de violencia y delincuencia en los últimos diez años.

### Los logros de Bogotá

Bogotá pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a 23 en el año 2003, una reducción en un 63% en los últimos diez años. En los demás delitos la reducción fue del 35% a partir de 1998. Se redujeron también las muertes en accidentes de tránsito de una tasa de 25 a una de 9.8 por cien mil habitantes (de 1995 a 2003). Estos resultados se debieron, en gran parte, a la institucionalización del manejo de la seguridad y la convivencia ciudadana y a la definición progresiva de una política pública en esta materia. Las características más relevantes del proceso vivido en Bogotá son:

- **Manejo institucional del tema en cabeza de la autoridad administrativa más alta del municipio (responsable político del tema).** Aunque la responsabilidad en los temas de seguridad la tienen varias autoridades de seguridad, justicia y administrativas, en Bogotá, el Alcalde Mayor asumió el liderazgo y coordinación de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana en la ciudad. Esto permitió darle prioridad radical a la protección de la vida e impulsar innovaciones y coordinación interinstitucional.
- **Información confiable.** Como se requería información de los hechos de violencia y delincuencia en la Ciudad para el análisis, toma de decisiones y evaluación de las acciones, se diseñó y puso en marcha el Sistema Unificado de Información de Violencia y delincuencia SUIVD, con información de la Policía Metropolitana y del Instituto Nacional de Medicina Legal.
- **Plan de seguridad y convivencia.** A partir de 1995 se diseñó y puso en ejecución un plan de seguridad y convivencia con proyectos y programas orientados a mejorar la acción de las

<sup>37</sup> Revista Semana, 24 de febrero de 2003. Colombia.

<sup>38</sup> Latinobarómetro 1996-2001. En Lamas Jorge. Violencia Urbana en América latina. Banco Interamericano de Desarrollo. BID

autoridades de policía y justicia y a prevenir los hechos de violencia y delincuencia que afectaban la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. Un Plan que, sin descuidar las acciones coercitivas y de acción de la justicia, se orienta a fortalecer la cultura ciudadana y a resolver de manera pacífica y concertada los conflictos.

- **Creación de infraestructura administrativa y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros.** Para el manejo y gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia, desde los ámbitos coercitivos y preventivos, en el año 1997 se creó la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Gobierno. Esta dependencia cuenta, desde su creación, con personal administrativo especializado que maneja proyectos, programas y recursos que cubren desde el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, dependientes o no de la Alcaldía, hasta el apoyo a la resolución de conflictos familiares y comunitarios.

- **Rendición de cuentas, evaluación y seguimiento.** Con base en los análisis de la información del SUIVD y de investigaciones y reuniones periódicas interinstitucionales se hace seguimiento y evaluación. Los resultados son evaluados mensualmente por el Consejo Distrital de Seguridad, presidido por el Alcalde Mayor y por 20 Consejos locales de seguridad.

- **Evaluación externa.** El Programa “Bogotá Como Vamos”, de la Cámara de Comercio de Bogotá, el principal periódico del país y una reconocida ONG, hace seguimiento y control a los resultados del Plan de Seguridad y realiza encuestas de victimización y percepción de seguridad.

- **Participación y capacitación ciudadana en temas de seguridad y convivencia.** Con la concepción de que los ciudadanos son parte de la solución de los problemas que afectan la seguridad y convivencia, la Administración y la Policía Metropolitana desarrollan, desde 1995, veedurías y organizan a las comunidades en los barrios, capacitando a los líderes comunitarios.

### Algunas innovaciones

Se alcanzaron todos estos resultados en estrecha cooperación con otras instituciones, introduciendo el sentido de *corresponsabilidad* en las instituciones y en la ciudadanía. Se comenzó por el tránsito: fueron distribuidas entre los conductores 350.000 tarjetas ciudadanas con una cara roja con pulgar hacia abajo y con una cara blanca con el pulgar hacia arriba, logrando llevar a muchos a reaccionar con censura a las trasgresiones a las normas de tránsito y con aprobación al comportamiento adecuado o a quien corregía rápidamente su conducta ante la censura. En materia de desarme, la entrega voluntaria de 2.300 armas fue la respuesta colectiva, impulsada por la Iglesia y por la Alcaldía en respuesta a la negativa en algún momento del Ministerio de Defensa a la suspensión de salvo-conductos los fines de semana. En materia de control de otro factor de riesgo, el alcohol, se asumió una restricción de horarios para su expendio y consumo público que fue seguida por toda la ciudad como un experimento crucial.

También, para lograr una obediencia a la norma no centrada en el miedo a la sanción legal se sembró una perspectiva de *autoridad pedagógica*: mimos en 1995-7 y guías cívicas a partir del año siguiente hacen cumplir las reglas mediante pura comunicación. Como lo anotaba a fines del 2003 un evaluador independiente, Francisco Gutiérrez, se logró capturar la imaginación de la ciudadanía y la de los medios y generar así “una innovadora alianza estratégica entre la alcaldía y los medios de comunicación”.

Las políticas de cultura ciudadana se dirigen a “*cambiar un conjunto específico de comportamientos, teniendo como núcleo la idea de respeto a la ley y la norma*” y ellas, aunque cuestionables en sus fundamentos, resultan muy eficaces: “el legalismo se afianza, la violación de la ley es cada vez peor vista y los acuerdos se consideran más y más de obligatorio cumplimiento”.

Según Gutiérrez, la administración logró acrecentar la capacidad de la ciudadanía para actuar colectivamente. Lo hizo al ampliar el horizonte temporal de evaluación y al aumentar la sensibilidad a consecuencias, como en el caso de la pólvora que provocaba en cada Navidad más de 200 quemados (en los últimos años la cifra ha estado entre 40 y 70). Lo hizo al llevar a la ciudadanía a superar las expectativas pesimistas mutuas que llevaban a la defraudación preventiva (yo trasgredo porque creo que tú trasgredirás). Lo hizo al superar la desconfianza en cualquier forma de regulación. Y al lograr, como lo necesita la vida en la ciudad, el respeto puntual a convenciones compartidas, como el paso peatonal la cebra o el semáforo.

Mediante la encuesta de cultura ciudadana aplicada en 2001 y 2003 se estableció que había crecido mucho la cantidad de ciudadanos pro-normas y anti-justicia por mano propia. Por ejemplo, la proporción de ciudadanos que justifican desobedecer la ley y cuando es la única manera de lograr los objetivos bajó de 24% (2001) a 17% (2003). La de los ciudadanos que están de acuerdo con el porte de armas para

protegerse bajó de 25% a 10%. “Más del 80% de la población rechaza abiertamente el uso de la violencia incluso para responder a ella”.