



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIA POLITICA**

**POLITICAS DE ORDEN PÚBLICO PARA LA
SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO DE LOS
DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO EN BOGOTA.
1995-2003**

(Tesis para optar al título de Magíster en Ciencia Política)

CARINA PEÑA

Bogotá, febrero de 2004

INTRODUCCIÓN.....	2
1. PRIMERA SECCION PREVENCIÓN DEL DELITO: UNA APROXIMACIÓN TEORICA.....	4
1.1. ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO	4
1.2. TEORÍAS SOBRE LA PREVENCIÓN DEL DELITO	5
1.2.1. PREVENCIÓN DE LOS FACTORES AMBIENTALES DEL DELITO	5
1.2.2. PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO	8
1.2.3. POLÍTICAS DE APOYO COMUNITARIO EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO ...	9
1.2.4. POLÍTICAS DE ENFRENTAMIENTO DE LOS FACTORES DE RIESGO	10
1.2.5. POLICÍA COMUNITARIA.....	10
1.2.6. PROGRAMA COMPSTAT. SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD	13
2. SEGUNDA SECCION POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ: 1995-2002	15
2.1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA A PARTIR DE 1995.....	16
2.2. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ	17
2.2.1. LA POLICÍA METROPOLITANA	17
2.2.2. LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	25
2.3. LAS POLÍTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN MOCKUS. (1995-1998/ 2001 -2004) 28	
2.4. LAS POLÍTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PEÑALOSA (1998-2001)	31
3. TERCERA SECCION ANALISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA	35
3.1. A QUIÉN SE DIRIGEN LAS POLITICAS: POLÍTICAS PARA LA GENTE	36
3.2. CRIMINALIDAD MÁS VISIBLE. DELITOS CONTRA LA VIDA Y DELITOS PATRIMONIALES.....	38
3.3. ESTADÍSTICAS, CAPTURAS E INCAUTACIONES COMO INDICADORES DE ÉXITOS EN SEGURIDAD. LA NECESIDAD DE NUEVAS MÉTRICAS.....	39
3.4. SEGUIMIENTO A MEDIDAS ALTERNATIVAS, LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....	41
3.5. GEOGRAFÍA DEL DELITO EN BOGOTÁ. SECTORES CRÍTICOS. SUBCULTURAS DE OPOSICIÓN Y ECONOMÍAS INVISIBLES.....	42
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE ACCION.....	45
BIBLIOGRAFÍA	49

POLITICAS DE ORDEN PÚBLICO PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO DE LOS DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO EN BOGOTÁ. 1995-2002

*“Si queremos enfrentar el crimen de forma que afecte la vida cotidiana de los ciudadanos en comunidad, es necesario usar estrategias y tácticas que respondan a las prioridades de los propios ciudadanos”
Kelling y Coles. “Fixing Broken Windows”*

Por: **Carina Peña**¹

INTRODUCCIÓN

La tendencia del número de delitos contra el patrimonio que se presenta en Bogotá entre 1995 y 2002 refleja una contradicción: a pesar de la reducción del número de incidentes delictivos en general y del aumento de las políticas y recursos del Estado para controlar la criminalidad, los delitos patrimoniales de mayor impacto sucedidos en este período en Bogotá representaron cerca del 40% del total nacional.

A esto se suma la percepción de inseguridad entre los bogotanos, de los cuales un 11% para el año 2002 consideraba que la seguridad había mejorado y un 14% en el 2003, mientras un sector de la población entre el 50 y 59% manifestaba que la inseguridad estaba en aumento en relación con años anteriores.²

Visto de esta manera, se puede concluir que las políticas de seguridad ciudadana de las administraciones locales entre 1995 y 2003 no fueron efectivas en cambiar la percepción de inseguridad para una gran mayoría de los bogotanos. Este fenómeno se puede deber a que la percepción de seguridad en las grandes ciudades, de acuerdo con algunas investigaciones está altamente relacionada con los delitos contra el patrimonio, por la estrecha relación que existe entre riqueza, bienestar y seguridad.³

Después del homicidio, los delitos de mayor impacto en Bogotá son el atraco callejero, el hurto a residencias, el hurto a establecimientos comerciales y bancarios y el hurto a automotores. Estos delitos sumados pasaron de 23.891 eventos en 1995 a 22.273 en el 2001, con una disminución del 7%: La excepción en esta tendencia se dio en el hurto de automotores que tuvo un comportamiento estable con algunos incrementos y que hasta el 2002 empezó a disminuir. Bogotá pasó de 5.185 vehículos hurtados en 1995 a 5.969 en el 2002, con un incremento del 15% y un máximo de 6.923 hurtos en el 2001.⁴

Una disminución mucho mayor se presentó en los delitos contra la vida, particularmente el homicidio que se redujo en el período de estudio en cerca del 43%, pasando de 3.363 homicidios comunes en 1995 a 1.906 en el 2002.⁵

Esta reducción en los índices de criminalidad, particularmente la disminución en el número de homicidios y delitos contra la vida lograda en las

¹ Artículo para optar al título de Magister en Ciencia Política.

² Ver: Casas Pablo. “Cómo vamos en seguridad ciudadana?”. En: Bogotá Cómo Vamos (2003)

³ Ver: Beato (2000)

⁴ Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas. Dirección Central de Policía Judicial. Policía Nacional.

⁵ Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

administraciones de los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa Londoño (1998-2000) y Antanas Mockus (2001-2003) ha convertido a Bogotá en un modelo a seguir en el manejo de políticas públicas de seguridad y convivencia, que impone el reto de ser estudiado, mantenido y perfeccionado.

El modelo desarrollado por éstas administraciones, así como la aplicación en Bogotá de los diferentes programas de seguridad y convivencia que ha impulsado el Gobierno Nacional a partir de la década de los noventa, logró consolidar una trinidad en el manejo de las políticas públicas de seguridad conformada por: (i) la participación ciudadana en el desarrollo de una cultura de la seguridad, (ii) el espacio público como factor determinante de la seguridad, y (iii) la existencia de políticas distritales interinstitucionales que van más allá de la respuesta policial a los delitos.

Sin embargo, las cifras y los estudios de percepción ciudadana realizados en este período evidencian que no es suficiente aumentar los niveles de seguridad y disminuir los delitos contra la vida si persisten los delitos patrimoniales. Si la comunidad siente afectada su calidad de vida por la posibilidad de que su carro sea robado, si en los barrios populares los pequeños comercios deben ser atendidos detrás de rejas, si en la ciudad existen zonas “sitiadas” donde no se puede transitar a ciertas horas de la noche por el temor de los habitantes a ser atracados, la percepción de inseguridad persiste.

Esta situación de tener una notable reducción de los delitos y la institucionalización de políticas de seguridad distritales y la persistencia en la percepción ciudadana de que no existe seguridad es una paradoja que puede deberse a varios factores: Primero, las políticas públicas de seguridad ciudadana de las administraciones Mockus y Peñalosa le dieron un mayor énfasis a la prevención del homicidio y los delitos contra la vida que a los delitos contra el patrimonio. Segundo, la efectividad de la seguridad ciudadana se siguió midiendo por la reducción del número de delitos cometidos por año. Tercero, las políticas se dirigieron a reducir el número de víctimas y de delincuentes y a enfrentar los comportamientos sociales que permiten que ciertas poblaciones fueran más fácilmente victimizables, pero no enfrentaron a las estructuras delincuenciales y a las condiciones que permiten la profesionalización del delito en la ciudad. En otras palabras, Bogotá a pesar de los otros obtenidos en las tres administraciones fue altamente tolerante con ciertos delitos y delincuentes en determinados sectores de la ciudad.

Con el fin de analizar ésta situación, el presente documento hace una revisión cuidadosa de los principales elementos conceptuales y teorías de la criminología y de las políticas de seguridad pública para entender qué elementos de los modelos aplicados en otras grandes ciudades hacen parte de las políticas de seguridad implementadas en Bogotá entre 1995 y 2003.

El trabajo está dividido en tres secciones. En la primera se presenta un estado del arte de las más relevantes teorías en criminología que inspiraron las políticas públicas y las medidas tomadas para disminuir delitos en Bogotá. En la segunda, se hace un seguimiento a los programas y políticas de seguridad y

convivencia ciudadana implementadas entre 1995 y 2003. Y en la tercera, se presenta un análisis a la luz de las teorías revisadas en la primera sección de las políticas de seguridad, donde se evidencia que algunas modalidades delincuenciales no fueron directamente afectadas por las políticas formuladas.

Finalmente, como conclusión se sugieren algunas acciones que de acuerdo con la teoría y por la experiencia de otras grandes ciudades pueden ser tomadas en cuenta por la administración distrital para aumentar la eficiencia en la lucha contra los delitos patrimoniales en Bogotá.

1. PRIMERA SECCION. PREVENCIÓN DEL DELITO: UNA APROXIMACIÓN TEORICA

La prevención del delito ha sido examinada desde varias perspectivas teóricas que le dan relevancia a distintos factores para analizar los comportamientos delictivos. Encontramos desde teorías que estudian la “ecología del crimen” o el ambiente que permite que el delito se desarrolle, hasta aquellas que se centran en las acciones policivas que deben ser tomadas para bloquear las oportunidades de que los criminales cometan exitosamente un delito.

En este capítulo se presentan cinco aproximaciones teóricas de prevención criminal que pueden ayudar a entender las políticas públicas de seguridad ciudadana adelantadas en Bogotá entre 1995 y 2003: (i) Prevención de los factores ambientales del delito, con énfasis en la teoría de la desorganización social conocida como la teoría de las ventanas rotas (“Broken Window s”), que estudia las políticas que buscan reducir la percepción del delito asociada a los signos de desorden social. (ii) Prevención situacional del delito, que busca disminuir las oportunidades de los delincuentes a la hora de cometer un delito, (iii) Políticas de apoyo comunitario en la prevención del delito, (iv) Políticas de enfrentamiento de los factores de riesgo, y (v) Policía Comunitaria como una alternativa a la labor tradicional de la Policía para enfrentar el delito.

Así mismo, para tener un marco de referencia se incluyen algunos conceptos sobre lo que se define como un programa de seguridad ciudadana, los objetivos que busca la prevención del delito, así como una tipología sobre niveles de prevención criminal. Finalmente, se describe el programa CompStat de Nueva York, un ejemplo de sistematización de la información para apoyar la toma de decisiones en programas de seguridad ciudadana.

1.1. ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO

Las políticas públicas de seguridad ciudadana comprenden desde programas de seguridad barrial hasta políticas de incidencia nacional que incluyen un amplio espectro de actividades y principios filosóficos. En el caso de Estados Unidos encontramos como ejemplos altamente estudiados a los programas locales de “cero tolerancia al delito”, las políticas aplicadas en varios estados inspiradas en la teoría de “Restaurando las Ventanas Rotas” (Fixing Broken Window s) (Kelling y Coles, 1996) y los proyectos de cuidado conjunto de zonas residenciales entre la Policía y la comunidad (Skogan, 1990).

El amplio espectro de las políticas de seguridad ciudadana ha suscitado un debate entre los criminólogos teóricos y las instituciones de seguridad en Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá, donde uno de los puntos de discusión ha sido qué debe entenderse como una política de “*prevención del delito*”. Para muchos es: “cualquier política que reduzca el número de delitos, que en un futuro podrían presentarse si ésta no hubiera sido aplicada⁶; y para otros: “la prevención está relacionada con el castigo a los delincuentes, el cual puede resultar preventivo sobre algunos delincuentes, “*criminogénico*” o inductor para otros y para algunos no tener ningún efecto en absoluto⁷.”

Por otra parte, está el debate sobre el propósito que persiguen las políticas de seguridad ciudadana, con estudios que enfocan en las consecuencias de las políticas donde encontramos que sus *objetivos* pueden ser: (i) Reducir el número de delitos, (ii) Reducir el número de delincuentes (Hirsahi, 1987), (iii) Incidir sobre el número de víctimas del delito, y sobre las víctimas que han sido afectadas en más de una ocasión (Farell, 1995), (iv) Medir la magnitud de daño social que se evita (Reiss y Roth, 1993: 59-63) y (v) Reducir los factores de riesgo (existencia de pandillas, alcoholismo, desempleo juvenil, etc) y aumentar los factores preventivos (aumentar el nivel de escolaridad, fomentar los programas de recreación y capacitación juvenil).⁸

Finalmente, están los textos que se centran en la aplicación de estas políticas, siendo una de las clasificaciones más útiles la desarrollada por Brantingham y Faust (1976), que fue modificada por Van Dijk y De Waard (1991).⁹ Para los autores existen los siguientes *tipos de prevención*: (i) Prevención primaria: Busca reducir las oportunidades criminales sin tener en cuenta a los delincuentes actuales o potenciales. Se dirige a modificar las condiciones en las que se comete el delito, (ii) Prevención secundaria: Intenta promover un cambio de actitud en la comunidad, y particularmente prevenir que los ciudadanos con alto riesgo de ingresar en la vida criminal lo hagan. Se concentra en los grupos con alto riesgo de convertirse en delincuentes. (iii) Prevención terciaria: Su objetivo es detener la carrera criminal sacando a los delincuentes de la misma, o evitar la “profesionalización” de la delincuencia como oficio y la frecuencia en la comisión de los delitos. Se dirige principalmente a delincuentes reconocidos como tales.

1.2 TEORÍAS SOBRE LA PREVENCIÓN DEL DELITO

1.2.1. PREVENCIÓN DE LOS FACTORES AMBIENTALES DEL DELITO

Estas teorías centran su atención en la relación existente entre el desorden físico y la comisión de delitos. En este grupo la teoría de mayor difusión de los últimos años es la de Restaurando las Ventanas Rotas (“Fixing Broken Windows”)¹⁰, que sugiere que el desorden público y el crimen están

6 Una corriente de criminólogos denominados “desarrdlistas” distinguen los factores y programas de prevención así: (i) los que evitan que los sujetos se conviertan en delincuentes, (ii) los que ayudan a prevenir los delitos después de haber sido cometido el primero de ellos. (Tremblay y Craig, 1995). En: Universidad de Maryland (1997), 2-3

7 Ibidem

8 Ibidem 2

9 Ver: Pease, Ken. (1997). p.p 660.

10 Dentro de las corrientes de políticas públicas de prevención del delito, esta es una de las que mayor incidencia ha tenido en Estados Unidos y en otros países donde ha sido aplicada. Por lo tanto la bibliografía es extensa, tanto de quienes apoyan la teoría de Kelling y Coles, como de sus críticos. Ver: Kelling y Coles (1996), Esptein (1999), Miller D.W.(2001), Harcourt (2001)

estrechamente relacionados, por lo tanto, deben enfrentarse las ofensas menores que afectan en su mayoría a la calidad de vida, para prevenir crímenes mayores en el futuro.¹¹

Esta hipótesis fue lanzada inicialmente por George L Kelling y el sociólogo de la Universidad de California en Los Angeles, James Q, Wilson, Ph.D. quienes por primera vez acuñaron el término en un artículo que apareció en 1982 en el *Atlantic Monthly*. Posteriormente la teoría fue reelaborada por Kelling y Catherine Coles en su libro *Fixing Broken Windows* de 1996.

En la teoría se utiliza la metáfora de una “ventana rota” en un barrio y los efectos que esta puede tener en la convivencia del vecindario. Según los autores, una ventana que permanece rota es un signo de descuido de quienes habitan una casa y puede ser una señal para que a otros vecinos no les importe tener sus ventanas rotas, o los frentes de sus casas descuidados. Si se sigue esta cadena, después de cierto tiempo lo que podemos tener es un vecindario deteriorado, que puede permitir un desorden mayor.

Para los autores la ventana rota equivale en las grandes ciudades a las ofensas menores, aquellas que los ciudadanos pasan por alto, sobre las que no ejercen mayor “control social” y que pueden permitir que delitos mayores se presenten. Se entiende como desorden en una ciudad a la presencia de: mendigos agresivos, prostitutas en las calles, borrachos y personas tomando licor en espacios públicos, a los comportamientos amenazantes, al acoso sexual, a la obstrucción de las calles y los espacios públicos, a los actos de vandalismo, a los graffitis, a orinar y defecar en espacio público, a las ventas ilegales en la calle, a las personas que piden limosna en las calles, a los que lavan las ventanas de los carros en las esquinas y venden en los semáforos sin autorización de los conductores, etc.

Todas estas conductas que se consideran como “ofensas menores”, en su conjunto representan en el largo plazo una amenaza mayor a la seguridad y convivencia ciudadana tanto como la que representan delitos como el atraco y el homicidio que sí son castigados fuertemente por la sociedad. En el libro de Kelling y Coles (1996) aparecen una serie de consensos sobre los estándares que permiten “vivir en comunidad” y qué tipos de presión utilizan las comunidades para frenar las “ofensas menores”. Según los autores:

“El gran crimen de las calles florece en las áreas en las que las conductas asociadas al “desorden” no son controladas. Los mendigos que no son controlados, son de hecho una de las “primeras ventanas rotas”. Esto puede verse claramente, si tenemos en cuenta que para los atracadores y asaltantes, profesionales o por oportunidad, las posibilidades de ser capturados, o incluso identificados, se reducen cuando operan en sectores y calles donde sus víctimas potenciales ya están intimidadas por condiciones preexistentes, como la presencia de mendigos”. (Kelling y Coles, p.p. 23)

En otras palabras, las ofensas menores, pueden ser inductoras de conductas criminales. Los niños pueden empezar pidiendo monedas, luego usando la fuerza para conseguir dinero y después dedicarse a hurtar a las personas en la calle. Esto genera una sensación de desorden y de inseguridad en ciertas zonas de la ciudad, que afecta a las personas que habitan el sector y

11 Ver: Kelling y Coles (1996)

especialmente a los comerciantes, quienes saben que pueden usar medidas como controlar las mercancías y no tener efectivo en sus establecimientos para no ser atracados, pero no pueden evitar que sus clientes se sientan amenazados por el “desorden” que existe en una zona insegura.

Justamente porque es claro que este “desorden” es una de las grandes preocupaciones de los habitantes de las ciudades es por lo que la teoría de *Broken Windows* ha logrado tanta receptividad. Mucho más cuando se popularizó a partir de 1993 al ser convertida en política pública por el Comandante de Policía de Nueva York, William Bratton, y por el Alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, bajo el nombre de “Iniciativa por la calidad de vida”.¹²

Adicionalmente se aplicó el modelo de “cero tolerancia” a las pequeñas ofensas, que les demostró a los delincuentes que el Departamento de Policía de Nueva York no aceptaba el crimen a ningún nivel. Por medio del seguimiento a pequeños infractores se logro llegar hasta organizaciones delincuenciales dedicadas a delitos mayores de la cual éstos eran miembros.

A pesar del éxito de Nueva York este tipo de teorías han sido duramente criticadas ya que se sostiene que algunos programas de recuperación del espacio público puede aumentar los espacios desolados en la ciudad, y promover de cierta manera nuevos ambientes inseguros, o producir la relocalización de la delincuencia en otros sectores de la ciudad.

Además de esto, para algunos teóricos estas políticas no pueden ser aplicadas en ciudades en las que no existe el pie de fuerza suficiente para perseguir los delitos menores, que carecen de una regulación clara para evitar el deterioro de las construcciones privadas y de los espacios públicos (Hirsch, 1993) y que tampoco cuentan con legislaciones que castiguen delitos menores como la ingesta de licor en público (Kelling y Coles).¹³

Por otro lado están los críticos que sostienen que detrás del “mantenimiento del orden” se pueden estar escondiendo las causas del crimen, como la pobreza, la discriminación y la falta de oportunidades económicas (Epstein, p.p.7). Porque el Estado es menos costoso “ordenar las ciudades”, que enfrentar problemas como el de la pobreza y la desigualdad económica.

Finalmente es importante anotar que lo que la teoría busca es que la Policía ayude a controlar los delitos mayores por medio del enfrentamiento de los delitos menores que afectan ciertas zonas de una ciudad. No se trata de proponer una filosofía de “cero tolerancia” a grupos sociales marginados, o a sectores donde impere el desorden en la ciudad. Este tipo de actitudes no son responsabilidad de los que diseñan estas políticas.

12 En dos recientes artículos Kelling sostiene la popularidad las políticas de “mejoramiento de calidad de vida” que se basan en la teoría de “broken windows” según la experiencia del Departamento de Policía de Nueva York. “Para diciembre de 2001, después de la aplicación de las políticas de Broken Windows en la administración Giuliani, el homicidio se redujo en un 70%, el atraco en un 60%, los delitos violentos se redujeron en un 50% y el total de delitos contra la propiedad en un 60%.” Ver: Kelling y Sousa (2001), Kelling, G (2002)

13 Universidad de Maryland (1997), 3-7.

1.2.2. PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO

Una de las “instituciones” más recientes en la criminología es el “sitio” en el que se cometen los delitos (Anderson (1978); Oldenburg (1990)). Y dentro de las zonas de incidencia del delito sobresalen los sitios donde se presente una mayor concentración de la actividad delincinencial, conocidos como “hot spots” o “sectores críticos”(Sherman, Gartin y Buerger, 1989).

La literatura sobre prevención situacional viene desarrollándose desde los años 70 en Estados Unidos y Gran Bretaña, donde se destacan la teoría de la actividad rutinaria (Cohen y Nelson 1979, Nelson 1994) y la teoría de rastreo del victimario (Brantingham y Brantingham 1981)¹⁴. Pero es en los 90, cuando los “sitios” donde se cometen los delitos se convierten en objeto central de estudio para los criminólogos. (Eck y Wensbur, 1995). A pesar de esto, no existen aún estudios suficientes sobre el sitio de ocurrencia de los delitos y las políticas de prevención adelantadas para disminuir su incidencia. (Eck, 1997)

Entre los “sitios” no solamente se encuentran las zonas de la ciudad en las que más se presenta el delito, sino los lugares dentro de estas áreas en los cuales se da una mayor ocurrencia de los delitos: los establecimientos de comercio, los edificios de apartamentos, los parqueaderos, etc. Para evitar el delito en estos puntos se aplican las “medidas de bloqueo de oportunidades” como el mejoramiento de la iluminación, uso de cámaras, alarmas, rejas y cerraduras de alta seguridad, uso de vigilancia privada, uso de pines de seguridad en los artículos de venta en almacenes, marcado de autopartes, etc).

Además de las medidas de bloqueo, se encuentran todas las medidas policivas como patrullajes, dispositivos de respuesta inmediata frente acciones delincuenciales, patrullaje a pie en los barrios, comités barriales de seguridad, y políticas para desintegrar sitios de expendio y consumo de droga.

Las políticas de prevención situacional del delito están estrechamente relacionadas con la efectividad de las medidas policiales para prevenir y enfrentar el delito, la cual aumenta en la medida en que se conocen mejor los factores de riesgo. De acuerdo con Sherman: “las medidas policiales que no tienen establecido el foco de los factores de riesgo, generalmente no muestran efectos sobre el crimen”, de ahí la importancia de estudiar las zonas donde se concentra el delito, “hot spots”, o “zonas calientes”.

Hoy existen además herramientas tecnológicas para hacer un seguimiento geográfico y espacial del comportamiento de la delincuencia, llegando incluso a definir patrones de dispersión del delito. Así se puede establecer los lugares de proveniencia de los delincuentes, los sitios de mayor ocurrencia de los delitos, las zonas de organización del delito y los sitios de venta de lo robado.

Lo anterior hace que el “sitio” se convierta en una variable fundamental al determinar el alcance geográfico de políticas locales, para priorizar la intensidad de su implementación y para hacer el mayor esfuerzo en las zonas donde existe una mayor presencia del delito y donde se puede garantizar una mayor incidencia de las políticas de seguridad.

¹⁴ Eck (1997), 7-1.

1.2.3. POLÍTICAS DE APOYO COMUNITARIO EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Estas teorías sostienen que los lazos que cada ciudadano establece con su familia, comunidad, escuela, mercado laboral, crean un “control social informal”, que son todas aquellas presiones sociales que obligan a cumplir la ley y que representan una amenaza mucho más grande que la prisión para los delincuentes, ya que implican la vergüenza y el escarnio público ante los ojos de su propia comunidad.¹⁵ (Skogan 1990)

Estos programas buscan organizar y movilizar a la comunidad contra el crimen, promueven la prevención contra la violencia de las organizaciones delincuenciales y apoyan la asistencia comunitaria y la recreación para mantener ocupados a los adolescentes y miembros de la comunidad que son considerados como de “alto riesgo” para ingresar en actividades delincuenciales.

De acuerdo con esta corriente las políticas de prevención del delito requieren un fuerte apoyo de la comunidad para crear una “masa crítica” de ciudadanos e instituciones, que rechacen las conductas criminales. Sin esta masa crítica es muy difícil que las familias, los colegios, los mercados laborales, las políticas en “hot spots”, los programas policiales, y las prisiones sean exitosas en la prevención del crimen.¹⁶

Por otra parte, los controles comunitarios determinan el límite de lo permitido en un barrio o una comunidad. El control social es la barrera natural que define el momento en el cual ciertos comportamientos empiezan a considerarse como delictivos y determina la sanción o castigo de los comportamientos que no permiten la convivencia ciudadana. (Skogan 1990)

Según el estudio de Sherman, este tipo de políticas de movilización contra el delito funciona, con excepción de aquellas zonas con alta presencia del delito, en las que se presentan “subculturas de oposición”, que son todos aquellos grupos en los cuales la escala de valores incentiva los comportamientos criminales.¹⁷ Por ejemplo, están los barrios o sectores sociales donde ir a la prisión da prestigio (Terry, 1993), donde es más difícil impulsar políticas de apoyo comunitario para reducir la incidencia del delito.¹⁸

En un extremo de estas políticas se encuentra el modelo de “cero tolerancia” que persigue ofensas delictivas menores que no están siendo sancionadas por la comunidad. Por medio del endurecimiento del control policial se llega en el largo plazo a convertirlas en socialmente “condenables”, aunque su sanción policial inicialmente no haya contado con el sustento y dirección claramente proveniente de la comunidad local.¹⁹

15 Ibidem, 2-7.

16 Ibidem, 2-5

17 Ibidem, 3-33

18 En el caso de Colombia se han estudiado escenarios urbanos con estas características en las comunas de Medellín y Cali y en la zona de Ciudad Bolívar en Bogotá.

19 De La Barra (1999), p.p. 126

1.2.4. POLÍTICAS DE ENFRENTAMIENTO DE LOS FACTORES DE RIESGO

Aquí entran las políticas dirigidas a enfrentar los factores que se consideran como determinantes del delito en las ciudades: los mercados laborales, la baja escolaridad de las comunidades marginales, los hogares con madres cabeza de familia, etc.

Dentro de las determinantes del delito más estudiadas en contextos urbanos están los mercados laborales del delito, todo esto desde una perspectiva económica instrumental del crimen (Freeman 1995).²⁰ Para estos teóricos “los individuos pueden escoger delinquir en cambio de trabajar legalmente porque consiguen más fácilmente sus expectativas de ganar dinero y porque puede ser más rentable en otros sentidos”. Tal como indica Sherman, “el crimen en una comunidad es el resultado de la intersección entre la propensión a cometer un delito y la oportunidad de hacerlo”²¹

Como respuesta a estos factores se desarrollan generalmente *prácticas policívas dirigidas a solucionar problemas* (problem oriented policing), las cuales se caracterizan por *identificar* un problema, *analizar* los factores relacionados con el mismo, y *buscar respuestas* para eliminar directamente o reducir la incidencia del problema, para finalmente *evaluar* la efectividad de las estrategias.

Estas prácticas son utilizadas particularmente cuando la presencia de un delito se incrementa, lo cual incluye una amplia variedad de indicadores, entre los más frecuentes: aumento de pandillas y bandas, zonas con presencia de hurto callejero -carteristas-, prostitutas, hurto de automotores, ollas o zonas de presencia de mercado de drogas.²²

1.2.5. POLICÍA COMUNITARIA

En América Latina una de las corrientes teóricas que cuenta con más adeptos en la actualidad, en cuanto a políticas de Seguridad Ciudadana, son los programas de Policía Comunitaria. Estos programas buscan desarrollar un modelo profesional preventivo complementario al modelo profesional tradicional de Policía de carácter mucho más reactivo.

La principal corriente teórica sobre Policía Comunitaria nace en Estados Unidos en los años 50, debido a la evidencia que mostraban algunos estudios de selectividad en el control policial a poblaciones como la negra, jóvenes y algunos sectores de clase baja. Estos comportamientos generaron preguntas sobre la forma en que la policía realizaba su trabajo, sobretodo por los pobres resultados y el gran número de denuncias de las comunidades afectadas, lo que generó una presión política sobre la institución. En respuesta, se impulsó un modelo que buscaba acercar a la Policía a estas comunidades por medio del énfasis de su participación en los programas de prevención del delito.²³

20 Ibidem, 6-3.

21 Ver: Katz, 1989, Bourgois, 1995. En: Ibidem, 6-1

22 Para ilustrar este tipo de medidas, ver: Gddstein (1990).

23 Ver Gddstein (1998). P.p. 118

A mediados de los 70s, después de más de diez años de la existencia de los programas, el crecimiento del delito en las grandes ciudades persistía, por lo que se realizó una evaluación del desempeño de las estrategias policiales. Con tal fin se realizó en la ciudad de Kansas un estudio, considerado como un hito en la labor policial urbana al cuestionar el patrullaje preventivo utilizado por la estrategia de policía tradicional, que sin duda hasta hoy es uno de los más sólidos argumentos para apoyar el modelo de Policía Comunitaria.

El estudio fue liderado por George Kelling quien junto con un grupo de científicos sociales realizó durante un año el “Experimento de Patrullaje Preventivo en la Ciudad de Kansas City”, que demostró que la presencia policial no incidía directamente en el comportamiento del delito. También se encontró que gran parte del tiempo (60% en el estudio) en que los policías estaban patrullando era invertido en actividades distintas al patrullaje preventivo. De esta conclusión se partió para proponer que este tiempo fuera utilizado en otras tareas, principalmente en la interacción con la comunidad.²⁴

Desde ese entonces, se han venido desarrollando varios modelos de Policía Comunitaria, sin que haya un consenso sobre lo que identifica a esta tendencia. Aunque todos coinciden en señalar como sus características: (i) La colaboración entre la Policía y la comunidad, (ii) La participación activa de los vecinos en la producción de la propia seguridad, por medio del planeamiento de actividades desarrolladas por la Policía y por medio de la supervisión de sus actividades, (iii) La existencia de un modelo descentralizado enfocado al trabajo en la calle y al aumento de la confianza de las comunidades con sus policías.

Dentro de los estudios clásicos sobre Policía Comunitaria encontramos los de Rosenbaum (1994), Brandt y Barlow (1996), Bayley (1998)²⁵, Alpert y Piquero (1998) y el estudio de George Kelling y Mark Moore (1998). Este último identifica siete elementos que caracterizan esta práctica:

1. Fuentes de Autoridad: La autoridad está directamente relacionada con el apoyo de la comunidad, y éste se consigue con respecto y conocimiento de la ley y con profesionalismo por parte del cuerpo policial.
2. Funciones: Control del crimen, prevención de delitos, y solución de problemas de la comunidad.
3. Diseño Organizacional: Estructura de mando descentralizada, con mayor responsabilidad en los policías en las calles que operan en equipos de trabajo y por objetivos.
4. Relación con el entorno: La Policía Comunitaria tiene un carácter consultivo, está para defender los valores de la ley y el profesionalismo, y para escuchar los intereses de la comunidad (y no solamente de los grupos de la comunidad que estén organizados).
5. Demandas: Son canalizadas a través del análisis de cuáles son los problemas de mayor impacto en la comunidad, sin tener como prioridad la respuesta inmediata a las mismas.
6. Tácticas y tecnología: Patrullas a pie, contacto directo con las comunidades y buscan resolver los problemas con las autoridades locales o con las instancias locales más cercanas.

²⁴ En un estudio reciente De La Barra (1999) hace una revisión sobre la evolución del concepto de Policía Comunitaria.

²⁵ En palabras de Bayley (1998) la Policía Comunitaria se caracteriza por su capacidad de garantizar la seguridad junto con la comunidad por medio de: (i) Consulta, (ii) Adaptación, (iii) Alta Movilidad y (iv) solución de problemas.

- Resultados: Mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de los ciudadanos con el servicio de la policía.

En América Latina para el año 2003 se encontraban en desarrollo programas en Chile, Argentina, Colombia, Perú y Guatemala. Y los estudios sobre estos modelos anotaban que los programas centraban su interés en el control de la comunidad frente a las tareas policiales, la disminución de abusos policiales y casos de corrupción y la mayor efectividad en la disminución de los delitos de mayor impacto en estas ciudades. En uno de estos estudios De La Barra (1998) sostiene, que más allá de por qué han sido implementadas estas políticas, lo que las identifica a las Policías Comunitarias es el modo en el cual se desarrolla la actividad policial.²⁶

La acogida del modelo de Policía Comunitaria se debe a que es altamente efectiva en determinar cuáles problemas percibe la comunidad como de mayor incidencia y en consecuencia permite desarrollar políticas orientadas a resolver dichos delitos (*Problem Oriented Policing*). Además éste modelo está encargado de incrementar indicadores intangibles de seguridad como la confianza de las comunidades con su sector y con sus autoridades, los cuales ayudan en un largo plazo a reducir otros indicadores como el número de capturas y retenciones.

Al respecto Fruhling (2000) presenta esquemáticamente las ventajas y dificultades de la aplicación del modelo de Policía Comunitaria.

POLICIA COMUNITARIA	
VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. Crear relaciones de confianza mutua entre la Policía y el público, lo que facilita el flujo eficiente de información.	1. Resistencia institucional por falta de personal para cumplir con los programas, o falta de recursos para capacitar a los policías comunitarios.
2. Posibilidad de disminución del abuso policial por la relación directa con comunidad y por la función de control sobre la acción policial ejercida por la comunidad.	2. Aumento de costos de operación por sectorización de la Policía Comunitaria en áreas más reducidas.
3. La disminución del espacio de acción de la patrulla policial genera confianza y disminuye el temor en la comunidad.	3. Resistencia de las comunidades a los programas y resistencia de las organizaciones criminales, narcotráfico y grupos amados en ciertas zonas de incidencia del programa.
4. La comunicación vecinal mejora la prevención de delitos menores, y genera condiciones para enfrentar con mayor facilidad los delitos mayores.	4. Dificultad para vender la idea de la necesidad de participación activa en la generación de su propia seguridad a las comunidades.

Tomado de: Fruhling, H. (2000)

26 De acuerdo con De La Barra el modo en el que se desarrolla la actividad policial se caracteriza por: (i) Prevención organizada a partir de la comunidad de base. Transmitir sentido de pertenencia a las comunidades y desarrollo de estrategias para asegurar sectores críticos en los lugares donde habitan o trabajan. Incluye trabajos de mediación de conflictos entre la comunidad.

(ii) Reorientación del despliegue o patrulla policial, privilegiando acciones proactivas para prevenir el delito, y no meramente reactivas. Se aumenta el contacto de la comunidad con su Policía y se tiene un mayor reconocimiento de la importancia de su tarea.

(iii) Énfasis en la respuesta frente a las inquietudes de la comunidad, y sentido de responsabilidad hacia la comunidad local. Esto permite el control de la tarea policial por parte de las comunidades, bien sea por auditoría de su trabajo, por la integración de la comunidad en la tarea de brindar seguridad o por la realización de tareas por parte de la Policía Comunitaria bajo mando de las autoridades locales.

(iv) Descentralización del mando dirigida al policía en la calle, en los barrios, junto a las comunidades. Se busca dar más elementos a los policías para que cuenten con mayores medios para dirigir su esfuerzo hacia la comunidad local. En: De La Barra (1998)

Para todas las ciudades que han implementado la Policía Comunitaria, la mayor dificultad ha sido ubicar las tareas que desarrollan dentro de la institucionalidad de las Policías, mucha de las cuales están marcadas por una tradición militarista de larga data.

El aumento de pie de fuerza, recursos, entrenamiento y reentrenamiento del personal y la instrucción continúa a las comunidades, se enfrenta con la diaria necesidad de aumentar el número de capturas y disminuir los indicadores de actividad delincencial en las grandes ciudades.²⁷ Situación que es mucho más evidente, cuando las Policías tienen que enfrentar problemas de orden público o conflicto armado.

1.2.6. PROGRAMA COMPSTAT. SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD

La iniciativa de calidad de vida aplicada en Nueva York desde 1993 que fue implementada por el Comandante de Policía de Nueva York, William Bratton, y por el Alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, redujo la cifra de delitos violentos y específicamente el hurto a residencias y a automotores.

Para 1990 Nueva York contaba con 7.5 millones de habitantes y la tasa de homicidios era de 2.200 muertes violentas por año. De los 700.000 delitos cometidos en la ciudad se presentaban 100.000 atracos, 120.000 hurtos a residencias y 147.000 hurtos a automotores. Esto quiere decir que para 1990 el 10% de los neoyorquinos fueron víctima de algún delito en la ciudad.

Esta situación cambió drásticamente en 1998, con una reducción del 67% del total de los delitos, con 633 homicidios, 44.000 hurtos a automotores, 46.000 hurtos a residencias y 39.000 atracos. El cambio se reflejaba en el nivel de inversión en la ciudad, en la reactivación del turismo y en la percepción de seguridad en las calles de los ciudadanos residentes y turistas.

Parte de éste éxito estaba relacionado con el acompañamiento de la iniciativa de calidad de vida por el sistema CompStat, un sistema computarizado de mapeo de los incidentes delictivos, los datos administrativos del Departamento de Policía de Nueva York (incluyendo pie de fuerza y presupuestos disponibles) y las denuncias de la comunidad, los cuales son cruzados y convertidos en información estadística.

Por otra parte, el CompStat fue utilizado como una herramienta de gerencia de la actividad policial que combina dos elementos: Primero, las estadísticas criminales son recolectadas y analizadas diariamente, para reconocer patrones criminales y la presencia de potenciales problemas antes de que estos se dispersen. Segundo, semanalmente el análisis de las estadísticas se realiza con cada comandante de distrito, frente a todos los comandantes de las distintas zonas de la ciudad. Esto implica que el personal de toda la ciudad, participa en la evaluación de la evolución zona por zona de la receptividad de las prácticas policiales contra el delito.

²⁷ Para un estudio total de las experiencias de Policía Comunitaria, ver Barrientos (2001)

Esta reunión semanal permitió también que muchos de los miembros de la Policía que no comulgaban con el modelo de “calidad de vida” de la nueva administración, o los que no mostraban resultados contra el delito, se esforzaran por adecuarse al nuevo modelo policial de la ciudad. Aunque, el mayor valor de las reuniones semanales fue convertirse en un foro obligado entre los comandantes policiales para discutir técnicas y prácticas policiales, compartir información de inteligencia sobre estructuras criminales y aprender de las operaciones adelantadas en cada una de las jurisdicciones de la ciudad.

El reporte estadístico diario permite ver en un mapa de la ciudad las concentraciones de la actividad criminal discriminada de acuerdo con la hora de ocurrencia y a su vez puede mostrar los eventos sucedidos en los puntos de concentración con información de años anteriores, para demostrar cómo se ha presentado la evolución del delito en el tiempo en un área determinada de la ciudad.

Además, permite conocer la distribución de recursos de la Policía en varias zonas de la ciudad con el fin de responder a la amenaza del incremento de ciertos delitos. Esta herramienta facilita la planeación de acciones policiales, para evitar la duplicación de esfuerzos y de recursos de los comandos de policía locales que están interesados en intervenir algún sector de la ciudad.

El CompStat además tuvo incidencia sobre los indicadores de efectividad de la dirección de Estadísticas del Departamento de Policía de Nueva York que centraba su atención en el número de arrestos y en el tiempo de reacción de las líneas de emergencia. Convirtiéndose en una herramienta de seguimiento de la política de administración local y facilitando la cooperación entre agencias locales comprometidas con la lucha contra el delito.

En la siguiente sección se hace una revisión detallada de las principales políticas de seguridad y convivencia ciudadana adelantadas en Bogotá desde 1995 hasta el año 2003, algunas de las cuales se han inspirado en los modelos teóricos anteriormente expuestos.

2. SEGUNDA SECCION. POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ: 1995-2002

“La política de seguridad ciudadana es integral y contempla proyectos y programas que van desde el fortalecimiento de las autoridades que tienen que ver con garantizar la seguridad y convivencia de los ciudadanos, como son las autoridades de policía y justicia, hasta la aplicación de una serie de políticas públicas saludables que buscan prevenir hechos delictivos y de violencia”

Hugo Acero. Subsecretario de Gobierno. 1995-2003

En las tres alcaldías de Bogotá, Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1998), Enrique Peñalosa (1998-2001) y Antanas Mockus (2001-2003), la seguridad se convirtió en uno de los principales temas de la agenda de la ciudad. Es así como las administraciones locales adelantaron diversas políticas para la seguridad y convivencia ciudadana, se institucionalizó el tema de la seguridad mediante la creación de la Subsecretaría de Seguridad en la Secretaría de Gobierno y se mantuvo la destinación de recursos para el sector.

A pesar de esto, es aún muy escaso el debate sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana. En su gran mayoría, los estudios realizados por la academia, por la Cámara de Comercio de Bogotá y por el Instituto Nacional de Medicina Legal, diagnostican la evolución de las conductas delictivas, sus determinantes, los patrones geográficos y sociales y los actores y organizaciones involucradas en el mundo delictivo, pero sólo en unos pocos casos evalúan los efectos de las políticas.

Esta falta de debate sobre la concepción, implementación y resultados de los programas de seguridad ciudadana, puede explicar a lo largo de casi una década la notoria ausencia de estrategias dirigidas a enfrentar los delitos contra el patrimonio. Situación que contrasta con el número de programas para disminuir los delitos contra la vida y reducir los factores que se consideran criminogénicos o determinantes de conductas homicidas, como la ingesta de alcohol “hora zanahoria”, el conducir en estado de embriaguez “entregue las llaves”- y el porte ilegal de armas en la ciudad “plan desarme”-.

La persistencia en dar mayor énfasis a la reducción de la violencia homicida, fue evidente sobretodo en las administraciones del alcalde Mockus, a pesar de que los estudios de victimización realizados por diferentes entidades demuestran que la percepción de seguridad ciudadana y la criminalidad real en los bogotanos está más asociada con los delitos patrimoniales. De acuerdo con las encuestas de victimización realizadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal a nivel nacional, por la Universidad del Valle para estudiar el caso de Cali y por la Universidad de los Andes para estudiar el caso de Bogotá, cerca de un 12% de los hogares estudiados que fueron víctimas de algún delito en un año, lo fueron de robos y atracos.²⁸

Finalmente, la escasa participación de la ciudadanía en la gestión y evaluación de las políticas hizo que los bogotanos no tuvieran manera de garantizar que la

28 Ver: Klevers, et al (2000)

trinidad en el manejo de la seguridad consolidada por parte del Distrito entre 1995 y 2003 pudiera mantenerse. La permanencia de las políticas y programas de seguridad que incentivan la cultura de seguridad ciudadana, los programas de recuperación del espacio público y la interinstitucionalidad en el manejo de las políticas están sujetos a los intereses de la administración distrital de turno.

En esta sección presento las políticas y programas que tanto la Policía Metropolitana como la Alcaldía Distrital desarrollaron entre 1995 y 2003 y se hace una revisión detallada de los programas de seguridad adelantados por cada uno de los alcaldes y sus equipos de gobierno.

2.1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA A PARTIR DE 1995

De acuerdo con el subsecretario de gobierno de Bogotá (1995-2003), Hugo Acero, "El Estado debe garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, para lo que Bogotá ha desarrollado una política pública que busca mejorar las condiciones de seguridad y convivencia en que se interrelacionan los ciudadanos".

Esto lo hizo el gobierno distrital mediante una serie de políticas que buscaban aumentar la seguridad en la ciudad y fortalecer el respeto a las normas de convivencia, reducir al máximo los niveles de impunidad, la falta de solidaridad y la intranquilidad relacionada con el espacio público (ruido, indigencia, agresión verbal y presencia de crímenes), a la vez que se trabaja en reducir las condiciones sociales asociadas a la inseguridad como la inequidad, corrupción e injusticia.

De esta forma la seguridad pasó de ser un tema exclusivo de la Fuerza Pública (Policía y Fuerzas Militares) en Bogotá, con un énfasis coercitivo y represivo del delito fundamentado en una seguridad armada para la ciudad, para dar paso a un concepto de seguridad con base en la convivencia ciudadana.

A partir de 1995 la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor de Bogotá con todas sus dependencias, acordaron que el respeto a las normas de convivencia sería el primer objetivo de la seguridad para la ciudad. Y se inició un proceso de fortalecimiento de las barreras sociales frente a los comportamientos delictivos, la trasgresión de las normas de convivencia y la agresión contra la vida e integridad de las personas. Se dio inicio a la búsqueda del bienestar en la comunidad con la participación de todos, mediante el apoyo a la convivencia pacífica y a la tramitación concertada de conflictos.

Los resultados del proceso se vieron en la reducción de los delitos, particularmente de las muertes violentas en la ciudad y explican en parte por qué a pesar del crecimiento del desempleo en la ciudad, del número de desplazados que llegan a Bogotá y del recrudecimiento del terrorismo a partir del año 2000, los índices de criminalidad se redujeron y la ciudad al final de éstas administraciones era visiblemente más segura.

En este proceso se destaca el trabajo desarrollado por las dos administraciones del alcalde Mockus por convertir a la seguridad en un asunto de todos los bogotanos y aumentar la responsabilidad de los ciudadanos en el

desarrollo de las medidas tomadas para disminuir la inseguridad en la ciudad. Los programas de cultura ciudadana incrementaron las barreras sociales frente a ciertos delitos y cambiaron las normas de convivencia en la ciudad.

VIOLENCIA HOMICIDA EN BOGOTÁ 1995-2002

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Homicidios Comunes	3363	3303	2814	2489	2477	2249	1993	1619	1316
Homicidio accidentes de tránsito	1387	1301	931	914	878	837	745	577	489

DELITOS PATRIMONIALES DE MAYOR IMPACTO EN BOGOTÁ 1995-2002

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
DELITOS patrimoniales	21581	23891	25121	24399	19927	18050	17616	19348	18152
Hurto automotores	5185	5868	6668	6248	6259	6178	6933	5971	

*Incluye hurto a automotores, motos, residencias, establecimientos comerciales y bancarios y atraco.

Por su parte, las medidas de seguridad de la administración Peñalosa de recuperación y adecuación del espacio público le devolvieron a los bogotanos la seguridad en ciertas zonas como el centro y la troncal Caracas, demostrando que entornos más ordenados y adecuados permiten una mejor convivencia y reducen las oportunidades de actuar a los delincuentes.

2.2 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ

2.2.1. LA POLICÍA METROPOLITANA²⁹

La Policía Metropolitana en el período 1995-2003 contó con tres elementos que le permitieron incrementar su eficiencia: (i) más medios a su disposición para garantizar su movilidad, comunicaciones e inteligencia, (ii) reconocimiento de la importancia de la prevención y el trabajo comunitario para evitar el delito que es la esencia misma del trabajo policial, un trabajo complementario al exigido por las métricas tradicionales de reacción a la delincuencia (número de capturas, incautaciones, delincuentes muertos, etc) y (iii) consolidación del trabajo de inteligencia y seguimiento a los delitos de mayor impacto.³⁰

Dentro de los programas adelantados en las administraciones Mockus y Peñalosa para acercarse a la comunidad por parte de la Policía Metropolitana están los Frentes Locales de Seguridad, las Escuelas de Seguridad Ciudadana, el Convenio para los policías bachilleres y el fortalecimiento de la Policía Comunitaria como una modalidad de servicio más próxima al ciudadano.

Pie de fuerza en las calles

Hasta el año 2003 el pie de fuerza de la policía metropolitana no creció considerablemente en relación con la población, pero sí cambió la modalidad de prestar su servicio. Para solucionar el déficit de policías en las calles se

²⁹ Para mayor información sobre estos programas ver: www.policiadonadonal.gov.co

³⁰ Para 1999 Bogotá contaba con 147 policías por cada 100.000 habitantes, casi la mitad del pie de fuerza de grandes ciudades del mundo como Madrid y Buenos Aires.

hicieron convenios con la Policía comunitaria y policías bachilleres, dos iniciativas que buscaban involucrar a la comunidad en la acción policial.

Particularmente, el convenio para los policías bachilleres buscaba aumentar los servicios de vigilancia en la ciudad, al destinarlos a labores de comunicación y difusión de programas policiales por medio del trabajo con la comunidad. Así mismo apoyaban como agentes de tránsito en puntos de alto tráfico en horas pico, permitiendo que las labores de vigilancia y coerción fueran cumplidas por policías profesionales.

Adicionalmente, para garantizar que el mayor número de policías estuviera dedicado a la seguridad de la ciudad, en el año 2001 en las Estaciones de Policía se redujo el número de policías dedicados a labores administrativas y se aumento en 1.500 el número de policías brindando seguridad en las calles

Más y mejores medios

El presupuesto de la Policía Metropolitana en Bogotá pasó de 49.533 millones de pesos para el período 1995-1997, a 116.107 millones de pesos en el período 1998-2000 y a 111.605 millones de pesos entre 2001 y 2003.³¹

De estos recursos, de acuerdo con el estudio de Badel (2000), más del 80% de la inversión en seguridad en las administraciones de Mockus (1995-1998) y Peñalosa (1998-2001) se destinó a las labores de policía tradicional desarrolladas por la Policía Metropolitana.

Las actividades tradicionales recibieron recursos de inversión para asegurar el fortalecimiento técnico, con programas como el de modernización de las comunicaciones para disminuir el tiempo de respuesta a las denuncias ciudadanas que inició a finales de 1994. Se trataba de mejorar la capacidad de comando de operaciones logrando que cada policía patrullando en las calles estuviera comunicado con su Estación y con el Centro Automático de Despacho. Este programa redujo el tiempo de respuesta de los requerimientos ciudadanos de 20 minutos a 5.

Así mismo, se mejoró a partir de 1995 la capacidad de desplazamiento de la Policía (movilidad táctica) gracias a la modernización y ampliación del parque automotor. Y se garantizó a partir de 1997 el seguimiento diario de los sitios de mayor incidencia del delito mediante la instalación de cámaras de video (CCTV) conectadas al CAD.³²

Por otra parte, para garantizar la oportunidad y celeridad en el servicio a la comunidad se fortalecieron los Centros de Atención Inmediata (CAI). El programa fue reorientado desde 1998 con el fin de brindar una mayor calidad en el servicio, para lo que se mejoró la seguridad de las instalaciones y se acondicionaron para hacerlas más funcionales y confortables para los policías. Igualmente, se reubicaron las jurisdicciones de las estaciones de policía y se redujo su número, incrementando el personal y los medios.

³¹ Ver: Seguridad y Convivencia en Bogotá (2002). Acero (2002).

³² Ver: Secretaría de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá (Mayo 2001). "Seguridad y Convivencia. Bogotá para vivir, todos del mismo lado". Bogotá

También se adecuaron las Estaciones de Policía y se construyeron nuevas en sectores críticos como Ciudad Bolívar y Puente Aranda. Tanto a las Estaciones como a los CAI se les dotó con equipos de comunicación y sistemas de posicionamiento geográfico para las labores de patrullaje.

Formación de policías al servicio de la comunidad

Este incremento de los medios a disposición de la Policía Metropolitana estuvo acompañado de un plan de reentrenamiento del personal en Bogotá para fortalecer el trato con la comunidad y convertirlos en gestores públicos en las localidades donde trabajan, mediante los planes “Formador de ciudadanos” (1995-1997) y “Seguridad y Convivencia ciudadana” (2001-2004).

El proyecto de “Formador de Formadores” se adelantó con ayuda del Instituto Distrital de Cultura y Turismo y estaba dirigido al personal de agentes y patrulleros (nivel ejecutivo), que son los miembros de la institución con menos nivel educativo y que a diario tienen mayor contacto con la comunidad. Los talleres adelantados buscaban acercar a los policías con la población y cambiar la percepción de su trabajo frente a la comunidad por medio del diálogo e intercambio de percepciones sobre los problemas de las zonas de trabajo, los fenómenos sociales y políticos que vive la ciudad y la importancia del quehacer policial y su relación en este proceso.

Así mismo, se promovió una discusión en aras de mejorar el trato y conocer los límites que debe tener la acción policial para respetar a la población y mantener su respeto y confianza. La formación se dirigía a entender la importancia del aumento de la cultura de la prevención en seguridad, la relación entre el comportamiento policial y la legitimidad de la Policía y el papel de los policías para encontrar alternativas a la represión como reacción a la actividad delincual.

Después de 1995 el programa se institucionalizó en la formación policial y hace parte de los currículos académicos de la Policía Nacional. Las clases se imparten en las mismas escuelas de formación de la Policía y son recibidas por personal de todos los niveles en los cursos de capacitación, actualización y ascenso.

Inteligencia e investigación

En esta área la Dirección de la Policía Metropolitana desde 1995 creó grupos de investigación de delitos, con equipos dedicados a estudiar modalidades contra el patrimonio económico: robo de automotores, antipiratería terrestre, moneda falsa y contra-atacos. Estos equipos hacen trabajo de inteligencia en cada una de estas modalidades para saber cómo opera la delincuencia, los sectores de mayor incidencia, la conformación de las redes delincuenciales y los mercados de los artículos robados.

Sin embargo, el poco personal destinado por la Policía a estos grupos y algunos vicios institucionales como la dificultad para compartir información y trabajar en equipo, ha hecho que cada grupo de investigación por delito trabaje de manera aislada y que la Policía Metropolitana carezca de la capacidad de controlar de manera total la información recibida y analizada por los equipos.

Por otra parte, el trabajo se ve afectado por las métricas institucionales de la Policía Nacional que premia los resultados de capturas, desmantelamiento de bandas o incautación de bienes robados y le dan menor valor a la información producida para realizar este tipo de operaciones.

Esto hace que para algunos de estos grupos haya sido más importante dar un resultado contra una banda, que compartir la información con los investigadores de otras modalidades, o enviarla a los Comandantes de Estación o CAI donde se concentra el delito para operen contra el “blanco” delincencial estudiado. Esto es parte del fenómeno que se conoce como competencia por “positivos”.

Esta situación, sumada a la alta rotación de los Directores de la Policía Metropolitana y a la escasez de recursos tecnológicos para desplegar la información de la ciudad obtenida por todos los grupos de investigación contra delitos, hace que no sean visibles ciertos procesos en la operación de la delincuencia en la ciudad. Es el caso del cambio de modalidades de los delincuentes, que de acuerdo con sus habilidades pueden pasar de una estructura delincencial a otra, sí su perfil se adecua al “mercado delictual” de otra modalidad.

Programas interinstitucionales para aumentar seguridad en las calles

El grueso de la actividad de la Policía Metropolitana está en el trabajo en las calles, donde bajo un esquema de “vigilancia por objetivos” se busca reducir la incidencia de acuerdo con el análisis estadístico de los delitos por localidad. Es así como en cada zona se busca controlar los delitos de mayor impacto según las estadísticas, que son evaluados semanalmente por el Director de la Policía Metropolitana con todos los comandantes de Estación de la ciudad.

Las actividades policiales incluyen: (i) conformación de grupos de reacción, (ii) programación de puestos de control, (iii) planes de presencia e información ciudadana de la policía, (iv) planes contra delito por índices delincuenciales, (v) saturación de áreas (plan centro), y (.vi) plan desarme.

En cuanto a la programación de puestos de control, en 1998 en la administración Peñalosa, las patrullas policiales se distribuyeron en la ciudad mediante los programas “Bogotá solidaria” y “Zonas seguras” que cubrían con patrullas mixtas (motos y vehículos) más de 100 puntos, enfrentando los delitos de mayor ocurrencia y desarrollando planes masivos de corta duración con el fin de rehabilitar zonas de alta criminalidad, como el “Plan Centro”.

El programa “Zonas Seguras” resulto de una alianza entre la Alcaldía Mayor, la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá, que buscaba dar una solución a la falta de pie de fuerza de la Policía Metropolitana, mediante un programa para aumentar la vigilancia en algunas zonas de la ciudad y promover la cercanía de la comunidad con sus instituciones y la denuncia de los delitos y contravenciones en las comunidades.

Inicialmente se dirigió a las áreas de mayor población flotante que concentran la actividad urbana. En estas zonas seguras o “cuadrantes” se instalaron Unidades Móviles de Contravención apoyadas por un equipo de policías. Así

mismo se propiciaron dinámicas para garantizar el trabajo conjunto de alcaldías locales, Policía Metropolitana, Cámara de comercio, juntas de acción comunal, asociaciones cívicas y agremiaciones empresariales de la zona.

Vale anotar que desde entre 1995 y 2003, quizá el mayor cambio en cuanto a la tarea adelantada por la Policía Metropolitana fue la asignación en 1995 del control del tránsito en Bogotá, tarea duramente criticada pero que se considera ha tenido incidencia directa en la disminución de muertes en accidentes de tránsito en la ciudad y en el mejoramiento de la seguridad en las calles.

2.2.1.1 LOS FRENTES LOCALES DE SEGURIDAD Y LAS ESCUELAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Estas fueron consideradas como las dos principales estrategias de la Policía Metropolitana de Bogotá en su trabajo por darle un nuevo significado a la Seguridad Ciudadana al convertirla en un “asunto de todos”. Siendo inicialmente para la Policía Metropolitana los dos componentes del programa de Participación Comunitaria, que fue reconocido por la campaña “porque la convivencia es asunto de todos”.

El apoyo que recibieron por parte de la Policía Nacional estos programas varió de acuerdo con los cambios en la Dirección General de la institución, los que incidió directamente en su desarrollo.

Frentes Locales de Seguridad

A finales de 1995 se impulsó la iniciativa de conformar organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la Policía Nacional con el fin de crear cultura sobre Seguridad Ciudadana. Es así como se promovió la participación de los residentes de cuadra, sectores o barrios para prevenir delitos y contravenciones por medio de la atención y reacción oportuna, contando con el apoyo de las autoridades policiales en la zona.

Los Frentes Locales de Seguridad se crearon convocando miembros de la comunidad, con un líder voluntario y operan ante situaciones sospechosas a través de cadenas telefónicas entre vecinos y sistemas de alarmas, buscando incrementar el compromiso de la comunidad con su propia seguridad.

Los frentes de seguridad integran a la comunidad con el fin de:

- Identificar los problemas de seguridad que afectan su sector
- Conocer a sus vecinos y lograr que se integren en torno a la seguridad de su localidad.
- Buscar mecanismos de acción frente a la delincuencia.
- Encontrar líderes voluntarios, encargados de coordinar reuniones e iniciativas para fortalecer la seguridad en la zona,
- Buscar las soluciones a los problemas de seguridad que afectan el barrio, teniendo en cuenta que cada habitante es responsable de su propia seguridad y de la de sus vecinos,
- Fortalecer la ayuda de las comunidades con sus autoridades. Se hace difusión de la cultura de la denuncia y del cuidado de la seguridad individual y de los vecinos.

Se busca disminuir la percepción de la seguridad como un “asunto policial” y fortalecer la relación de la comunidad, el Gobierno y la Policía Nacional.

Para la Policía Nacional los Frentes fueron una política altamente efectiva, por lo que el programa que inicialmente se implementó en la ciudad de Bogotá, se multiplicó en varios municipios del país. En Bogotá en el 2002 había 4493 Frentes Locales de Seguridad, dedicados a combatir el miedo, la indiferencia, la apatía y la falta de solidaridad frente a la acción delincuencia.

Las Escuelas de Seguridad Ciudadana

Las Escuelas de Seguridad Ciudadana, fueron creadas mediante la Directiva No. 012 de marzo 1996, como centros educativos comunitarios que buscaban fortalecer la convivencia social y donde se dictan conferencias y seminarios sobre doctrina, organización y funcionamiento policial, comportamiento familiar y social, reconocimiento y seguridad de la prueba, seguridad ciudadana y liderazgo comunitario.

Con los cursos se buscaba encontrar mecanismos de interacción, intercomunicación y sentido de pertenencia a través de la identificación de los problemas prioritarios de la comunidad, propiciando la participación y vinculación a los programas de carácter social liderados por la Policía.

Se crearon escuelas de seguridad ciudadana juveniles y para mayores, a las que se vincularon líderes cívicos, miembros del comercio, la industria y ciudadanos con el fin de crear frentes comunes de seguridad para generar soluciones contra el accionar de la delincuencia y la subversión.

Las Escuelas son espacios pedagógicos que buscaban poner en conocimiento la normatividad vigente en materia penal y contravencional, la organización y funciones de la Policía y las acciones de seguridad preventiva que pueden ser realizadas por los ciudadanos, con el fin de educar promotores de seguridad y convivencia en cada una de las localidades. Para el año 2003 se habían formado más de 26.000 líderes en seguridad y convivencia ciudadana.³³

2.2.1.2 LA POLICÍA COMUNITARIA

Se destaca a partir de la administración Peñalosa, la implementación del modelo de Policía Comunitaria o Policía de cercanías, que puso a cerca de 1200 hombres en las calles de Bogotá a trabajar mano a mano con sus comunidades. Un intento por retornar a la prevención del delito en el barrio, mediante la relación directa con la comunidad como tarea fundamental de la Policía y una alternativa a las tareas de reacción que por las condiciones del conflicto armado han venido cumpliendo la institución en general en todo el país.

Esta modalidad del servicio de vigilancia se inicia en Bogotá en 1999 con el fin de integrar al policía profesional con la comunidad a la que presta servicio. Se intentó recuperar el antiguo concepto del “policía del barrio”, que es reconocido como la autoridad en la zona y a quien puede acudir la comunidad en busca de apoyo cuando se presente algún hecho de inseguridad.

33. Acero (2002), pp. 17.

La policía comunitaria buscaba ser un vínculo entre la institución, la administración local y la comunidad. Una modalidad desarrollada para acercar el trabajo de la Policía a los ciudadanos, para que transmitieran sus quejas sobre seguridad a las autoridades locales. Además los policías comunitarios eran autoridades para la resolución de conflictos menores de los ciudadanos y para disuadir la comisión de infracciones contra la convivencia ciudadana.

El modelo fue tomado de la Policía de Proximidad en España, aunque debido a la influencia de la teoría que relaciona el desorden con la criminalidad en la administración Peñalosa, a la Policía Comunitaria en Bogotá la dirigían dos supuestos técnicos: 1. El desorden social tiene una estrecha relación con el desorden físico, ya que éste último genera un entorno propicio para la delincuencia, alimenta la sensación de inseguridad en la ciudadanía y afecta la calidad de vida de las comunidades. 2. La Policía Comunitaria debe emular modelos de proximidad con las comunidades, que cambien el enfoque de la actividad policial a tareas más preventivas y proactivas.³⁴

Se pretendía volver a la labor preventiva el centro de la tarea policial de mano del trabajo con la comunidad, en contraste con la tarea de represión del delito a través de arrestos, incautaciones, decomisos y contravenciones que venía desarrollando la Policía en la ciudad. De acuerdo con María Victoria Llorente, los principios rectores del modelo comunitario en Bogotá eran:³⁵

MODELO DE POLICIA COMUNITARIA EN BOGOTA	
Proximidad con la comunidad	Establecimiento de coberturas territoriales definidas y permanentes por estación.
Servicio proactivo, flexible y dinámico	Conocimiento de la problemática de los barrios, para establecer objetivos específicos y servicios adecuados a las demandas de las comunidades.
Patrullaje a pie o en bicicleta	Para consolidar la presencia física en los barrios.
Formación de equipos interinstitucionales	Coordinación con entidades públicas y privadas y con la comunidad para la solución de problemas que afectan la seguridad y la calidad de vida de los barrios.
Mediación y resolución de conflictos	Herramientas para lograr la efectividad del trabajo comunitario.
Liderazgo	Policía como líder, transformador de la comunidad en la que vive

Tomado de: Moreno, D (2002).

Es claro, que la propuesta inicial del modelo no contemplaba la posibilidad por parte de la comunidad de ejercer control a la actividad policial tradicional, o de participar en la definición de los programas policiales en sus localidades. La relación trataba de fortalecer en primera instancia el flujo de información y facilitar la labor policial y en segundo lugar de involucrar a la comunidad en la provisión de su propia seguridad, más allá de la simple respuesta policial frente a la presencia delincuencia en las localidades.

³⁴ En este tema es importante consultar la evaluación del modelo para Bogotá de María Victoria Llorente, la cual ha sido reseñada en Moreno (2002).

³⁵ El estudio de Llorente (2001) es el más completo y exhaustivo que se haya hecho sobre la Policía Comunitaria en Bogotá. Sin embargo, muchas de las apreciaciones sobre la manera en la que se puso en marcha el proyecto son percibidas de manera muy distinta por los comandantes de Policía encargados de esta tarea, que no ven tan claro como la autora la definición de procedimientos, designación de zonas de incidencia y destinación de equipos para el programa.

Inicialmente la Policía Metropolitana le asignó a la Policía Comunitaria algunas zonas de patrullaje específicas y la Dirección Operativa institucionalizó la modalidad de servicio a través del “Catalogo de Procesos de la Policía Comunitaria”. En orden de prioridad inicialmente dentro de sus tareas se incluían: (i) Tratamiento de los factores de riesgo, (ii) Gestión Comunitaria, (iii) Gestión institucional para la resolución de problemas y (iv) Educación ciudadana para la convivencia.

Particularmente la Gestión Comunitaria se llevaba a cabo en dos niveles, el primero que busca mejorar el servicio de la Policía y el segundo fortalecer la organización vecinal para la vigilancia. Dentro de la mejora del servicio de Policía hicieron curso las “acciones hechas a la medida” para resolver problemas de calidad de vida en cada comunidad, a través del conocimiento personal de las zonas y del trabajo en equipo con las organizaciones de base, las juntas de acción comunal y las asociaciones de comerciantes.

El primer paso para iniciar el trabajo con la comunidad era la realización de un censo y el estudio de las denuncias en cada localidad que se recibían por el 112, para evaluar cuáles eran los problemas más sentidos de cada comunidad y de qué manera se comportaba el delito, actores, sectores de incidencia, delitos con mayor presencia, etc. Después se iniciaba la organización vecinal para la vigilancia, donde se encuentran los programas de Frentes Locales de Seguridad y Escuelas de Seguridad Ciudadana y se iban estructurando los actores con los que va a trabajar en cada sector.

Para garantizar la presencia en las 19 Estaciones de Policía de Bogotá y poder enviar hombres fue necesario realizar un proceso de selección y capacitación del personal el cual en su mayoría patrocinó la Cámara de Comercio de Bogotá y también se recibió instrucción con la Policía de Proximidad en España. Además se presentó un aumento del pie de fuerza en 1000 hombres, con aproximadamente 23 patrullas dentro de cada estación.

Sin embargo, la distribución de la Policía Comunitaria no correspondió a ningún criterio ni espacial (número de cuadras a cubrir), ni estratégico (presencia en sectores críticos de presencia delincuencia) y no se tuvo en cuenta el nivel de peligrosidad o trabajo que implicaba cada zona escogida.

En los años en que operó el programa de Policía Comunitaria y la Organización Vecinal para la Vigilancia, una de las mayores dificultades que enfrentó fue la medición de sus resultados. La dificultad estaba en las métricas tradicionales usadas por la Policía para evaluar su eficiente gestión en una zona, las cuales son en su gran mayoría reactivas y se miden por el número de capturas y delitos frustrados, armas incautadas, gramos de droga decomisados, etc.

Los indicadores de prevención como número de delitos evitados, incremento en la percepción de seguridad, información e inteligencia procesada tenían menor valor a la hora de ser evaluados por el comando de la Policía Metropolitana, por lo que para los Policías Comunitarios la evaluación de sus resultados se convertía en el mayor motivo de desestímulo de su labor.

A pesar de la gran inversión en esta iniciativa no se hicieron evaluaciones sobre recepción intangible de seguridad como Encuestas de Victimización en las localidades, para medir qué tanto había aumentado su sensación de seguridad a través de estos programas. Por otra parte, el incremento en las localidades de la delincuencia ejercía una presión por medidas represivas para controlar a los delincuentes, ya que se perciben como más efectivas para disminuir la criminalidad.

Al final del período de estudio en el año 2003 una de las mayores dificultades era la disminución del pie de fuerza disponible en esta modalidad, que pasó de 1200 hombres en 1999, a 800 para el año 2002 debido a la necesidad de trasladar 400 policiales a labores de tránsito y que para el año 2004 es de solo 600 hombres, dedicados casi en su totalidad a realizar patrullas tradicionales y considerados como fuerza disponible para cualquier operación policial.

Esta disminución se presentó porque la Policía Comunitaria no era en sí misma una modalidad de servicio de la Policía Nacional y por la presión que tenía la Dirección de la Policía por incrementar en las ciudades resultados "tradicionales": capturas, detenciones, incautación de droga, recuperación de vehículos robados, respuesta rápida a denuncias de la comunidad, etc, y más recientemente resultados contra el terrorismo. La institución le dio mayor importancia a las métricas reactivas que a las preventivas en una coyuntura de incremento de la amenaza terrorista sobre la ciudad.

Lo anterior a pesar de que la Alcaldía Mayor afirmaba que de acuerdo con una consultoría realizada por la Universidad Javeriana en febrero de 2002, sobre la percepción y expectativas ciudadanas sobre la Policía Comunitaria, el 96.4% de los encuestados manifestaba: "que era una alternativa eficaz para reducir los delitos y mejorar la convivencia ciudadana, entre otros aspectos porque desarrolla procesos de concientización en la comunidad, genera compromiso, diálogo y confianza y trabaja en la prevención y reducción del delito".³⁶

Finalmente, el incremento del terrorismo en la ciudad fracturó el modelo de policía barrial y estos policías terminaron haciendo patrullas tradicionales, limitándose la Policía Comunitaria a la creación y mantenimiento de la presencia en los barrios de Frentes de Seguridad y Escuelas de Seguridad ciudadana

2.2.2. LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

En Colombia a partir de 1991 cuando se formulo la "Estrategia Nacional contra la violencia", se inicio el debate sobre la necesidad de crear políticas dirigidas a la seguridad ciudadana que dio origen al texto "Seguridad para la gente".

Producto de esta reflexión las grandes ciudades empiezan a institucionalizar esta necesidad y es así como en 1993 en Calí surge el Programa para el Desarrollo y la Paz, DESEPAZ, que perdura hasta 1998. En Medellín se crea

³⁶ Acero (2002). Op.cit. p.p. 17. Informe de Consultoría. "Percepción y expectativas ciudadanas sobre la modalidad de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Educación. Instituto de Desarrollo Humano.

en 1991 la Consejería de Seguridad para Medellín y posteriormente en 1995 se crea la Oficina para la Convivencia de Medellín.

En Bogotá desde 1995 se inicia un proceso de institucionalización de la gerencia y administración de la seguridad en Bogotá, que inicia con el desarrollo del Programa de Seguridad y Convivencia, conocido como Consejería para la Seguridad de Bogotá, que hace parte del plan de desarrollo de la primera administración Mockus.

En 1997 esta iniciativa da paso a la creación de la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana en la Secretaría de Gobierno, responsable de formular políticas y planes generales relacionados con la justicia, la seguridad y de apoyo a la ciudadanía, que son sometidos a consideración del Alcalde Mayor y del Secretario de Gobierno. Y que está a cargo de las políticas de Seguridad y Convivencia, Derechos Humanos, Apoyo a la Justicia y de la administración de la Cárcel Distrital.

Para apoyar a la Policía Metropolitana se fortalece el Fondo de Vigilancia y Seguridad creado en la alcaldía de Jaime Castro y que es el encargado de adquirir los bienes y servicios que las autoridades requieran para garantizar la seguridad de los ciudadanos de distrito y que está directamente relacionado con el apoyo al proceso de cambio de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Así mismo, para contribuir a la Policía particularmente en la tarea de administrar la seguridad vial, se creó el Fondo de Educación y Seguridad Vial (Fondatt) para apoyar la labor de la Policía Nacional y encargado del control y la circulación del tránsito, que nace cuando la Policía Nacional se hace responsable del control del tránsito en Bogotá en 1995. El fondo es responsable de la operación, mantenimiento y reposición de los equipos y vehículos de la Policía Nacional destinados al control del tránsito en la ciudad.

En cuanto a los programas y políticas adelantados, se dio especial énfasis a las políticas *preventivas* de cambio cultural y acercamiento de la comunidad a los temas de la seguridad en las administraciones de Antanas Mockus (1995-1998, 2001-2003), y a las políticas *preventivas* de mejoramiento del espacio público para crear entornos más seguros en la administración de Enrique Peñalosa (1998-2001).

Aunque se mantuvieron las actividades de policía *represivas* que tradicionalmente venía apoyando e implementando la Secretaría de Gobierno, como el control al porte de armas, y el acercamiento de los programas policiales a las localidades.

En el caso de los delitos contra el patrimonio estudiados, las políticas municipales relacionadas con seguridad, convivencia y justicia, diseñadas por la Alcaldía Mayor y por su Secretario de Gobierno no desarrollaron programas específicos contra el hurto a vehículos, hurto a residencias, hurto a establecimientos de comercio y atraco callejero. Por lo tanto, su reducción es resultado de las políticas generales implementadas.

Otra de las características comunes fue la importancia dada a la investigación y a la revisión estadística para comprender el comportamiento delictual en la ciudad. En la administración de Peñalosa y la segunda de Mockus, se avanzó considerablemente en el manejo de indicadores de violencia y delincuencia por medio de la constitución del “Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia”, conformado por Medicina Legal, la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor.

Este programa buscaba unificar la información sobre comisión de delitos en la ciudad, georeferenciada y asociada a variables de presencia distrital, que permiten evaluar cuáles son las determinantes del delito en los sitios de la ciudad donde se concentra la actividad criminal, y qué patrones geográficos presentan los delitos de mayor impacto en la ciudad.

Esta es quizás la mayor herramienta de seguridad para el manejo de información que legaron estas administraciones a los bogotanos, ya que permitió la unificación de las cifras del delito en la ciudad y estandarizó la manera en que se evalúa la comisión de los delitos. Así mismo, el seguimiento permanente del comportamiento de la criminalidad, permite definir la efectividad de políticas y de la distribución del pie de fuerza en determinados períodos o zonas, de acuerdo con la información consolidada mes a mes.

Finalmente, entre 1995 y 2003 se presentó un notable fortalecimiento del sistema de justicia distrital para incrementar el nivel de denuncia y mejorar la percepción del servicio, para lo cual el sector se ha acercó al ciudadano mediante el fortalecimiento de las comisarias de familia (20), la creación de unidades de mediación y conciliación (12), la creación de Casas de Justicia y la modernización de las Inspecciones de Policía (63).

En este mismo sentido y con el fin de incrementar los escenarios de trabajo interinstitucional, la centralización del trabajo y para facilitar la judicialización de los delitos en la ciudad se creó la Unidad Permanente de Justicia, donde se reúnen la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana, una representación de Policía de Tránsito y una Inspección de Policía.

La Unidad Permanente de Justicia funciona básicamente como un centro transitorio de retención, donde son conducidos los delincuentes capturados en flagrancia. En la Unidad las entidades que la conforman definen en un período menor de 48 horas la situación de los sindicados, para que puedan ser judicializados sus delitos. En los casos de infracciones menores y contravenciones los sancionados son mantenidos por espacio hasta de 36 horas en las instalaciones de la UPJ y le son decomisados las armas y drogas en su poder.

La UPJ además responde a un déficit de espacio de retención temporal con el que contaba la ciudad, principalmente en la zona del centro de la ciudad, donde fue instalada inicialmente. De esta manera se descongestionaron las Estaciones de Policía y los CAI que los fines de semana no contaban con las

instalaciones adecuadas para albergar a los delincuentes que eran retenidos y por lo tanto, en ocasiones tenían que dejarlos en libertad.

En cuanto a la prevención del delito la UPJ desarrolló programas para la población que con alta reincidencia como el Proyecto de Atención inicial al Contraventor Ciudadano de la Calle, el cual buscaba usar el tiempo de retención para realizar tareas de prevención y educación y brindar servicios sociales como atención en salud, aseo, refrigerio y seminarios sobre salud y reeducación social.

2.3. LAS POLÍTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN MOCKUS. (1995-1998/2001-2004)

Las políticas adelantadas en la primera administración de Mockus contenidas en los planes Formar Ciudad y Plan de Acción y Recursos para Santafé de Bogotá, respondían al siguiente diagnóstico: “En la situación colombiana surge la posibilidad de amplios ámbitos en los cuales culturalmente se vuelve legítimo estar fuera de la ley. Culturalmente se regulan, se ordenan comportamientos ilegales. La misma perfección con que puede funcionar en ciertos momentos la delincuencia organizada, es una buena ilustración de cómo la regulación cultural puede ser supremamente eficaz. Evidentemente una sociedad no reduce sus márgenes de inseguridad y no logra una cierta estabilidad si lo culturalmente válido no se vuelve parte de lo jurídicamente estable”.³⁷

En aras de implementar una cultura de seguridad en Bogotá, se adelantó en su primera administraciones un ambicioso plan para promover medidas que incentiven una cultura de lo público, el respeto a las reglas de convivencia y reducir la tolerancia con los comportamientos delincuenciales, fundamentalmente fortaleciendo los mecanismos de solidaridad en contra de este tipo de conductas. Como resultado se buscaba: (i) Fomentar la autorregulación y cultura ciudadana, por medio del fortalecimiento de las barreras sociales que impiden la violación de las normas, lo cual se logra por medio del respeto a las reglas y por la implementación de solución concertada de conflictos para disminuir los niveles de violencia, (ii) Aumentar el acceso a la justicia y justicia alternativa, dirigida a solucionar de manera pacífica pequeños conflictos, para lo cual fue fortalecida la instancia de los centros de conciliación y mediación, y (iii) Acercar la Policía a la comunidad para hacerla participe de su propia seguridad.³⁸

Se inició con la primera administración Mockus un proceso que puso la seguridad al alcance de todos los bogotanos, por medio de políticas de educación y autorregulación ciudadana relacionadas con los factores que se encuentran como determinantes de la criminalidad.

En su segunda administración el Plan de Seguridad y Convivencia “Bogotá para vivir, todos del mismo lado”, se convirtió en parte fundamental del programa “La vida es sagrada”, que mantuvo la línea de poner las políticas al alcance de los bogotanos por medio de campañas educativas. Se trabajó en resaltar la importancia del trabajo con la comunidad, para hacerle entender a los

37 Universidad del Rosario (2000). P.p. 130

38 Para mayor información. Ibidem P.p. 130

bogotanos que la seguridad, la protección y el disfrute social depende del cumplimiento voluntario de normas, de la ayuda mutua para cumplirlas, del respeto por la palabra empeñada y del manejo pacífico de los conflictos.

Se fortalecieron los programas de cultura ciudadana establecidos en la primera administración y algunos de la administración Peñalosa de manejo del espacio público, haciendo énfasis en disminuir la percepción negativa de los bogotanos sobre la seguridad y trabajar para que reconocieran que los avances de la ciudad son colectivos y que debían ser sostenidos por todos.

Se mantuvo la estrategia de “Zonas Seguras” que buscaba aumentar el pie de fuerza de la Policía en las calles y disminuir el número de policías en cargos administrativos y se dió prioridad al patrullaje y vigilancia en las calles. Así mismo, se aumentaron las instancias de discusión mediante la creación del Comité Distrital de Seguridad y el fortalecimiento del Comité de Vigilancia Epidemiológica. El análisis de la criminalidad en Bogotá desde una perspectiva académica, analizando los perfiles epidemiológicos de la difusión de conductas criminales, permitieron que las políticas de seguridad ciudadana para disminuir los delitos contra la vida y la integridad de los bogotanos, se convirtieran en una medida para disminuir lo que la administración Mockus consideró como un problema de salud pública.

El objetivo de aumentar la cultura de convivencia ciudadana era controlar los delitos de mayor impacto de la ciudad y más específicamente en su segunda administración reducir en un 40% el homicidio y en un 15% los delitos contra de mayor incidencia en la ciudad: hurto a vehículos, atraco a bancos y establecimientos comerciales, asalto a residencias y atraco callejero.

Sin embargo en el segundo período de Mockus se da un cambio drástico en el desarrollo de las políticas de seguridad y convivencia debido al incremento del terrorismo en la ciudad, lo cual conduce a que gran parte de los recursos destinados sean redirigidos a la promoción de medidas para recuperar la percepción de seguridad de los bogotanos y a la realización de actos de “resistencia pacífica” frente a la amenaza del terrorismo y a los atentados cometidos contra la ciudad.

Si se revisa el presupuesto proyectado por la ciudad al iniciar la segunda alcaldía de Mockus, el tema de la lucha contra el terrorismo no aparece dentro del presupuesto de seguridad y convivencia. Pero en la ejecución del mismo, la ciudad reorientó su gasto hacia el fortalecimiento de la Policía Metropolitana y realizó una gran inversión en el diagnóstico de la amenaza terrorista sobre Bogotá, mediante la realización de seminarios sobre prevención de atentados terroristas, el análisis de vulnerabilidad y alternativas de solución frente a la amenaza terrorista y el desarrollo de un modelo para manejar situaciones de crisis y terrorismo en la ciudad.

En el siguiente cuadro se puede observar el diagnóstico al cual corresponden varias de las medidas tomadas para mejorar la seguridad ciudadana por la administración Mockus:

POLÍTIC #PROGRAMA	OBJETIVO
Programa Desarme	Prevenir los delitos agravados por tenencia de arma de fuego. Evitar la posibilidad de homicidios cometidos por agresores armados. ³⁹
Formar Ciudad	Desarrollar proyectos de convivencia ciudadana. Uso de actividades recreativas y simbólicas: Mimos, tarjetas amarilla y rojas, tarjetas de Bogotá Legal (manos).
Hora Zanahoria	Disminuir los delitos asociados a consumo de alcohol, y los accidentes y muertes por conducir en estado de embriaguez.
Cátedra de Alcohol	Disminuir los delitos asociados a consumo de alcohol, y los accidentes y muertes por conducir en estado de embriaguez.
Entregue las llaves	Disminuir los accidentes y muertes por conducir en estado de embriaguez.
Caballeros de la cebra	Cátedra dirigida a los peatones y conductores de vehículos para mejorar el trato con sus pasajeros y respetar las señales de tránsito en la ciudad particularmente los cruces o "cebras".
Vacunación contra la violencia	Disminuir la violencia intrafamiliar y la violencia por intederancia.
Convocatoria por la vida sagrada	Disminuir la propensión al porte de armas en los niños, mediante la entrega voluntaria de armas y juguetes bélicos. Prohibición del uso de pólvora en la ciudad para tener "cero niños quemados" en Bogotá.
Fortalecimiento de Inspecciones de Policía	Aumentar la judicialización de pequeñas ofensas.
Rehabilitación Cárcel Distrital	Mejorar la resocialización y las condiciones de reclusión en Bogotá.
Trabajo con comunidades	Acercar la Policía a la comunidad mediante trabajo en barrios.

En el anterior cuadro puede verse como dentro de las políticas implementadas entre 1995-1998, no aparecen políticas dirigidas particularmente contra los delitos contra el patrimonio. Aunque se puede asumir que algunas de ellas pudo tener incidencia indirecta sobre la comisión de estos delitos.

Las políticas de las administraciones Mockus estuvieron dirigidas a todos los bogotanos en general. Aunque es claro que todos los ciudadanos no tienen la misma propensión al delito y que en la ciudad existen algunas zonas en las que tiene mayor presencia y está más aceptado socialmente.

Era necesario por lo tanto evaluar la influencia sobre estos escenarios de las políticas de seguridad, pero difícil hacerlo si se considera que no se cuenta con los indicadores para evaluar la incidencia sobre estructuras criminales de las políticas de cultura de seguridad ciudadana. Aún más si se considera que las estructuras y redes delictivas venían en un proceso de "especialización por competencias", en el que lo importante era el conocimiento de ciertas técnicas, o prácticas y no la pertenencia a una organización criminal en sí.

Así mismo no hay estudios para medir la incidencia que han tenido las medidas de cultura de convivencia y seguridad ciudadana en los escenarios de los que habla el alcalde Mockus al iniciar este punto. La repercusión lograda en los sectores de la ciudad donde predominan las culturas oposicionales, donde el

³⁹ "De acuerdo con un estudio de la Universidad de los Andes entre estas dos acciones se incide aproximadamente en el 22% de las reducciones de los homicidios de la ciudad, entre 1995 y 1999 (...)": En: Secretaría de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá (Mayo 2001).

delito es el factor que determina el estatus social, o es la forma de vida de sus habitantes.

Este es el reto de las próximas administraciones generar indicadores de evaluación de las políticas en diferentes contextos para lograr mayores reducciones de la criminalidad en la ciudad, en los escenarios donde se vienen concentrando la presencia de delitos particularmente contra el patrimonio.

2.4. LAS POLÍTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PEÑALOSA (1998-2001)⁴⁰

Al iniciar su administración el alcalde Peñalosa, el tema de la seguridad se había convertido en uno de los primeros temas en la agenda de los bogotanos. Se contaba con alto interés, una creciente receptividad y se evidenciaba un cambio en la cultura ciudadana y en las normas de convivencia, por lo que ésta administración le da continuidad a gran parte de las políticas de Mockus, empezando por mantener al Subsecretario de Seguridad del Distrito.

Sin embargo, se cambió el enfoque de una cultura de seguridad basada en la promoción de normas de convivencia, por el modelo de seguridad asociado a la infraestructura urbana y la relación de los habitantes con su entorno físico.

La recuperación del espacio público se convierte en el eje de las políticas de seguridad, volviéndose determinante el lugar en el cuál el crimen y el delito ocurre, que es a su vez donde viven y trabajan los bogotanos. Es así como mediante el control y la recuperación del sentido de lo público se busca disminuir el uso del espacio para actividades delincuenciales.

Las políticas de Peñalosa fueron altamente influenciadas por las teorías de prevención de los factores ambientales del delito, particularmente por la teoría de las ventanas rotas “fixing broken windows”, que centró su atención en programas de intervención del espacio público para recuperar los sectores críticos donde se concentraban los problemas de seguridad y convivencia.

El punto de partida de los programas aplicados en Bogotá por Peñalosa por medio de su programa “Por la Bogotá que queremos” fue romper la relación entre el desorden ciudadano y la ausencia de autoridad. Ya que de acuerdo con ésta administración el desorden conlleva a un abuso por parte del ciudadano que se apropia del espacio público y lo deteriora. Como respuesta se impulsaron campañas masivas de educación, prevención y se fortalecieron los programas de resolución pacífica de conflictos desarrollados en la primera administración Mockus.

Por otra parte, la ausencia de autoridad se enfrentó con un programa de “cero tolerancia al irrespeto de las normas”, garantizado mediante el incremento del pie de fuerza de la Policía y una reorientación de su tarea con el lanzamiento del programa de Policía Comunitaria, que buscaba incrementar la solidaridad y participación ciudadana en las acciones de las autoridades con ayuda de la presencia policial en los barrios junto a las comunidades.⁴¹

⁴⁰ Peñalosa (2000).

⁴¹ Ver: Salazar Gustavo

La recuperación del espacio público se adelantó mediante un trabajo entre la Alcaldía Mayor, Misión Bogotá, la Policía Metropolitana y la financiación y el seguimiento para algunos proyectos de la Cámara de Comercio de Bogotá, quienes contribuyeron a fortalecer los lazos de la comunidad con las políticas distritales de seguridad y convivencia, promoviendo el apoyo de los ciudadanos con su comunidad y la provisión de seguridad en los espacios donde habitan.

Misión Bogotá adelantó planes como “Bogotá Solidaria” y “Zonas Seguras”, que buscaban aumentar el número de patrullas, carros y motos de la Policía en los puntos donde se concentraba el delito en la ciudad, para contrarrestar los delitos de mayor impacto y apoyar planes de recuperación del espacio público. Todos estos programas fueron complementados con acciones comunitarias, que buscaban el apoyo de los habitantes a los programas institucionales.

Este fortalecimiento de la relación con su entorno de los bogotanos incluyó programas con actores sociales relacionados con la inseguridad como las trabajadoras sexuales y los habitantes de la calle, quienes a través del Programa de Guías Cívicos aumentaron su sentido de pertenencia con el espacio donde habitan y con la ciudad. Para el año 2002 Bogotá contaba con 3.995 guías cívicos dedicados a invitar a los ciudadanos a la autorregulación y al acatamiento voluntario de normas básicas de convivencia.⁴²

Dentro de las políticas que hicieron curso en la administración tenemos: (i) Continuación de la Ley Zanahoria, (ii) Continuación del Plan desarme, (iii) Fortalecimiento de la Policía Metropolitana, arreglo de las instalaciones de los CAI y de las estaciones de Policía, (iv) Creación de la emisora de la policía, (v) Creación de la Policía Comunitaria y fortalecimiento de los frentes comunitarios, (vi) Mejoramiento y ampliación de la Cárcel Distrital, (vii) Apoyo a las Comisarías de Familia y a las Unidades de Mediación y Conciliación, (viii) Fortalecimiento del Sistema Distrital de Derechos Humanos, que coordina la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno, la Oficina Permanente de Derechos Humanos de Bogotá y los Comités Locales de Derechos Humanos, (ix) Fortalecimiento de las Inspecciones de Policía, (x) Fortalecimiento del Sistema de Información de Violencia y Delincuencia, que interconecta los sistemas de información de la Policía Metropolitana, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Secretaría de Gobierno.⁴³

La administración concentró su estrategia de seguridad en las políticas de intervención del espacio público y el énfasis en el fortalecimiento de la participación comunitaria. Los bogotanos vieron cambiar los espacios en la ciudad con la ampliación y adecuación de las zonas para los peatones, la prohibición de parquear en las calles de la ciudad y el mejoramiento de sectores de alta incidencia del delito por medio de medidas de bloqueo como la mejora de la iluminación, demolición de construcciones deterioradas y la intervención en sectores críticos.

Dentro de las medidas de intervención y recuperación de espacio críticos en materia de seguridad y convivencia sobresalen las obras realizadas en el

⁴² Ibidem.

⁴³ Op. Cit. Universidad del Rosario (200) p.p. 131.

centro de la ciudad, en el tradicional sector de “San Victorino” en el centro de la ciudad y en la zona de “El Cartucho” donde con el apoyo de la Policía Metropolitana se recuperaron estos dos sectores convirtiéndolos en parques para el disfrute de los bogotanos.

DIAGNOSTICO	PROGRAMA
General: Aumento de la criminalidad ante: desorden, irrespeto de normas, ocupación espacio público, mugre, violación a normas de tránsito, avivatazgo, matonería y desorden	
Malas condiciones del espacio público	Divulgación Normas de Convivencia
	Recuperación de Parques
	Iluminación
	Arreglo de andenes y fachadas-baldíos
	Arborización menor
	Jornadas de aseo
	Cerramiento de lotes baldíos
	Desalijo de vendedores ambulantes
	Intervención para recuperar sectores críticos como San Victorino y El Cartucho.
Carencia de organización ciudadana	Programa de Convivencia
Distorsión en la solución de conflictos	Programa de Convivencia. Promoción de la resolución pacífica de conflictos
Ausencia de cultura de prevención	Programa de Convivencia con grupos vulnerables y estigmatizados
Poca presencia policial	Policía Comunitaria
	Frentes Locales de seguridad
	Escuelas de seguridad
	Disminución en el tiempo de respuesta a las llamadas de emergencia
	Focalización de acciones Policivas de Prevención y Control
Falta de acceso a recreación, deporte y demás actividades culturales.	Programa de Convivencia

El entorno como factor de comisión de los delitos fue intervenido también en sectores donde por la alta población flotante diaria se concentraba el delito en las calles, como la carrera 13, avenida caracas y calle 19 en el centro de la ciudad, donde se ampliaron los andenes, se incremento la iluminación, se adecuó el mobiliario urbano y se instalaron cámaras de seguridad en los cruces donde las estadísticas de incidencia de delitos históricamente eran más altas.

Finalmente, están los programas dirigidos a las comunidades más vulnerables de convertirse en actores violentos, para lo que se desarrolló la política de prevención de factores asociados a la violencia, que se centro en la atención a los jóvenes involucrados en violencia y drogas. En este proyecto la administración Peñalosa adelanto programas de educación, ocupación del tiempo libre y mejora de ingresos de los jóvenes bajo el plan de “Jóvenes Tejedores de Seguridad”.

De la misma forma para atender a la población desplazada hacia Bogotá, en 1999 se hizo la primera Unidad de Atención a la Población Desplazada por la

violencia en el país, en aras de proveerles unas condiciones dignas a las familias que llegan a la ciudad y garantizarles una estabilidad económica mientras retornan a sus zonas de origen.

En la siguiente sección se analizan las políticas en su diseño, implementación y evaluación, factores que pueden ayudar a entender su incidencia sobre el delito en la ciudad.

3. TERCERA SECCION. ANALISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá entre 1995 y 2003 promovieron un cambio en la cultura política de la ciudad al fortalecer las barreras sociales y definir “lo que es permitido y lo que es sancionado” frente a la agresión y trasgresión de las normas de convivencia.

Este cambio fue visible en el comportamiento del tránsito en la ciudad. Existe actualmente un mayor respeto de los conductores y los peatones en la ciudad a los semáforos, a los cruces de las vías, los puentes peatonales, a las cebras; se cumplen las restricciones de tránsito como el “pico y placa” y se respetan las medidas impositivas como el uso obligatorio del cinturón de seguridad. Cambios que permitieron disminuir la mortalidad asociada a accidentes de tránsito en Bogotá, pasando de 1387 casos en 1995 a 489 en 2003.

Así mismo, se institucionalizó la seguridad mediante la creación de instancias dedicadas a diseñar, administrar y gestionar programas de gobierno en seguridad y garantizar la judicialización de los delitos en la ciudad. Es así como hoy Bogotá cuenta con una Subsecretaria de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el Fondo de Educación y Seguridad Vial, el Fondo de Vigilancia y Seguridad Ciudadana, las Unidades Permanentes de Justicia, las Unidades de Mediación y Conciliación, las Casas de Justicia y la Unidad Permanente de Justicia.

Sin embargo, como se ha indicado anteriormente al final de estas administraciones persistía la percepción en Bogotá de ser una ciudad muy insegura y la reducción del número de delitos patrimoniales no superó el 10% entre 1995 y 2003. Los delitos de mayor impacto en la ciudad, el hurto a automotores, el hurto a residencias, el hurto a establecimientos comerciales y bancarios y el ataque redujeron solamente en 3429 casos entre 1995 y 2003. Y que en el caso del hurto a automotores se hurtaron 786 vehículos más en el año 2003 que en el año 1995.

Las políticas de seguridad implementadas en estas administraciones deben por lo tanto ser complementadas con medidas específicas para lograr una reducción de los delitos patrimoniales de mayor impacto, ya que las cifras y las encuestas de victimización en Bogotá muestran que al parecer éste tipo de delitos no respondieron a los programas, de la misma manera que lo hizo la violencia homicida. A la vez que los bogotanos en éstas encuestas manifiestan que en su mayoría son víctimas de delitos contra el patrimonio.

Medir el efecto sobre la ciudad de las políticas, su incidencia en la reducción del delito, la duración en el tiempo del cambio en el comportamiento de los ciudadanos si se dejan de adelantar programas de sanción a las agresiones a la convivencia ciudadana, son los mayores interrogantes a la hora de aproximarse al legado que dejan las tres últimas administraciones locales.

El nivel de institucionalización de los tres componentes que soportan el modelo desarrollado a partir de 1995 dependerá por lo tanto de la existencia de

programas que continúen con el proceso. La cultura ciudadana y el fortalecimiento de las barreras sociales frente al delito, la recuperación del espacio público para evitar la existencia de ambientes propicios para delinquir y la interinstitucionalidad en la ejecución de los programas de seguridad ciudadana, podrán ser mantenidos en la medida que se sigan desarrollando programas específicos dirigidos a fortalecer cada una de estas líneas.

Las políticas de apoyo comunitario para organizar y movilizar a la comunidad contra el crimen se han arraigado en la ciudad y al final de estas tres administraciones los bogotanos eran mucho más perceptivos frente a las campañas de educación para aumentar la convivencia y la participación ciudadana para reducir los factores sociales asociados a la delincuencia.

Por otra parte, a pesar del amplio debate existente sobre las políticas de recuperación del espacio público, los programas desarrollados le permitieron a la ciudad contar con mejores espacios y mejorar su percepción de seguridad en zonas que eran consideradas como “santuarios” de la delincuencia, siendo la intervención en “El Cartucho” uno de los procesos más agresivos que la ciudad haya vivido, en uno de los sitios que dentro de los imaginarios urbanos de los bogotanos estaba asociado directamente con la criminalidad en la ciudad.⁴⁴

Esto hace que el cuestionamiento más allá de las bondades de los modelos desarrollados, sea determinar qué circunstancias dentro de su aplicación hizo que su incidencia no fuera mayor en la reducción de los delitos de mayor ocurrencia en la ciudad diferentes al homicidio.

3.1. A QUIÉN SE DIRIGEN LAS POLÍTICAS: POLÍTICAS PARA LA GENTE

Al estudiar los programas de seguridad implementados en Bogotá, lo primero que se evidencia en el diseño de las políticas es que no se separó analíticamente la “ocurrencia criminal” de las “características sociales de los criminales”.

Es decir, al estudiar a quién han estado dirigidas las medidas adoptadas en la ciudad se encuentra que las políticas adelantadas fueron dirigidas a todos los bogotanos en general, con excepción de los programas dirigidos a jóvenes relacionados con la violencia y la drogadicción. Esto implica que los decisores políticos en la ciudad asumieron que los criminales no son diferentes de los no criminales y que ambos están predispuestos al crimen, premisa que ha sido duramente criticada por ciertos estudios sobretodo en relación con la violencia homicida.⁴⁵

Este argumento hace que cualquier miembro de la cadena delictual sea tratado por las políticas generales en iguales condiciones que cualquier ciudadano, lo

⁴⁴ De acuerdo con la investigación realizada por el Instituto Colombiano de Antropología en 1998, al hacer una encuesta en la ciudad sobre los “sectores” asociados al miedo, “El Cartucho” era lugar de mayor recurrencia como lugar de producción de miedo en el imaginario de los bogotanos. “De todos los sectores mencionados aparece como el lugar más mencionado en todas las localidades encuestadas y en ocho de nueve apareció con una marcada diferencia respecto al segundo sector más nombrado. Esto significa que podemos afirmar que El Cartucho como espacio asociado al miedo existe en tanto imagen socialmente compartida”. Ver: Niño et al (1998) pp. 98 s.s.

⁴⁵ Newman, et al (1997)

que desculpabiliza a los delincuentes de su responsabilidad en estos delitos y hace que sus redes se conviertan en invisibles en la ciudad.

Esto es un poco contradictorio, si se acepta que tal como lo afirmaba el alcalde Mockus existen ámbitos en los cuales es culturalmente legítimo estar fuera de la ley, en los que se puede presumir que se requiere un tipo de medidas distinto a las dirigidas al bogotano que nunca ha considerado al delito como un factor de "status" o socialización.

En este sentido, el comportamiento de los delitos patrimoniales puede indicar que la incidencia de las políticas de cultura ciudadana que buscan aumentar el respeto a las normas de convivencia, pueden estar cayendo en saco roto en las comunidades donde existen "subculturas de oposición" y donde delinquir y vivir en torno a la criminalidad es una realidad imperante, aceptada socialmente y considerada como una forma de promoción social.

Lo mismo sucede con la tendencia de algunas de las políticas, como la hora zanahoria, entrega las llaves y el plan desarme, a asumir que todo habitante en la ciudad puede potencialmente ser un delincuente o un asesino, si se encuentra armado o embriagado. Esto trae como consecuencia, tal como lo indica una investigación sobre políticas de seguridad en Bogotá de la Universidad del Rosario (2000), que se parte del supuesto de que toda la población es potencialmente criminal y no se dirige el esfuerzo a los grupos realmente involucrados con los delitos patrimoniales.⁴⁶

Por otra parte al estudiar los programas se encuentra que no existe ninguna evidencia de que se haya adelantado algún tipo de estudio para implementar las políticas en la ciudad de acuerdo a criterios como patrones geográficos (localidades de mayor incidencia del delito), demográficos (poblaciones más victimizadas o de mayor proveniencia de los delincuentes), o delictuales (nivel de incidencia de los delitos). Y esto es válido no sólo para las políticas adelantadas por la Alcaldía Mayor, sino para programas como el de Policía Comunitaria adelantado por la Policía Metropolitana.

Esto hace que las políticas no tengan una incidencia particular para dificultar la comisión del delito frente a actores de la cadena delincencial. No sabemos su incidencia sobre quién delinque, sobre quien "recepta" lo robado (compra), sobre quien permite el bodegaje de artículos robados, sobre quien deshuesa (convierte en partes), sobre quién vende y sobre quién compra lo robado.

Por otra parte, la duración de las políticas no fue considerada como un factor determinante, por lo cual el tiempo es insuficiente para evaluar la incidencia de ciertos programas implementados en Bogotá. En casos donde se cuenta con interesante material para hacer análisis comparados sobre el efecto de políticas, como en el caso del seguimiento de paradigmas en el diseño de políticas públicas como el de "broken window s", que ha mostrado ser exitoso en ciudades como Nueva York y Notario por medio de la intervención en el espacio público, resulta difícil hacer una comparación con sólo tres años de aplicación en Bogotá en la administración Peñalosa.

⁴⁶ OpCit. Universidad del Rosario (2000)

Primero, porque son políticas diseñadas para tener un impacto en la reducción del delito en el largo plazo, y segundo, porque las políticas están acompañadas de una serie de variables que garantizan su éxito como la sistematización del seguimiento de los resultados (CompStat) y el incremento del pie de fuerza policial, elementos que no están presentes en el diseño de la política en Bogotá.⁴⁷

Sin embargo, la ventaja de la aplicación de políticas para toda la ciudadanía practicada en las administraciones de Mockus y Peñalosa es haberle permitido a Bogotá iniciar un modelo de “cero tolerancia” a la trasgresión de normas de convivencia y asociar la seguridad con el respeto a las normas y la protección y adecuación de los espacios públicos. Esto se logró mediante el gran número de campañas de prevención, programas de seguridad y medidas policiales tomadas que se convirtieron en una cátedra de civismo para los habitantes de la ciudad durante nueve años. Todos los bogotanos vieron el incremento de las medidas que rechazan la accidentalidad y la inseguridad asociada a la falta de control social y de participación ciudadana.

Es así como se institucionalizaron medidas para regular el tránsito en la ciudad (uso de cinturones de seguridad, chalecos y cascos para las motos, respeto a las señales de tránsito –cebras y cruces-, uso de puentes peatonales), para buscar la resolución pacífica de diferencias (vacunas contra la violencia), disminuir el porte de armas, regular el consumo del alcohol (entrego las llaves, plan desarme, hora zanahoria), aumentar el trabajo con jóvenes, prevenir la delincuencia juvenil, restringir el uso de la pólvora, recuperar el espacio público (mejoramiento zonas peatonales –bolardos y ampliación de andenes-, construcción y adecuación de parques y saneamiento de sectores críticos como San Victorino, el Cartucho y Venecia) y fortalecer los programas comunitarios de la Policía Metropolitana

Esta experiencia de la ciudad sugiere que es necesario seguir implementando políticas “para la gente” que incrementen la cultura de no trasgresión a las normas de convivencia y cero tolerancia a la inseguridad en la ciudad, pero a su vez se necesita de programas “hechos a la medida” para sectores críticos de incidencia del delito.

3.2 CRIMINALIDAD MÁS VISIBLE. DELITOS CONTRA LA VIDA Y DELITOS PATRIMONIALES

La ausencia de políticas desarrolladas específicamente a combatir delitos contra el patrimonio en Bogotá puede relacionarse con la dificultad de las administraciones locales para entender la dinámica de estos tipos de delitos, así como de la inexistencia de indicadores confiables sobre la comisión de los mismos.

De acuerdo con los estudios internacionales, es una constante que los datos sobre delitos contra el patrimonio que registra la Policía son poco confiables como indicadores de la criminalidad, ya que su calidad depende en gran medida de la gravedad de las ofensas, de la determinación de las víctimas de

⁴⁷ En este punto puede citarse una nota de Sherman en su estudio, en el cual anota: “afortunadamente nuestras ciudades no son tan desordenadas”, realidad que claramente no es la de la ciudad de Bogotá.

hacer una denuncia formal y de las variaciones en los procedimientos institucionales para llevar dichos registros.⁴⁸

En este punto es importante anotar que los registros policiales como indicadores de criminalidad están sesgados al mostrar aquellas denuncias de delitos de mayor cuantía y de delitos en los cuáles es necesario hacer el reporte del hurto, tal como en el caso del cobro de los seguros de los automotores, inmuebles, establecimientos bancarios y de comercio.

También debe considerarse que dado que el delito en la ciudad no opera especializándose por modalidades, el trabajo debe reorientarse hacia la identificación de los actores que delinquen, más allá de la investigación por modalidad criminal. En Bogotá son visibles los delitos pero no los delincuentes.

Por esto es necesario sacar las políticas de seguridad de enfrentar la comisión de los delitos y dedicar mayores esfuerzos a estudiar otras partes de la cadena delictiva como los mercados ilegales de objetos hurtados, que no se especializan en un solo delito sino que prestan servicios a toda la comunidad criminal de la ciudad y alimentan cadenas de elementos robados fuera del país.

Es necesario ir más allá de las medidas reactivas que se dirigen a recuperar lo robado o a capturar a los delincuentes y dirigir los esfuerzos a hacer más difícil y menos rentable el crimen en la ciudad. Esto es válido tanto para el trabajo policial, como para los programas de seguridad ciudadana, que pueden seguir el ejemplo de la lucha contra el homicidio y los delitos contra la vida, por medio de las campañas de prevención en contra de factores criminogénicos que pueden atentar contra la vida e integridad física de los capitalinos.

Por otra parte, debe tomarse como una lección aprendida el efecto de programas de “recuperación” de zonas en la configuración del delito en la ciudad. No se trata solamente de “borrar” las zonas donde se delinque, sino de intervenir esas zonas para que los delincuentes no se propaguen por toda la ciudad. Caso que se presentó cuando se realizó la “limpieza” de El Cartucho, donde no solamente se recuperaba un espacio público invadido en la ciudad, sino un punto del mundo delincuencial donde se concentraba el mercado negro de armas, explosivos, oficinas del delito y venta de drogas, que los programas de recuperación del espacio público no enfrentaron y que redundó en la relocalización de estas redes y de muchos de los habitantes de la calle que habitaban este sector por toda la ciudad.

3.3. ESTADÍSTICAS, CAPTURAS E INCAUTACIONES COMO INDICADORES DE ÉXITOS EN SEGURIDAD. LA NECESIDAD DE NUEVAS MÉTRICAS

Como se vio en el caso de Bogotá, en otros países el grueso del trabajo de “prevención contra el delito” se ha dirigido a disminuir el número de delitos por año en cada ciudad frente a los mecanismos tradicionales de represión al delito. Para esto se han probado un gran número de medidas, aplicadas por los departamentos de Policía, los gobiernos locales, las agremiaciones de

⁴⁸ Ver Coleman y Moynihan (1996)

comerciantes, los cuerpos cívicos, y otras instituciones interesadas en solucionar la incidencia de los delitos.

Esta situación de apoyo a los programas de acuerdo con la evaluación de resultados estadísticos, se utiliza como un mecanismo de apoyo o castigo a iniciativas de acuerdo con su incidencia sobre la reducción de delitos. Un ejemplo es la disminución del apoyo al programa de Policía Comunitaria, que al final de la segunda administración Mockus en la ciudad se había desdibujado casi totalmente en relación con la propuesta que inicialmente se hiciera en la administración Peñalosa. De los 1200 hombres destinados inicialmente a fortalecer la relación de los bogotanos con la Policía a nivel barrial, para el 2003 sólo se contaba con 600 hombres, desarrollando patrullajes tradicionales y que se consideran como fuerza disponible para los programas de tránsito de la ciudad o de represión a problemas de orden público.

Es por eso que se requiere nuevas métricas en la seguridad ciudadana, que vayan más allá de la reducción del delito y que estén asociadas más con la prevención que con la reacción al delito. Por su parte deben promoverse las medidas que evalúen la relación con la comunidad y que le den un mayor valor a la participación ciudadana y a la corresponsabilidad del sector privado en la reducción de los delitos.

Es difícil determinar qué hace que una política de seguridad sea exitosa para reducir el delito y en qué magnitud tiene efecto sobre el mismo, por lo que el trabajo coordinado entre autoridades civiles, policiales y la comunidad es una alternativa para incrementar la percepción de seguridad de los bogotanos, ya que permite tener un mayor conocimiento de los elementos con los que cuenta el Distrito y apropiarse de las medidas diseñadas para proteger su seguridad.

La reducción de la impunidad en Bogotá es una meta tan valiosa como la misma reducción del delito, más allá de disminuir los delitos es necesario fortalecer la capacidad de la ciudad de disuasión frente a los delincuentes y la coerción estatal contra los infractores y las trasgresiones a la seguridad. Esto no se logra por medio de medidas y programas de tres años, sino fortaleciendo la capacidad de llevar al Estado a sancionar todas las conductas que atenten contra la seguridad de la ciudad de una manera efectiva.

Por lo tanto el aumento del pie de fuerza de la Policía y el fortalecimiento de la capacidad de judicializar las conductas ilegales son temas prioritarios para la ciudad. No se trata simplemente de tener espacios para descongestionar "temporalmente" las estaciones de Policía, sino de contar con medidas que obliguen a los bogotanos a evitar los comportamientos delincuenciales.

La impunidad, la falta de castigos que penalicen los delitos patrimoniales y la excarcelación de delitos contra el patrimonio de menor cuantía son un terreno fértil para que las organizaciones delincuenciales se mantengan. Es necesario desvertebrar las redes delictivas de la ciudad penalizando de manera ejemplar y efectiva este tipo de conductas que atentan contra el patrimonio, el bienestar y la seguridad de los bogotanos y que de acuerdo con las encuestas de

percepción son considerados por la ciudadanía como el mayor factor de inseguridad.

Así mismo, es necesario que la Policía Metropolitana amplíe su pie de fuerza para hacer frente a las múltiples amenazas que enfrenta la ciudad. Se requiere de una Policía con mayor presencia en la ciudad y que pueda dedicar sus esfuerzos no solo a asegurar que haya un determinado número de policiales por localidad, sino que cuente con el personal suficiente para dedicarlo a: (i) fortalecer la relación con la comunidad en aras de aumentar el conocimiento de las amenazas a la seguridad, (ii) sancionar efectivamente a los delincuentes y pequeños infractores de manera efectiva en toda la ciudad y (iii) realizar la investigación y producción de información de inteligencia a nivel de la Policía Metropolitana para desarticular las grandes organizaciones delincuenciales que operan en la ciudad.

Finalmente, la Policía Metropolitana debe hacer un fuerte trabajo para cambiar ciertas prácticas institucionales como la medición de efectividad de las Estaciones de Policía y CAI de acuerdo con la revisión semanal de estadísticas. Los Comandantes de Policía y la Dirección de la Policía Metropolitana deben promover un cambio de actitud frente a la reseña de los casos que conocen los policías en las localidades de hurto patrimonial menor, robos de menor cuantía, que actualmente no son incluidos en su totalidad a nivel de CAI y Estaciones de Policía para no afectar la medición de “resultados” de los Comandantes de cada localidad.

En este sentido, el seguimiento de las Estadísticas debe ser no solamente un mecanismo de sanción o premio de la institución, sino un elemento fundamental para contar con información para diseñar estrategias de los Comandantes para estudiar la manera cómo se presenta el delito en la ciudad y así mismo realizar operativos para enfrentarlo.

Finalmente, a nivel de administración distrital es necesario fortalecer los mecanismos a disposición de los alcaldes locales, ya que no cuentan en la gran mayoría de los casos con herramientas para desarrollar las políticas y programas de seguridad de la Alcaldía Mayor. Es necesario dotar a los alcaldes locales con mecanismos efectivos para evitar la impunidad en sus localidades, para apoyar las prácticas policiales del Comandante de su Localidad y darles la instrucción necesaria para liderar los procesos de fortalecimiento de medidas de seguridad ciudadana desarrolladas por los habitantes de su zona.

3.4. SEGUIMIENTO A MEDIDAS ALTERNATIVAS, LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

La formulación privada de medidas de seguridad favorece la creación de medidas de bloqueo de oportunidades delincuenciales. Sin embargo, para lograr que las políticas de seguridad ciudadana reduzcan las tasas de delincuencia, se requiere que los programas de las distintas instituciones, de la comunidad y del Distrito trabajen de forma coordinada. Con el fin de lograr el denominado por los criminólogos, como umbral de “capital social” (Coleman,

1992), que es necesario para que los programas de prevención del delito funcionen.⁴⁹

Para fortalecer este proceso las administraciones locales deben promover la creación de censos de seguridad ciudadana, para medir la incidencia en la reducción de los delitos de programas complementarios a los de seguridad y convivencia, con el fin de aprender las lecciones sobre aquellas medidas que ha sido más efectivas, menos costosas y que tienen mayor aceptación en las poblaciones más victimizadas por el delito.

Tal es el caso de las medidas privadas de seguridad, como el uso de rejas, candados, puertas de seguridad, vigilantes privados, así como los programas públicos como los frentes locales de seguridad y las asociaciones barriales de seguridad desarrolladas a partir de las escuelas de seguridad ciudadana. De esta manera se puede evaluar la efectividad de las medidas comunitarias frente a las medidas de bloqueo y la seguridad privada.⁵⁰

Es necesario finalmente evaluar hasta qué punto los factores que han determinado la disminución de la delincuencia en la ciudad en el caso de la violencia homicida son los programas de las administraciones locales, o es producto del incremento de medidas de seguridad privada adoptadas por las comunidades.

3.5. GEOGRAFÍA DEL DELITO EN BOGOTÁ. SECTORES CRÍTICOS. SUBCULTURAS DE OPOSICIÓN Y ECONOMÍAS INVISIBLES

En el caso de Bogotá es importante hacer estudios que puedan determinar la incidencia de las políticas desarrolladas sobre los sectores de la ciudad donde se presentan lo que los criminólogos han denominado "subculturas de oposición", que son todos aquellos grupos sociales en los cuáles la escala de valores incentiva los comportamientos criminales. Por ejemplo, en este grupo están todos aquellos barrios, o sectores sociales donde ir a la prisión es una situación que da prestigio (Terry, 1993).

En Bogotá existen sectores donde el delito se constituye no solamente en una fuente de empleo, sino en una forma de vida, ya que es una actividad rentable. Existe un mercado laboral para los delincuentes y diversos mercados de los artículos robados y esta es la más seria de las circunstancias que debe enfrentar las políticas de seguridad ciudadana. La lógica económica de este hecho es simple: si el mercado del delito es lucrativo, siempre que los delincuentes sean capturados, otros delincuentes nuevos tomarán su sitio en la cadena delictiva, sin que sea desmantelado el mercado laboral del delito.⁵¹

Por lo tanto, se debe considerar la relación de la delincuencia con la vigilancia y el control estatal, de acuerdo con lo que afirma Mauricio Rubio, y proponer que el mayor logro en Bogotá sea hacer que la delincuencia disminuya por la

⁴⁹ Ver, Sherman (1997) 2-5.

⁵⁰ Determinantes de los delitos contra el patrimonio en Bogotá. En este estudio, claramente podemos ver que los ciudadanos perciben: (i) Lo que más inseguridad en términos de ataques contra la propiedad genera es la presencia de estructuras criminales (bandas y milicias) (ii) Las medidas que le brindan mayor seguridad a los ciudadanos son las medidas de bloqueo al delito adoptadas privadamente –rejas, alarmas y vigilancia privada.

⁵¹ Ver: Pease 667.

persuasión que logren sobre los delincuentes la existencia de mayor y mejores servicios de Policía y Justicia tanto social como estatal. Aunque es claro que estos son escenarios donde es más difícil impulsar políticas de apoyo comunitario para reducir la incidencia del delito.

Hasta qué punto en las zonas donde el delito es aceptado por la comunidad, han tenido incidencia las medidas de convivencia y seguridad ciudadana y los planes de recuperación del espacio público, hasta dónde los disuade el actual modelo de patrullaje policial es uno de los temas que hay que estudiar en un futuro para determinar la incidencia real de las políticas sobre la delincuencia en la ciudad.

Para esto es importante en el caso de los delitos patrimoniales hacer fuertes campañas para concientizar a la ciudadanía de la importancia de denunciar los delitos sin importar su cuantía. Haciendo énfasis en el hecho de que el delito es reflejo de un problema social y que un ladrón pequeño hoy en día puede estar haciendo carrera para cometer delitos mayores en un futuro. Esta campaña es importante sobretodo en las poblaciones donde existe bajo reporte, alta percepción de inseguridad, poca credibilidad en las autoridades y otra serie de factores sociales que impiden la cultura de la denuncia.

Por otra parte las políticas deben ser diseñadas no sólo para reducir los delitos, sino que deben promover mecanismos de sanción pública a las conductas delictuales, mediante la difusión a la ciudadanía de la manera en la cual se presenta el delito y quiénes se lucran de esta actividad.

En Bogotá, como en todas las grandes ciudades es posible encontrar tres tipos de escenarios delincuenciales: (i) las zonas de incidencia del delito donde se encuentran los grandes mercados de víctimas, (ii) las zonas de procedencia de las redes delincuenciales, o “incubadoras” del delito y, (iii) las zonas donde se coordina el delito y donde se concentra la venta de bienes productos del delito, y las redes de abastecimiento de armas, equipos de comunicación, motos y vehículos, etc

Por eso es importante que en las políticas se dé igual importancia en la cadena delictual a los autores de los delitos, a los mercados para lo robado y a los demás actores violentos que se lucran de los delitos patrimoniales en la ciudad, los funcionarios públicos y de la fuerza pública corruptos, los ciudadanos que prestan sus casas para guardar lo robado, los proveedores de armas y medios de comunicación para las bandas delincuenciales, etc.

Esta recomendación viene siendo hecha para delitos como el hurto a automotores por varios estudios, como el Fernando Gaitán que desde 1995, viene afirmando que detrás del delito hay una larga cadena de ciudadanos que trasgreden las normas de convivencia y seguridad: “El robo de un carro requiere de una amplísima red de delincuencia y corrupción. Para la venta de un carro robado se requiere de un estrecho contacto con funcionarios de tránsito que otorguen papeles falsos. Para convertirlo en repuestos se necesita falsificar los registros de compra, evadir el iva y utilizar almacenes fraudulentos para su venta...”

Por otra parte en cuanto a los planes de recuperación de zonas de concentración del delito como los implementados en la administración Peñalosa con el "Plan Centro", es necesario estudiar las medidas a tomar más allá de la recuperación del espacio público, para evitar que se presente el traslado del delito a otras zonas donde la presencia del Estado sea menor. Es decir, se debe disminuir el delito y no redistribuir su incidencia en la ciudad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE ACCION

La persistencia de los delitos patrimoniales demuestra que existe una brecha entre las necesidades y prioridades de los ciudadanos y las políticas públicas de seguridad en Bogotá y que las medidas de seguridad en la ciudad no tienen todo el efecto práctico que se busca sobre los ciudadanos, ya que su sensación de seguridad está relacionada con los delitos que los afectan más directamente, que son los delitos patrimoniales y no con la reducción de los índices de violencia homicida en la ciudad.

Es por lo tanto necesario adelantar estudios sobre la delincuencia patrimonial para indagar hasta qué punto Bogotá es tolerante por la falta de denuncia, por el temor a las redes delincuenciales, o por otros motivos con la comisión de delitos contra el patrimonio y por qué este tipo de delitos no han disminuido con los programas y políticas implementados. En otras palabras, se requiere hacer un estudio a profundidad de las determinantes de los delitos contra el patrimonio, para evaluar cómo las políticas públicas de seguridad pueden incidir en su disminución y hacia qué temas se debe dirigir la implementación de políticas, programas o prácticas.

La clave está en encontrar los medios para asegurar el control estatal y la sanción efectiva contra el delito (*“enforcement”*). Y esto implica medidas como incrementar el pie de fuerza, optimizar la capacidad de sanción de la Policía, aumentar los mecanismos de intolerancia al delito de la comunidad y garantizar que quien delinque es castigado para hacer más costosa la comisión de los delitos patrimoniales en la ciudad.

En este punto debe analizarse si existen las condiciones en el Estado para ejercer este control del delito. Se requiere evaluar el cambio de las prácticas policiales, los sistemas de evaluación (promoción o castigo) de la Policía Nacional y Metropolitana de los resultados de los policiales, la calidad y cobertura del servicio de seguridad en las calles y en el nivel de presencia de amenazas a la tarea policial como la corrupción y el abuso de autoridad.

Del mismo modo, la Alcaldía Mayor debe estudiar si la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia está preparada para elaborar y proponer políticas al alcalde que reduzcan el delito de una manera efectiva y apoyar a sus alcaldías locales para incrementar su capacidad de controlar el delito. Y mucho más importante aún es necesario saber si Bogotá cuenta con las instituciones, recursos y personal capacitado para garantizar la reducción de los niveles de impunidad de los delitos menores mediante su judicialización y la penalización de los delincuentes.

Y aún más importante que todo esto es determinar hasta qué punto se cuenta con la voluntad política de poner como primer punto de la agenda de seguridad en Bogotá la lucha contra los delitos patrimoniales y contra la violencia homicida asociada a la comisión de los mismos. Y hasta que punto es posible en Bogotá para la Alcaldía Mayor y para la Policía Metropolitana determinar sus propias agendas, frente a las prioridades que sobre estos temas han impuesto

el Gobierno Nacional y la Policía Nacional que tienen como prioridades la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico.

Bogotá ha recorrido un tramo importante en determinar su agenda de seguridad y eso lo demuestra lo sucedido en los nueve años de las administraciones Mockus y Peñalosa, en las políticas de seguridad en la ciudad al imponer la reducción del homicidio y los delitos contra la vida como su prioridad. Proceso que fue altamente exitoso, no tanto por la reducción de los indicadores de violencia homicida, sino por haber logrado poner a la seguridad como un tema de primera importancia en la agenda distrital, por institucionalizar en el distrito la promoción de la seguridad y la convivencia y por generar un mayor interés y participación ciudadana en la procura de una mayor seguridad y convivencia.

Sin embargo en cuanto a las políticas y programas de seguridad para delitos patrimoniales hay mucho por hacer. Es evidente la ausencia en la revisión realizada de políticas públicas desde 1995 hasta el año 2003 que no se desarrollaron programas dirigidos específicamente a reducir la violencia urbana relacionada con los delitos patrimoniales.

Hasta el momento el control de este tipo de criminalidad en la ciudad se reduce a la implementación de “medidas de bloqueo” de oportunidades a los criminales, desarrolladas en su mayoría por el sector privado y particularmente por los comerciantes en la ciudad. Bogotá se defiende de los delitos patrimoniales mediante rejas, alarmas, luces, pines, vigilantes privados, perros entrenados para vigilancia, alarmas para los autos, identificación de partes, compra de seguros, asociaciones privada barriales de seguridad, cámaras de video en establecimientos comerciales, etc.

Es por lo tanto necesario que el Estado en Bogotá apoye estas medidas con un control efectivo a los delincuentes, para evitar que la delincuencia patrimonial en la ciudad siga creciendo y fortaleciéndose al amparo de la impunidad y de la omisión por parte del Distrito de estudiar y enfrentar y judicializar efectivamente estos delitos.

Para lograr esto se debe seguir fortaleciendo el control social informal que se ha logrado mediante los programas de educación ciudadana y el umbral de “capital social” que se ha conseguido con la suma de esfuerzos de la comunidad y la Alcaldía, por medio de los programas dirigidos a lograr que la “convivencia sea un asunto de todos” y a que por la seguridad estén en “Bogotá todos del mismo lado”.

Las políticas revisadas lograron transmitir el mensaje de la importancia de la responsabilidad y participación ciudadana como una clave para que los programas de gobierno tengan éxito y las medidas represivas policiales tengan menos resistencia por parte de la ciudadanía. Ese trabajo comunitario ha aumentado el capital social y ha incrementado los niveles de intolerancia de la ciudad frente a los transgresores de las normas de convivencia y con los factores que pueden incrementar las posibilidades de que se presenten

crímenes, como en el caso de la ingesta de alcohol, el porte de armas y el homicidio.

Para este propósito se puede recuperar la importancia para la ciudad de modalidades de servicio policial como la Policía Comunitaria dirigidas a fortalecer la relación con las comunidades, para aumentar la legitimidad del trabajo policial y de la presencia del Estado y por otro lado para fortalecer las redes de información sobre la delincuencia en la ciudad.

Nadie como los habitantes de los barrios y las zonas donde actúa el delito conocen de su presencia, pero no pueden ni tienen medios para enfrentar estas estructuras criminales. Sin embargo, el Estado cuenta con los medios para recibir información, analizarla y usarla para desarticular el delito. En este sentido, la comunidad es la fuente de información más preciada para el Estado para poder enfrentar la criminalidad en la ciudad.

Por otra parte, se debe optimizar el uso de la información con la que cuenta la ciudad para ponerla al servicio de la Policía Metropolitana que es la encargada de desarticular las redes de delincuencia en la ciudad. Bogotá hoy cuenta con valiosa información sobre el delito en la ciudad pero carece aún de medios para analizarla y utilizarla para reducir su incidencia.

La Alcaldía Mayor de Bogotá tiene una herramienta poderosa con el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia de Bogotá y la Policía Metropolitana con los grupos de investigación contra delitos, pero no existe una línea que permita unificar la información producida por la Alcaldía y la Policía para ponerla al servicio de la desarticulación del delito en la ciudad.

El programa CompStat adelantado en Nueva York, usaba el análisis de estadística criminal en tiempo real para diseñar estrategias de intervención policial. Este modelo puede ser implementado en Bogotá con la información del SUIVD y los grupos de investigación contra atracos con los que cuenta Bogotá, enfocada el uso de la información para fortalecer la capacidad del Estado contra la delincuencia y especialmente para proveer información a los policías que están enfrentando el delito en las calles y a los funcionarios encargados de la judicialización de los criminales que son capturados en la ciudad.

El uso de la información al servicio del trabajo policial en la ciudad, por medio del análisis diario de la ocurrencia del delito permite fortalecer el trabajo gerencial de la Policía Metropolitana y optimiza la vigilancia por objetivos en cada localidad. Así mismo, este tipo de análisis diario de estadística permite observar el comportamiento de las medidas implementadas en las localidades donde se presenta mayor reducción del delito, las cuales pueden ser replicadas en menor tiempo en otras localidades con una problemática delictual similar.

Por otra parte para poder enfrentar la delincuencia en la ciudad de manera efectiva es necesario contar con un mayor número de policías en las calles. El incremento de la población en la ciudad, la gran población flotante en las calles y la invisibilidad del delito en la ciudad, requiere constituir grupos especializados en la desarticulación de las bandas delincuenciales de los

delitos contra el patrimonio. Grupos especializados en realización de operativos que vayan más allá de realizar grandes redadas, dedicados a realizar operaciones que permitan la judicialización y el desvertebramiento de las redes delincuenciales y los mercados de lo robado.

En este propósito la ciudad tiene la amenaza de enfrentar la delincuencia organizada y hacer más visible la delincuencia, lo que significa enfrentar estructuras mafiosas que por medio del miedo, la intimidación y la corrupción evitan la denuncia de la comunidad y la represión de las autoridades. Este peligro es evidente con las poderosas redes delincuenciales de hurto de automotores que alimentan el comercio ilegal de autopartes a Venezuela, Ecuador y otras ciudades del país.

Del mismo modo, es necesaria la intervención frente a una delincuencia menos organizada como bandas y pandillas, que hacen presencia en sectores donde reina la “ley del silencio” que ampara de la acción de las autoridades a los delincuentes, ya que no son denunciados los delitos por miedo a retaliaciones contra sus casas, bienes, familias. Situación que se repite en el caso de las bandas y grupos de delincuencia organizada donde se encuentran miembros de la Fuerza Pública o de instituciones del Estado.

El reto para Bogotá es reducir los delitos patrimoniales, de la misma manera como se ha hecho con los delitos contra la vida y particularmente con el homicidio, más allá de la existencia o no de políticas de gobierno. Para de esta forma reducir los niveles de victimización y la percepción de inseguridad de los bogotanos. Las condiciones para desarrollar políticas de seguridad ciudadana están dadas en la ciudad, sólo resta contar con el suficiente apoyo político por parte del gobierno local, para reducir los delitos que son considerados por la ciudadanía como los que más afectan su seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acero, H (2002). "La seguridad urbana en entornos complejos. Bogotá-Colombia 1995-2002". Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria de Gobierno. Subsecretaria para Asuntos de Seguridad y Convivencia.
- Acero, H (2002-1). "Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia, 1994-2002". En: Biomedica. Volumen 22, Suplemento No 2. Instituto Nacional de Salud. Bogotá.
- Acero, H (2001). "Una mejor Policía, una Mejor Seguridad y Convivencia en Bogotá-Colombia: un Proyecto Conjunto entre Autoridades, Policía y Ciudadanía". Ponencia. En: Manifestaciones de un Estado de Derecho: La Policía como Defensora de los Derechos Humanos. México.
- Alpert, G y Piquero, A. "Community Policing. Contemporary Readings". Waveland Press. Illinois.
- Barrientos, F. "Policía Comunitaria. Evaluación de algunas experiencias". Centro de Estudios para el Desarrollo. CED. Santiago.
- "Broken Window s" (1982). Disponible en la red. www.theatlantic.com. Buscar: Broken Window s.
- Criminal Justice Commission. "Beat Policing: A case Study". Chapter 5. En: Bayley, D. (1998). (ed). "What works in Policing". New York. Oxford University Press.
- Beato, C. (2001). "Crime and social policies in Latin America". Huse Organ. Year 0. Number 1. Center for Crime and Public Safety Studies. CRISP. Federal University at Minas Gerais.
- Brandl, S y Barlow, D (1996). "Classics in Policing". Anderson Publishing. Cincinnati Ohio.
- De La Barra, C. (1999). "Policía Comunitaria: Trayectoria de un concepto y experiencias comparadas". En: "Cuadernos del CED". No 30. Taller de Policía y Comunidad. Santiago. CED
- Eck, John (1997). "Why places are important". En: University of Maryland. Department of Criminology and Criminal Justice. (1997). "Preventing Crime: What works, What Doesn't and What's Promising". U.S. Department of Justice. Washington, DC. Capítulo 7.
- Epstein, J. (1999). "Fixing broken barroom w indow s". The Higher Education Center for Alcohol and Other Drugs Prevention. (Disponible en la red)
- Fruhling, H (2000). "La Modernización de la Policía en América Latina". En: Sapoznikow, J, et all. "Convivencia y Seguridad: Un reto a la gobernabilidad". Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá.
- Gaitán, F. (1995). "Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia". En: "Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia". Fonade. Bogotá.
- Goldstein, H. (1990). "Problem Oriented Policing". Chapter 6.
- Goldstein, H (1998). "La nueva orientación policial: confrontando la complejidad". En: "Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal". Año 3. Número 3. Ediciones del Puerto. Buenos Aires.
- Harcourt, B (2001). "Illusion of order. The false promise of Broken Window s Policing". (Disponible en la red)
- Kelling, G y Coles, C. (1996) "Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities". The Free Press.

- Kelling, G y Moore, M. "The Evolving Strategy of Policing". En: Perspectives on Policing. No. 4. November 1998.
 - Kelling, G y Sousa, W (2001). "Tough Cops Matter". En: "NYPost.com". Diciembre 19, 2001. (Disponible en la red)
 - Kelling, G (2002). "A Policing strategy New Yorkers like". En: "The New York Times". Enero 3, 2002. (Disponible en la red)
 - Klevens, J, et all. "Los escenarios del delito en cinco ciudades". Revista de Salud Publica. Vol 1. No. 3. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
 - Llorente, MV (2001). "Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá. Contexto y Balance de esta Iniciativa". Documento de Trabajo No 21. Paz Pública. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de los Andes.
 - Miller, D.W. (2001). "Poking holes in the theory of Broken Windows". The Chronicle of Higuer Education. (Disponible en www.chronicle.com)
 - Mockus, A. (2001). "Bogotá culta y productiva, con justicia social. Programa de gobierno visionario 2001-2003".
 - Newman et all (1997). "Rational Choice and Situational Crime Prevention". Dartmouth Publishing Company Limited. Ashgate.
 - Oliver, W. (2000). "Community Policing. Classical Readings". Prentice Hall. New Jersey.
 - Pease, Ken. (1997). p.p. 660. En: Maguire, M, Morgan, R y Reiner, R (eds). "Oxford Handbook of Criminology". Oxford. Clarendon Press. Oxford University Press. N.Y.
 - Peñalosa, Enrique (2000). "Acciones para la recuperación de la seguridad y la convivencia ciudadana en Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria de Gobierno. Subsecretaria de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá.
 - Rosenbaum, D (1994). "The Challenge of Community Policing. Testing the promises". Sage Publications. California.
 - Secretaria de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá (2002). "Seguridad y Convivencia en Bogotá. Cómo se logró reducir la violencia y la delincuencia 1995-2001".
 - Sherman, L. (1995). "Hotspots of Crime and Criminal Careers of Places". In: Eck, John and Weisburd, D (eds). "Crime and Place: Crime Prevention Studies. Criminal Justice Press and Police Executive Research Forum. Vol 4. Pp.35-52.
 - Universidad del Rosario.(2000) "Política de Seguridad en Bogotá". En: Fainboim, Gandour y Uribe. Editores. "Instituciones y Recursos para vivir la ciudad." Misión de Reforma Institucional de Bogotá #5. Bogotá.
 - University of Maryland. Department of Criminology and Criminal Justice. (1997). "Preventing Crime: What works, What Doesn't and What's Promising". U.S. Department of Justice. Washington, DC.
 - Wilson, Jy Kelling, G (1982). "Broken Windows". Atlantic Monthly. 211. 29-39.
-